

# POLITIKA

## JURNAL ILMU POLITIK

Volume I Nomor 1, April 2010

- **KORUPSI, TRANSISI DEMOKRASI & PERAN ORGANISASI CIVIL SOCIETY (CSO): Sebuah Tinjauan Teoritis**  
( Budi Setiyono)
- **THE MEDIA'S PARADOX TOWARDS DEMOCRACY: A Case of the Clash Between Media Indonesia and Vivanews in Munas Golkar 2009**  
(Hernawan Bagaskoro Abid)
- **GLOBALISATION, POLICY TRANSFER, AND GLOBAL GOVERNANCE: an Assessment in Developing Countries**  
(Laila Kholid Alfirdaus)
- **BENTUK RESOLUSI KONFLIK DALAM PILKADA: Kasus Pilkada Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jepara**  
(Ikhsan Darmawan)
- **POSI DI DPRD DALAM UU NO. 32 TAHUN 2004**  
(Fitriyah)
- **SISTEM POLITIK DAN PEMERINTAHAN INDONESIA SETELAH REFORMASI**  
(Purwoko)
- **POLITISASI BIROKRASI DI INDONESIA**  
(Rina Martini)
- **UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN BERBASIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT LOKAL: Belajar dari Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Bintoro, Kecamatan Demak, Kabupaten Demak**  
(Ahmad Taufiq, Dewi Erowati, dan Wijayanto)
- **MANAGING WATER FOR PUBLIC IN INDONESIA: A Case in Semarang**  
(Dzunuwanus Ghulam Manar)

# **POLITIKA**

JURNAL ILMU POLITIK

POLITIKA, *Jurnal Ilmu Politik* (JIP), merupakan media komunikasi dan informasi bagi pengembangan ilmu politik, baik politik lokal, nasional, regional, maupun internasional. POLITIKA diterbitkan untuk menjadi wahana pendorong perkembangan ilmu politik melalui dokumentasi hasil-hasil penelitian serta kajian kritis terhadap berbagai konsep baru, fenomena, dan peristiwa dalam kehidupan politik. POLITIKA secara berkala terbit dua kali setahun, yaitu pada bulan April – September dan Oktober – Februari. Redaksi menerima sumbangan artikel hasil penelitian, artikel konseptual, dan artikel analisis (bukan penelitian) dari lingkungan perguruan tinggi dan kalangan umum. Artikel dapat ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris. Pedoman penulisan artikel dapat dilihat pada halaman belakang.

### **Penanggung Jawab**

Ketua Program Studi Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro

### **Ketua Dewan Redaksi**

Dr. Kushandajani

### **Sekretaris Redaksi**

Dr. Reni Windiani

### **Anggota Dewan Redaksi**

Yuwanto, PhD

Drs. Tri Cahyo Utomo, MA

Dr. Kushandajani

Dr. Reni Windiani

Lusia Astrika, S.IP, M.Si

### **Bendahara**

Dra. Rina Martini, M.Si

### **Administrasi**

Toha, S. Kom

Hayat Ening R., AMd

Diterbitkan Oleh : Program Studi Magister Ilmu Politik  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro  
Jl. Imam Bardjo, SH No. 3-5 Semarang 50241. Telp. (024) 8445464  
Email: **POLITIKA\_MIP@yahoo.com**  
Web : <http://www.fisip.undip.ac.id>

## PENGANTAR REDAKSI

James N. Danziger (2005) melihat ide sentral politik sebagai “*the process through which power and influence are used in the promotion of certain values and interests*” yang beroperasi di berbagai tingkatan. Apa yang dirumuskan oleh Danziger tersebut merupakan upaya untuk merumuskan konsep *politics* yang begitu luas variasinya.

Oleh sebab itu dalam terbitan pertama POLITIKA ini akan disajikan berbagai pandangan dan hasil riset politik yang tidak saja berbicara pada isu nasional, tetapi juga isu lokal bahkan global. Semua isu dikemas dalam penyajian yang menarik oleh para penulis sebagai upaya untuk menjelaskan berbagai isu politik yang saat ini menjadi isu publik, seperti: korupsi, otonomi daerah dan konflik pilkada, kelangkaan air, sampai kemiskinan.

Mudah-mudahan terbitan pertama ini bisa mendorong semua kalangan peminat politik untuk terus menerus mendiskusikan dan mencari berbagai solusi permasalahan politik lokal, nasional, maupun global sebagai bentuk sumbang pikir untuk membangun Indonesia yang kita cintai bersama. Selamat membaca.

Salam hangat,

*Redaksi*

**DAFTAR ISI**

<b>Pengantar Redaksi .....</b>	3
<b>Daftar Isi</b>	
➤ <b>KORUPSI, TRANSISI DEMOKRASI &amp; PERAN ORGANISASI CIVIL SOCIETY (CSO): Sebuah Tinjauan Teoritis</b> Budi Setiyono.....	5
➤ <b>THE MEDIA'S PARADOX TOWARDS DEMOCRACY: A Case of the Clash Between Media Indonesia and Vivanews in Munas Golkar 2009</b> Hernawan Bagaskoro Abid.....	17
➤ <b>GLOBALISATION, POLICY TRANSFER, AND GLOBAL GOVERNANCE: an Assessment in Developing Countries</b> Laila Kholid Alfirdaus.....	29
➤ <b>BENTUK RESOLUSI KONFLIK DALAM PILKADA: Kasus Pilkada Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jepara</b> Ikhsan Darmawan.....	38
➤ <b>POSI DI DPRD DALAM UU NO. 32 TAHUN 2004</b> Fitriyah.....	49
➤ <b>SISTEM POLITIK DAN PEMERINTAHAN INDONESIA SETELAH REFORMASI</b> Purwoko.....	60
➤ <b>POLITISASI BIROKRASI DI INDONESIA</b> Rina Martini.....	67
➤ <b>UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN BERBASIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT LOKAL: Belajar dari Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kelurahan Bintoro, Kecamatan Demak, Kabupaten Demak</b> Ahmad Taufiq, Dewi Erowati, dan Wijayanto.....	75
➤ <b>MANAGING WATER FOR PUBLIC IN INDONESIA: A Case in Semarang</b> Dzunuwanus Ghulam Manar.....	89
<b>Biodata Penulis .....</b>	<b>104</b>

# KORUPSI, TRANSISI DEMOKRASI & PERAN ORGANISASI CIVIL SOCIETY (CSO): Sebuah Tinjauan Teoritis

Budi Setiyono

## Abstract

*Corruption is a problem in countries around the world. Nevertheless, corruption exists in these countries in many different ways including causes, forms, degrees and consequences. Subsequently, an effective effort to curb corruption needs to accommodate multiple socio-political contexts that may be factors in the problem of corruption, especially in transitional democracies where the situation is typically more complex.*

*Studies on corruption in transitional democracies —and more broadly in the developing world— have increased since the last two decades following the end of the Cold War. This increased attention is partly driven by awareness among experts across disciplines that corruption potentially hampers economic development, reduces the quality of public services, and distorts democratic values in general. In most developing countries, corruption undermines and jeopardises the democratic transition processes that are taking place.*

*Recent studies generally have recognised the importance of understanding the social context of corruption and try explicitly to pinpoint the social situations that make corruption more likely to occur in transitional democracies. As well, such studies offered recommendations that suited specific social dynamics of the countries. Many of the studies generally consider that CSOs carry out a significant —if not central— position in the struggle against corruption; for two reasons: (1) Civil society leaders have become leading actors in terminating authoritarian regime, so they could continue their role in consolidating democracy, including combatting corruption; and (2) CSOs need to step forward in fighting corruption because of the failure of the state in dealing with the problem.*

*Keywords:* corruption, democracy, civil society

## A. PENDAHULUAN

Terlepas dari kenyataan bahwa korupsi merupakan masalah universal dan menjadi perhatian utama dalam manajemen publik, perdebatan terus berlanjut mengenai definisi yang tepat untuk menganalisisnya. Berbagai definisi itu membawa konsekuensi tentang pilihan cara melihat korupsi dan kemudian langkah yang perlu disusun dalam strategi memeranginya. Sejalan dengan hal ini, pengetahuan akan berbagai definisi bisa membawa pemahaman yang lebih baik tentang kompleksitas upaya untuk memerangi korupsi. Ini akan membawa suatu pemahaman bahwa program-program anti korupsi mungkin tidak selalu memiliki bentuk tunggal, tetapi dapat bervariasi tergantung pada berbagai kondisi, termasuk definisi yang diterapkan.

Secara umum, korupsi biasanya digambarkan sebagai perilaku yang melibatkan penyalahgunaan jabatan publik, atau sumber-sumber kekuasaan untuk kepentingan pribadi (Rose-Ackerman 1978; Moodie 1980; Andvig et al 2000: 11; Huther & Syah 2000: 1). Dalam spektrum ini, seperti Shah & Schacter (2004) berpendapat, korupsi bisa meliputi tiga jenis kategori luas: (a) '*grand corruption*', yaitu sejumlah kecil pejabat melakukan pencurian atau penyalahgunaan sejumlah besar sumber daya publik, (b) '*state or regulatory capture*', yaitu kolusi yang dilakukan oleh lembaga publik dengan swasta untuk memperoleh keuntungan pribadi, dan (c) '*bureaucratic or petty corruption*', yaitu keterlibatan sejumlah besar pejabat publik dalam menyalahgunakan jabatan untuk mendapatkan sogokan kecil atau uang semir. '*Grand corruption*' dan '*state/ regulatory capture*' biasanya dilakukan oleh para elite politik atau pejabat pemerintah senior yang merancang kebijakan atau perundang-undangan untuk keuntungan diri mereka sendiri dengan

memungkinkan mereka untuk menyalahgunaan sejumlah besar pendapatan dan fasilitas umum serta menerima suap dari perusahaan-perusahaan nasional atau transnasional. Sementara itu, '*bureaucratic/ petty corruption*' biasanya dilakukan oleh pegawai negeri sipil biasa sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan. Korupsi seperti ini biasanya terjadi pada titik pelayanan publik, misalnya, terjadi di layanan imigrasi, polisi, rumah sakit, pajak, sekolah, atau perizinan (Shah & Schacter 2004: 41).

Terlepas dari deskripsi umum, ada pula definisi korupsi dari perspektif tertentu berdasarkan konteks analisis yang digunakan. Perspektif itu bisa dikelompokkan menjadi tiga: *public-office-centred*, *market-centred*, dan *public interest-centred* (Heidenheimer 1989b; Collier 2000). Dari kacamata teori *public-office-centred*, korupsi dipandang sebagai penyimpangan perilaku dari tugas-tugas normal pejabat publik atau pelanggaran terhadap aturan untuk melayani kepentingan pribadi, termasuk penyuapan, nepotisme, dan penyelewengan (Nye 1967, dikutip dalam Heidenheimer 1989b: 150 ). Dari perspektif *market-centred*, korupsi adalah sebuah penyalahgunaan jabatan oleh pejabat publik dengan memonopoli kantor mereka dan proses membuat kebijakan (seperti pajak, subsidi, bahkan privatisasi) sebagai sarana memaksimalkan kepentingan diri mereka sendiri (Van Klaveren 1989, dikutip dalam Heidenheimer 1989b; Rose-Ackerman 1999: 117). Dari perspektif *public interest-centred* teori, korupsi adalah tindakan seorang pemegang kekuasaan yang mengistimewakan siapa pun yang memberikan imbalan dan dengan demikian membuat kerusakan pada prinsip persamaan (*equality*) dalam pelayanan masyarakat umum (Friederick 1966, dikutip dalam Heidenheimer 1989b).

Meskipun definisi-definisi ini bermanfaat untuk menganalisis korupsi, teori-teori itu tidak bisa memberikan gambaran jelas tentang jenis tindak 'penyalahgunaan' atau 'penyelewengan' (Johnston 1996). Secara praktis, kerumitan terjadi dalam membedakan apa yang disebut sebagai kepentingan 'publik' dan 'pribadi' karena pengaruh budaya (Johnston 1996: 321-2). Dalam sebuah masyarakat yang berbudaya komunal (seperti di sebagian besar negara-negara Asia), perbedaan itu bahkan lebih kabur. Di Jepang misalnya, karena adanya tradisi pemberian hadiah (*gift giving*), garis pemisah antara publik dan pribadi terkadang tidak sejelas dari sudut pandang Barat. Orang Jepang umumnya menoleransi politisi mereka menerima berbagai bentuk hadiah dari pelaku bisnis, dengan imbalan berupa kebijakan yang menguntungkan, asalkan hadiah itu dibagikan kepada konstituen mereka dan bukan untuk keuntungan pribadi (Pharr 2005: 24-5). Para politisi Jepang mungkin 'menyalahgunakan kekuasaan' untuk 'kepentingan pribadi', tapi mungkin untuk kepentingan 'publik', yaitu konstituen mereka, dan budaya ini tidak dianggap sebagai tindakan korup. Oleh karena itu, persepsi tentang korupsi kadang-kadang tergantung pada pandangan budaya atau opini publik yang tidak memiliki definisi standar universal. Dari sudut pandang ini, salah satu cara untuk mengukur tinggi rendahnya korupsi dalam suatu negara adalah menggunakan pendekatan 'subjektif' dengan mempertimbangkan 'berapa banyak dan bagaimana tindakan yang korup itu berarti/berpengaruh bagi penduduk atau berbagai kelompok dari mereka' (Johnston 1996: 322). Oleh karena itu, sejumlah survei korupsi menggunakan 'pendapat/persepsi orang' yang menilai terjadinya korupsi menurut penilaian mereka masing-masing. Sebagai contoh, survei Transparansi Internasional (TI) tentang Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index*, CPI) membuat peringkat tingkat korupsi di berbagai negara dengan menanyakan persepsi

masyarakat bisnis di negara itu. Survei TI yang lain seperti Global Corruption Barometer (GCB) juga mengukur tindakan korupsi dengan bertanya bagaimana orang-orang biasa merasakan dampak korupsi.

Namun, beberapa ahli percaya bahwa menghasilkan perangkat tujuan umum untuk mengukur korupsi adalah hal yang bisa dilakukan. Para ahli teori hukum biasanya berpendapat bahwa peraturan formal bisa menjadi kriteria standar untuk menentukan apa yang legal dan illegal, dan apa yang bisa dan tidak merugikan kepentingan umum. Fackler & Lin (1995), misalnya, berpendapat bahwa korupsi dapat didefinisikan sebagai salah satu dari sebuah 'berbagai tindakan melanggar hukum oleh aktor-aktor politik.' Dalam hal ini, korupsi dapat diukur dalam periode sejarah tertentu dengan menghitung jumlah pejabat publik yang dihukum di pengadilan negara (Meier & Holbrook 1992).

Namun, penggunaan perangkat hukum untuk menentukan tindakan korup juga kadang-kadang kurang tepat, terutama di negara-negara dengan sistem hukum yang tidak efektif. Pejabat bisa melakukan sesuatu yang secara etis tidak benar tapi tetap sah. Di beberapa negara Eropa Timur, misalnya, para pejabat digunakan untuk mengklaim perjalanan liburan sebagai studi perbandingan administrasi publik (Sajo 2002: 3). Demikian pula, pemimpin di berbagai negara otoriter bisa mengubah bagian-bagian peraturan negara untuk melegalkan mereka menjarah aset publik (Wurfel 1988: 74-130; King 2000). Dalam keadaan seperti itu, peraturan tidak selalu berfungsi sebagai alat yang objektif, bahkan, sebagaimana dikatakan Collier (2000: 194), dapat disesuaikan untuk sewa-perangkat untuk melegalkan korupsi. Di sisi lain, beberapa tindakan ilegal dapat dibenarkan secara moral. Dalam negara dengan sistem manajemen publik yang buruk, petugas mungkin secara etis dibebaskan dari melewati prosedur birokrasi yang rumit tertentu jika mereka harus mencapai tujuan yang menguntungkan kepentingan publik (Szeftel 2000: 300).

Selain pendekatan legal-formal, ada pula orang yang mendefinisikan korupsi dengan menganalisis interaksi di antara aktor sesuai dengan konsep *Principal-Agent-Client* (PAC). Model ini menawarkan pengakuan realistik mengenai kompleksitas hubungan antara pejabat dan warga negara dalam kelembagaan dan pengaturan politik. Model ini menggambarkan korupsi dengan memeriksa cara kerja lembaga-lembaga publik ke dalam hubungan antara *Principal* (seorang manajer yang melaksanakan pelayanan publik), *Agent* (seorang pegawai yang menjalankan fungsi operasional organisasi publik), dan *Client* (pengguna jasa dengan siapa berinteraksi Agen) (Rose-Ackerman 1978; Klitgaard 1988). Dalam pengertian ini, model PAC menekankan kepentingan manajer daripada kepentingan umum; korupsi terlihat dalam hal perbedaan antara manajer (atau di mana berlaku kepentingan umum) dan para agen atau pegawai negeri. Dalam hal ini Klitgaard (1988: 24) berpendapat bahwa 'korupsi terjadi ketika seorang agen menghianati principal untuk mengejar kepentingan sendiri'. Dalam konsepsi yang lebih sempit, Rose-Ackerman (1978a: 6-7) berpendapat bahwa korupsi adalah pembayaran pihak ketiga yang tidak diteruskan kepada atasan bahkan jika hal itu mungkin tidak bertentangan dengan tujuan utama atau secara resmi dinyatakan ilegal.

## B. PEMBAHASAN

### B.1. Korupsi di Negara Berkembang dan Negara Transisi Demokrasi

Dari definisi apapun yang digunakan, situasi di seluruh dunia menunjukkan bahwa korupsi di negara berkembang cenderung lebih tinggi dibandingkan negara-

negara maju. Hal ini telah menimbulkan pertanyaan mengenai faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi masalah ini. Salah satu cara untuk memahami penyebab korupsi adalah dengan menggunakan ‘teori ketimpangan distribusi kekayaan’. Teori ini menjelaskan bahwa semakin besar kesenjangan pendapatan, semakin tinggi tingkat korupsi di suatu negara (Rothstein & Uslaner 2005; Husted 1999: 342). Hal ini sebagian karena, seperti yang dikatakan oleh Rothstein & Uslaner (2005), distribusi sumber daya dan peluang berkontribusi pada pembentukan keyakinan bahwa orang memiliki kemauan untuk berbagi nasib yang sama dengan nilai-nilai yang serupa. Orang lebih mungkin untuk berbagi dengan orang lain dan menganggap dirinya sebagai bagian dari masyarakat yang lebih besar manakala ada pemerataan sumber daya dan peluang yang adil. Sebaliknya, dalam masyarakat yang sangat timpang, orang cenderung untuk mengutamakan kepentingan mereka sendiri, dan sangat mungkin menggunakan korupsi sebagai berarti untuk memenuhi kepentingan (hal. 52). Dalam kasus ini, korupsi lebih merupakan produk dari suatu proses distribusi kekayaan yang tidak merata dan bukan sebagai sebuah proyek distribusi kekayaan (Lihat Scott 1972a).

Teori lain menjelaskan bahwa korupsi terjadi di negara berkembang karena tersedianya kesempatan untuk elite memperkaya diri (Szeftel 2000; Treisman 2000). Teori biasanya berkorelasi kesempatan untuk memperkaya diri dengan berbagai variabel termasuk sejauh mana pembangunan ekonomi, khususnya sejarah dan latar belakang budaya, perkembangan politik, tingkat pendidikan, dan administrasi sistem hukum. Meskipun bervariasi, madzhab teori ini setuju bahwa kesempatan untuk korupsi dalam suatu masyarakat ditentukan oleh sejauh mana masyarakat mungkin menyeimbangkan antara risiko dengan kemungkinan manfaat dari tindakan korupsi dalam konteks psikologis, sosial dan finansial (Treisman 2000). Negara-negara yang memiliki sistem hukum, ekonomi, politik, dan sosial yang dapat memaksimalkan kemungkinan risiko (seperti risiko tertangkap dan dihukum) cenderung memiliki lebih sedikit korupsi. Dalam hal ini, korupsi yang tinggi di negara-negara berkembang sering diasosiasikan dengan adanya dominasi hierarki dan otoritas dari orang-orang tertentu yang kebal hukum yang mengurangi efektivitas sistem mereka dalam melestarikan tatanan sosial (Treisman 2000: 400). Selain itu, di negara-negara berkembang, pemerintahan mereka biasanya dipengaruhi oleh budaya *clientelistic* yang kuat, miskin penegakan hukum, intervensi negara yang tinggi dalam kegiatan pribadi, mekanisme akuntabilitas yang buruk, serta dominasi otoriterisme elite (Heywood 1997; Adsera, Boix & Payne 2003 ).

Dari perspektif lain, teori akumulasi modal berpendapat bahwa korupsi di negara-negara berkembang hanyalah sebuah bentuk akumulasi modal primitif oleh elit domestik atau kelompok kapitalis (Iyayi 1986). Korupsi dipandang sebagai cara elit dari negara-negara mengeksplorasi rakyat untuk mengejar akumulasi modal; sama seperti kelas kapitalis di negara-negara maju pada waktu mereka mengumpulkan kekayaan melalui kolonialisme (Hicks 2004: 11). Dalam hal ini, Iyayi (1986: 28-9) mengatakan bahwa korupsi terjadi karena elit dan kelompok-kelompok kapitalis di negara-negara berkembang memiliki kelemahan dan kekurangan kesempatan untuk melakukan akumulasi modal melalui eksplorasi eksternal (melalui penjajahan negara lain).

Mengingat kompleksitas struktur sosial-politik di negara-negara berkembang, banyak orang percaya bahwa demokratisasi bisa menjadi obat mujarab untuk menghilangkan korupsi. Dalam hal ini, mereka menyatakan gagasan bahwa

demokratisasi bisa menyusun sejumlah instrumen untuk dapat mengakhiri kesalahan yang menghancurkan pemerintahan di negara-negara berkembang (Cunningham 2002; Doig 2000; Johnston 2000b). Dalam kondisi ideal, instrumen tersebut (seperti pemilu, kebebasan informasi, hak berserikat, dll) dapat menciptakan sebuah masyarakat terbuka yang tidak memberikan ruang untuk manipulasi. Lebih khususnya, demokratisasi memungkinkan media massa untuk membuat politik bisa diakses luas oleh publik dan sehingga tidak ada cara atau alasan bagi siapa pun untuk menyalahgunakan kekuasaan (lihat Randall 1993).

Anehnya, meskipun proses demokratisasi telah terjadi di banyak negara berkembang sejak gelombang ketiga demokratisasi dimulai pada pertengahan 1970-an, banyak negara demokratis baru tidak bisa melakukan perbaikan dalam penanganan korupsi. Seperti beberapa penelitian menunjukkan, situasi di banyak negara bahkan lebih buruk (Bechelt 2004; Fleischer, 1997; White & White, 1996; Hope & Chikulo 2000; Nickson 1996; Seligson 2002). Bukti dari Transparency International Indeks Persepsi Korupsi (CPI) juga menunjukkan bahwa nilai korupsi di sebagian besar negara demokrasi baru tidak jauh berbeda dari mereka yang dibawah rezim otoriter sebelumnya. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah proses demokratisasi sudah cukup untuk membuat perbaikan dalam penanganan korupsi atau apakah itu hanya mengkonsolidasikan jenis lama korupsi dan memupuk yang baru?

Banyak studi empiris menyimpulkan bahwa demokratisasi, sampai taraf tertentu, sebenarnya telah menciptakan kondisi yang menyuburkan penyebaran korupsi. Moran (2001) misalnya, berpendapat bahwa transisi menuju demokrasi, baik dalam bentuk sebuah transisi dari pemerintahan otoriter atau dari komunisme atau dalam proses dekolonialisasi atau munculnya negara-bangsa baru, mempunyai implikasi untuk perluasan korupsi (p.378-9). Dalam penelitian tentang proses demokratisasi di berbagai negara, Rose & Shin (2001) juga berpendapat bahwa proses demokratisasi, sementara di satu sisi dapat menghasilkan keabsahan rezim demokratis; di sisi lain, ia memiliki potensi untuk mengembangi korupsi. Temuan serupa juga dikelola oleh Bank Dunia (2000); ketika menganalisis Eropa Timur dan negara-negara bekas Uni Soviet, Bank Dunia menemukan bahwa lingkungan transisi demokrasi telah menciptakan lahan subur bagi korupsi karena 'proses transisi memberikan kekuasaan pada lembaga dan pejabat baru di tengah-tengah redistribusi besar-besaran aset negara' (hal. xix).

Analisis kontemporer tentang hubungan antara transisi demokrasi dan korupsi menegaskan bahwa, secara umum, transisi demokrasi menyebabkan ketidakstabilan dan kekacauan yang menciptakan lahan subur bagi korupsi (Rose Ackerman 2000; Campante, Chor & Anh Do 2008). Hal ini tidak hanya terkait dengan fakta bahwa ketidakstabilan bisa menghasilkan peluang lebih besar bagi orang untuk berperilaku buruk, tetapi juga berkaitan dengan berbagai masalah yang lebih mendalam, termasuk kurangnya legitimasi negara, ketidakmampuan lembaga-lembaga publik untuk membayar pegawai, kurangnya kesiapan para pemimpin politik untuk kompetisi, tidak meratanya distribusi sumber daya, dan fragmentasi sosial (Johnston 2000a: 2-3; 2000b; Bechelt 2004: 127). Selain itu, di negara-negara demokrasi, struktur pemerintahan yang baik yang diperlukan untuk mengendalikan dan mengelola sumber daya masyarakat belum terkonsolidasi. Pemerintahan demokrasi di negara berkembang biasanya ditandai dengan beberapa kondisi rusak yang memberikan sumbangan kepada tumbuhnya korupsi, termasuk:

tidak adanya peradilan yang independen, peraturan negara yang berlebihan dan pemerintah yang masih elitis, partai politik yang rakus, unsur pengawas yang tidak memadai, tidak efektifnya penegakan hukum, dan lemahnya media (Moran, 2001; Bank Dunia 2004 & 2005a: 10-11; Gray & Kaufman 1998).

Dengan kata lain, sistem akuntabilitas yang efektif, yang dapat menciptakan iklim yang baik bagi de-escalasi korupsi, belum ada. Sistem akuntabilitas di negara-negara demokratis baru, belum mampu membawa pemegang kekuasaan untuk taat pada prinsip pemerintahan yang baik. Hal ini sebagian karena pergeseran dari rezim kebanyakan tidak diikuti dengan pergeseran ke sistem akuntabilitas yang sesuai dengan struktur dan nilai yang demokratis (Moran 2001: 389-92). Politisi dan pembuat kebijakan baru pada umumnya tidak berpengalaman dalam urusan pemerintahan formal dan masih mencari tahu tentang pekerjaan baru mereka. Aturan formal dan informal yang lama biasanya masih berlaku, sementara aturan-aturan formal yang baru belum dilaksanakan secara efektif.

Sementara itu, lembaga yang bertanggung jawab menegakkan aturan juga masih dipengaruhi oleh budaya otoriter lama yang korup. Peradilan dan polisi, misalnya, digunakan sebagai perpanjangan tangan penguasa untuk mengamankan rezim yang korup, bukan penegakan hukum. Hilangnya tokoh otoriter pasca-demokratisasi justru memberikan mereka lebih banyak kebebasan untuk mengejar pendapatan yang haram (Lindsey 2002: 2-12).

Hubungan antara warga dan politisi biasanya ditandai oleh lemahnya kapasitas politik di kedua belah pihak. Di satu sisi, seperti dalam kasus Indonesia, meskipun antusiasme untuk pemungutan suara pada pemilihan umum tinggi, kebanyakan pemilih tidak tahu bagaimana meminta akuntabilitas para pejabat yang mereka pilih (Soule 2004: 2). Para pemilih juga tidak memiliki cukup pengetahuan untuk membuat penilaian tentang politisi yang baik karena kurangnya informasi tentang sistem politik baru dan track record politisi (hal. 2-3). Di sisi lain, politisi yang tidak berpengalaman kurang kredibel dalam membuat kebijakan dan bergantung pada penggunaan uang dan 'cara clientelist' untuk menarik para pemilih (Scott, 1972b: 92; Keefer 2004: 26). Di beberapa negara, partai yang baru lebih suka memilih sistem perwakilan proporsional untuk membuat politisi sangat bergantung pada para pemimpin partai politik baik bukan pada dukungan dari konstituen mereka (Sidel 1996; Carothers 2002: 9-14) . Akibatnya, pemilihan umum dan bentuk-bentuk persaingan politik tidak berfungsi dengan tepat.

Rantai akuntabilitas antara legislatif, eksekutif dan penyedia layanan juga terhalang karena kegagalan politisi untuk menyampaikan tujuan pengembangan kinerja yang harmonis dengan kementerian dan penyedia layanan. Dalam kasus Argentina misalnya, para politisi tidak mampu berurusan dengan birokrat senior yang sangat berpengalaman, yang lazim menjalankan kekuasaan yang berlebihan selama periode otoriter (Eaton 2003). Sementara itu, akibat ketidakpastian politik, seperti yang ditunjukkan oleh kasus Indonesia, politisi cenderung untuk memusatkan perhatian mereka pada kepentingan jangka pendek daripada isu-isu jangka panjang (Bank Dunia 2003c; vii). Partai-partai politik di negara-negara demokratis baru biasanya cenderung 'haus kekuasaan': banyak dari mereka ingin bercokol di kantor eksekutif dan gagal mengembangkan budaya oposisi yang kuat di parlemen, membuat kontrol mekanisme antara parlemen dan pemerintah tidak berfungsi. Lebih lanjut, para politisi di parlemen juga cenderung kurang memperhatikan untuk

mengumpulkan informasi secara sistematis tentang kinerja lembaga pemerintah yang akan meningkatkan akuntabilitas mereka (Bank Dunia 2003c: viii).

Praktek pemantauan warga negara terhadap berbagai fungsi birokrasi juga belum bekerja dengan baik. Dalam negara demokrasi baru, warga negara masih belajar cara terbaik untuk menyuarakan harapan mereka pada birokrasi. Sementara, birokrasi pada umumnya masih diliputi oleh budaya otoriter untuk bekerja sebagai pelindung penguasa, bukannya sebagai penyedia layanan publik. Di Indonesia, meskipun meningkatnya kesadaran akan hak-hak publik, ongkos tindakan kolektif untuk menekan birokrasi biasanya tinggi, sehingga mereka lebih suka untuk membayar uang suap yang jauh lebih nyaman, dan sering lebih murah, daripada berjuang untuk hak-hak mereka (Bank Dunia 2003c: viii).

Lebih lanjut kondisi ini diperparah oleh kenyataan bahwa selama masa transisi demokrasi, lembaga yang khusus dirancang untuk memerangi korupsi belum dibentuk. Di banyak negara, lembaga-lembaga biasanya terbentuk ketika situasi korupsi sudah sangat akut, jika tidak lepas kendali.

Pada saat yang sama, kelompok-kelompok pro-reformasi, masyarakat bisnis, dan media pada umumnya lemah, sehingga kegiatan untuk memantau pemerintah menjadi sulit jika tidak mustahil. Kondisi seperti itu memungkinkan pembentukan sistem monopoli dalam struktur pemerintahan, dan membuat korupsi menjadi dilembagakan dalam aktifitas politik dan ekonomi (Johnston 2000b: 10). Kondisi ini biasanya dipelihara dan dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok super kaya swasta yang memberikan sogokan kepada pejabat untuk membentuk undang-undang negara, kebijakan, dan peraturan yang menguntungkan mereka. Bersama dengan para pengambil keputusan yang kuat, kelompok-kelompok ini menjadi 'kelompok kepentingan' dalam korupsi (Kaufmann 2003: 21). Dalam keadaan seperti itu, korupsi adalah masalah tidak hanya sektor pemerintahan, tetapi juga sektor swasta/pasar. Dengan kata lain, korupsi berkaitan dengan penetapan struktur ekonomi-politik dan keterkaitan antara kekuasaan pemerintah dan sektor bisnis (Kaufmann 2003: 21).

Melihat realita itu, mengatasi korupsi dalam transisi-negara berkembang merupakan tantangan yang kompleks dan multidimensi. Akhir sebuah rezim otoriter bukanlah satu-satunya obat mujarab untuk mengatasi masalah. Walau hal ini sangat perlu dan penting, sejumlah inisiatif untuk menjadikan demokrasi efektif mencegah korupsi perlu dilakukan. Di negara-negara demokratis yang matang, perkembangan reformasi tersebut berlangsung untuk waktu yang sangat lama. Proses itu telah terjadi dari abad ke-17, dan biasanya dibentuk oleh beberapa momentum sejarah seperti Magna Carta di Inggris dan revolusi politik di Perancis, bersama dengan proses pembangunan politik dan perluasan partisipasi publik. Negara demokrasi baru mungkin tidak perlu mengikuti lintasan panjang ini. Oleh karena itu, pengembangan demokrasi perlu tindakan untuk mempercepat proses reformasi yang menggerakkan peningkatkan akuntabilitas (Johnston & Kpundeh 2004: 5).

Untuk itu, inisiatif reformasi harus dihasilkan oleh pelaku yang kredibel yang mampu membujuk para elite dan rakyat biasa bahwa reformasi adalah penting dan itu sesuai dengan kepentingan mereka untuk melakukannya (Johnston & Kpundeh 2004). Di banyak negara-negara yang mengalami transisi demokrasi, organisasi masyarakat sipil (CSO) dapat diharapkan untuk mengambil peran ini, sebagian karena di negara-negara ini umumnya masyarakat sipil telah mencatat peran penting selama, dan menjadi katalis untuk, runtuhnya rezim-rezim otoriter (Diamond 1994:

5). Sebagaimana diakui dalam banyak sumber, peran aktor-aktor masyarakat sipil itu sangat penting dalam menjatuhkan rezim-rezim otoriter dan selanjutnya mempengaruhi proses demokratisasi (lihat O'Donnell & Schmitter 1986; Rueschemeyer, Stephens & Stephens 1992; Haynes 1997).

Selain itu, Hayden, Court & Mease (2004: 62-3) berpendapat, dampak CSO peran dalam perumusan kebijakan di negara-negara transisi demokrasi sangat penting karena, seperti didiskusikan diatas, aktor negara lemah atau tidak mampu memainkan perannya dalam memerangi korupsi. CSO mengambil peran terdepan karena aktor pemerintah dan aktor swasta umumnya apatis terhadap agenda anti korupsi karena mereka adalah kelompok kepentingan dalam korupsi. Partai politik juga mungkin tidak selalu ingin memulai agenda antikorupsi, terutama ketika agenda itu berpotensi membahayakan mereka sendiri.

Sementara itu, warga negara biasanya sibuk dengan kepentingan hidup sehari-hari, sehingga mereka mungkin hanya memiliki sedikit kemampuan untuk mengambil tindakan yang signifikan. Dalam hal ini, CSO memiliki posisi sentral dalam menjembatani kesenjangan. CSO sering memainkan peran sebagai mediator antara mereka yang memerintah dan mereka diatur dan meningkatkan tanggung jawab serta respons dari semua pihak (World Bank 2000: 44-5; Cornwall & Gaventa 2001).

Selanjutnya, dalam perspektif yang lebih luas, CSO memiliki karakteristik khas yang memungkinkan mereka untuk menjadi efektif dalam melaksanakan peran dalam memerangi korupsi. Sebagai contoh, sementara partai-partai politik cenderung mewakili kepentingan tertentu untuk mendapatkan akses ke kekuasaan kelembagaan yang kadang-kadang membawa mereka ke sikap oportunistis; dengan cara yang berbeda, CSO umumnya tidak mempunyai niat untuk memperoleh kekuasaan politik, dan karenanya dapat mengungkapkan yang lebih tulus untuk kepentingan publik (Pietrzyk 2003: 42). Dalam keadaan seperti itu, CSO berfungsi sebagai badan independen alternatif untuk menerapkan tekanan untuk mekanisme akuntabilitas dalam struktur hubungan kekuasaan berfungsi.

Dalam jangka panjang, ketika CSO terus gigih dalam memerangi korupsi, mereka dapat merangsang proses demokratisasi yang sukses dan mendorong pembentukan pemerintahan yang baik. Sebagai asosiasi independen, CSO dapat mendorong lembaga-lembaga negara untuk bertanggung jawab dan efektif dalam melaksanakan tugasnya.

## B.2. Apa Peran Organisasi Masyarakat Sipil?

Seperti disebutkan di atas, CSO mempunyai potensi besar dalam memimpin perbaikan mekanisme akuntabilitas dan memberikan kontribusi signifikan pada upaya pemberantasan korupsi. CSO dapat memberikan kontribusi dengan merangsang hubungan kekuasaan yang efektif dan rasional antara negara dan warganya (meningkatkan akuntabilitas vertikal). Mereka dapat meningkatkan tuntutan publik terhadap kinerja negara dan mengorganisir tekanan rakyat untuk membuat negara melayani kepentingan publik. CSO dapat juga berkontribusi dengan mempromosikan *checks and balances* yang efektif antara lembaga-lembaga negara (meningkatkan akuntabilitas horizontal). Mereka dapat menginisiasi kerangka kerja kelembagaan, mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan, dan juga memonitor dan menekan lembaga hukum untuk bertindak melawan pelaku korupsi.

Kegiatan ini biasanya bisa memperbaiki kinerja lembaga, dan juga memberantas korupsi sistemik atau distorsi lain dalam kekuasaan (Fox 2000: 1).

Lebih khusus, seperti yang rinci dalam tabel, CSO dapat berfungsi pada dua tingkatan: Pertama, pada tingkat strategis, dengan memberikan kontribusi bagi penciptaan kebijakan anti korupsi, membuat kerangka hukum dan institusi yang kuat untuk memerangi korupsi, serta mendorong kerja yang efektif dari mekanisme akuntabilitas, dan; Kedua, pada tingkat praktis, dengan mengadakan tindakan populis untuk memantau pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat negara dan lembaga-lembaga, serta memantau pelaksanaan peraturan anti korupsi dan pekerjaan badan-badan anti korupsi.

**Tabel 1 : Aktifitas CSO Pada Kegiatan Antikorupsi**

Level aktifitas	Jenis kegiatan yang mungkin dilakukan
Tingkat strategis (advokasi hukumk dan kelembagaan)	Memprakarsai kode etik bagi pejabat publik dan deklarasi aset; mendorong desentralisasi dan deregulasi; menuntut pembentukan badan-badan anti korupsi; melakukan survei tentang korupsi; melaksanakan dengar pendapat publik dan referendum pada rancangan, ketetapan, peraturan, undang-undang; menjamin kebebasan pers dengan melarang sensor dan mendorong keberagaman kepemilikan media; mempromosikan berkualitas tinggi kompetisi politik melalui pemilihan yang bebas dan adil; pendidikan moral publik.
Tingkat praktis (pengawasan sosial)	Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk bergerak; menaikkan standar dan harapan publik kinerja negara; pemantauan kinerja lembaga hukum (polisi, auditor, ombudsman, hakim, pengacara, jaksa penuntut umum); penerbitan laporan investigasi; melakukan pembangunan kapasitas bagi antikorupsi pemangku kepentingan; mengatur tindakan class action; melindungi <i>whistle blower</i> ; menjamin akses publik terhadap informasi pemerintah; mendorong transparansi dalam pemerintahan; pemantauan kinerja pemerintah dalam bidang-bidang seperti skala besar penawaran pengadaan publik; menggunakan perangkat berbasis di internet untuk transparansi, pengungkapan kasus korupsi , menyebarkan informasi tentang kelakuan pejabat.

Sumber: disusun oleh penulis, diadaptasi dari Kpundeh (2005).

Aktifitas di tingkat strategis adalah kegiatan yang berdampak tidak langsung dan kurang segera berimplikasi pada penghapusan korupsi. Namun aktifitas dalam level ini sangat penting untuk menyusun kerangka pemberantasan korupsi. Dalam level ini, CSO harus mampu menganalisis masalah penyebab korupsi dan menawarkan solusi alternatif bagi para pembuat kebijakan. Selain itu, harus diingat bahwa upaya untuk memerangi korupsi memerlukan ketersediaan peraturan perundang-undangan yang kuat, tanpanya upaya pemberantasan korupsi tidak akan efektif -bahkan kontraproduktif. Oleh karena itu, CSO harus merangsang (dan kadang-kadang memberi dukungan) politisi dan pembuat kebijakan untuk membuat peraturan dan kebijakan antikorupsi. Terlepas dari ini, para CSO juga perlu untuk mendesak pembentukan lembaga anti korupsi yang kuat yang ditugaskan untuk memeriksa dan menghukum pemegang kekuasaan yang menyimpang.

Pembentukan lembaga seperti ini penting karena biasanya kinerja lembaga peradilan konvensional terlalu buruk dan mereka justru mendukung kelompok-kelompok korup.

Meskipun demikian, aktifitas pada tingkat strategis harus disertai oleh aktifitas pada level praktis. Penciptaan kerangka hukum dan kelembagaan hanya akan berhasil jika warga mengorganisir diri secara efektif dalam mengawasi pelaksanaan peraturan dan pekerjaan badan-badan anti korupsi. Aktifitas pada level praktis adalah kegiatan yang secara langsung dan segera dampak pada korupsi. Pada tingkat ini, CSO dapat berfungsi sebagai badan independen yang memantau, meneliti dengan cermat, mendeteksi, dan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan, dan mereka mungkin merangsang kerja yang efektif rantai akuntabilitas. Dalam hal ini, seperti yang disarankan oleh Fox (2000), CSO dapat mendorong akuntabilitas negara dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan, menaikkan standar dan harapan publik kinerja negara, dan melakukan tekanan politik. Peran pengawasan yang telah dimainkan oleh CSO di beberapa negara terbukti telah mampu mengurangi kemungkinan korupsi. Seperti yang dilaporkan oleh Transparency International dan beberapa peneliti, CSO di seluruh dunia telah melakukan dengan baik untuk melawan korupsi, dengan mendeteksi dan mengungkapkan kasus korupsi, serta membawa kasus korupsi itu ke pengadilan (TI 1997 & 1998; Gonzalez de Asis 2000; Paus 2000).

Dalam memainkan permainan ini, CSO tidak perlu harus melepaskan diri dari proses pemerintahan. Sebaliknya, mereka mungkin juga berpartisipasi dalam berbagai dinamika hubungan antara pemerintah dan warga negara. Sebagai contoh, dalam studinya pada evaluasi proyek Bank Dunia di beberapa negara, Fox (1997) menemukan bahwa CSO dapat memberikan kontribusi pada peningkatan efektivitas anti-kemiskinan, sementara pada saat yang sama mereka juga mengawasi pelaksanaan proyek. Demikian pula, pemantauan dan partisipasi sosial yang dirangsang oleh CSO telah terbukti penting dalam mencegah korupsi dalam proyek Bank Dunia yang lain (Penanggulangan Kemiskinan Strategi-PRS) di beberapa negara (Barbone & Sharkey 2006).

Meskipun memiliki potensi, usaha CSO tersebut mungkin menghadapi resistensi dari para elite dan pemimpin politik. Oleh karena itu, CSO perlu menjadi profesional dan berpengetahuan untuk dapat melawan tekanan-tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan itu. Selain itu, CSO tidak bisa bekerja sendirian dalam memerangi korupsi. Mereka membutuhkan sebuah koalisi untuk mencapai yang lebih luas dan dampak yang lebih luas dan signifikan. Untuk alasan ini, CSO harus membuat usaha jangka panjang upaya berkelanjutan untuk mendorong semua stakeholder untuk membangun tindakan kolektif. Media, akademisi, sektor bisnis dan kelompok-kelompok agama adalah partner yang dapat terlibat untuk membangun sebuah fokus anti korupsi. Hal ini pada gilirannya dapat mendorong para elite dan politisi untuk memiliki kepentingan dalam reformasi karena semua dari mereka akan mendapatkan keuntungan dari popularitas, citra internasional yang baik, legitimasi, dan meningkatkan pembangunan untuk kelangsungan hidup politik mereka sendiri (Johnston & Kpundeh 2005: 162-3).

## C. PENUTUP

Pembahasan di atas menunjukkan argumen bahwa, demokratisasi sendiri bukanlah obat mujarab untuk menghentikan korupsi. Negara-negara demokratis

baru memiliki sistem akuntabilitas yang rusak selama masa otoriter dan tidak efektif untuk mencegah korupsi. Belum selesainya proses konsolidasi demokrasi, bersama dengan lemahnya fungsi politisi, birokrasi, dan sektor pasar, memberikan kesempatan bagi CSO untuk memainkan peran penting untuk mengisi kekosongan kepemimpinan dalam melawan korupsi.

Peran CSO dalam menangani korupsi tidak terbatas untuk menjadi pengawas untuk setiap penyelewengan di sektor negara, tetapi juga menjadi pendukung kelancaran setiap pertanggungjawaban rantai dalam sistem pemerintahan. Dengan kata lain, CSO tidak hanya dapat meningkatkan resiko korupsi dengan melakukan monitoring eksternal dan membawa tokoh-tokoh yang korup ke pengadilan, tetapi dapat juga mengurangi kemungkinan korupsi dengan memulai reformasi system hukum dan perubahan kebijakan. Hal ini pada gilirannya bisa membuat CSO menjadi faktor yang kuat sebagai penentu dalam keberhasilan proses konsolidasi demokrasi di negara-negara demokratis baru.

## DAFTAR RUJUKAN

- Ackerman, S.R, (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bird, R.M. and Wallach, C.I. (1994), "Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues," Discussion Paper no. 241, World Bank, Washington, D.C.
- Diamond L., 1999, *How to stop corruption*, Hoover Digest, No. 3
- Diamond L. and KIM, Byung-Kook. (2000), *Consolidating Democracy in South Korea*. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Edwards, M. and Hulme, D. (eds), (1996), *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post War World*, West Hartford Connecticut USA: Kumarian Press.
- Fleischer, D. (1997), *Political Corruption in Brazil*, Crime, Law, and Social Change, Vol. 25, pp. 300-5
- Fox, J. (2000), 'Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion', a paper Presented at seminar of "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, May 8-9.
- Gray, C.W. and Kaufman, D. (1998), 'Corruption and Development', Finance & Development, Vol. March, pp. 7-10.
- Harriss-White, and White, G. (1996) 'Corruption, Liberalisation and Democracy', IDS Bulletin, Vol. 27 No. 2.
- Hope, K.R. Sr., and Chikulo, B. (eds.) (2000), *Corruption and development in Africa*, London: Palgrave.
- Hornick, R. N. (2001), 'A Foreign Lawyer's Perspective on Corruption in Indonesia', Woodrow Wilson International Center For Scholars Report, Vol. December No. 100 (Asia Program Special Report), pp. 9-12.
- Jackson, K. D. and Lucian Pye (eds), (1978), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley, University California Press.
- Johnston, M. (2000a), *Corruption and Democracy: Threats to Development, Opportunities for Reform*, Hamilton, NY: Colgate University [online, accessed 15 March 2007, available at: <http://anticorr.ru/archive/Corruption%20and%20Democracy.pdf>].
- Johnston, M. (2000b), 'Corruption and Democratic Consolidation', revision edition of paper presented at the Conference of "Democracy and Corruption" Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies Princeton University, March 12, 1999.
- Johnston, M. (ed.) (2003), *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America.
- Keefer, P. (2002), The political economy of corruption in Indonesia [Online, accessed 12 April 2007, available at:  
<Http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/KeeferIndonesia.pdf>]
- King, D. (2000), 'Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?', Journal of International Affairs, Vol. 53 No. 2, pp. 603-624.

- Klitgaard, R., Abaroa, R.M. and Parris, H.L. (2000), *Corrupt Cities, A Practical Guide to Cure and Prevention*, California: Institute for Contemporary Studies-World Bank Institute.
- Moran, J. (1999), 'Patterns of corruption and development in East Asia', Third World Quarterly, Vol. 20 No 3, pp. 569-587.
- Moran, J. (2001), 'Democratic transitions and forms of corruption', Crime, Law and Social Change, Vol. 36 No. 4, pp. 379-393.
- Nickson, R. A. (1996), "Democratisation and Institutional Corruption in Paraguay". In Walter Little and Eduardo Posada-Carbó, eds., Political Corruption in Europe and Latin America. New York: St. Martin's Press, pp. 237-266.
- Pietrzik, D.I. (2003), 'Democracy or Civil Society?', Politics, Vol. 23 No. 1, pp 38-45.
- Prud'homme, R. (1995), 'The Dangers of Decentralization', World Bank Research Observer, Vol.10 No. 2, pp. 201-220.
- Salamon, L. and Anheier, H. (1996), *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester: Manchester University Press.
- Scholte, J.A. (2004), 'Civil Society and Democratically Accountable Global Governance', Government and Opposition, Vol. 2004, pp. 211-233.
- Shah, A. and Schacter, M. (2004), 'Combating corruption: look before you leap', Finance & Development, Vol. 41 No. 4 (December), pp. 40-3.
- Shigetomi, S. (ed.), (2002), *The State and NGOs, Perspective from Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Seligson, (2002), 'The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries', The Journal of Politics, Vol. 64 No. 2, pp. 408-433.
- Soule, S. (2004), 'A Rising Tide in Indonesia: Attempting to Create a Cohort Committed to Democracy Through Education', Paper presented at the Midwestern Political Science Meeting, Chicago, April 14-17, 2004.
- Tanzi, V. (2000), *Policies, institutions and the dark side of economics*, Cheltenham, UK; Northampton, Mass., USA: E. Elgar.
- TI (Transparency International), (2006), Corruption Perceptions Index 2006, [Online, accessed 24 March 2007, available at <http://www.ti.org/TICorruptionPerceptionIndex.htm>].
- Treisman, D. (2000), 'The Causes of Corruption: A Cross National Study', Journal of Public Economics, Vol 76 No. 3, pp. 399-457.
- Treisman, D. (1999), 'Decentralization and Corruption: Why are Federal States Perceived to be More Corrupt', Paper prepared for the presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 1999.
- Turner, M. & Hulme, D. (1997), *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, New York: Palgrave.
- Wei, S. (1998), 'Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?', paper presented at the Workshop on Integrity in Governance in Asia, organised by the United Nations Development Program and the Transparency International Thailand Chapter, held in Bangkok, June 29-July 1, 1998.
- Welch, C.E. Jr. (ed), (2000), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington DC: World Bank.
- World Bank (2003), *Indonesia, Maintaining Stability, Deepening Reforms*, Jakarta, World Bank Report No. 25330-IND.
- World Bank (2004a), *Combating Corruption In Indonesia Enhancing Accountability For Development*, Jakarta: World Bank Report No. 27246-IND.
- World Bank, (2004b), Citizen Participation in National Governance: The role of civil society in devising and implementing anti-corruption strategies [online, accessed 21 March 2007, available at: [http://www.worldbank.org/wbi/governance/ac\\_courses.htm](http://www.worldbank.org/wbi/governance/ac_courses.htm)].
- World Bank Institute (2005), *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, Washington DC: WBI.

**THE MEDIA'S PARADOX TOWARDS DEMOCRACY**  
**A Case of the Clash Between Media Indonesia and Vivanews in**  
**Munas Golkar 2009**

**Hernawan Bagaskoro Abid**

**Abstrak**

*Persaingan antara Aburizal Bakrie dan Surya Paloh dalam menduduki kursi ketua umum Golkar tidak hanya terjadi di internal partai Golkar saja. Lebih dari itu, persaingan ini dibawa ke hadapan public dengan terlibatnya Media Indonesia Grup yang dimiliki oleh Paloh dan Vivanews yang dimiliki oleh Bakrie. Kedua perusahaan media tersebut berlomba-lomba untuk mencuri perhatian publik untuk mengkampanyekan pemiliknya. Hal ini menyebabkan media yang seharusnya netral, non-partisan dan independen hanya menjadi alat dari kekuasaan, tak ubahnya seperti peran militer di masa lalu. Oleh karena itulah, kehadiran media yang dianggap sebagai pilar keempat demokrasi patut untuk dipertanyakan. Semakin besarnya kekuatan yang dimiliki oleh media menjadi sebuah paradoks dari nilai-nilai demokrasi itu sendiri, dimana semakin kuat suatu media maka ia dapat dengan mudah dijadikan alat oleh pemiliknya untuk mengebiri nilai-nilai demokrasi yang melahirkannya. Dalam Munas Golkar yang telah selesai digelar tersebut, publik benar-benar dicekoki dengan segala macam pemberitaan tentang persaingan dalam munas walaupun hal itu bukanlah sesuatu yang urgent atau berpengaruh secara signifikan terhadap kehidupan mereka.*

*Keywords:* paradox, public sphere, media, ownership.

**A. PENDAHULUAN**

Sometimes people need tools to deal with their world. They need to know what happened beyond their sight. They have curiosity to recognize anything happened in the other countries, other places and other continents. With the great innovation of technology since the 19<sup>th</sup> century, people are now connected to each other with the help of media, including newspaper, magazine, television and significantly, internet. Dennis Mc.Quail as quoted by Littlejohn on *Theories of Human Communication* (2008: 287) stated that one of media's metaphors is media as a window: media enable us to see our environment quickly. The media is a tool for the people to see the world, the same function as a telescope used by scientists. All things which are showed in the media seem like realities and truth for a lot of people. They believe it, rely on it, and unluckily---sometimes---fooled by it.

Nowadays politics is in the age of mediation (Hill, 1995). While, in the other hand, political events, behaviors and politicians' statements are news-worthy so that the media loves them so much. For some people who believed that democracy is a noble heritage for the human being, the presence of the media is a must. It becomes the existence of the freedom of speech. And so it is now in Indonesia.

The years the media in Indonesia living in oppression and fears had been left behind a long time ago along with the fall of the Soekarno's regime and the New Order of Soeharto's regime. Along with this rise of the 1998's Reform the media now has been transforming from a David into a Goliath. From an underestimate and powerless thing into the most feared feature in the modern world. It becomes an equal rival for the government when we talk about how powerful it is. For some cases, the media even more influencing for the people than the government itself.

Do the media really support the democracy as it should be? Does the growth of the democracy depend on how free the media are? Or is it just a paradox that has been blown by the media itself to strengthen their product in a particular way? This paper will analyze the roles of the media as one of the main features in the world of democracy in Indonesia. This paper will also provide some political cases for the examples to draw the problems of the media's paradox in Indonesia. To limit the discussion about the topic, the writer choose to limit the case only on the campaign for the National Congress (*Musyawarah Nasional* –later we call it *Munas*) Golkar, stands for *Golongan Karya*, which is one of Indonesian biggest party –*though it never be proclaimed as a party*-- along with Demokrat and PDI Perjuangan. The campaign involves two popular media's owners; they are Aburizal Bakrie and Surya Paloh. Bakrie owns several media firms such as AnTV and TVOne, while Paloh has been famous for his MetroTV and Media Indonesia newspaper.

Later, in the progress of the analysis, I will use the fight between those two major entrepreneurs to compete in *Munas* as an example of how the media goes wrong and disoriented. I will argue that it is still debatable whether the rise of media would get along and strengthen the rise of democracy. It can be on the contrary that the rise of media capitalism would endanger and decline the values of democracy itself.

## B. PEMBAHASAN

The media is a part of mass communication. Media has several functions in people daily activities in the modern world. The four major functions according to Laswell and Wright (1948) on *The Functions of Mass Communication* are:

- 1) Surveillance of the environment
- 2) Correlation of the parts of the society in responding to its environment
- 3) Transmission of the cultural heritage
- 4) Entertainment

We agree that Golkar is a big political party in Indonesia, and thus it is important to socialize its congress as the third function Laswell has stated; to correlate between what happened in Golkar as a part of society and people who own the *public sphere*.

The term "*public sphere*" was firstly announced and elaborated by Jurgen Habermas in the end of 1989. The public sphere is an area in social life where people can get together and freely discuss and identify societal problems, and through that discussion influence political action. It is "*a discursive space in which individuals and groups congregate to discuss matters of mutual interest and, where possible, to reach a common judgment.*" The public sphere can be seen as "*a theatre in modern societies in which political participation is enacted through the medium of talk*" and "*a realm of social life in which public opinion can be formed*" (Habermas, 1992: 437).

The media should consider the public sphere in every step it takes. It should recognize of what Habermas noted as "*giving people what they want*". And it is very ironic to say that the media we are talking about here are not even care about this public sphere. In the run of campaigns between Aburizal Bakrie and Surya Paloh, two sides of media firms are in a very tight competition to promote their owners. Those two media firms are Vivanews which includes AnTV and TVOne and Media Group which has been famous of its Metro TV.

Before we analyze the case, it is better for me to give short resume of Aburizal Bakrie and Surya Paloh as the owners of their firms.

### **B.1. The Two Competing Candidates in *Munas Golkar***

They are four official candidates in *Munas Golkar*, but I will only resume two candidates so that it would be relevant to the topic. The other two candidates who are not resumed here are Yuddy Chrisnandi and Hutomo Mandala Putra.

#### **B.1.a. Aburizal Bakrie**

Ir. H. Aburizal Bakrie was born in Jakarta at November 15<sup>th</sup>, 1946. He is the first son of Achmad Bakrie, a founder of Bakrie's Group. *Ical*, his nick name, is a great entrepreneur who is also the Coordinating Minister of People Welfare under President Susilo Bambang Yudhoyono's cabinet. Previously, he was appointed by the president to hold the Monetary Ministry in the same cabinet, but his position was changed on a reshuffle held by the president at 5 December, 2005.

Before hold his position as a minister, Bakrie was the leader of *Kadin (Kamar Dagang Indonesia)*, Indonesian Industrial Chamber) for ten years since 1994 until 2004. Nearly at the same time, in 1998, he was also the president of Asean Chamber of Commerce and Industry. Not only in business, Bakrie had several careers in organization, political party and legislative. He was a member of ICMI (*Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia*, Indonesian Moslem Thinkers) and MPR (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*, House of Representatives). According to Globe Asia, Bakrie was the richest person in South-East Asia in 2008. He beat Robert Kwok (Malaysia), Ng Teng Fong (Singapore) and Chaleo Yoovidya (Thailand).

#### **B.1.b. Surya Paloh**

Surya Dharma Paloh, popular as Surya Paloh, was born in Kutaraja, Banda Aceh at 16<sup>th</sup> July, 1951. Paloh was the founder of former Prioritas, a newspaper which forced by the New Order's regime to end their publishing. With the help of 1998's reform, Paloh declared his *same-old-brand-new* business, Media Indonesia. Media Indonesia grew up rapidly just like the former Prioritas, but with no oppressing regime ruling so that it can survive the days.

Later, Paloh established his phenomenal "product" under the Media Group, Metro TV. It was very phenomenal when it was launched because Metro didn't sell anything but news. Unlike other channels which sold too much entertainment and fancies, Metro gave its audiences news and news, with its unique packaging.

### **B.2. Some Articles from Both Media Group and Vivanews**

It is very nonsense to argue that the media in Indonesia today doesn't support the growth of democracy without evidences. Supposedly, I have to use some records from Metro TV, TVOne and AnTV, but due to the effectivity of the paper I wrote I have to be realistic that it is easier and more effective to use only the articles from Media Indonesia as a representative of Paloh's Media Group and articles from Vivanews.com which represents Bakrie's Vivanews. Here I attach some articles to empower my thesis later:

## B.2.a. Articles of Media Indonesia

### 1. Breathing in a Mud

BERNAFAS DALAM LUMPUR

25 September 2009

Sudah tiga tahun lebih musibah semburan lumpur lapindo di Porong, Sidoarjo, Jawa Timur terjadi. Dan sampai detik ini juga, persoalan ganti rugi belum tuntas. Persoalan bertambah miris manakala aparat setempat baru-baru ini mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan atau SP3. Dengan demikian musibah yang menghancurkan rumah dan kehidupan warga setempat dianggap selesai. Benarkah demikian?

Ternyata tidak. Baru-baru ini Tim Kick Andy menyambangi beberapa desa yang menjadi korban seperti, Kedung Bendo, Siring, Besuki, Tanggul Angin dan sekitarnya. Ternyata banyak kisah sedih terutama yang dialami para korban semburan Lumpur lapindo.

Ibu Tuini misalnya. Wanita paruh baya ini saat ini tinggal di sebuah gubuk yang sangat tidak layak di dusun Kedung Kampil, Porong. Gubuk yang hanya berukuran sekitar 3 X 4 meter itu ia dan anak dan cucunya harus tinggal. Sambil bercucuran airmata ia mengeluh dan tidak tahu sampai kapan penderitaanya harus berakhir. Ia mengaku, memang sudah mendapatkan ganti rugi sebesar 20 persen, Uang itu ternyata sudah habis buat mengontrak rumah. Ia berharap akan segera mendapat sisa ganti rugi sebesar 80 persen. Dan, disinilah pokok persoalannya. Ternyata sisa ganti rugi sebesar 80 persen, oleh PT Minarak Lapindo Brantas dicicil Rp 15 juta per bulan. Dan itu pun tersendat-sendat pembayarannya. Akibatnya banyak korban lumpur lapindo yang kesulitan membeli rumah atau tanah, karena uangnya tidak mencukupi.

Cerita sedih juga dialami Purwanto. Warga Kedung Bendo ini sampai detik ini bahkan belum mendapat ganti rugi sepeser pun. Bapak sebelas anak ini juga tidak tahu kenapa sampai sekarang belum mendapat ganti rugi, padahal semua berkas yang diminta PT Minarak Lapindo Brantas sudah dipenuhi. Akibatnya hidupnya seolah digantung selama tiga tahun. Dia tidak bisa bekerja keluar kota, karena takut kalau ada panggilan sewaktu-waktu untuk penyelesaian ganti rugi. "Sampai kapan saya harus menunggu. Dan, saya sampai tidak mau bertemu dengan orang-orang lapindo. Kalau melihat mukanya saya langsung emosi." Ujarnya geram.

Lain lagi kisah Harwati. Ibaratnya sudah jatuh tertimpa tangga pula. Ibu dua anak ini kini harus menjadi tukang ojek motor untuk menghidupi kedua anak dan orangtuanya. Semenjak suaminya, Muhtadi meninggal akibat stress karena memikirkan rumahnya yang terendam lumpur ia harus menjalani profesi yang tak pernah ia bayangkan sebelumnya yaitu menjadi tukang ojek motor. "Apa boleh buat. Saya harus melakukan pekerjaan ini demi kedua anak saya," ujarnya sambil menangis. Dan, Harwati yang kini janda dua anak itu tidak tahu sampai kapan ia harus bertahan.

Masih banyak kisah penderitaan korban Lumpur lapindo lainnya. Selain masalah ganti rugi yang tersendat-sendat, juga ada sejumlah petani yang sawahnya rusak dan gagal panen akibat luapan lumpur. Sekitar 30 hektar sawah petani di daerah Besuki rusak sampai sekarang. Dan, yang lebih menyakitkan bagi petani termasuk Muhamad Irsyad, sawah mereka yang rusak itu tidak mendapatkan ganti rugi karena berada di luar peta. Baik PT Minarak Lapindo Brantas dan pemerintah menolak memberikan ganti rugi.

Sudah sepantasnya para korban lumpur lapindo itu segera mendapat uluran tangan. Mereka tidak hanya menderita kerugian material saja. Menurut sosiolog Thamrin Amal Tomagola, para korban lumpur lapindo ini juga menderita bathin akibat tercerabut dari akar keluarga karena tercerai berai dari kampung halamannya. Rumah tinggal bagi warga desa, bukan hanya seonggok benda yang bisa diperdagangkan. Bagi mereka rumah tinggal adalah warisan pusaka dari leluhur yang harus dijaga dan dilindungi. (end )

### 2. Eight Hundred Surya Paloh's Supporters Take Off from Bali

Munas Golkar

800 Pendukung Surya Paloh Berangkat dari Bali

Senin, 05 Oktober 2009 10:10

**DENPASAR--MI:** Rombongan Munas Partai Golkar yang akan memilih calon Ketua Umum Golkar, Surya Paloh, Senin (5/10) pagi, berangkat dari Bandara Ngurah Rai Denpasar.

Juru bicara tim sukses Surya Paloh, Laurens Tato, mengatakan, jumlah rombongan yang hari ini berangkat ke Riau melalui Bandara Ngurah Rai Denpasar sebanyak 800 orang. Dari jumlah tersebut yang memiliki hak suara hanya 405 orang.

Sisanya adalah anggota tim sukses, panitia, pengurus partai dari provinsi dan kabupaten masing dari seluruh Indonesia, serta sanak keluarga yang akan ikut memberikan dukungan moril kepada calon Ketua Umum Golkar, Surya Paloh. "Mereka berasal dari berbagai DPD I dan DPD II Golkar dari seluruh provinsi yang datang secara acak untuk berkumpul di Bali sebelum berangkat ke Riau," ujarnya.

Menurutnya, dengan jumlah hak suara yang berada di kubu Surya Paloh sebanyak 405 orang, maka sebenarnya kubu Surya Paloh telah mengantongi 70% suara dari seluruh peserta Munas dalam pemilihan Ketua Umum Golkar periode 2009-2014. Sebelum diberangkatkan ke Riau, pengurus Golkar yang memiliki hak suara dikarantina di Westin Hotel Nusa Bali sejak Sabtu (3/10). Selama karantina tersebut, para kader Golkar yang akan memilih Surya Paloh diberi pembekalan oleh beberapa pakar dan pengamat politik tentang pentingnya memilih figur ketua umum Golkar periode 2009-2014.

Beberapa di antaranya adalah pengamat politik kawakan, Eep Saefullah Fatah, budayawan Garin Nugroho, musisi Franki Sahilatua, serta rohaniawan Romo Beni Setiawan. Pembekalan tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman agar para pengurus Golkar yang memilih Surya Paloh tidak terombang-ambing memilih kandidat lain dengan iming-iming politik uang.

Rombongan yang berangkat dari Bandara Ngurah Rai menggunakan enam pesawat carteran yang dibagi dalam dua kelompok terbang menuju Riau. (OL/OL-04)

### 3. Surya Paloh Will Not Forbid Fellows to be Minister

Munas Partai Golkar

Surya Paloh tidak Larang Kader Jadi Menteri

Selasa, 06 Oktober 2009 22:20 WIB

**PEKANBARU--MI:** Jika terpilih sebagai Ketua Umum DPP Partai Golkar, Surya Paloh tidak akan melarang apabila kader partai diangkat menjadi menteri atau jabatan lain di pemerintahan, walaupun secara resmi Partai Golkar bersikap independen.

"Jika terpilih (sebagai ketua umum), Pak Surya Paloh dipastikan tidak akan melarang apabila ada kader yang diangkat untuk menempati posisi tertentu di pemerintahan, termasuk di kabinet. Tetapi juga tidak akan meminta-minta agar ada kader yang duduk di pemerintahan," kata Anggota Tim Sukses Kandidat Ketua Umum DPP Partai Golkar Surya Paloh, Sugeng Suprawoto di sela-sela Munas ke-8 Partai Golkar di Kabupaten Kampar, Riau, Selasa (6/10).

Dia mengemukakan, menempatkan atau tidak menempatkan kader Golkar di pemerintahan sepenuhnya menjadi kewenangan presiden. Pihaknya akan menghargai apabila ada kader Golkar duduk di pemerintahan. "Hanya saja, keberadaan kader Golkar di pemerintahan itu ibaratnya hibah," katanya.

Namun dia mengatakan, karena kader itu sudah dihibahkan, maka secara organisatoris tidak lagi mewakili partai. Hal itu menguntungkan bagi pemerintah maupun kader itu agar bisa menjalankan tugasnya secara baik dan tidak ada konflik kepentingan antara jabatannya di pemerintahan dengan posisinya di partai.

Untuk lebih menjamin tidak adanya konflik kepentingan, maka apabila kader yang diangkat di posisi tertentu di pemerintahan masih menjabat posisi di kepengurusan, harus melepas posisinya di partai.

Mengenai sikap politik partai apabila terpilih sebagai ketua umum, Golkar akan independen dan berada di luar pemerintahan, Sugeng mengemukakan, sikap politik itu untuk menjamin demokratisasi terus berjalan secara baik di Indonesia karena adanya kontrol dari partai.

"Kalau semua partai berada dalam koalisi pemerintah, siapa yang melakukan kontrol kepada pemerintah. Siapa yang menjamin adanya demokrasi tetap bisa berjalan secara baik," katanya.

Karena itu, dia mengatakan, sikap politik Golkar yang akan independen itu merupakan jaminan bahwa demokrasi di masa depan akan bisa berjalan secara baik. Tanpa adanya partai yang mengontrol pemerintahan, tidak ada jaminan bahwa demokrasi akan bisa berlanjut.

Namun, Sugeng mengatakan, sikap independen Golkar itu bukan berarti menjadi oposisi. "Sikap kritis kita tentu melalui mekanisme yang sudah ada, yaitu parlemen. Kita akan memperkuat fraksi di parlemen agar bisa lebih efektif dan optimal menjalankan tiga fungsi dan tugas parlemen, yaitu anggaran, legislasi, dan pengawasan," katanya. (Ant/OL-03)

## B.2.b. Articles of Vivanews.com

### 1. Only West Sumatra Supports Paloh

Aburizal Bakrie Tak Terbendung

#### Hanya DPD Sumatera Barat yang mendukung Surya Paloh.

Selasa, 6 Oktober 2009, 21:37 WIB

**VIVAnews** - Aburizal Bakrie terus mendapat dukungan dari Dewan Pengurus Daerah (DPD) I dan organisasi massa Golkar untuk menjadi Ketua Umum. Pemberian dukungan untuk Aburizal Bakrie itu tidak sekencang yang mengalir ke Surya Paloh.

Dari enam pandangan umum yang disampaikan empat DPD dan satu ormas Golkar, AMPG (Angkatan Muda Partai Golkar), hanya DPD Sumatera Barat yang mendukung Surya Paloh. Hal itu disampaikan di arena Munas VIII Golkar, Hotel Labersa, Pekanbaru, Riau, Selasa, 6 Oktober 2009.

Empat pandangan umum DPD I Golkar yang secara tegas mendukung Aburizal Bakrie itu yakni dari Provinsi Gorontalo, Sulawesi Tenggara, Jambi, dan Papua. Dukungan untuk Aburizal juga ditegaskan Ketua AMPG Yorris Raweyai.

"AMPG mendukung Aburizal Bakrie untuk menjadi ketua umum dan didampingi bapak Akbar Tandjung untuk menjadi ketua dewan penasehat," ujar Yorris.

Papua yang sempat disebut-sebut mendukung Surya Paloh, ternyata secara blak-blakan menyatakan dukungannya kepada Aburizal Bakrie. Papua merupakan provinsi terakhir yang menyatakan pandangan umum dan dukungan.

"Kami secara tegas mendukung Aburizal Bakrie sebagai ketua umum Golkar," kata Ketua Golkar Papua.

### 2. Aburizal is Very Optimistic to Win in a Single Turn

*Aburizal Yakin Menang Satu Putaran*

Dia menyebut ada 356 pemilihnya. Dari 42 DPD I dan 10 ormas, 27 suara menunjuk Aburizal.

**VIVAnews** -- Calon Ketua Umum Golkar, Aburizal Bakrie, menyampaikan keyakinan untuk meraih kemanangan dalam Musyawara Nasional Partai Golkar ke VIII di Pekanbaru, Riau. Sampai hari ketiga munas ini, Aburizal berkeyakinan akan memenangkan pemilihan ketua umum ini.

Dia mengatakan sudah mendapat dukungan 356 pemilik suara yang sah. "Ini sudah confirm. Tetapi, di bilik suara ya hanya dia dan Allah yang tahu siapa yang dilihnya," kata Aburizal. Dalam munas yang berlangsung sejak 5 Oktober 2009 ini, Aburizal bersaing dengan Surya Paloh, Hutomo Mandala Putra, dan Yuddy Chrisnandi.

Memasuki tahap pemandangan umum DPD I pada Selasa 6 Oktober 2009, Aburizal sudah mengantongi dukungan dari 27 DPD I dan delapan ormas, sedangkan Surya Paloh mendapat 7 dukung dan DPD I, sisanya tujuh DPD I dan dua ormas masih belum menentukan pilihannya. Dari sini memang suara Aburizal terlihat sangat melampaui pesaingnya.

Namun, Aburizal mengatakan tahap pemandangan umum itu belum menjamin selesainya munas. "Itu masih belum final," katanya. Malam ini, katanya, akan berlangsung pencalonan ketua umum. "Berlangsung secara bebas dan rahasia," katanya.

Aburizal mengatakan, jika dalam tahap pencalonan itu ada salah satu calon yang dipilih oleh lebih dari 50 persen pemilih (total pemilih adalah 539 suara) maka dia akan ditunjuk sebagai ketua umum. "Jika tidak maka yang berhak maju ke tahap berikutnya adalah calon yang memperoleh minimal 30 persen suara," katanya.

Jika dibandingkan dengan dukungan yang disebutkannya itu, maka Aburizal sudah mendapat suara melebihi 50 persen. Apakah itu berarti dia akan menang satu putaran? "Saya harus yakin satu putaran, kalau bukan saya yang yakin ya siapa lagi. Tetapi saya tetap berdoa," katanya.

### 3. Supports for Aburizal Bakrie Are Undeniable

Peta Kekuatan Calon Ketua Umum Golkar  
Dukungan pada Aburizal Bakrie semakin tak terbendung.  
Rabu, 7 Oktober 2009, 00:12 WIB

**VIVAnews** - Sesi pandangan umum Partai Golkar membuka peta dukungan calon ketua umum. Sementara, Aburizal Bakrie unggul dibanding Surya Paloh.

Berikut Dewan Pimpinan Daerah yang mendukung Aburizal Bakrie:

1. DPD Riau
2. DPD Irian Jaya Barat
3. DPD Kepulauan Riau
4. DPD Kalimantan Timur
5. DPD Kalimantan Tengah
6. DPD Maluku Utara
7. DPD Sulawesi Utara
8. DPD Sulawesi Barat
9. DPD Bali (plus 10 DPD II di Bali)
10. DPD Maluku
11. DPD Bengkulu
12. DPD Sulawesi Tengah
13. DPD Lampung
14. DPD Bangka Belitung
15. DPD Nusa Tenggara Timur
16. DPD Gorontalo
17. DPD Sulawesi Tenggara
18. DPD Jambi (plus 10 DPD II)
19. DPD Papua (plus 29 DPD II)
20. DPD DKI Jakarta (4 DPD II)

Organisasi massa yang mendukung Aburizal adalah:

1. AMPI
2. KPPG
3. MDI
4. Kosgoro
5. MKGR
6. HWK
7. Satkar Ulama
8. AMPG

Sementara pendukung Surya Paloh adalah:

1. DPD Aceh (plus 19 DPD II)
2. DPD Sumatera Utara
3. DPD Jawa Barat
4. DPD Kalimantan Barat
5. DPD DKI (DPD I + 1 DPD II)
6. DPD Kalimantan Selatan (13 DPD II)
7. DPD Sumatera Barat

Beberapa pemilik suara belum bersikap, yakni:

1. DPD Jawa Timur
2. DPD Banten
3. SOKSI (organisasi massa)
4. DPD Sulawesi Selatan
5. DPD Nusa Tenggara Barat
6. DPD Sumatera Selatan
7. DPD Jawa Tengah (35 DPD II)
8. DPD Daerah Istimewa Yogyakarta
9. Al Hidayah (organisasi massa)

Terdapat 538 suara yang berhak memilih dalam Munas ini. Satu suara milik DPP, 33 milik DPD Golkar dari 33 provinsi, 492 suara DPD tingkat II dan 10 organisasi massa pendiri dan didirikan Golkar. Sejauh ini terdapat empat calon ketua umum yakni Aburizal Bakrie, Surya Paloh, Yuddy Chrisnandi dan Tommy Soeharto. Namun sesi pandangan umum membuktikan hanya Aburizal dan Surya Paloh yang tampak meraih dukungan.

### B.3. The Analysis of the Articles

I will start the analysis on the Media Indonesia's (MI) articles first and then I will continue to analyze Vivanews' articles. As I have listed above, I have attached five samples on both sides (from point A until E). In the MI's first article (A), MI tries to raise a *same-old-brand-new* issue of the East Java's Mud. As we knew, Bakrie is accused to be involved in this accident though it was not proved to be true in front of the court. This article is basically taken from the same title from Metro TV's channel. In the show, Andy (A senior journalist in Media Indonesia) brought some victims who felt dissatisfied with Lapindo into the stage and interviewed them in front of the audiences. This might be not a black campaign, but very closely to a negative campaign from Metro TV to blame Aburizal Bakrie as the owner of Bakrie Group and one of the candidates in the upcoming Munas Golkar.

The next articles are B, C and D. Those articles try to dictate the reader's mind to believe that Surya Paloh is a right person to lead Golkar in the future. In article C, MI focuses on showing off the numbers of Paloh supporters which are reached about 800 people. This article is later challenged by Vivanews on its A and C articles which show that Bakrie has more supporters than Paloh might possessed. This case is a new shape of propaganda as Chomsky notes: "*It would hardly come*

*as a surprise if the picture of the world they present were to reflect the perspectives and interests of the sellers, the buyers, and the product".* Yes, it is no goods or things that MI and Vivanews sell, but they sell their owner in the arena of public sphere – leaving people in confusion of which one is true—

As a comparison, I will attach articles from *The Jakarta Post*, a relatively more independent media in this case to give the readers description rather than imagination of how the media which is not in battle stand its views about the issues on *Munas Golkar*. Here are the articles:

**Wednesday, October 7, 2009 12:29 AM  
Golkar needs to move with the times: Kalla**

**Rizal Harahap and Hyginus Hardoyo** , The Jakarta Post , Pekanbaru, Riau | Tue, 10/06/2009

1:31 PM | Headlines

The Golkar Party, the once-dominant party of the New Order era, hopes to regain its clout with a new spirit to win the 2014 general elections.

The plan was disclosed by Golkar leaders at the opening of the party's eighth congress in Pekanbaru, Riau, on Monday evening.

"We have to be great in the current ways, not the old ways," Golkar general chairman Jusuf Kalla said in his opening address.

From the early 1970s, Golkar had dominated the general elections by gaining more than 60 percent of votes. However, its popularity dropped to under 25 percent in 2004 and declined to 14.45 percent in 2009.

"Golkar used to hold power, but it was all achieved with dignity and not by begging" said Kalla, who is also the outgoing Vice President.

The four-day congress, attended by more than 1,360 participants and at least 600 observers, has been held to select a new leader for the party. Among the participants, only 538 have voting rights, including 494 heads of the party's regental branches.

Kalla reminded those in attendance that it would require "consolidation" of the party's 494 regental branches to win the next elections.

Despite the Golkar's losses this year, Kalla expressed confidence that it would remain a major party, as long as there was consolidation "to get rid of all internal problems".

As well as coming second to the Democratic Party in the recent polls, Golkar suffered several losses in provincial elections.

Andi Mattalata, the justice minister and chairman of the Golkar congress organizing committee, said the party still had potential to regain influence provided it could resolve its internal conflicts, including the fierce competition for leadership.

Ahead of the congress, competition among the Golkar leadership candidates was getting fiercer.

Apart from the continuing claims of support made by all four candidates, the competition has been heavily marked by alleged vote buying and also negative campaigns such as the vandalized banner of one of the contenders, Surya Paloh.

Two front-runners for the post - Coordinating Minister for People's Welfare Aburizal Bakrie and media magnate Surya - claimed they were assured of 376 votes and 422 votes, respectively, from regional branches, as of Sunday evening.

The 376 votes claimed by Aburizal were from both the provincial and regency branches as well as 10 mass organizations affiliated with Golkar, while of the 422 votes claimed by Surya, 17 were from provincial branches and 405 from the regency levels.

Aburizal, the head of one of the country's wealthiest families, pledged Rp 1 trillion to develop the party if he was elected as chairman. Former president Soeharto's son, Hutomo "Tommy" Mandala Putra will provide Rp 50 billion to each of the regency branches that agree to support him, the head of his campaign team, Saurip Kadi, told a press conference on Monday.

Surya's campaign team claims to have sent at least 800 supporters by chartered planes from Denpasar.

Another candidate, Yuddy Chrisnadi, claims he has no such funding and only has his "good intentions" to win over the party's rank and file.

**Wednesday, October 7, 2009 12:31 AM**

**Aburizal claims to secure 386 votes, Surya Paloh 378**

**The Jakarta Post**, Jakarta | Tue, 10/06/2009 4:19 PM | National

Golkar Party chairman candidate Aburizal Bakrie claimed Tuesday that he had secured 386 of the total 538 votes, while another contender, Surya Paloh, claimed to win 378 votes.

Aburizal said he grabbed 376 votes from regional branches of Golkar Party and 10 votes from Golkar Party founding organizations.

He said he would never know the final result as the vote would be held in a closed door meeting.

"Only God and the voters know who they will choose," he said in a press conference as quoted by Kompas.com

Surya Paloh's campaign team member, Jeffry Geovanie said Surya Paloh was sure he could win the party chairmanship.

"We already got support from 378 voters," he added.

In the articles above, The Jakarta Post doesn't show biased view into a certain candidate. It covers both sides and clarifies the topic. This newspaper can be a good alternative to help people to understand the reality. But, I don't think that the media like The Jakarta Post will be always on the right track like this forever. What if someday the owner of this newspaper is willing to compete in a political election? Still it sees clearly? Or it will be biased, just like Vivanews and Media Group.

#### **B.4. Are Those Kind of Media Would Really Support the Democracy?**

As I have attached and analyzed above that the partizanship of the media is a real fact, and thus we need to reconsider the role of the media as a supporter of democracy. We should also questioning if it is still relevant to name media as the fourth pillar of democracy, along with *trias politica*. The fact that the ownership-factor in the media firms leads to partizanship and dependency is undoubtable. People were trapped in what so called as "pseudo-reality" created by the media itself and it breaks the values of democracy. According to Paul Lazarsfeld and Robert K. Merton (1974) there are four sources of people's worriness toward the mass media:

- 1). The media presence almost everywhere. They are *omnipresent* yet very potential to use their power to manipulate things for certain aims.
- 2). The domination of the economic interests from the owner to rule the mass media in a certain way so that it can be used to guarantee people's obedience toward the status quo and weaken the abilities to criticize things.
- 3). A wide-scale mass media could possibly bring its readers into the esthetical feel and low pop-culture.
- 4). The mass media could erase the social succeed.

The second point mentioned by Lazarfeld describes the condition of the media firms in Indonesia today, or if it is not today : soon...!

And this is not only about economic interest of the owners; moreover, it's a political interest that we are witnessing in the case of Vivanews and Media Group. I predict that if this atmosphere of political competition keeps in the same way, we will be facing a frightening future of democracy, where every candidate to compete the

election is thinking to have a media firm to accommodate their political views, and do their propaganda in the area of public sphere.

This phenomena maybe just a consequence from the logic of "*laissez faire*" which is adapted in the media firm. I disagree with the use of Adam Smith's theory "the invisible hand" in the relation between media and public. We cannot rely everything on the hand of those capitalists. The government that should arrange regulation for this problem is in unconsciousness about what might trouble them someday. Mc. Chesney (2000: 257) named this as "*class privilege over democracy*". A condition where, a class of powerfull finances media might direct and manipulate people's opinion far from the reality and truth. This issue was also what Meiklejohn feared, that we are losing our capacity to distinguish public life from the commercial realm, with public life suffering as a consequence. In a short, this will be a paradox. The media will kill the democracy, though people think that democracy is getting stronger.

### B.5. Paradox and Alternatives

The upcoming 2014 election faces a serious challenge. It is no other but the possibility of a great war in the public sphere by the media. The case in *munas* Golkar is just a minor example, the major one is about to be true if there are no rules to regulate how the media firms work. Can we imagine what if every single contender in our election has television? Who would guarantee there will be no conflict-interest in the media to support its owner?

Borrowing a term which was fistly introduced by Robert W. McChesney in 1999 that our era rests upon what he called as "*a massive paradox*" about the coorelation between democracy and media, our country today reflects what had been elaborated by McChesney 10 years ago. It has been a dilemma for us to balance between the public interest, the value of democracy and the media firms' interests.

We cannot rely on the assumption that the freedom of media is the same thing with the freedom of speech. This has been a serious problem in United States, which is clearly a liberal country which highly guarantee not only individual right but also the work of market, and so it should be a more serious problem to Indonesia because our constitution is not totally guarantee those rights. It is not relevant to use "*the invisible hand*" approach *a la* Adam Smith to our media firms. We are in a belief of Pancasila and UUD 1945, where our rights as an individual must be balanced with our duties as a citizen, yet we have to propose our county's interest first before we are talking about individual's right.

I argue that we need to support the role of the journalists over the role of the media. I have two options of how to avoid the media paradox. First, we need to keep the journalists' independency from the media's ownership. And this should be proposed in laws or formal-regulation. There should be rules of how the ownership is separated from the media's editorial. There must be a regulation to punish the owner who interfere journalists' independency to ensure the journalists working in a comfort-feel, to keep them more-neutral on analizing the issues. Second point is to support the growth of the alternatives media which a lot of people can be involved without the interference from the owner. Some social networks such as Facebook, Twitter, or MySpace can do these things, yet local medias which shared its

ownership to the citizens can support the change I have offered for the better role of media towards democracy.

### C. PENUTUP

We are living in an unideal world, where our hopes don't suit the realities. The medias which are supposed to strengthen the value of democracy, are disoriented and loosing their identities. People are expecting the media to have a significant role toward the development of public's freedom. The partisanship and the dependency of the media toward their owners are totally dangerous. This condition will lead to a chaotic-public sphere and verbal anarchism. In the future, I recommend two things to fix the problem. Creating a good regulation about the media firms and empowering alternative medias. As Paul Alinsky noted, the only way to beat organized money is with organized people. We should manage our will and shares the people the ideas that we have to watch over the media. We have to support the role of the media by criticizing what should be criticized. In the end, media is just like other components in the democracy. It needs control, and we are the control.

### DAFTAR RUJUKAN

- Alinsky, P. *Reveille for Radicals*. New York: Vintage, 1987.  
Habermas, J. *Further Reflections on the Public Sphere, Habermas and the Public Sphere*. Cambridge Mass : MIT press, 1992.  
Hill, D T. *The Press in New Order*. Jakarta : Sinar Harapan, 1995.  
Littlejohn, S W. *The Theories of Communication*. New York : Wadsworth Publishing, 2008.  
Chomsky, N. *Necessary Illusions: Thought Control in Democratic Societies (Paperback)*. London : South End Press, 1999.  
Mc. Chesney, R.W. *Rich Media, Poor Democracy – Communication Politics in Dubious Times*. New York : The New Press, 2000.  
Mc. Chesney, R.W. *Telecommunication, Mass Media, and Democracy: The Battle for the Control of U.S. Broadcasting*. New York : Oxford Ubiversity Press, 1993.  
Meiklejohn, A. *Political Freedom: The Constitutional Powers of the People*. New York : Harper and Brothers, 1960.  
Merton, R K. *Continuities in Social Research: Studies in the Scope and Method of "The American Soldier"* (edited with Paul F. Lazarsfeld). New York: The Free Press, 1950.  
[Www.globeasia.com](http://www.globeasia.com)  
[Www.kompas.com](http://www.kompas.com)  
[Www.mediagroup.com](http://www.mediagroup.com)  
[Www.metronews.com](http://www.metronews.com)  
[Www.vivanews.com](http://www.vivanews.com)  
[Www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

# **GLOBALISATION, POLICY TRANSFER, AND GLOBAL GOVERNANCE: an Assessment in Developing Countries**

**Laila Kholid Alfirdaus**

## **Abstrak**

*Dari perspektif ekonomi politik, globalisasi identik dengan liberalisasi, sedangkan dari perspektif kebijakan publik, globalisasi identik dengan policy transfer. Ekonomi politik menekankan bahwa globalisasi merupakan sistem yang menyediakan ruang bagi pembukaan interelasi dan interaksi ekonomi antar negara, baik dalam bentuk perdagangan bebas, mobilitas aktivitas produksi, dan pertukaran teknologi. Sementara itu, perspektif kebijakan publik mengartikankan globalisasi sebagai ruang yang lebih luas untuk pertukaran pengetahuan yang berguna bagi pembangunan dan pengembangan kebijakan dalam konteks yang disebut policy transfer. Meskipun kedua perspektif seolah-olah memberikan penekanan yang berbeda, pada dasarnya kedua penekanan itu sama-sama mensyaratkan adanya entitas bernama global governance. Bahkan, terkadang entitas ini berperan menentukan dalam keputusan di sebuah negara, mendorong perdebatan pro dan kontra. Pengalaman Indonesia di akhir 1990an, misalnya, menunjukkan kepada kita betapa lembaga global governance berperan dominatif dalam reformasi ekonomi dan politik, memunculkan pertanyaan tentang kedaulatan negara. Paper ini menganalisis keterkaitan globalisasi dan policy transfer serta mendiskusikan peran lembaga-lembaga global governance di dalamnya.*

*Keywords:* globalisasi, public policy, policy transfer

## **A. PENDAHULUAN**

Theories of development may assert that globalisation on the one hand creates the super prosperous countries, those that dominate capital, market and economic benefit, commonly noted as the First countries. On the other hand, globalisation yields the extra poor countries, those that are marginalised and exploited by the first countries, coined as the Third countries. The existence of Trans National Companies and Multi National Companies in the developing countries is often deemed as the symbol of the First countries' dominance and exploitation in the Third ones as an impact of globalisation. Such the notion is close to what scholars of development theories call as the dependency theories with its main theorists are Samir Amin, Cardoso and their colleagues. For these reasons, globalisation is coined as a product of the first e.g. developed countries, as a means to expand their economic domination in the third world, and thus there is a need to against globalisation. In relation to this, Bhagwati (2007) argues that such thinking is basically driven by the fear that overall nations' prosperity is at risk of globalisation's impact, including the fears of the collapsed wages and standards (p. 2). For Bhagwati, this thinking is a big mistake, therefore, rather than highlighting the discontents of globalisation, as Stiglitz (2002a) argues, addressing the globalisation's contents, in the sense of opportunities it provides for global trade and development, like in promoting equality (Koechlin, 2006, p. 261) and policy development, is worth considering.

This paper agrees to Bhagwati's argument that globalisation contains opportunities. This means that globalisation is not simply something good or bad. It can be good or bad, depends on how we treat it. Globalisation is something that we can not deny, including the aspects of globalisation's existence, globalisation's influences, and globalisation's impacts. Just like government, state, or nation, globalisation also tangibly and intangibly exists beside, and even, inside us. It

directly and indirectly influences our life, and thus it is unseparable from us. Simply, we can not deny globalisation for we are social creature. Globalisation is the broadest picture of our social (and political) interrelations with others, either as a human being, a citizen, or a nation-state.

For the globalisation is inevitable as a space for our social (and political) interrelations, it is therefore undeniable as well for us to receive the existence of global governance, where the interaction between countries is enabled. Global governance is the system where socio-political and socio-economical interaction among states or countries occur and have to be regulated, results in global policy. In the area of public policy, the vast interaction of a country with another in a vehicle called globalisation has brought the great possibility for policy transfer. This paper argues that globalisation can support the efforts for transferring good (and maybe inevitably bad) policy stories, designs, and strategies to improve the governability, including service provision, democracy and governance networks in a country.

This paper is objected to review some arguments highlighting globalisation as a chance, especially for improving the performance of public policy through policy transfer, not a mere as a cause of inequality or a driver of poverty. For this goal, this paper tries to elaborate how globalisation and public policy links and identify sort of well-known and globally promoted policies. However, challenges for policy transfer is also discussed to deepen the sense that in order to succeed transfer needs strategy.

## B. PEMBAHASAN

### B.1. Policy Transfer

Policy transfer, for Rose (1991, p. 3-30), is attempts taken by a government to transfer a successful policy in one place to another, which never means taking the policy for granted. In policy transfer, there is core and necessary substance called policy learning, a process where bad and good lessons are contemplated and reflected. In the similar sense, policy transfer becomes an important tool to accomplish what Stone (1999 in Grin and Loeber, 2007, p. 201-4) coins as policy change, which has ultimate goal for improving the public service performance. However, successful transfer is never "easy" or "simple". In transferring a policy, there is always possibility of failure and success. Thus, failure and success are embedded in the policy learning and transfer.

Theoretically, for Dolowitz and Marsh (2000, p. 17), failure in policy transfer can occur for insufficient information gained during the learning process that the borrowing regency does not catch the message of how policy operates and what institution involves within. This is what they call as *uninformed transfer*. Second, the learner regency leaves the key element of success in originating regency, identified as *incomplete transfer*. Finally, there is limited attention to the specific context and socio-political value of originating regency, that it is named *inappropriate transfer*.

As Rose (1991, 10-11) asserts, a government usually becomes encouraged to learn another government's policy for the dissatisfaction of their performance. They see that other governments' policy run successfully that they feel they would be able to imitate the same one. However, success of a policy in a country can not be separated from the supporting system that back the policy up. Therefore, information about institution and how policy operates become crucial. Meanwhile, the characteristics of the political structure that fulfil the institution in the borrowing region are usually different even though they live side by side. Insufficient information that

leads to inability of institutional adjustment becomes one of the reasons of transfer failure.

### **B.2. Globalisation: Fertile Space for Policy Transfer**

With the vast interaction in the space called globalisation a government is enabled to learn from the vast arrange of policy making. The wider the interaction the government of a country involves in global interaction, the more lessons of policy they can learn, the more opportunity to exchange knowledges and skills, and the broader scope of cooperation they can build. Globalisation provides opportunity for a government to develop its policy after learning from others. In relation to this, Ladi (1999, p. 21) argues that globalisation enables think tanks of a government to make comparisons to highlight similarities and difference in a policy. Comparison eases the think tanks to underly the significant aspects of a policy that can be imitated or modified in the state's own policy context.

In regards to the relations of globalisation and policy transfer, Ladi (p. 7) argues that policy transfer can be viewed as an impact of globalisation. Policy transfer is an undeniable consequence of processes of globalisation. The fast mobility of information that transmits knowledges and skills is the most notable sources of policy learning. Successful story and bad experience of a policy in a country can be quickly widespread throughout the world through newspaper, electronic news, and global TV. On the other hand, policy transfer may also be seen as a process of globalization itself, in which the dissemination of policy ideas between countries and supra-national institutions may bring a convergence of the political landscape.

In the broader sense, policy transfer does not only result in policy change in a country, it also leads to what so-called global policy by non-state institutions. Greenpeace that promotes environmental sustainability, Transparency International that fights against corruption and PLAN International that focuses its mission on children protection are amongst Non Government Organisations that exist in the global governance network.

### **B.3. Policies to be Globally Transferred**

To mention policies that are successfully transferred globally is easy, as easy as to mention those that fail. Democracy, good governance, participatory budgeting, poverty reduction and gender equality are amongst the policies that have roots in a particular country but then has been widespread by the agent of policy transfer in the context of global governance.

The reason of transferring those policies is indeed because the originating countries have successfully implemented those policy items that they are often cited as having success story. Meanwhile, countries have willingness to transfer those policies are those that are still in progress or poor in practices. The World Bank and the United Nation are amongst the global governance institutions that are intensely involved in such policies promotion. Particular government institutions like USAID, GTZ Germany, and AUSAID also take part in the promotion of democracy.

#### **1. Democracy**

Promotion towards democracy throughout the world was documented and critically analised by Huntington in his popular works *the third wave of*

*democratisation* (1993). From Huntington's views it is clear that democracy that is popularly promoted by almost all government has its roots in French and American Revolution. This is included in the first wave of democratisation ranged from 1826-1928.

Like a wave, democracy spreads over the world, followed by the second one from 1943-1962 in the Latin America, East Asia, South Asia and Greece. The third one is in South American countries, former USSR, Southern Europe, Africa, Haiti, Sudan and Suriname. Huntington clearly highlights the globalisation processes that disseminate democracy from one country to another in 1974-1990s. Without globalisation, this wave would not be able to move and transmitted.

In recent political context of Indonesia, we now even see that democracy is still a theme that is popularly promoted, debated and practised. General election that is still searching for its most precise form in Indonesia's political structure is part of democratisation that can not be separated from the global political context. Democracy therefore does not automatically exist as air we absorb every day. It is a result of transfer in a space called globalisation.

## **2. Good Governance**

Good governance has its roots in the public administration reform, and initially implemented in the United States 1950s-1960s, as well as in the United Kingdom in 1970s, in Reagan and Thatcher administration. Having background of government deficit, these two governments started to reform their administration by encouraging government bodies and institutions to be more efficient. A rationale bureaucratic approach is applied in which outcome is prioritised than processes, merit-based system of government, treating citizen as customer, and managing the governmental institutions using the principles of private companies.

This government managerialism is what widely known as New Public Management and Good Governance can be said as the advent form of New Public Management in the context of bureaucratic reforms. Promoted intensely by the World Bank and United Nations, good governance underlies eight principles, namely participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus oriented, equity and inclusiveness, effectiveness and efficiency, and accountability.

The idea of good governance is increasingly disseminated through the political economy reformation package in the early 1980s-1990s, called Washington Consensus. The consensus was initially built to respond to the economic deficit in Latin America that is oriented to encourage the liberalisation of economic policy in the late 1980s, as Williamson argues in his lecture in the World Bank in 2004, and was expanded into the Post Washington Consensus in response to the East Asian economic crisis (Jayasuriya, 2001, p. 2). In Indonesian political context, good governance becomes the inseparable part of reformation agenda, asserting mainly on decentralisation as Law No. 22/1999 and 32/2004, corruption eradication, and citizen participation improvement. All of these policies are the main parts of global political reforms.

## **3. Participatory Budgeting**

Another important agenda of political reformation in Indonesia today is in terms of budgeting. Campaigns for encouraging public involvement in the budgeting policy and budgeting process have been massive. It is true that participatory

budgeting campaign is driven by the complex problem of government transparency in terms of managing public money.

However, if we trace further back to the origin of the idea, we will find that participatory budgeting stems from Brazil experience, particularly in Porto Allegre, the capital city of Rio Grande do Sul. Participatory budgeting is initiated to open the decision for other elements than government, and provides wide sphere of public participation (Streck, 2004, p. 222). Indonesia, with its involvement in global political interaction, is enabled to transfer the policy of participatory budgeting as applied in Brazil in its governing process.

#### **4. Gender Equality**

The wide spread of women quota and great demand for increasing women's opportunity to sit in the parliamentary body can not be separated as well from the victory of gender equality in Europe, especially in Nordic countries, including Denmark, Iceland, Norway, Sweden, and Finland. IDEA or Institute for Democracy and Electoral Assistance is one of the institutions that have been deeply involved in the promotion of gender quota. At the moment, the promotion of women quota around the world has pushed the number of women in the parliamentary body to rise up in Africa and South Asia (Dahlerup, 2004). Some African countries even outweigh Nordic countries in terms of female representative number in the lower house.

In Indonesia, the rise of demand for increasing women's opportunity to sit in representative can not also be freed from the influence of women international movement for equality. The role of IDEA is also important in encouraging female politicians in Indonesia to compete with male politicians in general election. Although issue of gender quota has not been yet prioritised in Indonesia's public policy, the discourse and demands have been massive. International relations have influenced women movement in Indonesia to encourage gender equality in Indonesian politics.

#### **B.4. The Role of Global Governance Institutions in Policy Transfer**

Eventhough the theories of policy transfer assert that the failure in a government policy becomes the driving factor of policy transfer, in practice, the ideas of policy transfer sometime stem from the external institutions. Global governance institution is the one that can be pointed as the most active institution for promoting policy transfer. The World Bank, IMF, UNDP, and ADB are amongst the global governance institutions that are active to encourage the adoption of open economy, democracy, good governance, decentralisation, and participatory development. Sometime, foreign government institutions like USAID (the United States), AUSAID (Australia), and GTZ (Germany) also play significant roles for encouraging democratisation in developing countries, strengthening representation, and poverty reduction.

The existence of these institutions in policy transfer has impact on the type of policy transfer, including the policy transfer that is internally initiated and externally initiated. Thus, policy transfer is not always driven by a mere citizen disappointment in policy performance, as beneficiaries of policy. Institutions outside the government in global context can also be the source of policy transfer initiatives. The question is why do they get so triggered to promote the policy transfer in particular countries? This indeed is not a matter of benevolence. The promotion of policy transfer that is externally initiated by the foreign institutions, using rational comprehensive

perspective, tells us that foreign institutions have in fact interest with our policy. As they believe that promoting democracy in particular developing countries is in line with the interest of their own citizen, for example in investment and security, they believe that promoting such policy would also benefit the. Therefore, it is not a surprise if foreign institutions are so encouraged and even have willingness to deliver some funding assistance.

However, the presents of those foreign institutions in policy development in particular countries, especially in developing countries have triggered the question of a country's sovereignty. It seems that the assistance is only to drive the borrowing country to comply the foreign institutions receipts, serving the foreign institutions' interest. Nonetheless, this critics ignore the facts that global interaction, as in the practices of policy transfer is undeniable. The matter is not whether it weakens a nation's sovereignty or not, but how a nation can adjust with their own conditionality, that policy transfer can be of benefit for the borrowing countries' citizen.

### B.5. Challenges for Transfer

Eventhough globalisation provides opportunities for transferring successful policies for the borrowing countries, challenges embed within it. The popular attribute for the World Bank for example deals with the approach the Bank uses, coins as *one size fits all* approach.

Success story of a policy in a country is often tempted policy makers to imitate. As Rose (1991) argues, success in implementing a policy a country achieved usually becomes the magnet for the other countries that exert the similar one. Citizen's juries, for example, a policy that tries to give spaces for citizen as customer to scoring the performance of public servant that is successfully exerted in the UK is widely imitated in other countries. Indonesia, for example, is included in the countries that try to implement such a citizen assessment mechanism. However, failure in identifying Indonesia's own 'size' in terms of citizen's juries implementation has in fact resulted in the remaining state of ineffective policy, size in the sense of economic and political structure, societal culture, and social characteristics of the people. In relation to this, Rodrik (2007, p. 73) argues that world is too complex for *one size fits all* models. Nevertheless, *one size fits all* approach has still been popular in the context of policy transfer.

The use of *one size fits all* has also been well-known in the international institutions like the World Bank and IMF. This even becomes the source of critics from many scholars. The case of the World Bank and IMF's failure to cope with economic crisis in the countries like Thailand and Indonesia is always been cited as an example of how the *one size fits all* approach does not work. For Dani Rodrik (2007), the use of *one size fits all* approach usually stems from the fact that development "big think" has always been dominated by comprehensive visions about transforming poor societies. However, the World Bank and IMF, for example, as international bureaucracies with a penchant for "best practices" and common standards, are poorly suited to the task of seeking innovative, unique pathways suited to each country's particular circumstances (p. 74). It is therefore not a surprise if the massive use of the *one size fits all* approach, without sufficiently considering particular constraints and specific nature of the region, can lead to the notion that those institutions are basically trapped in the severe generalisation. They only want

instant ways for transforming bad policies into the good ones in developing countries.

In addition, local identity, characteristics and culture are important to bear in mind for the policy makers in transferring policies from the global context regarding the suitability and acceptance. In Gonzalez's terms such kind of consideration in policy transfer is coined as *localisation test* (2007). The robotic mindset of policy makers and bureaucracy in the countries using *one size fits all* approach has led to the trap of standard model box. The case of the Philippine, as Gonzalez reviews, tells us how Australian budget policy and management has been applied as an exemplar in the Philippine, leaving the Philippine political, legal and social context, although the project did elicit 'local idea'. Political context in the Philippine has in fact shown us the picture of elite capture and vested interest, as Gonzalez (p. 7) addresses.

The *complexities of political structure* determining the option of transferring or not, which aspects to be transferred and which tools to be used also need to be considered. In the countries where political structure is highly fragmented, to transfer or not is often highly political. Practical needs therefore do not always become the main consideration for transferring a policy. Sotiropoulos (2007) argues that there is deeper reason behind the decision of transferring than a mere learning from others' success. In Indonesian context, transferring the idea of corruption eradication committee (KPK) in the mid 2000s, as practiced in South Korea, cannot be separated from the political motive of the President to strengthen his positive image before the citizen that the President is the reformer. Once the committee is seen as disadvantaging for the President's power sustainability, there is apparent indication of the President's to weaken the committee, although the committee's achievement of corruption eradication is getting higher.

Another interesting case is in the Special Province of Yogyakarta (DIY), Indonesia. Some people argue that in the political reformation context, Yogyakarta should have an elected governor. The political system that gives Yogyakarta privilege to have its governor automatically appointed from the Palace's Sultan, has to be transformed into direct governor election. The idea of "the Sultan is the governor" is seen as old fashioned and not suitable for today's democracy.

However, some people criticize this idea as leaving the roots of the cultural context of Yogyakarta people. Democratic idea and decentralisation policy adopted by the National government, that is believed to improve citizen's participation, has in fact influenced Yogyakarta's existence as a special province that has privilege in its governor appointment. It even triggers conflict among Sultanese people, politicians and political scientist.

### C. PENUTUP

It becomes clear that globalisation is not merely about bad and good thing. What is bad or good clearly deals with *what* is transferred, *how* to transfer, *why* transfer and what impact the policy transfer bears. *What* deals with substance, containing goods (materials) or ideas. *How* deals with the way used for transfer: coercively as through colonisation in the early 20 and 21st centuries; voluntarily; transfer with some assistance and assistance as practiced by international funding institutions and local NGOs, and so forth. *Why* deals with the reason and motives of transfer: deliberately, because of somebody's advice, elite driven, elite capture, to

answer people's needs, for economic domination, and so forth. Finally, the impact of transfer: empowering, weakening, or not changing. Globalisation only provides spaces for transfer.

As globalisation is actually a space providing any mode of interaction and communication, it is much worthy for us to maximally use the space for our own benefit. "Our" is in the sense we as an individual or a nation. Multicultural interaction in global social interaction enables us to transfer good working culture as well as transforming a more peaceful social life. Global information dissemination leads us to the easier access to the success story of a country's policy that is valuable to be learnt, scholarship opportunity, technology transfer, knowledge exchange, and career opportunity.

In addition, good or bad perception basically cannot be separated from the interest and motives behind. Bad and good itself also politically links to the one's interpretation, orientation and interest. What somebody coins as good might be bad for the others and vice versa. Globalisation as good or bad is never free from political competition.

If people argue that globalisation enhances inequality, it is not the globalisation itself that has to be banned in relations to ending such inequality. What have to be reconstruct is the way the countries in this world interact with other, the code of conduct of relationship and the rule of game that should be revised. In fact, globalisation has enabled countries to transfer policies that admittedly improve the world's quality of living politically, economically, and socially. This once again does not mean to ignore the fact that there are still shortcomings in terms of global welfare distribution.

## DAFTAR RUJUKAN

- Bhagwati, J. "Why Critics of Globalisation are Mistaken." *De Economist*. Vol. 155. No. 1 (2007), pp. 1-21.
- Dahlerup, D. "No Quota Fever in Europe", a paper presented at the IDEA/CEE Network for Gender Issues Conference, *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Budapest, Hungary, 22–23 October 2004.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. "Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making." *Governance*. Vol. 13. No. 1 (2000), pp. 5-24.
- Gonzalez, T. "Policy Transfer in the Philippines: Can It Pass the Localisation Test." *JOAAG*. Vol. 2. No. 1 (2007), pp. 1-10.
- Grin, J. and Loeber, A. "Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change", in Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London: Tailor and Francis, 2006.
- Huntington, S. *The Third Wave: democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993.
- Jayasuriya, K. "Governance, Post Washington Consensus, and the New Anti Politics", *Working Paper* series, no. 2. Hongkong: City University, 2001.
- Koechlin, T. "Stiglitz and His Discontent." *Review of Political Economy*. Vol. 18. No. 2 (2006), pp. 253-64.
- Ladi, S. "Globalisation, Think Tanks, and Policy transfer", paper presented in the World Bank Conference of the Global Development Network, Bonn, Germany, 5-9 December 1999.
- Rodrik, D. "World too complex for one-size-fits-all models." *Post Autistic Economic Review*. Issue no. 44 (2007), pp. 73-4.
- Rose, R. "What is Lesson-drawing?" *Journal of Public Policy*. Vol. 11, No. 1 (1991), pp. 3-30.
- Stiglitz, J. 2002a, *Globalization and Its Discontents*, New York: WW Norton, 2002.
- Sotiropoulos, D. "Reviews: Globalisation, Policy Transfer and Policy Research Institutes', *Public Administration*. Vol. 85. No. 1 (2007), pp. 227-53

- Streck, D. "Towards a Pedagogy of a New Social Contract: Lessons from the Participatory Budget in the State of Rio Grande do Sul (Brazil)." *Globalisation, Societies and Education*. Vol. 2. No. 2 (2004), pp. 215-29.
- Williamson, J. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*, a lecture in the series "Practitioners of Development", the World Bank, 13 January 2004.

## **BENTUK RESOLUSI KONFLIK DALAM PILKADA: Kasus Pilkada Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jepara**

Ikhsan Darmawan

### **Abstract**

*One of concerns under the implementation of direct local election is the raising of conflict intensity. There are conflicts in the local election in Yogyakarta Municipality and Jepara Region. The conflicts are about: (1) Whether the local election held or not especially because there is situation that there is only a couple of candidate registered, and (2) if the local election held, when will it be held. This thesis tries to answers two questions: (1) How the conflict resolution in Yogyakarta Municipality and Jepara Region's local election held?, (2) What is the form of conflict resolution used in Yogyakarta Municipality and Jepara Region's local election?*

*The result of this research is that method of conflict resolutions that used in Yogyakarta's municipality' local election are conciliation and arbitration. On the other side, the method of conflict resolutions that used in Jepara Region's local election are conciliation, mediation, and arbitration.*

*Keywords:* Conflict resolution, Local Election

### **A. PENDAHULUAN**

Sistem pemerintahan demokrasi berkembang pesat dan banyak dipraktekkan negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Salah satu perwujudan dari digunakannya sistem demokrasi di Indonesia adalah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Berkaitan dengan hal itu, banyak kalangan mengkhawatirkan Pilkada langsung oleh rakyat memiliki korelasi positif dengan intensitas konflik yang meningkat. Dua kasus konflik Pilkada yang dapat dijadikan contoh adalah konflik yang terjadi di Kabupaten Kaur, Bengkulu dan Kabupaten Tuban, Jawa Timur.

Salah satu tahapan Pilkada yang sering terjadi konflik di dalamnya adalah tahapan pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Khusus untuk tahapan ini, pasal 59 ayat 2 UU No.32 Tahun 2004 mensyaratkan bahwa partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana yang dimaksud boleh mendaftarkan calon apabila memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Persyaratan tersebut seringkali menimbulkan masalah. Masalahnya yaitu dengan ketentuan semacam ini, di daerah-daerah di mana tidak ada satu pun atau gabungan partai politik yang bisa mencalonkan diri sebagai pasangan calon, maka akan ada hanya satu calon. Sebagai contoh, di beberapa daerah di Bali, perolehan PDI-P sekitar 80 persen suara, sehingga di daerah-daerah ini sulit mendapatkan dua calon ( Asfar, 2006: 96-97 ).

Problemlanya, UU No.32 Tahun 2004 dan PP No.6 Tahun 2005 tidak mengatur tentang pemilihan dengan satu pasangan calon. Kelemahan aturan main inilah yang menjadi sumber awal masalah. Akibat hanya satu pasangan calon yang mendaftar, KPUD tidak melanjutkan tahapan pilkada karena khawatir akan 'bertabrakan' dengan aturan hukum yang berlaku. KPUD hanya dapat merujuk pada PP No.17 tahun 2005. Pada pasal 149 ayat (1) disebutkan "Dalam hal di suatu daerah pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai

dengan jadwal, pemilihan ditunda.” Alasan hanya satu pasangan calon yang mendaftar itu kemudian disetarakan dengan gangguan lainnya, sehingga akhirnya KPUD melakukan penundaan pilkada.

Masalah yang dijelaskan di atas itulah yang kemudian terjadi di beberapa kabupaten, kota atau provinsi, di antaranya Provinsi Gorontalo, Kabupaten Sampang, Kabupaten Jepara, dan Kota Yogyakarta. (Lihat Tabel 1).

**Tabel 1**  
**Daftar Pilkada Yang Ditunda Pelaksanaannya**  
**Karena Hanya Satu Pasangan Calon Yang Mendaftar**

No	Kabupaten/ Kota/Provinsi	Jumlah penundaan	Keterangan
1.	Jepara	3 kali	Awalnya direncanakan pada tanggal 3 Desember 2006, kemudian diundur menjadi 17 Desember 2006, dan terakhir dilaksanakan pada 4 Februari 2007
2.	Kota Yogyakarta	2 kali	Awalnya direncanakan pada tanggal 16 Juli 2006, kemudian diundur menjadi 13 Agustus 2006, namun ditolak oleh beberapa partai politik sehingga terakhir ditetapkan dilaksanakan pada 26 November 2006
3.	Sampang	Beberapa kali	Seharusnya 31 Agustus 2006. Direkomendasikan oleh Mendagri menjadi 23 November 2006. Perkembangan terakhir, pilkada akan dilaksanakan pada 27 Desember 2007.
4.	Gorontalo	1 kali	Rencananya akan dilaksanakan pada 6 November 2006. Sebelumnya pendaftaran calon diperpanjang sampai 3 kali yaitu 10-17 Agustus, 18-28 Agustus, dan terakhir 29 Agustus-2 September 2006

Ket.: Diolah dari berbagai sumber oleh penulis.

Dari empat daerah di atas, dua di antaranya, yaitu Kabupaten Jepara dan Kota Yogyakarta, menurut penulis menarik untuk diteliti. Mengapa daerah yang dipilih untuk diteliti dua daerah tersebut? Pilkada di Kota Yogyakarta dan Pilkada Kabupaten Jepara memiliki beberapa kesamaan yang menarik. *Pertama*, sama-sama terjadi penundaan disebabkan hanya satu pasang calon yang mendaftar di KPUD setempat. *Kedua*, di kedua daerah tersebut *incumbent* sama-sama dianggap kuat oleh calon lain atau oleh partai politik-partai politik. *Ketiga*, di kedua daerah itu kedua *incumbent* sama-sama memenangi pilkada. *Keempat*, di kedua daerah tersebut, pada saat Pilkada, partai politik-partai politik yang berhadapan dengan calon *incumbent* sama-sama memainkan strategi politik demi tertundanya Pilkada dan konsolidasi pasangan calon yang mereka usung.

Secara ringkas, permasalahan konflik Pilkada di Yogyakarta tahun 2006 disebabkan faktor penilaian tentang kuatnya Walikota *incumbent*, Herry Zudianto, di mata kalangan akademisi dan partai politik dan anggapan bahwa tidak ada calon yang sanggup menjadi pesaing utamanya. Herry Zudianto diusung oleh PAN, Partai Golkar, dan Partai Demokrat dengan mengusung Koalisi Rakyat Jogja (KRJ). Di sisi lain, partai politik yang belum menentukan pasangan calon, yakni PDI-P, PKS, PPP bersepakat membentuk Koalisi Merah Putih (KMP).

Dikarenakan menganggap peluang calon yang mereka usung sulit menandingi Herry Zudianto dan persoalan di internal PDI-P, maka KMP melakukan manuver

politik dengan tidak mendaftarkan pasangan calon mereka di KPUD. Akan tetapi, alasan yang dikemukakan kepada KPUD adalah bahwa masyarakat Yogyakarta belum lama terkena musibah gempa bumi dahsyat dan masih dalam kondisi prihatin serta memerlukan waktu recovery dalam jangka waktu 1(satu) tahun. Akibatnya, pasangan calon yang mendaftar hanya satu pasangan. Meskipun sesungguhnya awalnya berpendirian menolak menunda Pilkada karena akan membuat anggaran menjadi bengkak, akhirnya KPUD memutuskan menunda Pilkada.

Hampir mirip dengan di Kota Yogyakarta dalam hal faktor pemicu terjadinya konflik, di Kabupaten Jepara partai politik-partai politik di Kabupaten Jepara beranggapan bahwa calon *incumbent*, Hendro Martojo, merupakan calon yang memiliki posisi politik yang relatif kuat. Awalnya, PDI-P dan PKB mendaftarkan pasangan calon mereka ke KPUD. Begitu juga dengan PPP dan calon *incumbent*. Namun, dalam perkembangannya, dikarenakan faktor internal dan anggapan terlalu kuatnya *incumbent* dan terlalu minimnya persiapan, kedua partai politik tersebut memutuskan menarik berkas pendaftaran mereka. Akibatnya, tentu saja tahapan Pilkada tidak dapat dilanjutkan karena hanya satu calon yang terdaftar.

Permasalahan yang kemudian menarik untuk dibahas adalah: *Bagaimana resolusi konflik dalam pilkada Kota Yogyakarta dan pilkada Kabupaten Jepara dilaksanakan*. Konflik yang dimaksud dalam hal ini adalah pertentangan antara partai politik dengan KPUD di Kota Yogyakarta dan pertentangan di antara partai politik-partai politik di Kabupaten Jepara mengenai dua hal: (a) Jadi atau tidaknya pilkada dilaksanakan terutama karena terjadi situasi bahwa hanya satu pasang calon yang mendaftar; dan (b) Kalau jadi dilaksanakan, kapan jadwal pilkada rencananya akan dilaksanakan.

Dalam kaitan dengan rumusan di atas, pertanyaan yang ingin dijawab yakni: (1) Bagaimana resolusi konflik dalam pilkada Kota Yogyakarta dan pilkada Kabupaten Jepara dilaksanakan? (2) Apakah bentuk resolusi konflik yang digunakan dalam pilkada Kota Yogyakarta dan pilkada Kabupaten Jepara?

Penelitian tentang konflik Pilkada ini memiliki tujuan, antara lain: (a) Menganalisis proses pelaksanaan resolusi konflik dalam pilkada Kota Yogyakarta dan pilkada Kabupaten Jepara, (b) Menganalisis bentuk resolusi konflik yang digunakan dalam pilkada Kota Yogyakarta dan pilkada Kabupaten Jepara.

Teori-teori yang dipakai penulis sebagai pisau analisa antara lain: *konflik politik*, *resolusi konflik*, *efektivitas resolusi konflik*, dan *model-model pengaturan konflik*. Konflik dapat diartikan dengan beberapa makna. Konflik (Surbakti, 1992: 149), memiliki makna “benturan”, seperti perbedaan pendapat, persaingan dan pertentangan antara individu dan individu, individu dan kelompok, kelompok dan individu atau kelompok dengan pemerintah.

Konflik politik dapat dikelompokkan ke dalam konflik sosial karena terjadi di antara anggota masyarakat sebagai akibat dari adanya hubungan sosial yang cukup intensif. Konflik politik berkaitan dengan penguasa politik atau keputusan yang dibuatnya (keputusan politik). Masalah yang dipertentangkan dalam konflik politik berada pada tingkatan *political* (Urbaningrum, 1999: 9).

Untuk menyelesaikan konflik, ada istilah resolusi konflik. Resolusi konflik dapat diartikan sebagai usaha menyelesaikan konflik dengan cara-cara analitis dan masuk ke akar permasalahan. Mengikuti pendapat Askandar, resolusi konflik dijalankan untuk memberikan penyelesaian yang diterima (Askandar, 2002: 10).

Resolusi konflik menurut Harjana terdiri dari 5 (lima) bentuk. Pertama, bersaing

dan bertanding (*competing*); menguasai (*dominating*); dan memaksa (*forcing*). Cara ini merupakan pendekatan terhadap konflik yang berciri menang-kalah. *Kedua*, kerjasama (*collaborating*) dan menghadapi (*confronting*). Dalam hal ini, pihak yang terlibat konflik bekerja sama dan mencari pemecahan konflik yang memuaskan kepentingan kedua belah pihak. Cara ini merupakan pendekatan menang-menang. *Ketiga*, kompromi (*compromising*) dan berunding (*negotiating*). Cara ini merupakan pendekatan terhadap konflik di mana pihak-pihak yang berkonflik tidak ada yang menang / kalah. *Keempat*, menghindari (*avoiding*) atau menarik (*withdrawal*). Dalam pendekatan kalah-kalah ini, kedua belah pihak tidak memperjuangkan kepentingan masing-masing bahkan mereka tidak menarik perhatian pada perkara yang dikonflikkan. *Kelima*, menyesuaikan (*accommodating*); memperlunak (*smoothing*); dan menurut (*obliging*). Bentuk pengelolaan konflik ini merupakan pendekatan kalah-menang (Hardjana, 1994: 49).

Tingkat keberhasilan sebuah resolusi konflik dikaitkan dengan efektivitas resolusi konflik. Efektivitas resolusi konflik secara umum lebih dilihat dalam 3 (tiga) tingkatan. *Pertama*, efektivitas yang tinggi yaitu upaya resolusi berhasil mentransformasikan konflik politik menjadi konsensus (Fatah, 2002: 47). *Kedua*, efektivitas semu. Resolusi konflik hanya berhasil menekan bentuk konflik politik dari permukaan atas ke bawah permukaan. *Ketiga*, efektivitas yang rendah, yaitu resolusi konflik yang tidak berhasil meresolusikan konflik menjadi konsensus, baik secara substansial maupun semu. Bentuk dari konflik ini biasanya dimatikkan secara koersif / represif (Fatah, 2002: 56-57).

Selain resolusi konflik, dalam kajian teoretis tentang konflik terdapat juga istilah pengaturan konflik. Pengaturan konflik adalah pengendalian konflik yang lebih diarahkan kepada manifestasi konflik daripada sebab-sebab konflik. Bentuk pengaturan konflik ada tiga kategori, yaitu konsiliasi, mediasi, dan arbitrasi. Hendropuspito mengatakan bahwa konsiliasi adalah suatu cara untuk mempertemukan pihak-pihak yang berselisih guna mencapai persetujuan bersama untuk berdamai. Dalam proses ini pihak yang berkepentingan dapat meminta bantuan pihak ketiga. Namun dalam hal ini pihak ketiga tidak bertugas secara tuntas dan menyeluruh (Surata, 2001: 18).

Bentuk kedua, mediasi, adalah salah satu alternatif terhadap pemecahan konflik. Secara sederhana, mediasi dapat diartikan sebagai perantauan dari sebuah 'institusi ketiga' yang netral untuk mencapai negosiasi (Bingham, 1986: 5). Dahrendorf menjelaskan bahwa mediasi merupakan salah satu bentuk pengaturan konflik dimana kedua pihak sepakat mencari nasihat dari pihak ketiga (seorang mediator berupa tokoh, ahli / lembaga tertentu yang dipandang memiliki pengetahuan dan keahlian yang mendalam mengenai hal yang dipertentangkan), tetapi nasihat yang diberikan mediator ini tidak mengikat mereka (Surbakti, 1992: 160).

Bentuk yang terakhir, arbitrasi, merupakan bentuk dimana kedua pihak sepakat mendapat keputusan akhir (yang bersifat legal) sebagai jalan keluar konflik pada pihak ketiga sebagai arbitrator. Pengadilan / lembaga-lembaga arbitrasi lainnya dapat dipilih sebagai arbitrator (Surbakti, 1992: 160).

Bertolak dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Terkait dengan populasi, populasi penelitian ini atau objek penelitian ini adalah seluruh anggota KPUD Kota Yogyakarta dan KPUD Kabupaten Jepara dan pengurus-pengurus di

tingkat elit dari partai-partai politik yang memperoleh suara besar di DPRD di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jepara. Sedangkan, samplingnya adalah anggota KPUD Kota Yogyakarta dan KPUD Kabupaten Jepara dan pengurus-pengurus di tingkat elit dari partai-partai politik yang memperoleh suara besar di DPRD di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jepara yang berhasil diwawancara.

Dikarenakan pendekatan penelitian yang dipakai adalah pendekatan kualitatif, maka tipe penarikan sampling yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tipe nonprobabilitas. Dalam penggunaan *nonprobability sampling*, pengetahuan, kepercayaan dan pengalaman seseorang seringkali dijadikan pertimbangan untuk menentukan anggota populasi yang dipilih sebagai sampel (Siagian, 2002: 119).

Sedangkan, teknik penarikan sampling yang digunakan yaitu *purposive sample* atau sampel bertujuan. Sampel bertujuan dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan pada strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu (Arikunto, 1998: 127-128).

Selanjutnya, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan menggunakan beberapa metode, di antaranya yaitu wawancara mendalam, wawancara terstruktur, pemberian kuesioner, observasi, dan studi pustaka.

Yang terakhir dari metoda penelitian, ada tiga teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini. *Pertama*, teknik deskriptif analitis. Teknik ini artinya adalah selain penelitian ini mendeskripsikan tentang permasalahan yang diangkat, juga melakukan analisa untuk menjelaskan mengapa dan bagaimana masalah itu terjadi. *Kedua*, penelitian ini juga menggunakan metode studi kasus atau *case study*. Artinya, penelitian ini mengambil satu kasus untuk diteliti secara mendalam sesuai permasalahan yang sudah dirumuskan. *Ketiga*, penelitian ini juga menggunakan pendekatan melalui prosedur reduksi, penyajian data, dan verifikasi data.

## B. PEMBAHASAN

Pilkada Kota Yogyakarta awalnya direncanakan dilaksanakan pada 16 Juli 2006. Kemudian, pada 27 Mei 2006 atau 3 (hari) menjelang batas akhir masa perbaikan kelengkapan dan persyaratan, terjadi gempa bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, termasuk Kota Yogyakarta, yang menyebabkan kerusakan parah. Dengan pertimbangan bencana alam, Pilkada Kota Yogyakarta ditunda pelaksanaannya oleh KPUD.

Berdasarkan rapat pleno dan hasil pertemuan antara KPUD Kota Yogyakarta dengan DPRD Kota dan Depdagri pada 16 Juni 2006, KPUD menetapkan tanggal 13 Agustus 2006 sebagai pengganti pelaksanaan pemungutan suara tanggal 16 Juli 2006. Keputusan penundaan pilkada dari 16 Juli 2006 menjadi 13 Agustus 2006 tidak sepenuhnya didukung oleh partai politik-partai politik di Kota Yogyakarta.. Untuk diketahui, partai politik-partai politik di Kota Jogjakarta pada waktu itu terbagi menjadi 3(tiga) koalisi, yaitu Koalisi Rakyat Jogja (KRJ), terdiri dari PAN, Partai Golkar, dan Partai Demokrat (dengan Ketua versi Mirwan) dan mengusung Herry Zudianto dan Haryadi Suyuti; Koalisi Merah Putih (KMP) yang terdiri dari PDI-P, PPP dan PKS dan mengusung Nurcahyo Honggowongso dan Syukri Fadholi; dan Koalisi Jogja Bersatu (KJB) yang terdiri dari Partai Demokrat (dengan Ketua versi Setya Wibrata), PSI, PBB, PKB, PBR, PKPB, Partai Merdeka, dan PPDI dan mengusung Endang Darmawan dan F. Setya Wibrata. KMP dan KJB mengeluarkan pernyataan ketidaksetujuan bersama dengan alasan masyarakat Yogyakarta masih dalam suasana prihatin pascagempa dan meminta Pilkada diundur sampai 1 (satu) tahun.

Sementara itu, KPUD Kota Yogyakarta berpendapat, pengunduran waktu 1 (satu) bulan saja akan mengakibatkan naiknya jumlah anggaran Pilkada menjadi ratusan juta rupiah.

Pemungutan suara tanggal 13 Agustus 2006 akhirnya batal dilaksanakan karena hanya pasangan dari KRJ yang mendaftar. KPUD melakukan beberapa langkah-langkah sebagai usaha resolusi atau penyelesaian konflik (Lihat pada Tabel 3). Setelah langkah-langkah itu ditempuh, akhirnya, permasalahan konflik Pilkada Kota Yogyakarta tentang kapan Pilkada Kota Yogyakarta dilaksanakan berakhir dengan ditetapkannya dua pasangan calon, yaitu Herry Zudianto-Hariyadi Suyuti dan Widharto-Syukri Fadholi oleh KPUD Kota Yogyakarta pada Rapat Pleno di Sekretariat KPUD Kota Yogyakarta, Jum'at, 22 September 2006.

**Tabel 2**  
**Langkah Resolusi Konflik Utama dan Tambahan oleh KPUD Kota Yogyakarta**

I. Langkah Resolusi Konflik Utama		
No.	Langkah	Tanggal Pelaksanaan
1.	Meminta arahan dan payung hukum kepada Departemen Dalam Negeri	5 Juli 2006
2.	Konsultasi dengan Komisi A DPRD Kota Yogyakarta	(1) 28 Juni 2006 (2) 3 Juli 2007 (3) 17 Juli 2007 (4) 1 September 2006
3.	Komunikasi Politik Dengan Partai Politik	
	3.1 Komunikasi Politik Formal	(1) 20 Juni 2006 (2) 25 Juli 2006 (3) 26 Juli 2006 (4) 27 Juli 2006 (5) 29 Juli 2006
	3.2 Komunikasi Politik Informal	Beberapa kali tetapi tidak tercatat tanggalnya
4.	Jajak Pendapat tentang Kesiapan Masyarakat Menghadapi Pilkada	(1) 30 Juni 2006 (2) 27-30 Juli 2006
5.	Sarasehan dengan <i>stakeholder</i> Kota Yogyakarta	(1) 2 Agustus 2006 (2) 3 Agustus 2006
II. Langkah Resolusi Konflik Tambahan		
No.	Langkah	Tanggal Pelaksanaan
1.	Mengamandemen Regulasi Teknis Pilkada	2 September 2006

Sumber: Diolah Penulis.

Beralih ke Pilkada Kabupaten Jepara, permasalahan konflik dalam Pilkada Kabupaten Jepara diawali dari anggapan kalangan partai politik bahwa calon Bupati *incumbent*, Hendro Martojo, adalah calon yang memiliki posisi politik yang kuat. Istilah kuat dikarenakan 2(dua) alasan, yaitu: (1) Hendro Martojo pernah menjabat Bupati selama 1 (satu) periode, dan (2) Selama kepemimpinannya, Hendro Martojo menerima banyak sekali penghargaan, antara lain : dalam bidang ketahanan pangan, Kesatria Bhakti Husada (kesehatan), Piala Adipura (Juara I Kota Terbersih Kategori Kota Sedang), Juara I Hutan Rakyat, Juara I budidaya rumput laut, Juara I Pemuda Pelopor (Kewirausahaan) dan Juara I Pemuda Pelopor bidang Pendidikan. Hendro Martojo kemudian diusung oleh tiga partai: PPP, PDI-P dan Partai Golkar berpasangan dengan Ahmad Marzuki. Dalam perkembangannya kemudian PDI-P keluar dari Koalisi Three In One dan mengusung Noor Rohman Fauzan dan Adenan

dan akhirnya dukungan itu dicabut kembali karena pasangan ini tidak memiliki dana.

Karena sampai batas akhir masa perbaikan kelengkapan persyaratan calon atau 2 November 2006 pukul 24.00 WIB, baik PDIP maupun PKB tidak menyerahkan perbaikan syarat administratif pasangan calon mereka, akhirnya KPUD tidak dapat melanjutkan tahapan Pilkada. Setelah beberapa kali penundaan, KPUD kemudian mencoba mengambil beberapa langkah, antara lain :

1. Konsultasi dengan DPRD Kabupaten Jepara
2. Konsultasi dengan KPU Provinsi Jawa Tengah
3. Pertemuan formal dengan ketua parpol
4. Konsultasi dengan Desk Pilkada Jawa Tengah

Langkah-langkah tersebut kemudian berujung dengan dikeluarkannya SK Mendagri No.130.33.642 Tahun 2006 Tentang Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Jepara Provinsi Jawa Tengah. Tanggal pelaksanaan pilkada kemudian ditetapkan KPUD jatuh pada tanggal 4 Februari 2007.

Pada masa pengembalian berkas dari tanggal 10 Desember 2006 sampai dengan 16 Desember 2006, akhirnya pasangan Masun Duri dan Eko Sudarmaji pertama kali mendaftarkan diri. Kemudian Hendro Martojo dan Ahmad Marzuki menyusul langkah Masun Duri mendaftarkan diri. Melihat kondisi dua pasangan calon sudah terpenuhi, akhirnya PKB mengambil langkah juga mendaftarkan pasangannya, yaitu Nur Yahman dan Muh. Nur Hadi. Dengan tercukupinya syarat minimal 2 pasang calon pada tanggal 10 Januari 2007, akhirnya persoalan konflik Pilkada Jepara selesai.

Secara umum, dari 5 (lima) bentuk resolusi konflik, konflik Pilkada Kota Yogyakarta mengambil dua bentuk, yaitu : (1) kerjasama (*collaborating*) dan menghadapi (*confronting*) dan (2) bersaing dan bertanding (*competing*); menguasai (*dominating*); dan memaksa (*forcing*). Bentuk kerjasama dan menghadapi terlihat pada saat menyelesaikan masalah apakah Pilkada akan dilaksanakan atau tidak. Sedangkan, bentuk yang kedua terlihat pada saat menyelesaikan masalah kapan Pilkada dilaksanakan. Dalam bentuk ini, KPUD Kota Yogyakarta sebagai penyelenggara memaksakan untuk menentukan tanggal penyelenggaraan Pilkada.

Resolusi konflik Pilkada Yogyakarta antara KPUD Yogyakarta dan KMP serta KJB tentang jadi atau tidaknya Pilkada dilaksanakan dengan metode konsiliasi sudah dilakukan. Bentuk konsiliasi ini terlihat dari salah satu langkah utama KPUD yaitu komunikasi politik formal dengan partai politik. Dalam komunikasi politik formal tercermin bentuk konsiliasi yaitu hanya sedikit mengandalkan peran dari pihak ketiga dan memungkinkan pihak-pihak (terutama koalisi partai politik) yang berkonflik untuk berkomunikasi secara langsung. Sedangkan, KPUD sebagai pihak ketiga sekaligus pihak yang berkonflik hanya menjadi fasilitator.

KPUD sebagai penyelenggara Pilkada berperan ganda baik sebagai pihak yang berkonflik, namun juga akhirnya menempatkan diri sebagai sebuah komisi yang memfasilitasi proses resolusi konflik antara KMP, KJB dan partai politik lainnya pada tanggal 20 Juni 2006, 25 Juli 2006, 26 Juli 2006, 27 Juli 2006, dan 29 Juli 2006.

Sejak komunikasi formal tanggal 25 Juli 2006, dua masalah konflik diuraikan dan dibicarakan bersama-sama. Tujuannya untuk mencari jalan keluar tentang : (1) jadi atau tidaknya pilkada dilaksanakan dan (2) kalau jadi dilaksanakan, kapan pelaksanaannya. Pertemuan tanggal 25 Juli 2006 ternyata berhasil mencapai kesepakatan dari 24 partai politik yang diundang. Artinya, pertemuan tanggal 25 Juli

2006 telah berhasil menyelesaikan satu dari dua permasalahan konflik dalam Pilkada Kota Yogyakarta.

Pertemuan selanjutnya, mulai 26 Juli 2006 sampai dengan 29 Juli 2006 dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah kapan sebaiknya pelaksanaan Pilkada. Sampai dengan 29 Juli 2006 ternyata tidak diperoleh kesepakatan tentang tanggal pelaksanaan Pilkada karena ada pihak yang menginginkan dilaksanakan pada tahun 2006, namun ada juga yang menginginkan dilaksanakan tahun 2007.

Dari segi efektivitas, bentuk konsiliasi memiliki efektivitas tinggi karena pertemuan tanggal 25 Juli 2006 telah mencapai konsensus agar Pilkada jadi dilaksanakan, akan tetapi, di sisi lain, pertemuan 26 Juli 2006 sampai 27 Juli 2006 memiliki efektivitas yang rendah karena tidak berhasil mencapai kesepakatan tentang tanggal pelaksanaan Pilkada.

Secara teoretis, bentuk mediasi kurang tepat jika dimasukkan dalam langkah-langkah resolusi konflik Pilkada Kota Yogyakarta. Kenapa demikian? Hal ini karena dalam mediasi, pihak ketiga berada di tengah-tengah dan bersifat netral atau tidak memihak. Sedangkan, KPUD meskipun sebagai pihak ketiga, juga merupakan pihak yang berkonflik.

Bentuk arbitrasi termasuk ke dalam salah satu langkah yang dilakukan KPUD Kota Yogyakarta untuk menyelesaikan konflik. Bentuk arbitrasi tercermin dari langkah meminta arahan dan payung hukum kepada Departemen Dalam Negeri. Sesuai dengan bentuk arbitrasi, baik KMP, KJB maupun KPUD sepakat untuk menerima atau "terpaksa" menerima Depdagri yang memberikan keputusan dan arahan hukum untuk menyelesaikan masalah konflik yang terjadi. Permintaan arahan dan payung hukum kepada Depdagri dilakukan KPUD pada saat bertemu perwakilan Depdagri pada Rabu 5 Juli 2006. Masukan yang disampaikan Mendagri menjadi rujukan untuk melaksanakan tahapan Pilkada yang selanjutnya. SK yang dikeluarkan Mendagri digunakan KPUD untuk memperkuat Keputusan KPUD dalam beberapa hal:

- (1) Melakukan penundaan Pilkada dari 16 Juli 2006 menjadi 13 Agustus 2006;
- (2) Melakukan penundaan Pilkada dari 13 Agustus 2006 menjadi 26 November 2006; dan
- (3) Melakukan tahapan pencalonan dari awal.

Hal itu artinya baik keputusan hasil komunikasi politik formal tanggal 25 Juli 2006 untuk tetap melaksanakan Pilkada maupun Keputusan KPUD menetapkan tanggal 26 November 2006 sebagai tanggal pemungutan suara mendapat "penguatan" secara hukum dari Depdagri.

Tingkat partisipasi dari KMP, KJB dan KPUD dalam meminta arahan dan payung hukum dari Depdagri tidak terlalu banyak. Begitu juga dengan komunikasi di antara KMP, KJB dan KPUD tidak terlalu banyak. Akan tetapi peran dari Depdagri dalam masalah ini sangat dominan.

Efektivitas meminta arahan dan payung hukum kepada Depdagri termasuk tinggi, karena dengan adanya arahan berupa Surat Keputusan Mendagri, meskipun secara tidak langsung, membuat KPUD mendapat "pengesahan" ketika memutuskan tanggal 26 November 2006 sebagai tanggal pemungutan suara.

Beralih kepada Pilkada Kabupaten Jepara, kasus konflik dalam Pilkada Kabupaten Jepara selesai ketika koalisi partai politik yang mengusung Hendro Martojo memecah diri dan mengusung pasangan calon Masun Duri-Eko Sudarmaji. Setelah pasangan Masun mendaftarkan diri di KPUD, otomatis Pilkada jadi

dilaksanakan. Sedangkan tanggal pelaksanaan ditetapkan oleh KPUD sebelum koalisi partai politik HENDRO memecah diri. Artinya, Pilkada Kabupaten Jepara secara umum mengambil bentuk menyesuaikan (*accommodating*); memperlunak (*smoothing*); dan menurut (*obliging*). Karena, setelah pasangan MASUN DURI mendaftar, PKB akhirnya menyesuaikan dan cenderung menurut dengan situasi yang terjadi dan tidak mempermasalahkan tanggal pelaksanaan pemungutan suara yang ditetapkan oleh KPUD.

Bentuk konsiliasi terjadi dalam proses resolusi konflik pilkada Kabupaten Jepara. Hal itu dapat dilihat pada pertemuan formal antara KPUD dengan partai politik-partai politik guna mencapai persetujuan bersama tentang kelanjutan proses Pilkada.

Dalam komunikasi politik formal antara KPUD dengan partai politik-partai politik tercermin bentuk konsiliasi yaitu hanya sedikit mengandalkan peran dari pihak ketiga dan memungkinkan pihak-pihak yang berkonflik untuk berkomunikasi secara langsung. KPUD sebagai pihak ketiga sekaligus pihak yang berkonflik hanya menjadi fasilitator. Sebagai fasilitator, KPUD memfasilitasi pertemuan dengan partai politik setelah penundaan pertama hari Jum'at 3 November 2006 yang berujung pada kesimpulan bahwa KPUD tetap melakukan proses pencalonan sesuai jadwal dan tahapan yang ditetapkan, yaitu penelitian ulang 3 November 2006 sampai 7 November 2006. Setelah penundaan yang kedua, KPUD juga memfasilitasi pertemuan dengan partai politik pada hari Jum'at 24 November 2006 yang menghasilkan masukan bahwa KPUD tetap melaksanakan proses pemilihan sesuai koridor peraturan perundang-undangan serta mempertimbangkan masukan dan saran dari partai politik, desk Pilkada Jawa Tengah, KPU Provinsi Jawa Tengah dan konsultasi dengan Mendagri.

Akan tetapi, efektivitas pertemuan dengan partai politik dalam menyelesaikan konflik dalam Pilkada Jepara termasuk rendah. Karena, hasil pertemuan dengan partai politik tidak menyelesaikan masalah apakah Pilkada jadi dilaksanakan atau tidak. Begitu juga, pertemuan tersebut tidak menghasilkan konsensus tentang kapan tanggal pelaksanaan Pilkada. Hal ini bisa terjadi karena KPUD Kabupaten Jepara sebagai penyelenggara tidak bisa memaksakan partai politik untuk mendaftarkan pasangan calonnya.

Beralih ke bentuk mediasi, langkah resolusi konflik KPUD Kabupaten Jepara yang dapat dikategorikan dalam bentuk mediasi yaitu pertemuan dengan KPU Provinsi Jawa Tengah dan Desk Pilkada Jawa Tengah. KPU Provinsi Jawa Tengah dan Desk Pilkada Jawa Tengah dapat disebut sebagai institusi ketiga yang netral yang dapat membantu agar tercapai negosiasi. KPUD Kabupaten Jepara sebagai penyelenggara Pilkada melakukan usaha meminta nasihat dari kedua institusi tersebut di atas karena dianggap memiliki pengetahuan atau keahlian mengenai permasalahan yang terjadi di Kabupaten Jepara. Langkah KPUD ini semakin jelas termasuk ke dalam bentuk mediasi karena keputusan yang diambil tidak bersifat mengikat.

Efektivitas dari konsultasi dengan KPU Provinsi Jawa Tengah dan Desk Pilkada Jawa Tengah termasuk rendah karena hasil masukan dari kedua lembaga tersebut berupa saran untuk mengadakan konsultasi dengan Depdagri tidak dapat menyelesaikan permasalahan. Salah satu langkah KPUD Kabupaten Jepara yang sama dengan langkah KPUD Kota Yogyakarta adalah meminta arahan dan payung hukum kepada Mendagri. Langkah ini termasuk ke dalam bentuk arbitrasi. Mengapa

demikian? Karena pengaturan konflik melalui arbitrasi merupakan bentuk dimana kedua pihak sepakat mendapat keputusan akhir (yang bersifat legal) sebagai jalan keluar konflik pada pihak ketiga sebagai arbitrator. KPUD Kabupaten Jepara meminta arahan kepada Mendagri setelah Pilkada ditunda untuk kali pertama kali dan kali ketiga. Langkah KPUD ini dilakukan setelah mendapat masukan dari partai politik, DPRD, KPU Provinsi Jawa Tengah, dan Desk Pilkada Jawa Tengah.

Semua pihak sepakat meminta arahan kepada Mendagri karena Mendagri sebagai bagian dari pemerintah pusat memiliki kapasitas sebagai pembuat kebijakan yang berhubungan Pilkada, terutama permasalahan hukum. SK yang dikeluarkan oleh Mendagri lebih merupakan pengesahan secara hukum dilakukannya penundaan Pilkada oleh KPUD Kabupaten Jepara. Penentuan tanggal pelaksanaan Pilkada tetap dikembalikan kepada KPUD Kabupaten Jepara.

Tingkat partisipasi dari partai politik yang berkonflik dalam meminta arahan dan payung hukum dari Depdagri tidak terlalu banyak, begitu juga dengan komunikasi di antara mereka. Namun, peran dari Depdagri dalam masalah ini sangat dominan.

Sama halnya dengan di Kota Yogyakarta, efektivitas meminta arahan dan payung hukum kepada Depdagri termasuk tinggi. Karena arahan berupa Surat Keputusan Mendagri membantu KPUD memperoleh legalitas ketika memutuskan tanggal 4 Februari 2007 sebagai tanggal pemungutan suara. Untuk memperoleh gambaran perbandingan resolusi konflik Pilkada Kota Yogyakarta dan Pilkada Kabupaten Jepara, dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3**  
**Perbandingan Resolusi Konflik**  
**Pilkada Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jepara**

Unsur	Pilkada Kota Yogyakarta	Pilkada Kabupaten Jepara
<b>Metode Resolusi Konflik</b>	Konsiliasi dan Arbitrasi	Konsiliasi, Mediasi dan Arbitrasi
<b>Efektivitas Resolusi Konflik</b>	1. Konsiliasi : Tinggi 2. Arbitrasi : Tinggi	1. Konsiliasi : Rendah 2. Mediasi : Rendah 3. Arbitrasi : Tinggi
<b>Penyebab Konflik Berakhir</b>	1. Pertemuan 25 Juli antara partai politik dan KPUD 2. Keputusan KPUD tanggal 3 Agustus 2006	Koalisi partai politik yang mengusung Hendro Martojo memecah diri

## C. PENUTUP

Beberapa simpulan yang dapat disampaikan antara lain:

- Secara umum, KPUD di kedua daerah hanya sekedar melaksanakan tugasnya sebagai *event organizer* Pilkada. Akan tetapi, KPUD Kota Yogyakarta lebih kreatif dalam usahanya menyelesaikan konflik dalam Pilkada yang terjadi di daerahnya dibandingkan dengan KPUD Kabupaten Jepara. Hal itu terlihat pada langkah melakukan jajak pendapat dan mengadakan pertemuan dengan *stakeholder* di Kota Yogyakarta.

- b. Aspek yang ditekankan oleh KPUD di kedua daerah dalam menyelesaikan konflik adalah aspek yuridis. Hal tersebut bisa terjadi karena kedua KPUD tidak ingin mendapat gugatan dari pihak yang berkonflik di masa yang akan datang.
- c. KPUD Kabupaten Jepara menggunakan metode resolusi konflik yang umum digunakan, seperti contohnya: mengumpulkan dan mengadakan pertemuan dengan pihak yang berkonflik dan meminta arahan atau payung hukum. Sedangkan, KPUD Kota Yogyakarta berusaha menggunakan beberapa alternatif penyelesaian konflik di luar metode resolusi konflik yang umumnya dilakukan, seperti melakukan jajak pendapat dan mengadakan pertemuan dengan Ketua RW se-Kota Yogyakarta.
- d. Metode resolusi konflik yang digunakan dalam Pilkada Kota Yogyakarta adalah konsiliasi dan arbitrasi. Kedua metode tersebut memiliki tingkat efektivitas yang tinggi. Sedangkan, metode resolusi konflik yang digunakan dalam Pilkada Kabupaten Jepara yaitu konsiliasi, mediasi, dan arbitrasi. Konsiliasi dan mediasi memiliki tingkat efektivitas yang rendah, sedangkan arbitrasi memiliki tingkat efektivitas yang tinggi.

## **DAFTAR RUJUKAN**

- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Asfar, Muhammad, *Mendesain Manajemen Pilkada*, Surabaya: Pustaka Eureka, 2006.
- Barkah, Imam, "Peran Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara Dalam Penanganan Konflik: Studi tentang Manajemen Konflik di Maluku Utara", Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Politik Ke-khususan Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, 2003.
- Burton, John, *Conflict: Resolution and Prevention*, London: Macmillan Press Ltd., 1990.
- Erviantono, Tedi, "Konflik Berbasis Klan Di Balik Proses Pemilihan Bupati Lembata Tahun 2001: Pemanfaatan Modal Sosial dalam Memenangkan Persaingan dan Mengatasi Konflik", Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Politik Ke-khususan Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, 2007.
- Siagian, Dergibson dan Sugiarto, *Metode Statistika untuk Bisnis dan Ekonomi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Urbaningrum, Anas, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Politik Pasca Kejatuhan Soeharto*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999.

## **POSISI DPRD DALAM UU NO. 32 TAHUN 2004**

**Fitriyah**

### **Abstract**

*Law No. 22/1999 on local governance gives more power to Local Assemblies (DPRD) as "the local legislative body". The Law No. 22/1999 lays down their rights and responsibilities in some detail. These include overseeing budgets, drawing up local regulations to select governor, mayor or district head (bupati), including the power to call the governor, mayor or district head (bupati) to account. The Law No. 22/1999 was revised by Law No. 32/2004. Under Law No. 32/2004 DPRD have lost many powers, including the power to select the governor, mayor or bupati. Today's main issue is strengthening the position of DPRD. This article shows up that the main issue not to improve a greater role of DPRD but to develops their capacity.*

*Keywords:* kewenangan, badan legislatif daerah, unsur pemerintahan daerah

### **A. PENDAHULUAN**

Peraturan perundangan-undangan mengenai otonomi daerah, UU No. 22 tahun 1999 mendukukkan DPRD sebagai badan legislatif daerah, namun dalam revisinya pada UU No. 32 tahun 2004 diubah menjadi unsur pemerintahan daerah. Dikembalikan seperti di UU No. 5 tahun 1974, bahwa DPRD adalah salah satu unsur dari pemerintah daerah atau eksekutif (pasal 13 ayat 1). Di UU No. 32 tahun 2004 DPRD adalah unsur eksekutif dapat dilihat pada pasal 19 tentang penyelenggara pemerintahan, yang menyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang wakil Presiden, dan oleh menteri negara (ayat 1), dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (ayat 2). Sedangkan di UU No. 22 tahun 1999 kedudukan DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah sesuai dengan bunyi pasal 14 (1). Undang-undang ini menyatakan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Perubahan ini, terutama oleh para anggota DPRD, dinilai melemahkan posisi DPRD, yakni menjadi tidak sekuat ketika UU No. 22 tahun 1999 masih berlaku.

Revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 tidak dipungkiri didorong oleh kecenderungan lahirnya penyimpangan kekuasaan (*abuses of powers*) dari DPRD. Kecenderungan penyimpangan kekuasaan terutama karena adanya hak DPRD meminta pertanggungjawaban kepala daerah yang bisa berakhir dengan pemakzulan (*impeachment*) kepala daerah, sehingga menimbulkan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif. Contoh: DPRD Surabaya memberhentikan Walikota Sunarto Sumoprawiro dan mengangkat Bambang DH sebagai pelaksana walikota. Selanjutnya DPRD Surabaya memecat Bambang DH yang baru menjalankan tugasnya secara penuh selama 1 bulan. Keputusan ini berkaitan dengan LPJ Walikota atas pelaksanaan APBD tahun anggaran 2001 yang menjadi tanggung jawab walikota pendahulunya. Contoh lain, DPRD Kampar secara aklamasi memberhentikan Jefri Noor dan A. Zakir dari jabatannya sebagai Bupati dan Wakil Bupati karena dianggap gagal menyelenggarakan pembangunan,. DPRD Kabupaten Buleleng memberhentikan Bupati Wirata Sindu dengan alasan LPJ-nya sudah dua kali ditolak, dan Gubernur Kalsel, Sjachriel Darham dan Wagub Husin Kasah dipecat oleh DPRD dengan alas kebijakannya banyak yg tidak memuaskan masyarakat (*Kompas*, tgl. 22-7-2002; tgl. 23-9-2002; tgl. 23-11-2002). Kekuasaan

DPRD untuk meminta dan menilai laporan pertanggungjawaban (LPJ) tahunan kepala daerah (Pasal 45 ayat 1 UU No. 22 tahun 1999 mewajibkan kepala daerah menyampaikan pertanggung jawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran) telah menghasilkan kekuasaan di sektor lainnya, misalnya berperan menentukan lolos tidaknya proyek-proyek yang dibiayai APBD, lembaga-lembaga apa saja yang disepakati dalam struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) daerah, siapa-siapa saja yang akan menempati pos strategis di lembaga daerah itu dan lain sebagainya atau terjadi hubungan kolifit. Selain kritik atas fenomena DPRD *heavy*, alasan revisi UU No. 22 tahun 1999 adalah Amandemen Kedua UUD 1945 dan karena pilihan politik pilkada langsung mengikuti model pilpres sesuai Amandemen Ketiga UUD 1945. Amandemen yang berkaitan dengan pasal-pasal sebagai landasan dan dasar prinsip Negara Kesatuan adalah Amandemen Kedua, dengan hasil rumusan pasal yang melengkapi Pasal 1 Ayat (1), yaitu tentang Pasal 18 ("Baru") Ayat (1), Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 25A, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 2000, serta Amandemen Keempat tentang tambahan rumusan Pasal 37 Ayat (5) yang berlaku sejak tanggal 10 Agustus 2002. Amandemen Kedua UUD 1945 juga menghasilkan beberapa pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam pasal 18 ayat (3), disebutkan; "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum"; Pasal 18 ayat ayat (6) "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan" serta pasal 18 ayat (7) yang berbunyi "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang".

Posisi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, antara lain berakibat pada kewenangan DPRD di bidang legislasi dan budgeting yang semula di UU No. 22 tahun 1999 berjalan tanpa kontrol menjadi di bawah kontrol pemerintah pusat. Hampir seluruh produk legislatif harus dievaluasi dan bisa dibatalkan oleh pemerintah pusat (Mendagri) apabila dianggap melanggar kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 185 UU No. 32 tahun 2004 mengatur setiap raperda tentang APBD provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan paling lambat tiga hari harus disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi. Hal yang sama berlaku pada pada kabupaten/ kota, yakni dievaluasi oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (pasal 186). Kewenangan pemerintah pusat untuk mengevaluasi produk legislasi tersebut diikuti kewenangan membatalkan. Dalam pasal 145 disebutkan bahwa perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah melalui peraturan presiden (ayat 2, 3). Dalam hal suatu perda dibatalkan, maka kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan perda tersebut dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda yang telah dibatalkan (ayat 4). Selanjutnya ditegaskan, kewenangan pemerintah untuk melakukan evaluasi juga berlaku untuk produk legislasi dalam raperda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang (pasal 189).

Tulisan ini mengangkat isu kewenangan DPRD dalam UU No. 32 tahun 2004 dimana dengan posisi sebagai unsur pemerintahan daerah, yakni ranah eksekutif, DPRD dinilai menjadi lemah. Isu ini kembali menguat saat pembahasan RUU Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD pada Agustus 2008. Para anggota

asosiasi DPRD kabupaten (Adkasi) menghendaki ada reposisi lembaga DPRD supaya lebih sejajar dengan kepala daerah dan tak lagi jadi subordinasi Depdagri (*Kompas*, 8 Agustus 2009).

## B. PEMBAHASAN

UU No. 22 Tahun 1999 selain memberi DPRD kewenangan legislasi, penganggaran, dan pengawasan juga kewenangan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan memilih anggota MPR dari utusan daerah. Kewenangan ini diperkuat dengan sejumlah hak DPRD, terutama meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Kewenangan DPRD yang sangat besar sejalan dengan perubahan radikal paradigma pemerintahan daerah yang dianut di UU No. 22 tahun 1999 dibanding UU No. 5 tahun 1974, yakni undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, sebagai berikut:

1. Model *structural efficiency* yang menekankan pada efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal di UU No. 5 tahun 1974 ditinggalkan, diganti model *local democracy* yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. Pengutamaan dekonsentrasi di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke pengutamaan desentralisasi
3. Model organisasi yang hirarkis dan bengkak di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke model organisasi yang datar dan langsing
4. Model *integrated prefectoral system* yang utuh di UU No. 5 tahun 1974 digeser ke *integrated prefectural system* yang parsial, yakni hanya ada di tataran provinsi. Akibatnya hubungan antara Dati II dengan Dati I yang semula *dependent* dan *subordinate* menjadi *independent* dan *coordinate*. *Integrated prefectoral system* adalah dianutnya perangkapan jabatan kepala daerah otonom (*Local Self-government*) dan kepala wilayah administratif (*Field Administration*). Pada UU No. 5 tahun 1974 dianut *integrated prefectoral system* utuh, dimana selain gubernur, bupati/walikota juga mempunyai peran ganda sebagai kepala daerah otonom sekaligus sebagai kepala wilayah administratif. UU No. 22 tahun 1999 tidak mengenal penjenjangan daerah dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan. Propinsi yang sebelumnya dikenal sebagai Daerah Tingkat I yang menjadi atasan Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), tidak lagi mempunyai hubungan hierarki satu sama lain (lihat pasal 4).
5. Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang dianut *ultra-vires doctrine* di UU No. 5 tahun 1974 diganti dengan *general competence atau open end arrangement*. Ada dua metode penyerahan kewenangan: (1) Metode *ultra-vires doctrine* penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah ditetapkan secara rinci dalam undang-undang, dan (2) Metode *open end arrangement (general competence)*, penyerahan kewenangan dilakukan dengan menyebutkan secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di dalam undang-undang, sedangkan sisa kewenangan (kewenangan *residu*) yang tidak disebutkan dalam undang-undang menjadi kewenangan pemerintah daerah.
6. Pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom yang cenderung koersif di UU No. 5 tahun 1974 bergeser ke persuasif. Konsekuensinya,

- pengawasan pemerintah terhadap kebijakan daerah yang semula secara preventif dan represif, menjadi hanya secara represif.
7. Pengutamaan *specific grant* dalam transfer keuangan di UU No. 5 tahun 1974, digeser menjadi *block grant* (Hoessein, 2002).

Salah satu titik lemah UU No. 22 tahun 1999, yang telah menyumbang adanya penyimpangan kekuasaan oleh DPRD, adalah tiadanya konstruk perundang-undangan yang mengatur pengawasan kepada lembaga tersebut. Juga tidak tersedia mekanisme untuk mengontrol perilaku anggota DPRD oleh partai politik maupun konstituennya. Selain itu karena proses rekruitmen anggota-anggota DPRD oleh partai politik dilaksanakan secara serampangan, sehingga di tubuh DPRD terdapat kelemahan kemampuan anggota-anggotanya dalam menyerap aspirasi, mengartikulasi kepentingan dan mengagregasikan kepentingan rakyat daerah, serta dalam memaknai fungsi lainnya.

UU No. 32 tahun 2004 melakukan perubahan posisi DPRD dari badan legislatif daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Rumusan DPRD antara UU No 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tidak sama. Pasal 16 (2) UU No. 22 tahun 2007 menyebutkan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Sedangkan di UU No. 32 tahun 2004 DPRD bukan lembaga legislatif daerah namun berada dalam rejim pemerintahan daerah, yakni dirumuskan di pasal 40 bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kedudukan DPRD di dasarkan atas perpektif tim pakar yang dibentuk Departemen Dalam Negeri untuk revisi UU No. 32 tahun 2004. Dalam diskusi-diskusi yang dilakukan muncul pendapat dominan yang menempatkan DPRD sebagai unsur dan bukan legislatif daerah. Argumen yang digunakan adalah: *pertama* keberadaan Indonesia sebagai *Unitary State* tidak mensyaratkan adanya legislatif daerah. *Kedua*, pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (Presiden), kewenangan legislatif maupun yudikatif tidak diturunkan ke daerah. Sebagai kosekuensinya tidak ada istilah legislatif daerah. Sehingga, DPRD tidak mewakili karakter *state* yang memiliki kedaulatan. Meskipun DPRD bisa membuat peraturan daerah, ini tidak sama dengan undang-undang. Karena perda adalah turunan dari kebijakan pusat Dwipayana, 2008: 7). Hasilnya akan berbeda jika desentralisasi politik dianggap bersumber pada negara bukan sebatas ranah eksekutif.

Menurut Robert Endi Rendeng (*Harian Jurnal Nasional*, 18 Augustus 2009), bahwa perubahan ini sebagai konsekuensi logika sistem desentralisasi yang kita anut saat ini, bahwa urusan yang diperoleh daerah adalah hasil transfer kewenangan di ranah eksekutif, bukan ranah legislatif maupun yudikatif. Dasar pikir semacam ini menentukan posisi DPRD dan format relasinya dengan Kepala Daerah dan pusat sebagai berikut:

“..... DPRD memang menjalankan fungsi legislasi, tetapi ia bukanlah badan legislatif dalam artian sejatinya (sebagaimana rumusan Pasal 14 ayat 1 UU No.22 tahun 1999), bukan pula sebagai sayap legislatif dari pemerintah pusat di daerah, apalagi menjadi anak turunan atau cabang dari legislatif pusat (DPR). ..... sebagai hulu berasalnya kewenangan desentralisasi, tanggung jawab akhir otonomi tentu bermuara pula di pemerintah pusat. Maka, tidak bisa diperbandingkan dengan DPR, urusan DPRD memang tak bisa lepas-bebas dari kerangka kebijakan dan kontrol pusat melalui Mendagri. Di sini DPRD sesungguhnya tak dimaksudkan sebagai subordinasi tetapi menjadi sub-sistem pemerintahan nasional. Perubahan posisi ini tidak lantas dibilang bahwa DPRD bukanlah

parlemen, sebagai lembaga yang diisi para wakil yang dipilih rakyat, jelas statusnya adalah parlemen" (Rendeng, *Harian Jurnal Nasional*, 18 Augustus 2009)

Perubahan berikutnya adalah pilihan politik pilkada langsung . Dalam pasal 6A ayat 1 UUD 1945 (Amandemen Ketiga) disebutkan,"Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.". Atas dasar itu, mulai tahun 2004 dilakukan pilpres secara langsung. Perubahan ini mendorong dilakukan pilkada secara langsung pula. Sehingga di UU No. 32 tahun kewenangan DPRD memilih kepala daerah, meminta pertanggungjawaban, dan dapat mengusulkan untuk memberhentikan kepala daerah juga dihapus. Kedudukan kepala daerah di UU No. 32 tahun 2004 menjadi sangat kuat dengan dikenalkannya sistem pilkada secara langsung. Berikutnya, kewenangan DPRD untuk memilih anggota MPR dari utusan daerah juga hapus seiring dengan perubahan susunan MPR menjadi lembaga yang keanggotaannya gabungan anggota DPR dan anggota DPD, dimana keanggotaan kedua lembaga itu dipilih melalui pemilu.

**Tabel 1**  
**Perbedaan Tugas dan Kewenangan serta Hak-hak DPRD**  
**Antara UU No. 22/1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004**

	<b>UU No. 22 Tahun 1999</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>
Tugas dan Kewenangan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memilih kepala daerah/ wakil kepala daerah</li> <li>2. Memilih anggota MPR dari Utusan Daerah</li> <li>3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah</li> <li>4. Bersama dengan kepala daerah membentuk Peraturan Daerah</li> <li>5. Bersama dengan kepala daerah menetapkan APBD</li> <li>6. Melaksanakan pengawasan</li> <li>7. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah</li> <li>8. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat (pasal 18)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;</li> <li>2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;</li> <li>3. Melaksanakan pengawasan</li> <li>4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah;</li> <li>5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;</li> <li>6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;</li> <li>7. Memberikan pesertuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah;</li> <li>8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;</li> <li>9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;</li> <li>10. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. (pasal 42 ayat 1)</li> </ol>
Hak-hak DPRD	<p>DPRD mempunyai hak:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meminta pertanggungjawaban kepala daerah</li> <li>2. Meminta keterangan kepada Pemerintah daerah</li> </ol>	<p>DPRD mempunyai hak: interpelasi, angket dan menyatakan pendapat (pasal 43 ayat 1)</p> <p>Dalam pasal 43 ayat (5) dan (6)</p>

	<b>UU No. 22 Tahun 1999</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>
	<p>3. Mengadakan penyelidikan          4. Mengadakan perubahan atas raperda          5. Mengajukan pernyataan pendapat          6. Mengajukan raperda;          7. Mengajukan anggaran belanja DPRD          8. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD (pasal 19)</p> <p>Dalam pasal 20 (1) dan (2) disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya DPRD berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Apabila mereka menolak permintaan DPRD diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.</p>	disebutkan kewajiban bagi setiap orang yang dipanggil, didengar dan dipaksa oleh panitia angket. Apabila tidak memenuhi panggilan maka panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan kepolisian.
Hak-hak anggota DPRD	<p>1. Pengajuan pertanyaan          2. Protokoler          3. Keuangan/administrasi (pasal 21 ayat 1)</p> <p>Dalam pasal 21 (2) disebutkan pelaksanaan hak-hak anggota DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD</p> <p>Dalam pasal 27 disebutkan anggota DPRD tidak dapat dituntut di pengadilan karena pernyataan dan atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD, baik terbuka maupun tertutup, yang diajukannya secara lisan atau tertulis, kecuali jika yang bersangkutan mengumumkan ada yang disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam buku Kedua Bab I KUHP.</p>	<p>1. Pengajuan pertanyaan          2. Protokoler          3. Keuangan/administrasi          4. Menyampaikan usul dan pendapat          5. Memilih dan dipilih          6. Membela diri          7. Imunitas          8. Mengajukan Raperda (pasal 44 ayat 1)</p> <p>Dalam pasal 44 (2) disebutkan Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>
Kewajiban DPRD	<p>1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI          2. Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta menaati segala peraturan perundang-undangan          3. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah          4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi          5. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya (pasal 22)</p>	<p>1. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI          2. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan          3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah          4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah          5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat          6. Mendaulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan</p>

	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
		<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya</li> <li>8. Menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD</li> <li>9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait (pasal 45)</li> </ul>

UU No. 32 tahun 2004 memang tidak lagi memberi tugas dan wewenang kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan implikasinya kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, maka seolah-olah tugas dan kewenangan DPRD terpangkas dan menjadi “lemah”. Menurut pasal 27 (2) UU No.32/2004, kepala daerah tidak lagi menyampaikan laporan pertanggung jawaban (LPJ) kepada DPRD, namun kepala daerah menyusun Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) untuk DPRD pada setiap tahun anggaran dan pada akhir masa jabatan. LKJP ini tidak ada ketentuan diterima/ditolak DPRD. Selain itu, kepala daerah wajib menyusun Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat dan wajib memberi informasi LPPD kepada masyarakat melalui media cetak/elektronik. Namun jika dicermati, sesungguhnya UU No. 32 tahun 2004 masih memberi DPRD peran strategis dalam pilkada. *Pertama*, undang-undang mengatur bahwa pencalonan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui partai politik/gabungan partai politik yang mempunyai kursi di DPRD, dengan ketentuan memperoleh minimal 15% dari jumlah kursi yang ada atau 15% suara sah yang diperoleh dalam Pemilu. *Kedua*, DPRD membentuk panwas pilkada. *Ketiga*, DPRD melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pilkada, dan KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. *Keempat*, DPRD membatalkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terbukti melakukan *money politics*. Hak-hak ini memang berkurang setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan sejumlah uji materi. *Pertama*, terbit putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 yang mengijinkan partai politik tanpa kursi di DPRD tetapi punya suara 15% mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selanjutnya di UU No. 12 tahun 2008 (revisi kedua UU No.32 tahun 2004) calon perseorangan boleh mencalonkan langsung. *Kedua*, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2005 yang menyebutkan bahwa KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD dalam pilkada. *Ketiga*, UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, mengalihkan kewenangan membentuk panwas pilkada dari DPRD menjadi oleh Bawaslu.

DPRD juga masih punya peran dalam meloloskan rancangan APBD yang diajukan eksekutif. Pasal 42 (b)(c) UU No. 32 tahun 2004 menyebutkan DPRD mempunyai kewenangan untuk membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Meski menurut Bagir Manan (2001, hlm 87), hak budget merupakan hak derivatif (*derivative power*) bukan hak asli (*original power*), karena DPR dan DPRD tidak memiliki hak inisiatif untuk menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja. Fungsi budget adalah fungsi eksekutif bukan fungsi

legislatif. Hak *budgeting* di UU No. 22 tahun 1999 dirumuskan sangat luas, yakni DPRD berwenang menetapkan APBD bersama dengan gubernur, bupati atau walikota (pasal 18 huruf e), dan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD (Pasal 18 huruf f angka 3). Selanjutnya DPRD punya hak mengajukan anggaran belanja DPRD (Pasal 19 huruf g). Hak DPRD di Pasal 19 (g) ini kemudian banyak diselewengkan sehingga mengantarkan banyak anggota DPRD terjerat kasus hukum karena dugaan korupsi. Hak budget DPR atau DPRD ini timbul guna mencegah terjadinya pengenaan pungutan terhadap rakyat dan penggunaan anggaran tanpa persetujuan rakyat, termasuk hal-hal yang akan menimbulkan penyalahgunaan anggaran yang tidak bertalian dengan kepentingan rakyat (Manan 2001, hlm 88). Pada dasarnya Bagir Manan menekankan bahwa hak budget tidak sekedar hak menetapkan anggaran, melainkan termasuk di dalamnya hak menolak anggaran dan hak mengawasi pelaksanaan anggaran. Bahkan intinya, hak budget adalah hak pengawasan.

UU No. 32 tahun 2004 masih menjadikan DPRD sebagai lembaga penentu kebijakan daerah, yakni memberi persetujuan atas beberapa agenda penting daerah, seperti persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional, dan terhadap rencana kerjasama antardaerah maupun dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Sehingga pemerintah daerah harus selalu berkonsultasi dengan DPRD mengenai keputusan-keputusan kebijakan daerah yang penting. UU No. 32 tahun 2004 juga memperbaiki kinerja DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilu. Upaya memposisikan DPRD sebagai lembaga representasi diatur di pasal 45 (7) yang menegaskan bahwa anggota DPRD punya kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. Anggota DPRD juga diwajibkan untuk mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan (ayat 6). Harus diakui bahwa selama ini telah terbangun opini anggota DPRD seringkali lebih mengutamakan kepentingan diri sendiri dan telah melupakan rakyat. Perbaikan berikutnya berkaitan dengan pengaturan hak keuangan DPRD menjadi lebih baik. Pasal 44 (2) UU No. 32 tahun 2004 mengatur bahwa kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah, sebagai tindak lanjut telah terbit PP No. 37 tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan DPRD, meski dalam waktu singkat diubah dengan PP No. 21 tahun 2007. Sementara dalam UU No. 22 tahun 1999 disebutkan diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Meski demikian pemerintah mengaturnya dengan peraturan pemerintah, yakni PP No. 10 tahun 2000 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD yang kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Agung pada tanggal 27 Desember 2002 karena ada ajuan uji materi oleh Anggota DPRD Sumatera Barat. Selanjutnya, tindak lanjut putusan MA, diterbitkan PP No. 24 Tahun 2004 sebagai pengganti PP No. 110 tahun 2000.

UU No. 32 tahun 2004 juga mengenalkan badan kehormatan DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD yang dalam UU No. 22 tahun 1999 tidak ada. Dengan tugas (pasal 48) sebagai berikut:

1. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD;

2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan kode etik DPRD serta sumpah/janji;
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih;
4. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD. Dalam Penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “tindak lanjut” adalah pemberian sanksi apabila terbukti adanya pelanggaran atau rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti ada pelanggaran.

Pergeseran kewenangan DPRD yang semula sangat besar di UU No. 22 tahun 1999 menjadi terbatas di UU No. 32 tahun 2004 adalah sejalan dengan paradigma pemerintahan daerah yang dianut di UU No. 32 tahun 2004. Bahwa prinsip negara kesatuan menghendaki daerah adalah bagian dari negara, karenanya untuk mengembalikan semangat desentralisasi dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI adalah dengan merevisi UU No. 22/1999, khususnya pasal-pasal tertentu yang menimbulkan bahaya desintegrasi, harus diakui di UU No. 22 tahun 1999 pengawasan pemerintah pusat sangat lemah. Begitupun pengawasan oleh provinsi terhadap kabupaten/kota juga sangat lemah karena menurut UU No. 22 tahun 1999 gubernur bukan lagi atasan bupati/walikota. Dikuatirkan desentralisasi dengan UU No. 22 tahun 1999 berakibat desintegrasi bangsa karena melahirkan otonomi yang membuat pemerintah pusat kehilangan kendali.

Secara umum revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 oleh banyak pihak dinilai sebagai upaya resentralisasi atas hak-hak politik yang dimiliki daerah yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999. Syarif Hidayat (*Kompas*, 16 Juli 2005) mengatakan bahwa di UU No. 32 tahun 2004 terjadi perubahan yang cukup mendasar mengenai pembagian kewenangan pusat-daerah, yakni kembali dilakukan resentralisasi dari kewenangan menjadi urusan pemerintahan. Ia menambahkan, bahwa dalam UU No. 32 tahun 2004 status dekonsentrasi dihidupkan kembali seperti UU No. 5 tahun 1974, padahal di UU No. 22 tahun 1999 dekonsentrasi itu mulai dikurangi. Dekonsentrasi sama saja memperkuat posisi pemerintah pusat di daerah.

Bentuk penguatan peran pusat dapat dilihat antara lain dari pasal-pasal yang mengatur tugas gubernur sebagai wakil pemerintah. Pasal 37 (2) UU No. 32/2004 menyatakan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah bertanggung jawab kepada presiden. Pasal 38 huruf (a) menyatakan sebagai wakil pemerintah gubernur mempunyai tugas dan wewenang melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Berikutnya, yang semula tidak diatur oleh UU No. 22 tahun 1999 tetapi diatur oleh UU No. 32 tahun 2004 adalah: (1) menempatkan kabupaten/kota dalam hirarkhi di bawah provinsi; (2) pengendalian struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) dilakukan oleh pemerintah untuk provinsi, dan oleh gubernur untuk kabupaten/kota; (3) pengangkatan sekretaris daerah oleh presiden/gubernur dan tidak melalui persetujuan DPRD; (4) kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan kepada pemerintah; (5) rancangan perda APBD dievaluasi oleh mendagri/gubernur.

Warsito Utomo (2006, hlm. 87) menyebutkan paling tidak ada tujuh pokok isu strategis atas revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 sebagai berikut:

"Pertama, perubahan kedudukan kabupaten dan kota, yang dahulu ditentukan berdiri sendiri dan tidak dalam hierarki, menjadi ditentukan sebagai bagian dari provinsi. Kedua, perubahan kedudukan DPRD yang dahulu sebagai badan legislatif, saat ini didudukkan sebagai unsur pemerintahan daerah. Ketiga, pemilihan kepala daerah secara langsung akan menjadikan DPRD sebagai penonton bukan penentu. Keempat, RAPBD kabupaten dan kota yang dapat "dianulir" oleh tingkat propinsi. Kelima, Badan Perwakilan Desa (BPD) yang dahulu dianggap sebagai "DPRD Desa" ditentukan sebagai Badan Permusyawaratan Desa. Keenam, dahulu telah ditentukan 11 (sebelas) urusan yang diserahkan kepada kabupaten dan kota, saat ini hanya ditentukan adanya urusan wajib dan urusan pilihan, dan penyerahannya pun harus memenuhi persyaratan tertentu. Ketujuh, jabatan sekretaris desa adalah merupakan jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dengan tujuh isu strategis tersebut, tidak mengherankan apabila menumbuhkan rumor adanya resentralisasi, pengingkaran desentralisasi/otonomi, pembongkaran demokrasi lokal, pengotakan DPRD, dan sebagainya." (Warsito Utomo, 2006, hlm. 87)

## C. PENUTUP

Kekuasaan DPRD yang semakin besar sejak otonomi daerah diberlakukan dimaksudkan agar dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Namun kewenangan DPRD yang sangat besar di UU No. 22 tahun 1999 tidak dimanfaatkan dengan baik, justru memunculkan kejadian *abuses of powers* melalui fungsi pengawasan yang berakibat pemerintahan daerah berjalan tidak efektif, yakni ditandai meningkatkan hubungan kolutif ataupun eskalasi ketegangan DPRD-kepala daerah yang di beberapa daerah berujung pemakzulan kepala daerah.

Di UU 32 tahun 2004 eksplisit disebutkan bahwa fungsi DPRD adalah legislasi, budgeting dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat daerah. Melalui fungsi legislasi, budgeting dan pengawasan maka DPRD punya ruang untuk membuat rancangan peraturan daerah (hak inisiatif), menilai anggaran daerah, dan melakukan pengawasan pemerintahan daerah. Untuk melaksanakan ketiga fungsi tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, berupa pemberian tugas dan wewenang DPRD, alat-alat kelengkapan DPRD, dan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Memang di bawah UU No. 32 tahun 2004 semangat *unitarian state* kembali dikuatkan, di mana di kebanyakan negara kesatuan dianut pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (presiden), dan perda adalah turunan dari kebijakan pusat. Dalam konteks ini, di UU No. 32 tahun 2004 untuk perda tertentu sebelum disahkan harus dievaluasi terlebih dahulu oleh pemerintah pusat, sehingga ketentuan ini dinilai mereduksi fungsi-fungsi DPRD (legislasi dan budgeting). Meski fungsi DPRD tersebut lalai dikerjakan dengan baik untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat pada masa UU No. 22 tahun 1999, yang ketika itu DPRD diakui sebagai badan legislatif daerah yang mempunyai kewenangan jauh lebih besar dibandingkan periode saat ini. Sebaliknya, sejumlah kasus korupsi anggota DPRD di berbagai daerah terus diungkap dan diputus bersalah. Diawali dengan vonis penjara yang dijatuhan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang, Sumatera Barat kepada 43 dari 55 anggota DPRD Sumatera Barat karena melakukan tindak pidana korupsi APBD tahun 2002 senilai Rp 5,9 miliar, maka seperti bola salju ditemukan di daerah lain, antara lain di Padang, Payakumbuh, Banda Aceh, Ciamis, Kabupaten Garut, Bandar Lampung, Palembang, Singkawang, Kabupaten Pontianak, dan Kalimantan Timur (*Kompas*, 9 September 2004 dan 16-12-2004). Sementara di Jawa Tengah beberapa kasus korupsi APBD dituduhkan pada DPRD

Kota Surakarta, Karanganyar, Kota Semarang, Kudus, Banyumas, Sragen, dan Pati (*Kompas*, 21 Desember 2004)

Lemahnya kinerja DPRD bukan semata diakibatkan oleh adanya pergeseran posisi DPRD di UU No. 32 tahun 2004 yang (oleh anggota DPRD) dilihat sebagai pemangkasan kewenangan sehingga DPRD tidak bisa maksimal melaksanakan fungsinya, namun karena lemahnya kapasitas anggota DPRD. Banyak kajian menunjukkan akibat sumber daya dan kemampuan penyusunan peraturan daerah yang rendah dari komisi dan sekretariat dewan sebagai *supporting staff*, maka hampir tidak ada raperda berasal dari inisiatif DPRD. Para anggota DPRD juga tidak memenuhi janji-janji politisnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan telah menyetujui anggaran daerah yang belum berpihak pada kepentingan rakyat. Bhkan anggaran daerah sering pula tertunda karena keterlambatan DPRD untuk menyetujuinya

## DAFTAR RUJUKAN

- "Desentralisasi 2006: Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia". *Ringkasan Laporan*. Usaid-DRSP, Jakarta, Agustus 2006. <http://www.drspusaid.org/publications/index.cfm?fuseaction=throwpub&ID> (Diakses pada tanggal 4 Februari 2010)
- Dwipayana, AA GN Ari. "Arah Dan Agenda Reformasi DPRD: Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan DPRD". DRSP-Usaid, Jakarta, 2008. <http://www.drsp-usaid.org/publications/index.cfm?fuseaction=throwpub...> (Diakses pada tanggal 4 Februari 2010 )
- Hoessein, Bhenyamin. "Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi Dan Otonomi Daerah", *Makalah*. Disajikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang. Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah-BAPPENAS Jakarta, 27 November 2002.
- Hoessein, Bhenyamin. "Kebijakan Desentralisasi". *Jurnal Administrasi Negara*. Vol. I, No. 02 (2002)
- Jaweng, Robert Endi. "Posisi DPRD Dalam UU Parlemen yang Baru". *Harian Jurnal Indonesia*, 18 Agustus 2009
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta, PSH-FH UII, 2001.
- "Pokok-Pokok Pikiran Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI) Terhadap RUU Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DAN DPRD". 17 Juli 2009. <http://www.adkasi.org/.../POKOK PIKIRAN ADKASI-SUSDUK.doc> (Diakses pada tanggal 4 Februari 2010, jam 21.15 )
- Utomo, Warsito. *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 2006.
- Kompas*, 22 Juli 2002
- Kompas*, 23 September 2002;
- Kompas*, 23 Nopember 2002
- Kompas*, 18 September 2004
- Kompas*, 16 Desember 2004
- Kompas*, 21 Desember 2004
- Kompas*, 16 Juli 2005
- Kompas*, 8 Agustus 2009

# SISTEM POLITIK DAN PEMERINTAHAN INDONESIA SETELAH REFORMASI

Purwoko

## Abstract

*Since its Independence, Indonesia's political and governmental system had been changing several times. It was in terms of searching political forms that accordingly to Indonesian conditions and to realize stable, democratic government, and created prosperous society. In "Old Order" (1945-1959), there was democratic political and governmental system but in the same time economic development and prosperity of society were ignored. After the coup d'état attempt in October 1<sup>st</sup> 1965, in which military took power, they directed political and governmental system to realize economic development and prosperity. In that time shaped stable political and government system but it was not democratic and aroused an abuse of power. The past experiences that extremely both, messy in one side and quite in other side tried to be reconstruct by mixed presidential and parliamentary system. In fact that experiment created divided government and cohabitation. It was conscious that the reconstruction of political infrastructure such as society and political party was the key of political and governmental development.*

**Keywords :** Political and governmental system, democracy, economic development, mixed presidential and parliamentary system

## A. PENDAHULUAN

Bericara mengenai Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia dewasa ini, setelah Reformasi pada tahun 1998, sesungguhnya merupakan kelanjutan pencarian format atau model sistem politik ideal Indonesia. Model atau format sistem politik ideal seperti apa yang sesungguhnya diharapkan?

Pertama adalah format atau model tersebut dapat menjamin adanya sistem politik yang demokratis, seperti dikatakan para ilmuwan politik di mana setiap orang atau kelompok memiliki kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam proses politik, mengambil bagian dalam merumuskan kebijakan publik, dan berperan serta dalam memilih pejabat-pejabat publik (baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif).

Kedua adalah model atau format politik yang demokratis tersebut memiliki stabilitas jangka panjang. Stabilitas yang dibutuhkan di sini berdurasi lama untuk menjaga agar pencapaian-pencapaian di segala aspek dapat dipertahankan serta tidak setiap saat mengalami pasang surut jika terjadi perubahan-perubahan politik.

Ketiga, sistem yang demokratis dan stabil dalam jangka panjang itu idealnya membuat kehidupan ekonomi mengalami kemajuan atau perkembangan positif. Suatu hal yang rasanya justru kontradiktif. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa demokrasi tidak selalu compatible dengan kemajuan ekonomi.

Sejarah politik kita menunjukkan bahwa perubahan-perubahan politik besar di masa lalu seakan menegaskan bahwa ketiga hal tersebut tidak dapat dicapai sekaligus atau berjalan seiring.

## B. PEMBAHASAN

### B.1. Pelajaran Dari Politik Yang Hiruk Pikuk

Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, segera saja negara yang masih baru ini mengalami berbagai hal : pergolakan politik, kerusuhan-kerusuhan, kesulitan ekonomi, lemahnya pemerintahan, dan agresi dari Belanda. Tekanan internal dan eksternal selama kurang lebih 4 (empat) tahun membuat pemerintah Republik Indonesia dapat dikatakan tidak berdaya untuk membenahi semua aspek kehidupan masyarakat. Sampai kemudian tercapai perundingan KMB di Den Haag, Belanda

pada 24 Agustus 1949. Draf akhir konferensi itu menyatakan bahwa Indonesia harus menanggung beban utang Hindia Belanda sebesar 5,6 miliar gulden, serta menambahkan kata serikat pada namanya menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS). Negara hasil KMB ini yang memiliki banyak keterbatasan dan ketergantungan pada Kerajaan Belanda, tanggal satu per satu dan akhirnya pada 16 Agustus 1950 Presiden Soekarno menyatakan perubahan RIS seraya menyatakan Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950) yang menetapkan bentuk pemerintahan berdasarkan Demokrasi Parlementer.

Sejak itu pemerintah silih berganti, Perdana Menteri/kabinet datang dan pergi. Tidak kurang dari 7 (tujuh) kali kabinet mengalami perubahan selama kurun waktu 1950-1959. Gonta-ganti kabinet dalam jangka waktu pendek ini akibat dari kondisi perpolitikan yang hiruk pikuk. Parlemen setelah pemilu pertama tahun 1955, diisi oleh partai-partai politik yang memiliki perbedaan ideologi tajam sehingga perubahan-perubahan konstelasi koalisi di parlemen dengan segera mengakhiri legitimasi kabinet, demikian seterusnya.

Tingkah polah partai yang membuat kabinet tidak berdaya tersebut sama-sama tidak disenangi oleh tiga pihak, yaitu Soekarno, Hatta, dan militer. Dalam pidato perpisahannya, sebagai wapres Hatta mengecam perilaku partai-partai yang didasarkan atas kepentingan pribadi dan kelompok yang sempit. Soekarno malah punya gagasan untuk membubarkan saja partai-partai politik itu dan menggantinya dengan golongan fungsional. Mengenai militer, Ulf Sundhausen berteori bahwa kegagalan para politikus sipil dalam mengelola negaralah yang membuat militer keluar dari barak dan masuk arena politik. Sarjana lain yang berpendapat serupa adalah Harold Crouch yang menyatakan bahwa salah satu faktor penting penyebab militer terjun ke politik adalah ketidakmampuan otoritas sipil untuk memrintah secara efektif (Harold Crouch, 1985, hal 294)

Sistem Demokrasi Parlementer yang riuh tersebut sampai-sampai tidak dapat menghasilkan suatu UUD baru untuk menggantikan UUD Sementara atau UUD 1945 yang oleh Bung Karno sendiri disebut UUD kilat atau "*revolutie grondwet*". Dewan Konstituante yang dibentuk sejak 10 November 1956 belum juga berhasil membakukan UUD baru. Pangkal perselisihan dan perdebatan dalam Konstituante yang membuat pembahasan UUD baru berlarut-larut adalah Piagam Jakarta. Kubu partai-partai Islam ingin memasukkan Piagam tersebut dalam mukadimah UUD baru. Sedang kubu partai-partai Nasionalis menolak untuk memasukkan Piagam Jakarta. Vonis kematian Konstituante dan perubahan sistem politik Demokrasi Parlementer terjadi pada 5 Juni 1959 ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke UUD 1945.

Apakah dengan demikian Demokrasi Parlementer menjadi sebuah pencapaian positif atau justru kebalikannya merupakan stigma negatif dalam perpolitikan Indonesia? Presiden Soekarno yang masih tetap merupakan figur yang menonjol dan militer terutama Angkatan Darat serta banyak yang lain memandang bahwa era tersebut justru merupakan stigma negatif. Pendapat serupa berlangsung terus sampai pada era Demokrasi Pancasila (1966-1998).

Demokrasi berikut turunannya, yakni sistem pemerintahan Parlementer dipandang tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Oleh karena itu, pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), demokrasi yang dilansir adalah demokrasi dengan arahan atau pimpinan presiden. Sebuah konsep yang diracik oleh Soekarno

(juga militer) untuk memodifikasi demokrasi masa lalu yang membuat pemerintahan sama sekali tidak efektif. Jadi sesungguhnya demokrasi pada masa Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila esensinya sama hanya pemberi arahan atau komando berbeda, yakni sipil dan militer.

## B.2. Pelajaran Dari Politik Yang Bungkam

Stigma negatif demokrasi parlementer menjadikan penguasa rezim Orde Baru berusaha mengendalikan atau dalam bahasa politik melakukan kooptasi terhadap kekuatan-kekuatan politik atau partai-partai politik. Setelah Masyumi, PSI dan Murba dibubarkan pada masa tahun 1959-1964, giliran PKI dibubarkan pada tahun 1965, praktis keriuhan politik yang diwarnai oleh perbedaan tajam ideologi mengalami penurunan. ABRI sebagai kekuatan utama saat itu disokong oleh birokrasi menjadi pilar rezim baru tersebut. Melalui Golongan Karya (Golkar), sebuah wadah politik untuk menghimpun kelompok-kelompok fungsional, maka ABRI dan Birokrasi "mengendalikan" kehidupan politik. Tahun 1971 pada saat diadakan Pemilu kedua, Golkar meraup 63% suara dari total 100% suara sah. Program-program Perbaikan dan Pembangunan Ekonomi diluncurkan, Pemerintah juga mengundang investasi dan bantuan asing, suatu hal yang tidak terjadi di masa lalu, sehingga muncul slogan saat itu "ekonomi adalah panglima" menggantikan slogan lama "politik adalah panglima". Kebijakan politik domestik adalah tercapainya stabilitas dan efektivitas pemerintahan, sedangkan kebijakan ekonominya adalah pertumbuhan ekonomi kemudian pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Keikutsertaan militer dalam Hankam dan kemudian juga dalam bidang lain seperti sosial politik dilandasi oleh pemikiran bahwa ABRI adalah juga bagian integral bangsa Indonesia, oleh karena itu ABRI mempunyai hak untuk ikut serta dalam proses politik apabila eksistensi negara dan bangsa terancam. Konsep ini yang menjadi pedoman dari pimpinan ABRI baik Jenderal A.H. Nasution maupun Jenderal Soeharto sebagai hasil dari Seminar Angkatan Darat II tahun 1966.

Namun terdapat perbedaan mendasar antara keduanya. Nasution berpendapat ABRI turun tangan hanya bila eksistensi negara dan bangsa terancam, apabila kondisi eksistensi tidak mengalami ancaman maka ABRI atau militer secara bertahap harus kembali ke barak. Soeharto melalui para perwira think tanknya seperti Ali Moertopo dan Soedjono Hoemardani berpendapat bahwa ABRI harus tetap di luar barak, karena ABRI dibutuhkan untuk menjadi pelopor dalam pembangunan guna mengejar ketertinggalan Indonesia dari negara-negara maju (R.Eep Saefullah Fatah, 1993 hal 131). Kendali kekuasaan yang besar ini menjadi semakin besar dan hampir-hampir absolute ketika tidak ada lagi partai politik atau kekuatan-kekuatan politik lain yang dapat melakukan *checks and balances*. Fusi partai-partai politik pada akhir dekade 1970-an diikuti oleh pemilu yang penuh rekayasa dan intimidasi, sesungguhnya telah mematikan kehidupan demokrasi. Tetapi di lain sisi kekuasaan presiden (yang terus menerus terpilih) menjadi demikian besar dan sangat efektif. Pola hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR (parlemen) tidak seimbang, sangat berat ke arah presiden (*executive heavy*).

Saat itu tidak ada realisasi hak angket atau interpelasi yang dilakukan oleh DPR. Alih-alih menjalankan fungsi pengawasan terhadap Presiden, DPR malah menjadi tukang stempel bagi segala kebijakan politik top executive. Sebagaimana premis yang dikemukakan oleh Lord Acton bahwa kekuasaan yang absolute pasti disalahgunakan. Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) ini selain

menggerogoti sendi-sendi *good governance* juga mengikis sendi-sendi perekonomian, dimana korupsi, kolusi dan nepotisme merajalela. Begitu pula ekonomi yang berdasarkan pada *rent seeking*, ikut mendorong percepatan kemunduran ekonomi nasional. Sinyalemen banyak ahli ekonomi politik yang menyatakan bahwa booming ekonomi Indonesia pada dekade 1980-an tidak menumbuhkan pelaku-pelaku ekonomi pendorong kapitalisme seperti di negara asalnya, tetapi hanya menghasilkan kapitalisme semu/ersatz capitalism terbukti kemudian dengan ambruknya konglomerasi secara cepat pada saat Indonesia mengalami krisis moneter dan kemudian krisis ekonomi pada tahun 1997-1998.

### B.3. Renungan 10 Tahun Reformasi

Perubahan politik besar yang terjadi pada tahun 1998 yang ditandai oleh lengsernya Presiden Soeharto mempunyai implikasi yang luas, salah satu diantaranya adalah kembalinya demokrasi dalam kehidupan politik nasional. Pemilu yang betul-betul LUBER berlangsung pada tahun 1999 dan diikuti oleh 48 parpol. Demokratisasi ini membawa konsekuensi pola relasi antara Presiden dan DPR mengalami perubahan cukup mendasar. Jika pada masa lalu DPR hanya menjadi tukang stempel, masa kini mereka bertindak mengawasi presiden. Disini dicoba dilansir suatu model atau format politik yang tidak lagi *executive heavy* ( atau bahkan dominan ) seperti pada masa Orde Baru, tetapi juga tidak terlalu *legislative heavy* seperti pada masa orde lama atau masa Demokrasi Parlementer yang sudah menjadi stigma negatif.

Jika demikian pokok pikirannya maka sistem presidensial tersebut harus diimbangi dengan sistem multi partai untuk membentuk parlemen yang betul-betul berfungsi mengawasi presiden. Jadi sebetulnya sistem presidensialisme yang dikombinasikan dengan sistem multi partai merupakan jawaban atas pelajaran-pelajaran masa lalu. Jawaban tersebut bukannya tanpa problematik baru. Para ahli perbandingan politik seperti Scott Mainwaring atau Juan Linz dan Arturo Valensuela (Juan Linz and Arturo Valensuela, 1994, hal 6-8) mengatakan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) kelemahan pokok sistem ini. Pertama, kemungkinan munculnya kelumpuhan pemerintahan atau jalan buntu (*deadlock*) akibat konflik eksekutif-legislatif. Di mana masing-masing merasa memperoleh legitimasi dari rakyat (*dual legitimacy*), presiden dipilih langsung oleh rakyat demikian pula DPR atau parlemen. Kebuntuan politik ini di dalam sistem yang menganut *trias-politica* dapat menjurus pada pemerintahan yang terbelah (*divided government*), di mana presiden dan DPR dikuasai oleh parpol yang berbeda. Bahkan AS negara dengan sistem presidensial paling stabil pun pernah mengalami hal tersebut. Kasus paling akhir adalah semasa jabatan Presiden Bill Clinton yang berasal dari partai Demokrat berhadapan dengan Congress yang dikuasai oleh partai Republik, sehingga sempat terjadi *deadlock* dalam penentuan budget (APBN). Tetapi pengalaman selama ratusan tahun dan mekanisme internal institusi membuat *deadlock* atau *divided government* tersebut tidak mengancam stabilitas politik dan eksistensi demokrasi.

Kedua, kekakuan sistemik yang melekat pada sistem presidensialisme akibat masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap, sehingga tidak ada peluang untuk mengganti presiden di tengah jalan apabila kinerjanya tidak memuaskan publik. Ketiga, prinsip “*the winner takes all*” yang inheren dalam sistem presidensial, sehingga memberi peluang bagi presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakan politiknya atas nama rakyat, dibandingkan lembaga parlemen (DPR) yang

didominasi kepentingan partisan dari partai-partai politik. Lebih lanjut Juan Linz mengemukakan bahwa problematik sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi yang relatif tinggi. Presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan kombinasi yang sulit tetapi bahkan membuka peluang terjadinya kelumpuhan pemerintahan. Dan masalah tersebut bertambah rumit lagi jika tidak ada satu partai pun yang menguasai mayoritas di parlemen (DPR). Masalah menjadi semakin kompleks jika lembaga presiden yang semestinya merupakan eksekutif tunggal (presiden dan wakil presiden) berasal dari dua partai yang berbeda (*cohabitation*). Presiden berasal dari parpol lebih kecil, sedangkan wakil presiden berasal dari parpol yang lebih besar.

Eksperimentasi untuk menemukan sistem politik yang ideal tersebut rasanya semakin jauh bila kita melihat kabinet sebagai suatu lembaga politik yang bertugas menterjemahkan kebijakan-kebijakan politik presiden ke dalam program-program dan proyek-proyek yang harus diimplementasikan.

Sementara itu, kabinet pelangi SBY yang merupakan institusi pembantu presiden banyak diisi oleh orang-orang dari parpol (kader partai). Hal ini memang suatu keniscayaan apabila presiden mengharapkan dukungan yang cukup besar di DPR. Namun kemudian misi utama kabinet menjadi bergeser, lebih banyak menjalankan misi mengadakan kompromi dan akomodasi dengan partai-partai politik. Suatu hal yang oleh banyak pengamat disepakati merupakan kemampuan untuk membangun sebuah jembatan yang cukup efektif dalam memelihara pola hubungan konsultatif dengan legislatif. Menurut beberapa pengamat politik kompromi dan akomodasi itu sendiri di lain sisi mengandung beberapa hal yang kurang menguntungkan. Pertama, dengan banyaknya pihak yang terlibat dalam politik kompromi keputusan yang dibuat kerap kali berjalan lambat dan tidak responsif. Hal ini terutama tidak saja demikian banyaknya pihak yang harus dilibatkan, tetapi juga mempertimbangkan efek-efek politik yang akan terjadi. Sering dalam situasi tersebut, obyektivitas menjadi tersingkir dan jalan tengah yang tidak tuntas menjadi pilihan pemerintah. Kasus lumpur Lapindo dan fenomena pemberantasan korupsi yang tebang pilih merupakan contoh-contoh hal tersebut.

Kedua, keterlibatan banyak partai menyebabkan keputusan yang ditujukan untuk kepentingan umum dan masa depan bangsa, terhambat oleh kepentingan sesaat partai-partai politik (baca elite politik). Nuansa oligarki ini menyebabkan persoalan-persoalan seperti kemiskinan, jumlah pengangguran, dan melambungnya harga-harga sembako seolah menjadi angin lalu saja. Ketiga, nuansa politik yang lebih diutamakan dalam beragam masalah sebagai konsekuensi politik kompromi dan akomodasi, akhirnya memperlambat penguatan dan pendewasaan sistem politik

Sistem demokrasi dan kebijakan politik demikian ini ke depan memang sudah seharusnya mengalami perubahan. Perubahan itu niscaya diperlukan karena adopsi atas sistem tersebut membutuhkan perbaikan-perbaikan sistemik meliputi tiga aras, yakni pemantapan *civil society*, perbaikan sistem pemilu presiden, dan penyederhanaan partai politik.

Pemantapan dan penguatan *civil society* akan memunculkan suatu masyarakat yang mempunyai karakter mengedepankan kemandirian, memiliki kesadaran yang tinggi dalam kehidupan politik dan hukum, berwawasan plural, rasional, dan obyektif. Pengalaman di berbagai negara memperlihatkan bagaimana komunitas ini mampu menjadi penggerak utama tumbangnya rezim-rezim otoriter

mulai dari Eropa Timur, Amerika Latin, dan Asia. Suatu upaya yang menurut banyak kalangan dan prediksi beberapa ahli tidak mudah untuk diwujudkan di Indonesia mengingat pemulihan ekonomi yang belum sesuai harapan (tingkat pertumbuhan ekonomi akan menurun dari prediksi 6,32% menjadi 6,0%).

Pada aras pemilihan presiden batas minimal dukungan partai dalam DPR merupakan hal positif. Proporsi terlalu besar akan meredupkan atau memperkecil peluang munculnya kandidat alternatif yang mungkin saja tidak dimiliki oleh partai atau kelompok partai besar sekaligus mematikan makna pluralisme politik. Sedangkan persentase terlalu kecil akan memunculkan terlalu banyak calon dan tidak akan menjamin dukungan cukup kuat di DPR. Jalan tengah terbaik tampaknya adalah memberi peluang munculnya kandidat alternatif di samping dua kandidat dari pengelompokan partai besar. Untuk itu angka dukungan 20-30% adalah jumlah dukungan cukup rasional.

Selain syarat batas minimal dukungan, hal lain yang berperan menentukan keberhasilan dan kualitas sistem presidensial adalah model sistem pemilihan. Sebagaimana diketahui proses pemilihan presiden langsung mengenal tiga model, yakni model *electoral college* (seperti diperaktekan di Amerika Serikat), model satu putaran (pluralis), dan model dua putaran (majoritas mutlak). Untuk Indonesia, model ketiga seperti yang telah diperaktekan di masa lalu merupakan pilihan yang relevan. Meskipun untuk itu, biaya menjadi semakin mahal dan waktu semakin panjang.

Penyederhanaan parpol merupakan suatu keniscayaan karena secara teoritis dengan sederhananya jumlah parpol, kemungkinan pasangan kandidat presiden yang akan maju dalam pemilihan presiden bukan dari sebuah parpol atau kelompok parpol yang terlalu kecil jumlahnya (minoritas). Yang menghasilkan seorang presiden yang oleh Juan Linz disebut *unexperienced outsider*. Dengan sedikitnya partai maka gap jumlah suara cenderung tidak terlalu besar. Begitu juga dengan pengelompokan-pengelompokan politik potensial. Situasi demikian membuat presiden terpilih bukan saja merupakan tokoh terbaik kaliber nasional yang didukung partai menengah dan besar, tetapi juga relatif memiliki jaminan sokongan yang lebih solid dan luas di DPR.

Selain jumlah yang harus disederhanakan, pembenahan ke depan menyangkut parpol adalah upaya membuat parpol lebih maju, lebih modern, dan lebih sehat. Selama ini parpol mengidap beberapa kecenderungan (negatif) seperti dikatakan oleh Syamsuddin Haris (Syamsudin Haris, artikel di *Kompas* 11 September 2003 hal 3). Ada 4 (empat) kecenderungan negatif parpol, yaitu :

Pertama : Berkembangnya kepemimpinan yang personal dan oligarkis. Partai-partai besar masih saja mengusung pemimpin-pemimpin lama yang sebetulnya sudah tidak sesuai jaman lagi. Begitu pula elite partai masih saja menyelamatkan kepentingan dan pilihan sang pemimpin, ketimbang mempertahankan integritas dan citra publik partai.

Kedua : Partai yang semestinya merupakan organisasi modern dan rasional, berkembang menjadi semacam paguyuban arisan bagi mobilitas vertikal para elite politik yang bersaing dalam mempersempit loyalitas terhadap sang pemimpin atau ketua umum.

Ketiga : Merosotnya etika dan moralitas politik kader-kader partai ke titik paling rendah. Ketiadaan etika dan moral ini yang bisa menjelaskan fenomena korupsi suap dan *money politics* di kalangan partai dan legislatif.

Keempat : Partai umumnya miskin visi tentang perubahan dan perbaikan, sehingga yang muncul akhirnya retorika dan slogan-slogan yang dangkal dan mengambang. Semua partai bicara keadilan, pembangunan, kesejahteraan, tetapi tidak jelas perbedaan konsep dan solusinya.

### C. PENUTUP

Usaha mengkombinasikan dua sistem tersebut seringkali melahirkan kompromi-kompromi politik dimana kedudukan presiden relatif cukup aman tetapi tidak begitu bermanfaat bagi berbagai kebijakan pemerintah pada khususnya dan bagi perkembangan demokrasi pada umumnya. Karena kompromi politik pada dasarnya adalah bersifat kasuistik dan sementara yang tidak dapat secara terus menerus dipertahankan. Menurut Firman Noor ( Firman Noor, 2009, hal 51-85) spektrum skenario kebuntuan politik itu terbentang mulai adanya sosok presiden yang populer namun tidak mendapat dukungan yang cukup dalam parlemen, munculnya sosok presiden yang dikendalikan atau disandera secara oligarkis oleh kekuatan-kekuatan pendukung-pendukungnya, hingga kemungkinan munculnya seorang presiden yang mengabaikan sama sekali esistensi parlemen dengan alasan untuk kepentingan rakyat.

Adanya kemungkinan-kemungkinan negatif tersebut menurut Noor dalam kasus Indonesia ke depan dapat diredam dengan melakukan beberapa pemberian sistemik yang meliputi tiga aras utama yakni pengaturan mekanisme pemilu presiden, pemberian partai-partai politik dan pemantapan civil society.

### DAFTAR RUJUKAN

- Crouch, Harold "Military and Politics in South East Asia" dalam Zakaria, Haji Ahmad dan Harold Crouch (ed) "Military-Civilian Relations in South East Asia" Oxford University press, Singapore, 1985.
- Fatah, Eep Saefulloh, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia: 1993.
- Linz, Juan and Valensuela, Arturo " Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? " dalam " The Failure of Presidential Democracy, The Case of Latin America , Volume 2, The John Hopkins University Press, 1994.
- Haris, Syamsuddin "Potret Partai dan Masa Depan Demokrasi, Kompas 11 September 2003.
- Noor, Firman " Menimbang Masa Depan Sistem Presidensial di Indonesia dalam Nurhasim, Moch. dan Nusa Bhakti, Ikrar (ed) " Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal " Pustaka Pelajar dan AIPPI, Yogyakarta, 2009.

# POLITISASI BIROKRASI DI INDONESIA

Rina Martini

## Abstract

*Indonesian bureaucracy is built in a long history, since an era of kingdom until an era of the state formation called Indonesia. However, the characteristics of the bureaucracy is mainly identified as patrimonialistic. The characteristics are inherited until in the era of reformation when political structure has been reconstructed to be more democratic. The efforts to reform seem not to yield a more legal-rationalistic typology of bureaucracy. One of the reasons is a highly politicized bureaucracy in the forms of for example the uses of public facilities for particular political parties' activities, political mobilisation in general election, the practices of spoil system in bureaucracy, political interest-based promotion for public officers, government officer recruitment, and the dismantle of career officers of government institution that is highly political. However, it is not easy to eradicate the politicization of bureaucracy since both of them are closely linked. Ideally, the links between bureaucracy and politics must be oriented for accommodating public interests.*

*Key word : bureaucracy, politics, politicized bureaucracy*

## A. PENDAHULUAN

Birokrasi yang berkembang di Indonesia saat ini, di satu sisi digambarkan sebagai organisasi yang tidak efisien, berbelit-belit, penganut slogan "kalau bisa dipersulit mengapa dipermudah?", tambun yang kian hari kian bengkak jumlah pegawainya, dan korup. Sebuah gambaran yang membuat kita menjadi tidak respect dan takut untuk berhubungan dengan birokrasi. Daripada mencari masalah lebih baik berusaha tidak berurusan dengan yang namanya birokrasi. Di sisi lain, birokrasi digambarkan sebagai organisasi dimana bisa meraih segalanya bagi siapa saja pemenang sebuah pemilihan, mulai dari uang, jabatan, dan kekuasaan. Dua gambaran yang kontradiktif, karena gambaran pertama disampaikan oleh masyarakat bawah dan gambaran kedua disampaikan oleh penguasa (elit).

Kondisi birokrasi seperti itu tidak terlepas dari faktor sejarah yang sangat panjang. Dimulai dari jaman kerajaan-kerajaan, dimana birokrasi (yang dikuasai oleh raja) dimanifestasikan sebagai Tuhan yang harus dipatuhi segala perintahnya dan dijauhi segala larangannya, dan rakyat yang dimanifestasikan sebagai hamba yang harus mematuhi segala perintah dan larangannya. Hubungan ini menuntut kepatuhan tanpa syarat dari hamba kepada Tuhan dengan gambaran "*manunggaling kawula dan Gusti* (bersatunya rakyat dan Tuhan)" (Ngadisah & Darmanto:2008:hlm 3.1). Kemudian berkembang menjadi hubungan yang disebut *patron-client* (hubungan bapak-anak), dimana anak harus tunduk dan patuh kepada bapak dan harus selalu menyenangkan hati bapak. Pola hubungan yang seperti digambarkan tersebut, memunculkan tipe birokrasi yang dikenal dengan tipe birokrasi patrimonial. Hubungan yang jelas-jelas menguntungkan posisi bapak ini ternyata dilanggengkan oleh pemerintahan sesudahnya, baik pemerintahan masa penjajahan sampai masa kemerdekaan, bahkan sampai saat ini. Hubungan *patron-client* ini mencapai puncaknya pada masa orde baru. Salah satu indikatornya adalah ketika pada saat itu Presiden Suharto gencar mensosialisasikan slogan *mikul dhuwur mendhem jero* ( artinya : apabila bapak (atasanmu) memiliki jasa meskipun cuma sedikit, maka harus dipikul/diangkat setinggi mungkin dan sebaliknya, apabila memiliki kesalahan/dosa maka harus dikubur sedalam mungkin). Slogan ini memang ditujukan untuk mengingatkan masyarakat Indonesia agar senantiasa memelihara

kepatuhan pada bapak/atasan. Anak/bawahan harus patuh ketika diperintah oleh atasan dan tidak perlu mempertanyakan apakah perintah itu benar atau salah.

Sebenarnya usaha untuk merubah tipe birokrasi patrimonial ke arah birokrasi yang rasional sudah mulai diupayakan sejak tahun 1998 (masa/orde reformasi). Tetapi ternyata untuk melakukan suatu perubahan dalam kehidupan birokrasi di Indonesia bukanlah hal yang gampang atau ternyata sangatlah sulit terwujud (Agus Dwiyanto:hlm 8-9). Kepentingan-kepentingan dari partai politik pengusung kekuasaan dalam mengintervensi organisasi birokrasi pemerintahan masih sangat nyata.

Dari masalah-masalah yang muncul tentang kepentingan-kepentingan politik di dalam organisasi birokrasi (baca : politisasi birokrasi), tulisan ini akan menjawab pertanyaan tentang gejala-gejala apa saja yang termasuk dalam kategori politisasi birokrasi ? Dan bagaimana menyikapinya ?

## B. PEMBAHASAN

### B.1. Makna Birokrasi dan Politisasi Birokrasi

Bagaimana birokrasi lahir ? Menurut Budi Setyono (2005:hlm 29-30), pada dasarnya birokrasi lahir sebagai produk dari sebuah proses sosial yang panjang dan kompleks yaitu dari serangkaian prosedur yang berliku dan menyangkut kontekstualitas sosial yang universal, dan dijelaskan sebagai berikut : manusia sebagai individu sekaligus sebagai makhluk sosial jelas tidak mungkin bisa hidup sendiri. Dia membutuhkan orang lain untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dan juga agar bisa tetap eksis. Ketika individu-individu tersebut ternyata mempunyai kepentingan dan kebutuhan yang sama, maka mereka berkomitmen untuk membentuk sebuah komunitas sosial yang selanjutnya komunitas sosial ini disebut sebagai negara. Sehingga Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial, dimana pada kontrak ini negara diberi kuasa untuk mempunyai beberapa fungsi anatra lain fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam dan lingkungan.

Dalam perjalannya, ternyata terjadi perbedaan keinginan, kebutuhan, dan pendapat antar individu-individu tersebut bahkan perbedaan pendapat, kebutuhan dan keinginan tersebut mengarah kepada terjadinya konflik. Untuk mengatasi konflik yang terjadi, maka negara membuat peraturan-peraturan yang wajib dipatuhi oleh seluruh individu (masyarakat) tersebut. Menjamin agar peraturan terlaksana, dibutuhkan pemimpin dan aparaturnya. Pemimpin dan aparaturnya ini berfungsi mengatur konflik, menegakkan peraturan dan mencapai tujuan. Untuk menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi tersebut secara riil. Disinilah organisasi birokrasi muncul.

Jadi birokrasi adalah mesin negara (*state machinery*), karena jika tidak ada negara maka birokrasipun juga tidak pernah ada, dan sebaliknya juga tidak mungkin ada negara tanpa ditopang oleh organisasi birokrasi. Peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan masyarakat dan negara. Jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat akan baik. Begitu juga sebaliknya, jika birokrasi buruk maka masyarakat juga akan buruk. Jadi birokrasi memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat, yaitu menjadi lembaga yang sangat bermanfaat atau lembaga yang menyengsarakan bagi masyarakatnya.

Dalam perkembangannya eksistensi dan peran birokrasi ini pun menimbulkan perbedaan pendapat. Pendapat pertama mengatakan bahwa eksistensi birokrasi ada karena memang rakyat menghendaki birokrasi untuk membantu masyarakat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, juga untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama. Dengan demikian yang menentukan apakah organisasi birokrasi itu ada atau tidak adalah apakah masyarakat membutuhkan lembaga itu yang bertugas menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Pendapat ini dikenal dengan Madzab Kebutuhan Rakyat. Kebutuhan akan pelayanan publik yang dijalankan organisasi birokrasi ini berjalan seiring dengan kebutuhan kolektif (bersama) dari anggota masyarakatnya terhadap jenis-jenis pelayanan tertentu. Sehingga masyarakat dari satu wilayah mempunyai kebutuhan yang berbeda dengan masyarakat dari wilayah lain. Misalnya, masyarakat pedesaan memiliki kebutuhan yang berbeda dengan masyarakat perkotaan, sehingga jenis pelayanannya pun juga berbeda.

Pendapat kedua mengatakan bahwa seorang penguasa pastilah orang yang kuat. Penguasa yang kuat harus dilayani oleh pembantu (aparat) yang solid, kuat, loyal dan dapat dipercaya. Dengan demikian, birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan dan kepentingan mereka dalam mengatur kehidupan negara. Pendapat ini dikenal dengan Madzhab Kekuasaan. Sejalan dengan pemikiran tersebut, kebanyakan pemikiran politik tradisional juga memandang bahwa organisasi diciptakan sebagai institusi pelayan raja/kaisar. Aparatur birokrasi memiliki tugas untuk mengejawantahkan titah kekuasaan raja yang diberikan oleh Tuhan sehingga mereka sepenuhnya bertanggung jawab kepada raja, dan bukan kepada rakyat. Dalam hal ini aparat birokrasi diangkat, digaji, dan diberi tunjangan dengan tugas utama untuk melayani dan melindungi kekuasaan raja dan keluarganya. Penilaian utama tentang sukses dan tidaknya seorang aparat birokrasi terletak pada apakah mereka memiliki loyalitas, pengabdian, dan pengorbanan kepada penguasa atau tidak (Ibid: hlm 14-15).

Dari situ terlihat bahwa organisasi birokrasi mempunyai dua wajah yang berbeda. Gejala dalam Madzhab Kekuasaan bertolak belakang dengan gejala dalam Madzhab Kebutuhan Rakyat. Madzhab yang satu memperhatikan dan melindungi rakyatnya dan berusaha menyejahterakannya, madzhab yang lain mengorbankan rakyatnya dan memuja atasannya. Oleh karena itu ada perbedaan pendapat dalam memberikan makna kepada organisasi birokrasi. Makna-makna itu antara lain :

## 1. Makna Positif

Birokrasi diberi makna positif ketika organisasi birokrasi dikatakan sebagai organisasi legal-rasional yg bekerja secara efisien dan efektif. Birokrasi adalah organisasi yang membantu masyarakat dalam mencapai tujuan-tujuannya secara efektif dan efisien. Makna ini muncul seiring dengan munculnya pendapat dari Max Weber tentang *big organization* yang legal rasional. Pendukung makna positif ini adalah Max Weber dan Harold Laski.

## 2. Makna Negatif

Birokrasi diberi makna negative ketika organisasi birokrasi dikatakan sebagai organisasi yang penuh dengan patologi (penyakit), organisasi tambun, boros, tidak efisien dan tidak efektif, korup, dan lain-lain. Birokrasi adalah alat penguasa untuk menindas rakyatnya, yang berarti harus selalu tunduk dan patuh pada penguasa dan tidak perlu memperhatikan rakyatnya. Oleh karena birokrasi

dipandang tidak bermanfaat bagi rakyat, bahkan merugikan rakyat, maka harus digulingkan. Pendukung makna negatif ini adalah Karl Max dan Hegel.

### 3. Makna Netral (*value free*)

Keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau setiap organisasi yang berskala besar yang pegawainya digaji oleh pemerintah (Negara). Birokrasi dipandang sebagai organisasi yang menjalankan pekerjaan teknis administrative dari kehidupan pemerintah (Negara). Pendukung dari makna netral ini adalah generasi Martin M. Blau, dll.

Sedangkan politisasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai hal membuat keadaan (perbuatan, gagasan, dan sebaginya) bersifat politis. Juga berarti membuat atau mengupayakan agar sesuatu sesuai dengan kepentingannya. Politisasi birokrasi berarti membuat agar orgnisasi birokrasi bekerja dan berbuat (baca: patuh dan taat) sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada didua sisi; berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi atau dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri. Tetapi keduanya memiliki kepentingan yang sama yaitu melanggengkan atau mempertahankan kekuasaan.

Mengapa gejala politisasi birokrasi di Indonesia harus diwaspadai? Menurut pendapat Mahrus Irsam alam <<http://www.indopubs.com/archives>>, ada argumentasi yang bisa diajukan yaitu :

*Pertama*, karena di sepanjang sejarah politik Indonesia para penguasa, baik sipil maupun militer, selalu menjadikan birokrasi sebagai sasaran yang empuk bagi politisasi. Minimal melalui politisasi, sebuah birokrasi dapat digiring untuk dijadikan basis pendukung bagi partai sang menteri (merangkap pengurus partai) di dalam pemilihan umum yang akan datang.

*Kedua*, politisasi birokrasi itu menjadi hambatan bagi tumbuhnya proses profesionalisasi di dalam birokrasi. Tegasnya sejak dari tahun 1950 hingga dewasa ini profesionalisasi birokrasi belum pernah menjadi titik perhatian dari para politisi yang memimpin birokrasi. Biasanya para politisi beranggapan bahwa profesionalisasi hanya akan merugikan atau membatasi ruang gerak politisasi yang akan dilancarkannya di dalam birokrasi tersebut. Kedua faktor tersebut telah mengakibatkan birokrasi belum terjamah oleh proses profesionalisasi selama setengah abad.

## B.2. Tipe-Tipe Politisasi Birokrasi

Berdasarkan pengalaman selama setengah abad itu dapat digambarkan adanya tiga tipe politisasi terhadap birokrasi di Indonesia (*Ibid*), yaitu :

*Pertama*, politisasi secara terbuka. Dikatakan secara terbuka karena ada upaya-upaya yang dilakukan secara langsung dan tidak ada hal yang harus ditutup-tutupi. Tipe politisasi secara terbuka ini berlangsung pada periode Demokrasi Parlementer (1950-1959), dimana pada masa ini, para pemimpin partai politik (parpol) bersaing untuk memperebutkan posisi menteri yang langsung memimpin sebuah kementerian. Setelah menduduki kursi menteri, maka sang menteri akan berusaha sekuat tenaga memperlihatkan kepemimpinannya dan kebijakan yang ditempuhnya sehingga para pegawai di kementerian tersebut tertarik untuk masuk dan menjadi anggota ke dalam partai sang menteri. Dengan kondisi seperti itu maka akhirnya didapati beberapa kementerian menjadi basis atau didominasi oleh suatu partai politik seperti misalnya yang jelas terlihat adalah Kementerian Dalam Negeri dan

Kementerian Pertanian didominasi oleh PNI, Kementerian Agama didominasi secara bergantian oleh NU atau Masyumi, Kementerian Luar Negeri didominasi secara bergantian oleh PSI dan PNI.

*Kedua*, politisasi setengah terbuka. Tipe politisasi ini dijalankan oleh para pemimpin partai politik pada masa periode Demokrasi Terpimpin. Dikatakan setengah terbuka karena politisasi birokrasi hanya diperuntukkan bagi parpol-parpol yang mewakili golongan-golongan Nasionalis, Agama, dan Komunis (Nasakom). Namun golongan yang terakhir ini di satu pihak secara formal memiliki hak untuk menempatkan beberapa pemimpin atau tokohnya ke dalam kabinet dan kemudian melakukan politisasi birokrasi. Tetapi di lain pihak, golongan Komunis tidak pernah menikmati hak tersebut karena masuknya PKI ke dalam kabinet selalu ditentang oleh dua golongan yang lain (nasionalis & agama). Selain itu juga ditentang pihak militer. Tampaknya Sukarno juga tidak bisa berbuat apa pun terhadap penolakan itu. Bahkan dalam banyak hal, Sukarno mengikuti sikap golongan nonkomunis. Sebagai jalan tengah, Sukarno menempatkan pemimpin atau tokoh organisasi satelit PKI, misalnya Baperki, untuk memimpin sebuah kementerian dan kemudian melakukan politisasi. Dengan demikian secara tidak langsung PKI dapat melakukan politisasi birokrasi melalui Baperki.

*Ketiga*, politisasi secara tertutup. Politisasi tipe ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pada masa mulai dari tingkat pusat (Presiden Suharto) sampai ke tingkat Desa atau kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan untuk menjadi anggota yang sekaligus pembina Golkar. Memang terdapat dua buah partai lagi, yaitu PPP dan PDI, akan tetapi sejak mulai diterima menjadi pegawai negeri setiap orang sudah dihadang untuk membuat pernyataan tertulis di atas kertas yang bermeterai. Di atas kertas tersebut dinyatakan bahwa calon pegawai tersebut tidak akan masuk menjadi anggota parpol. Secara umum pernyataan tertulis itu memberikan kesan bahwa pernyataan itu berlaku bagi Golkar, PPP, dan PDI. Tetapi di dalam realitasnya para calon pegawai itu digiring masuk ke Golkar karena Golkar tidak pernah menyatakan dirinya sebagai parpol. Tegasnya pernyataan tertulis tersebut dipergunakan untuk menghindari keharusan akan adanya larangan tertulis bagi para calon pegawai negeri masuk ke PPP dan PDI. Kepada kedua partai tersebut dapat diajukan bukti, justru pegawai negeri sendiri yang tidak menginginkan masuk parpol. Dapat pula ditambahkan, semua jabatan di bawah menteri yang antara lain jabatan bagi birokrat karier dijadikan jabatan politik. Akibatnya karier birokrat tersumbat karena tidak tersedia jalan bagi para birokrat untuk melakukan mobilitas vertikal menuju posisi-posisi puncak kariernya. Kondisi tersebut dipertajam dengan mekanisme rekrutmen pegawai negeri yang dilakukan secara terbuka dan besar-besaran mendekati waktu pemilihan umum (pemilu).

Meskipun diakui bahwa penerapan kebijakan monoloyalitas birokrasi pada masa orde baru ikut membantu menciptakan stabilitas dan kemampuan umum pemerintah yang memungkinkan pemerintah didukung birokrasi melakukan pembangunan di berbagai bidang tetapi kinerja birokrasi hanya menguntungkan penguasa dan bukan rakyat. Hal ini berbeda dengan era orde lama yang sangat sulit melakukan pembangunan karena anggota birokrasi terpecah belah ke dalam berbagai afiliasi politik (partai-partai politik berbasis Nasakom).

### B.3. Fenomena-Fenomena Politisasi Birokrasi

#### 1. Mempolitisir fasilitas negara

Politisasi birokrasi berupa penggunaan fasilitas negara sangat bisa dilihat menjelang pemilihan umum. Meskipun tentang netralitas birokrasi telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1999 yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan tidak bertindak diskriminatif, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi bagi seorang calon kepala daerah yang *incumbent*, sangat sulit untuk mematuhinya. Karena dia berada pada posisi memiliki segalanya, jabatan, uang, dan kekuasaan. Seperti kata Lord Acton : *power tend to corrupt*. Siapapun yang memiliki kekuasaan cenderung korup.

Beberapa hasil penelitian melaporkan adanya fasilitas negara yang turut dipakai pada saat proses rapat-rapat konsolidasi, lobi politik dengan partai politik lain, dan kampanye (mobilisasi massa). Fasilitas negara yang biasanya dimanfaatkan adalah mobil dinas, pakaian dinas, dan ruang-ruang rapat (gedung-gedung) milik negara. Penggunaan fasilitas negara ini bisa dilakukan oleh birokrat-birokrat yang sedang menjalani proses politik (pemilu).

#### 2. Memobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada

Politisasi birokrasi melalui mobilisasi (pengerahan) PNS pada saat pilkada, berarti sekali lagi berbicara tentang netralitas birokrasi. Beberapa upaya untuk menetralkan birokrasi sebenarnya pernah dilakukan. Miftah Toha (2007: hlm 156-159) mengatakan bahwa netralitas birokrasi di era reformasi sudah banyak berkembang. Hal ini bermula ketika eksistensi organisasi KORPRI digugat oleh beberapa pihak, misalnya gugatan yang datang dari UI dan desakan untuk membubarkan KORPRI atau bersikap netral dalam setiap proses politik. Meskipun saat itu masih ada juga beda pendapat tentang keharusan pegawai negeri untuk netral dan tidak menjadi pengurus partai politik atau menganggap bahwa berpolitik itu adalah hak azasi setiap manusia. Pada kenyataannya, pendapat kedua lah yang masih dilestarikan. Sehingga kenetralan pegawai negeri dalam proses politik jauh panggang dari api. Dalam setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat *incumbent*. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, propinsi, dan juga pusat.

#### 3. Adanya Kompensasi Jabatan

Kompensasi jabatan ini banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Pasca gerakan reformasi 1998, terjadi kecenderungan intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Muncul fenomena masuknya aktor-aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. Contoh yang paling baru adalah adanya koalisi dalam kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, dimana disitu terlihat partai-partai yang bersedia berkoalisi dengan Partai Demokrat mendapatkan jatah kursi di kabinet. Jumlah kursi yang didapat sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh saat pemilihan legislatif, tetapi disertai juga dengan politik tawar menawar. Di daerah jabatan-jabatan strategis (sekda, kepala biro, kepala dinas, kepala kantor, kepala badan) menjadi ajang lobi politik antara partai pemenang dengan partai-partai lainnya. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang teguh merit sistem

(berdasar profesionalisme). Karena sebenarnya banyak birokrat yang profesional, tetapi kalah dengan birokrat lain yang punya dukungan dari partai-partai politik.

#### 4. Mempolitisir Rekrutmen Pegawai Negeri baru

Selain kompensasi jabatan, *deal-deal* yang terjadi antara penguasa dan partai-partai koalisi adalah pemberian jatah pada saat pemerintah pusat atau pemerintah daerah akan mengadakan rekrutmen pegawai negeri baru. Seperti diketahui, meskipun sudah banyak orang tahu bahwa menjadi pegawai negeri itu gajinya kecil, tetapi adanya rasa aman dan tenteram karena tiap bulan sudah pasti dapat gaji (kepastian) adalah salah satu faktor utama kenapa rakyat Indonesia masih sangat banyak yang bercita-cita menjadi pegawai negeri. Dan pembagian jatah itu jelas terlihat karena untuk menjadi pegawai negeri harus ada yang "membawa (baca: memberi rekomendasi)". Dan salah satu pihak yang bisa "membawa" adalah (atas nama) partai-partai politik.

#### 5. Adanya Komersialisasi Jabatan

Komersialisasi jabatan dalam praktik politisasi birokrasi bisa dijelaskan sebagai berikut :

*Pertama*, bahwa seorang birokrat di satu sisi, untuk memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan, pelatihan, dan kenaikan pangkat membutuhkan biaya yang cukup besar. Di sisi yang lain harus merogoh koceknya kembali untuk mendapatkan suatu posisi dalam jenjang karirnya. Oleh karena itu, seorang birokrat harus melakukan komersialisasi jabatan untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan selama mengikuti pendidikan, pelatihan, dan mendapatkan jabatan baru. Dampak yang muncul adalah seorang birokrat bukannya berusaha mempraktikkan pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh dalam pendidikan dan pelatihan tetapi melakukan usaha politisasi untuk memperoleh perlindungan (pengamanan) atas posisi jabatannya agar tidak tergeser oleh pihak lain.

*Kedua*, pada umumnya seperti yang diketahui banyak orang bahwa motivasi para birokrat untuk mengikuti pendidikan dan latihan bukan untuk menguasai keahlian yang profesional tetapi hanya untuk memenuhi syarat formal guna memperoleh kenaikan pangkat dan jabatan. Politisasi dipandang sebagai sebuah alternatif untuk melicinkan jalan menuju jabatan tersebut. Jadi meskipun sudah diselenggarakan pendidikan dan pelatihan secara profesional tetapi begitu mulai melaksanakan pekerjaannya para birokrat tadi kembali menempuh langkah-langkah politisasi untuk mengamankan posisi jabatannya.

#### 6. Pencopotan Jabatan Karir (Sekretaris Daerah/Sekda) karena alasan politis

Ketika jabatan-jabatan di tingkat daerah dipilih (promosi) bukan berdasarkan merit sistem tetapi karena politisasi birokrasi, maka yang terjadi adalah pencopotan (depromosi) pun juga karena proses politisasi birokrasi. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian dari Sjahrazad Masdar dalam disertasi berjudul "Intervensi Politisi Terhadap Birokrasi (Studi Tentang Pengaruh Politisi Terhadap Kebijakan Promosi dan Depromosi Birokrat Di Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo)", yang memperlihatkan fenomena umum bahwa proses pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah menunjukkan adanya pola relasi yang interventif. Kasus di Surabaya menunjukkan pola pemberhentian sekda yang dilakukan oleh kepala daerah merupakan proses yang penuh dengan muatan politis, khususnya untuk melanggengkan kekuasaan kepala daerah itu sendiri. Sedangkan yang terjadi di Kabupaten Situbondo, ketika sekda tidak bersedia mengakomodir keinginan-keinginan kelompok mayoritas, berbagai usaha dilakukan untuk menggeser sekda

dari jabatannya. Meskipun kepala daerah pada prinsipnya tidak menyetujui desakan pemberhentian karena alasan-alasan obyektif dan rasional, namun akhirnya sekda tetap saja diberhentikan karena kuatnya desakan dari aktor-aktor di luar birokrasi.

### C. PENUTUP

Politisasi birokrasi di Indonesia masih banyak terjadi. Politisasi ini bisa datang dari legislatif maupun dari eksekutif. Tetapi mempunyai tujuan (kepentingan) yang sama yaitu melanggengkan kekuasaan. Hal ini bisa dilihat dari gejala-gejala mulai dari penggunaan fasilitas negara, mobilisasi pegawai negeri sipil, kompensasi jabatan, komersialisasi jabatan, rekrutmen pegawai negeri baru, sampai pencopotan (depromosi) sekretaris daerah.

Dampak intervensi politik baik oleh legislatif maupun eksekutif ini menyebabkan merit sistem menjadi sangat sulit dilaksanakan. Keputusan-keputusan yang seharusnya diambil melalui pertimbangan objektif tidak jarang berbelok untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan tertentu.

### DAFTAR RUJUKAN

- Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Press, 2006.
- Ngadisah, dan Darmanto. *Birokrasi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka, 2008.
- Setiyono, Budi. *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*. Semarang: Penerbit Puskodak FISIP UNDIP, 2007.
- Toha, Miftah. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 2007.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi Ketiga. Jakarta: Penerbit Balai Pustaka Departemen Pendidikan Nasional, 2005.
- <<http://www.indopubs.com/archives>> webug@ugm.ac.id

**UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN BERBASIS  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT LOKAL**  
**(Belajar dari Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di  
Kelurahan Bintoro, Kecamatan Demak, Kabupaten Demak)**

**Ahmad Taufiq, Dewi Erowati dan Wijayanto**

**Abstract**

*Government makes policy to solve problems affecting people in society. Making policy means deciding what is and is not a problem, choosing which problem to solve, and deciding how to solve them to benefit society. P2KP(Urban Poverty Project) program, one of those programs to solve the poverty problem in urban area. P2KP program implemented poverty alleviation in urban area based on three pillars of empowerment. Firstly, physical empowerment; secondly, economic empowerment; thirdly, social empowerment. The study found that P2KP program are successfully implemented in physical and social empowerment. It is necessarily have to investigate further research to answer that the program unsuccessfully implemented in economic empowerment.*

*Keyword:* Poverty alleviation, urban area, economic and social empowerment

**A. PENDAHULUAN**

“Hidup adalah pilihan, kita tidak bisa memilih dilahirkan oleh siapa” demikian kalimat bijak yang sering kita dengar. Oleh karenanya jikalau orang-orang miskin mendengar kalimat tersebut tentulah mereka tidak mau dilahirkan dalam keluarga miskin. Mereka menjadi miskin bisa dikarenakan ketidakberuntungan situasi (*deprivation trap*) atau bisa juga mereka miskin karena dimiskinkan atau yang kita kenal sebagai kemiskinan struktural (Lihat Muhamir, 2005:3-5; Chambers, 1987:145-148; Soemardjan, 1980:5). Untuk mengurangi kemiskinan baik dikarenakan oleh ketidakberuntungan tadi atau oleh sebab-sebab struktur yang membelenggu penduduk miskin, deretan program pengentasan kemiskinan telah banyak diluncurkan oleh pemerintah, mulai dari Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Tabungan Kesejahteraan Rakyat Kredit Usaha untuk Kesejahteraan Rakyat (Takesra-Kukesra), Program Penanggulangan Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), dan Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK). Kemudian juga diteruskan dengan bergulirnya Program Subsidi Langsung Tunai/Bantuan Langsung Tunai (SLT/BLT) dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Kesemua program tersebut memiliki satu tujuan utama yaitu berupaya untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dalam suatu rangkaian program pemberdayaan. Bila dicermati, terdapat beberapa kelemahan mendasar dari berbagai program pengentasan kemiskinan selama ini. Pertama, tidak optimalnya mekanisme pemberdayaan warga miskin. Hal ini terjadi karena program lebih bersifat dan berorientasi pada ‘belas kasihan’ sehingga dana bantuan lebih dimaknai sebagai “dana bantuan cuma-cuma” dari pemerintah. Kedua, asumsi yang dibangun lebih menekankan bahwa warga miskin membutuhkan modal. Konsep ini dianggap menghilangkan kendala sikap mental dan kultural yang dimiliki oleh warga miskin. Muaranya adalah rendahnya tingkat perubahan terhadap cara pandang, sikap, dan perilaku warga miskin dan warga masyarakat lainnya dalam memahami akar kemiskinan. Ketiga, program pemberdayaan lebih dimaknai secara parsial, misalnya titik berat kegiatan program hanya mengintervensi pada satu aspek saja, seperti aspek ekonomi atau aspek

fisik, belum diintegrasikan dalam suatu program pemberdayaan yang terpadu (Lihat: Fathurrohman, 2007 : 5).

P2KP adalah program penanggulangan kemiskinan di perkotaan yang memiliki pendekatan integratif, yakni dilakukan dengan memadukan antara daya fisik, ekonomi, dan sosial (lihat Gambar 1.1). Filosofi pemberdayaan lebih diarahkan pada proses pembelajaran warga miskin dengan perubahan pengetahuan, sikap, dan perilaku kelompok miskin secara lebih konstruktif. Sebetulnya P2KP bukanlah satu-satunya program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan di perkotaan. Ada beberapa program yang sebelumnya telah berjalan, seperti *Kampung Improvement Programme* (KIP), *Community Based Development* (CBO), Pembangunan Perumahan Bertumpu pada Kelompok (P2BPK), dan Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Raskin). Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dirancang sebagai suatu program yang menggunakan pendekatan pembelajaran dan pemberdayaan kepada warga masyarakat miskin. Dengan demikian, dua aspek ini selalu menjadi orientasi dari keseluruhan proses kegiatan P2KP. Pembelajaran mengandung maksud program P2KP merupakan media bagi masyarakat miskin untuk belajar dan berusaha. Sementara itu, kegiatan P2KP dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat sehingga mampu mandiri dan pada akhirnya program diharapkan akan berkelanjutan.

P2KP dirancang sebagai program yang berbeda dibandingkan dengan program-program penanggulangan kemiskinan lainnya yang pernah dilakukan di Indonesia. Paling tidak terdapat tiga aspek penting yang perlu memperoleh perhatian(Lihat: Fathurrohman, 2007:3-4). *Pertama*, program ini berupaya menanggulangi kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat dalam bentuk gerakan bersama dalam komunitas. *Kedua*, P2KP memadukan tiga aspek pemberdayaan, yakni daya fisik, daya ekonomi, dan daya sosial, ke dalam sebuah konsep yang dinamakan Tridaya. *Ketiga*, program pemberdayaan yang ditawarkan P2KP dilakukan sebagai proses pembelajaran dan penguatan kesadaran kritis masyarakat.

Konsep pembangunan atau pengembangan masyarakat lokal (*local community development*) muncul sebagai reaksi terhadap pembangunan nasional yang memiliki bias-bias kekuasaan, yang menempatkan penguasa dengan kepentingannya pada posisi dominan. Setiap usaha pembangunan dan pengembangan masyarakat lokal paling tidak mensyaratkan empat hal, yakni: *Pertama*, usaha itu mengharuskan pengenalan karakter yang khas secara saksama sehingga pendekatan yang digunakan dapat sejalan dengan sifat-sifat masyarakat; *Kedua*; adanya partisipasi masyarakat karena masyarakat memiliki preferensi-preferensi dalam berbagai bentuk; *Ketiga*, adanya pembelaan terhadap status marginal; *Keempat*, pemanfaatan sumber daya dan kekuatan dari dalam [Lihat: Abdullah, 2007:13-14; Usman, 2003:11-13; lihat juga, Adi (2001:46-48), Ife (1995:131-175)].

Dengan menggunakan cara tersebut di atas, kegiatan P2KP tidak sekadar sebagai "proyek" pengentasan kemiskinan, tetapi merupakan program pembelajaran bagi warga/kelompok miskin untuk menjadi berdaya. Dalam penelitian ini ada beberapa permasalahan yaitu:

- (1). Apakah kegiatan pengembangan tridaya (fisik, ekonomi dan sosial) dapat mengurangi angka kemiskinan di masyarakat?

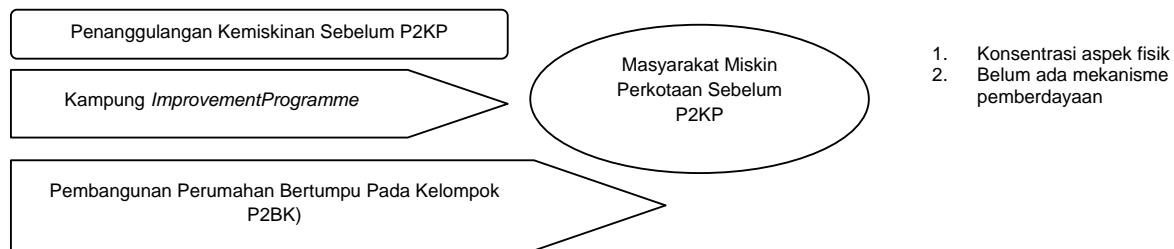
- (2). Bagaimana intensitas dan partisipasi masyarakat miskin dalam pembentukan Badan Keswadayaan Masyarakat?
- (3). Apakah P2KP telah memanfaatkan potensi-potensi sosial budaya lokal?

Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah metode kualitatif. Hal ini dikarenakan penelitian ini berupaya untuk menghasilkan gambaran mengenai dampak program pengentasan kemiskinan P2KP di Kelurahan Bintoro Kecamatan Demak Kabupaten Demak berdasarkan pada tiga sumber informasi pengelola kegiatan, pemangku kepentingan dan penduduk miskin itu sendiri, yang dikenal sebagai *triangulation* [Lihat:Katie de Marris, 2004:59-60, Stephen D Lapan, 2004:242-243; lihat juga, Neuman 2000, 21-23; Moleong 2000: 112].

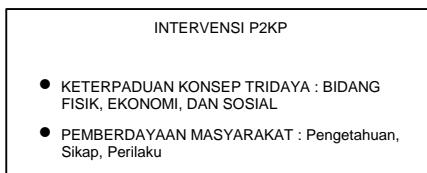
Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kelurahan Bintoro Kecamatan Demak Kabupaten Demak. Alasan penentuan lokasi ini dikarenakan program Kabupaten Demak termasuk persentase penduduk miskinnya tinggi di Jawa Tengah (40,01 %), sedangkan pada tingkat Kabupaten Demak, Kelurahan Bintoro merupakan Kelurahan yang paling tinggi persentase penduduk miskinnya (45,50 %).

Teknik pemilihan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *non probability sampling*. Informan yang ditentukan dalam penelitian dibagi dalam tiga kelompok (*triangulation*), yaitu; unsur pemerintah, unsur tokoh masyarakat dan unsur kelompok masyarakat itu sendiri (khususnya yang miskin). Adapun teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Sedangkan teknik analisa data adalah sebagai berikut: (1) Melakukan telaah data, yaitu berupa penyajian hasil data secara menyeluruh, baik dari hasil wawancara maupun dokumentasi, (2) Reduksi data, (3) Penyusunan ke dalam satuan-satuan, (4) Kategorisasi, (5) Pemeriksaan keabsahan data, yaitu upaya menentukan data yang masuk memenuhi syarat penelitian atau belum, sehingga kalau belum maka dapat disempurnakannya, dan (6) analisa dan penafsiran data berdasar teori dan konsep yang digunakan.

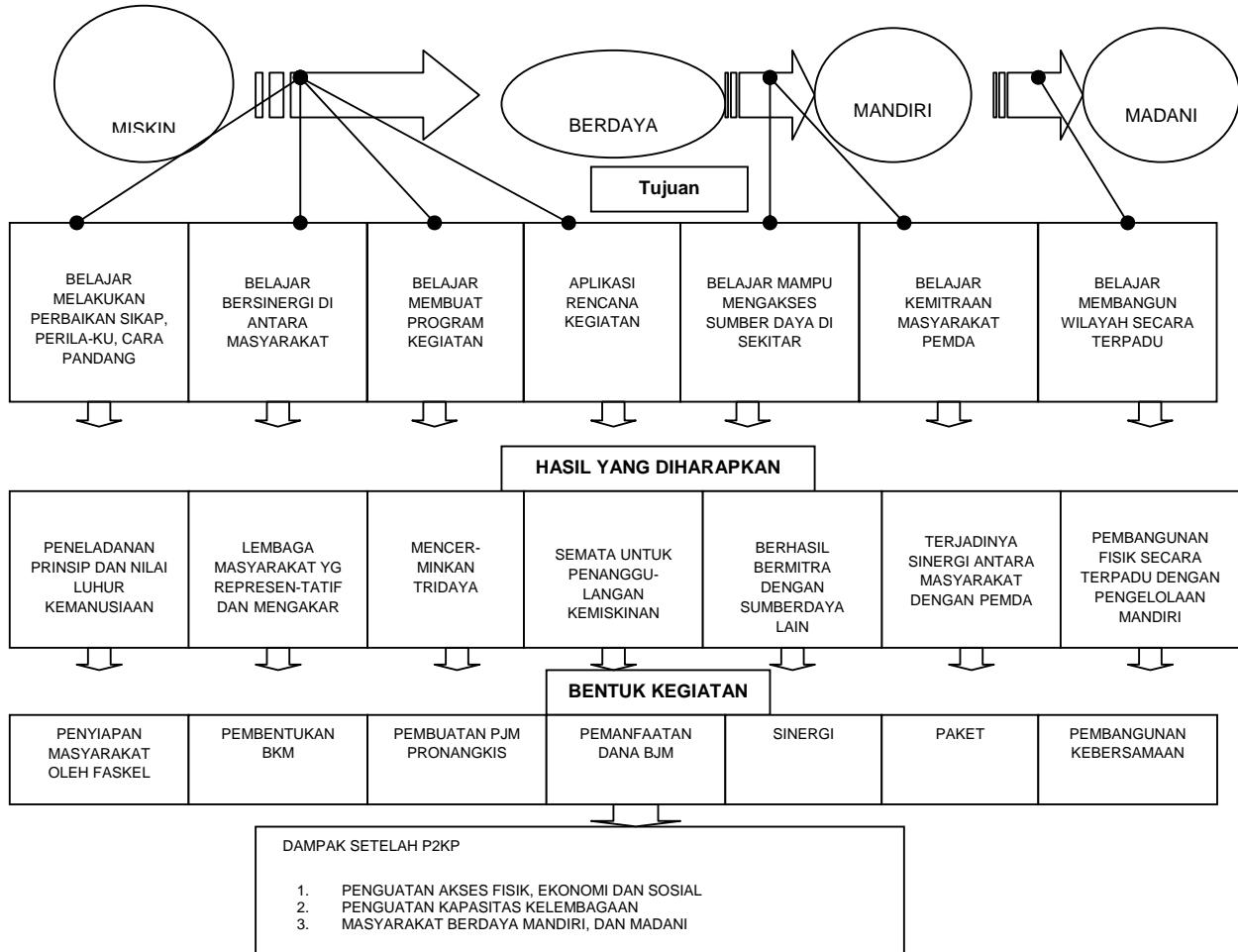
**Gambar 1.1**  
**Model Penanggulangan Kemiskinan P2KP**



1. Konsentrasi aspek fisik
2. Belum ada mekanisme pemberdayaan



**Gambar 1.1**



## B. PEMBAHASAN

Program daya fisik dan daya sosial lebih berhasil dibandingkan dengan program daya ekonomi. Hal tersebut ditunjukkan dengan keberhasilan dalam program daya fisik yakni berupa stimulan untuk pengaspalan jalan sebesar Rp 1 Juta dan pemberian bantuan fakir miskin. Program daya ekonomi tidak berhasil karena terjadi kemacetan. Secara keseluruhan program P2KP ini telah berhasil menumbuhkan dan meningkatkan kebersamaan atau keswadayaan terutama untuk kegiatan-kegiatan fisik dan sosial. Hal tersebut menunjukkan sisi positif program P2KP yang berhasil menumbuhkan modal sosial yang sangat penting bagi keberlanjutan program dan kegiatan yang telah berjalan. Masih rendahnya intensitas dan partisipasi kelompok miskin dalam pembentukan BKM serta banyaknya anggota KSM yang bukan berasal dari kelompok miskin.

Salah satu sisi penting pelaksanaan P2KP adalah adanya tawaran dari program sebagai suatu upaya menyelesaikan masalah kemiskinan masyarakat kota melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat. Masyarakat diposisikan sebagai pelaku utama dalam kegiatan pengentasan kemiskinan. Pada konteks ini, agar mampu mengelola kegiatan P2KP secara optimal, maka pengembangan kapasitas masyarakat menjadi sangat penting. Kemampuannya mengelola sumber daya yang dimiliki akan membantu mereka untuk lebih mandiri dan tidak bergantung pada pemerintah. Sebagaimana tujuan dari P2KP itu sendiri yaitu :

1. Memperbaiki prasarana dan sarana dasar perumahan dan permukiman masyarakat miskin perkotaan, termasuk perbaikan/pengembangan perumahannya.
2. Mengenalkan dan membangun upaya-upaya peningkatan pendapatnya secara mandiri dan berkelanjutan untuk masyarakat miskin perkotaan, baik masyarakat yang telah lama miskin, masyarakat yang pendapatannya menjadi tidak berarti karena inflasi maupun masyarakat yang kehilangan sumber nafkah karena krisis ekonomi.
3. Terciptanya organisasi masyarakat warga yang memiliki pola kepemimpinan kolektif yang representatif, akseptable, inklusif, tanggap dan akuntabel yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin perkotaan dan memperkuat suara masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik.
4. Memperkuat agen-agen lokal (pemerintah, dunia usaha dan kelompok peduli) untuk membantu masyarakat miskin.

Berkaitan dengan tujuan P2KP tersebut khususnya yang ke-3 yaitu melakukan pemberdayaan warga sebagai pilar utama bagi keberhasilan implementasi kegiatan P2KP di masyarakat, dimana realisasi kegiatan tersebut dilakukan dengan cara melibatkan masyarakat dalam proses kegiatan perencanaan untuk merumuskan berbagai kegiatan penanggulangan kemiskinan yang didanai P2KP.

Kelurahan Bintoro yang terletak di pusat Kota Demak dengan jumlah penduduk yang cukup padat (17.447 orang) dengan luas daerah 504.8 Ha ditambah banyaknya penduduk yang terkena dampak krisis ekonomi sehingga kehilangan lapangan pekerjaan dan lokasi yang berada di Sepanjang Pantai Utara Pulau Jawa menjadi salah satu penerima proyek P2KP sejak 1999. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Kelurahan Bintoro, Kec. Demak Kota yaitu Bpk Sunaryo, S.IP sebagai berikut :

Kelurahan Bintoro merupakan kelurahan yang termasuk luas dengan luas wilayah 504.8 Ha yang terdiri dari 12 Rukun Warga (RW) dan terbagi dalam 94 Rukun Tetangga (RT). Padahal setiap RT terdiri dari 50 – 80 KK. Hal ini yang menyebabkan ada keinginan beberapa RT untuk membentuk RT baru. Dengan jumlah penduduk yang banyak dan tergolong luas dan berada di Sepanjang Pantura memungkinkan kelurahan ini mendapat proyek P2KP dari pemerintah. (wawancara dgn Bpk Sunaryo, S.IP , Kamis, 20 September 2007 pk 09.00 – 10.00 WIB).

BKM Bintoro melakukan pemetaan swadaya untuk menentukan warga yang miskin bukan untuk menyusun daftar kebutuhan bagi kegiatan penanggulangan kemiskinan sebagaimana diutarakan oleh Ketua BKM Bintoro sebagai berikut :

BKM dalam pertemuan Rapat Anggota Tahunan/RAT (Rapat pertanggungjawaban BKM), mulai tahun 2003 menjadi Rembug Warga Tahunan (RWT) karena ada sesuatu hal sehingga pengurus BKM yang l dihentikan oleh warga, kemudian dipilih kembali keanggotaan yang baru yang difasilitasi langsung oleh Bappeda melalui surat/usulan ke RT (surat ke RT untuk mengusulkan calon yang akan menjadi anggota BKM masing2 RT diusulkan lima orang kemudian diajukan di tingkat RW untuk diambil tiga orang tiap-tiap RW baru diusulkan ke tingkat kelurahan diambil hanya 13 orang yang menjadi pengurus BKM yang dulunya 17 orang. Pemetaan swadaya dilakukan pada saat reorganisasi tersebut yang dihadiri perwakilan masing-masing RW, persoalannya kembali lagi ke masyarakat Kel.Bintoro yang kurang begitu antusias/menggembirakan. Hal ini terbukti dengan warga yang hadir tidak ada 50 orang padahal Kel.Bintoro mempunyai 12 RW dan 94 RT kalau masing2 RW mendatangkan tiga wakil maka ada 36 wakil ditambah perwakilan dari unsur masyarakat. Setelah terbentuk BKM yang baru kemudian melakukan pemetaan swadaya dibantu oleh masing-masing RT tetapi BKM Bintoro mengalami kesulitan untuk menentukan kriteria warga yang miskin. Memang ada petunjuk/pedoman misal kriteria rumah harus yang berlantai tanah atau semen padahal Kel.Bintoro terletak di Kota. Rumah di Kel.Bintoro tidak ada yang lantainya tanah dan jarang yang lantainya semen tentu saja kriteria ini tidak mungkin diterapkan ada rumah yang bagus tiba-tiba Kepala Keluarga terkena imbas krisis moneter dan harus kehilangan pekerjaan sehingga menganggur karena kenyataan seperti ini maka dicari penghasilan sebagai patokan warga yang miskin yaitu berpenghasilan min Rp 20.000,00/hari dan mempunyai anak/tanggungan min 3 anak (wawancara dgn Ketua BKM Bintoro Bpk AM Ibrahim MZ, Senin 10 September 2007 dan UPK BKM Bpk M.Mughi Labib, S.Ag, Sabtu 8 Sept'07.

Kriteria kemiskinan yang berhasil disusun dan disepakati tersebut kemudian dipergunakan oleh pengurus BKM untuk membuat program kegiatan yang seharusnya difasilitasi oleh kelurahan (Faskel) tetapi di BKM Bintoro tidak seperti itu, tupoksi faskel sampai detik ini BKM tidak mengetahui dan BKM Bintoro pernah terjadi beberapa kali kekosongan faskel. Sekarang ada faskel tetapi tidak membimbing, mengarahkan dengan baik padahal mendapat gaji besar 2,5 Jt/bulan. Faskel hanya kadang2 datang kalau pertemuan RWT, minta data2 ya sudah (wawancara Ketua BKM Bapak AM Ibrahim, MZ Kamis, 20 September 2007)

Proses penyusunan dokumen pemetaan swadaya model P2KP cukup menjadi pelajaran dalam pengembangan perencanaan kegiatan pengentasan kemiskinan yang berbasis pada partisipasi warga. BKM Bintoro setelah melakukan pemetaan swadaya (menentukan warga miskin) kemudian anggota BKM membuat program kerja berdasarkan petunjuk teknis P2KP yang meliputi:

1. Bidang kelembagaan
  1. Membuat perubahan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yayasan BKM
  2. Mengadakan sosialisasi P2KP kepada masyarakat di lingkungan RT/RW di Kel.Bintoro
  3. Mengadakan pembinaan, pemberian bantuan, dan bimbingan kepada KSM-KSM yang sudah ada agar mandiri
  4. Mengadakan penilaian kepada KSM-KSM secara rutin
  5. Mengadakan pelatihan manajemen KSM dan ketrampilan yang dibutuhkan.
2. Bidang Ekonomi
  1. Memberikan pinjaman dana bergulir berupa modal kerja dan investasi kepada anggota lewat KSM yang bersangkutan.
  2. Menggiatkan adanya pemupukan modal berupa tabungan yang dikaitkan dengan angsuran pinjaman dana bergulir. Pada akhir pelunasan dapat diambil 50% untuk modal KSM
  3. Membuka unit simpan pinjam dan unit perdagangan
3. Bidang Sosial
  1. Memberi bantuan berupa sumbangan kematian dan bencana alam lokal kepada warga Bintoro yang termasuk keluarga miskin
  2. Memberi beasiswa SD dan madrasah dari keluarga miskin pada tahun ajaran baru
  3. Memberi bantuan kepada acara khitanan massal yang diselenggarakan oleh masyarakat Kel.Bintoro
4. Bidang Lingkungan Hidup
  1. Memberi bantuan perbaikan lingkungan sebagai dana stimulan yang diselenggarakan masyarakat Kel.Bintoro
  2. Berpartisipasi dan peduli pada permasalahan AMDAL di lingkungan Kel.Bintoro

Program kerja yang meliputi empat bidang tersebut sesuai dengan doktrin P2KP satu-satu yaitu independen murni, jadi tidak ada hubungan dengan pemerintahan (pihak kelurahan) sehingga dalam perjalannya tidak ada komunikasi. Kemudian ada perbaikan teknis dari P2KP sendiri ditambahkan menjadi doktrin satu dan dua, sekarang diadakan program ekstensions, diberi masukan untuk menjalin kerja sama dengan pihak terkait, dalam hal ini BKM Bintoro bekerja sama dengan Kel.Bintoro dan dinas-dinas lain seperti Dinas koperasi, Dinas Kimpraswil dan lain - lain. Selama ini BKM Bintoro baru tercipta hubungan dengan pihak Kel.Bintoro tetapi hubungan tersebut belum berjalan dengan baik. Baru tahun 2007 BKM melakukan hubungan dengan Kel. Bintoro sehingga program kerja BKM mulai mendapat masukan dari pihak kelurahan tetapi belum diakomodir menjadi bahan Musyawarah Rencana Pembangunan Kelurahan (Musrenbangkel). Jalinan BKM dengan pihak kelurahan terkait dengan "Program Paket Penanggulangan Kemiskinan Terpadu" dengan dana Rp 6 Miliar karena Kabupaten Demak mempunyai 15 BKM sehingga tergolong sedang dimana pencairannya dalam 3 tahap yaitu tahap I (Rp 1,5 Miliar) tahap II (Rp 2 Miliar) tahap III (Rp 3 Miliar). Tahun 2007 untuk tahap I pencairannya ada kendala karena dalam anggaran APBD belum disediakan, ada usulan perubahan anggaran. Dengan kata lain, dokumen/program kerja BKM Bintoro belum diakomodir menjadi usulan pemerintah

Kelurahan pada acara "Musrenbang di tingkat Kec" karena selama ini BKM Bintoro dengan pihak Kel.Bintoro bekerja sendiri-sendiri (wawancara Ketua BKM Bapak AM Ibrrahim MZ Senin 10 September 2007 dan Manager UPK BKM M.Mughni Labib, Sabtu 8 September 2007)

Setelah dikonfirmasi dengan pihak Kel.Bintoro menurut penuturan Pak Lurah selalu melakukan koordinasi dengan BKM dengan memberikan masukan kepada Ketua BKM seandainya mempunyai program kegiatan harus disesuaikan/disinkronkan dengan program kelurahan. Memang benar, belum pernah program kerja BKM (dokumen BKM) diakomodasi menjadi usulan Musrenbangkel maupun Musrenbangkec, tetapi pihak Kelurahan memantau melalui Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) yang setiap bulan dibuat oleh BKM Bintoro. Akhir-akhir ini LPJ menjadi tidak rutin diberikan ke pihak kelurahan sehingga pihak kelurahan kurang begitu memahami kondisi BKM pada saat ini beda dengan kondisi BKM pada saat dipegang oleh Bpk Poerwadi, S.IP (selain menjadi mantan Ketua BKM juga menjadi Sekretaris BPD sehingga setiap kegiatan dilaporkan. Sekarang ini sudah lima bulan LPJ belum dilaporkan, jadi secara administrasi agak terhenti pelaporannya. (wawancara Kepala Kelurahan Bapak Sunaryo, S.IP Kamis, 20 September 2007)

Koordinasi dan pemantauan yang dilakukan oleh pihak kelurahan terbatas hanya pada warga yang mau pinjam harus mendapat persetujuan atau tanda tangan dari Pak Lurah, dan pihak kelurahan mengikuti perkembangan BKM berdasarkan laporan yang diberikan kepada kelurahan (LPJ), sementara Pak Lurah tidak pernah datang kalau diundang untuk RAT/RWT BKM bagaimana tahu kondisi BKM kalau pihak kelurahan dalam hal ini Pak Lurah tidak pernah datang pada saat LPJ dalam RAT/RWT. (wawancara Ketua BKM AM Ibrahim, MZ dan Manager UPK BKM M.Mughni Labib, S.Ag Kamis 20 September 2007)

### **B.1. Pengembangan Kelembagaan**

Sosialisasi P2KP dilakukan secara bertahap yaitu di tingkat RT, RW dan di tingkat kelurahan melalui pertemuan Karang Taruna, PKK dll. Kegiatan sosialisasi lebih sering dilakukan melalui forum-forum rembug warga. Forum2 khusus jarang dibentuk oleh faskel dan kader (wawancara Kepala Kelurahan Bapak Sunaryo, S.IP Kamis, 20 September 2007)

#### **1. Manajemen BKM**

Penyusunan AD/ART dilakukan oleh BKM Bintoro tanpa bantuan faskel. Di dalam AD/ART dirumuskan berbagai aturan main berkaitan dengan teknis pelaksanaan kegiatan P2KP. Dari kegiatan ini, BKM Bintoro banyak belajar berkaitan dengan manajemen organisasi (wawancara Ketua BKM AM Ibrahim, MZ Senin 10 September 2007)

Antara faskel dan anggota BKM Bintoro tidak pernah secara intensif berdiskusi di Kantor BKM (sebelum pindah ke Gedung PGRI BKM Bintoro menempati Bagian Gedung Kelurahan) terutama dalam proses pengambilan keputusan. Sebagaimana dijelaskan di depan, pihak BKM Bintoro melalui ketuanya kecewa dengan faskel (secara manajerial tujuannya bagus tetapi implementasi di lapangan masih kurang bagus) faskel (fasilitator kelurahan) sama sekali tidak membantu, mengarahkan, membimbing BKM. Faskel hanya datang pada saat pertemuan RWT, minta data tanpa memberikan petunjuk dan sangat disayangkan pemerintah telah menggaji yang besar tiap bulan kepada masing-masing faskel

padahal kerjanya tidak jelas, tupoksinya tidak ada. (wawancara Ketua BKM AM Ibrahim, MZ Kamis, 20 September 2007)

Pemetaan swadaya dan PJM Pronangkis (Program Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan) dilakukan oleh Ketua RT dengan dibantu oleh warga, kemudian BKM melakukan verifikasi apakah yang ditentukan oleh Ketua RT sudah memasukkan kriteria warga miskin berdasarkan penghasilan yaitu Rp 20.000,00/hari dengan beban min 3 anak (wawancara Ketua BKM Senin, 10 September 2007)

Laporan pertanggungjawaban penggunaan dana dilakukan secara rutin oleh BKM setiap tahun. Dengan demikian, akses warga masyarakat untuk memperoleh informasi tentang kegiatan P2KP menjadi semakin mudah. Setiap bulan BKM Bintoro membuat laporan keuangan ke PJOK Kecamatan melalui kelurahan, tetapi sudah 5 bulan terakhir belum diserahkan ke PJOK Kecamatan melalui kelurahan hanya membuat berapa pemasukan dan biaya operasional (pengeluaran) kemudian dipinjamkan kembali secara internal. (wawancara UPK BKM Bintoro M Mughni Labib Sabtu 8 September 2007 dan Ketua BKM AM Ibrahim MZ Senin, 10 September 2007)

Pendapat tersebut dibenarkan oleh pihak Kelurahan setelah dicrosscek kembali. Memang betul pihak BKM membuat Laporan Keuangan ke Kelurahan dan setiap tahun ada LPJ, tetapi akhir-akhir ini laporan keuangan belum diserahkan (wawancara Kepala Kelurahan Sunaryo, S.IP Kamis, 20 September 2007)

BKM Bintoro tidak pernah dilibatkan dalam kegiatan perencanaan pembangunan seperti Musrenbangkel, maupun Musrenbangkec apalagi dalam Musrenbang Daerah Demak. Hal ini menandakan bahwa dokumen P2KP belum banyak aksesnya. (wawancara ketua BKM AM Ibrahim MZ Senin 10 Sept'07 dan Kepala Kelurahan Sunaryo, S.IP Kamis, 20 September 2007)

Sampai sekarang BKM Bintoro belum ada kerja sama dengan Dinas/instansi lain karena :

1. Sikap anggota BKM masih eksklusif dalam lingkungan sendiri
2. egosentrisme dari masing-masing instansi cukup tinggi.

Di Kabupaten Demak ada KPKD (Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah) tetapi belum ada koordinasi dan kerja sama yang kuat dari berbagai instansi yang terkait. BKM Bintoro sudah berusaha mengadakan kemitraan dengan instansi lain seperti dengan Kementrian Koperasi tetapi belum ada hasilnya. Program BKM untuk membentuk koperasi ada sejak pertemuan di Dinas Koperasi karena BKM bukan lembaga formal maka akses untuk membentuk koperasi diserahkan kepada masyarakat. BKM sifatnya hanya memfasilitasi saja. Ada satu kendala yang mendasar yaitu setiap mengadakan pertemuan yang hadir adalah staf TPKD (Tim Penanggulangan Kemiskinan Daerah). (wawancara Ketua BKM AM Ibrahim MZ, Senin 8 September 2007)

2. Manajemen KSM

Kredit mikro pinjaman P2KP telah memberikan pembelajaran menabung pada masyarakat miskin. Pada waktu membayar cicilan/mengangsur mereka diminta juga menabung. Tabungan itu tanggung renteng sifatnya, jika ada salah satu anggota yang sedang berhalangan untuk mengangsur, maka bisa diambilkan dari tabungan. Tetapi hal tersebut tidak berlangsung lama karena di BKM Bintoro kredit pinjaman banyak yang macet karena :

1. Keteladanan dari anggota BKM yang tidak bisa diteladani (seharusnya dana perguliran itu harus mengenai sasaran yaitu warga miskin tetapi di BKM Bintoro sebagian dana dipakai oleh mantan anggota BKM padahal berdasarkan ketentuan tidak boleh dan sampai sekarang mantan anggota BKM tersebut belum melunasi).
2. Tidak disiplin membayar
3. Mantan anggota BKM membuat pernyataan kontroversial dengan mengatakan pinjaman tersebut merupakan dana hibah
4. Dalam prakteknya, ada satu anggota tidak membayar sehingga mempengaruhi anggota-anggota yang lain, sehingga tidak bisa memberikan pinjaman sebelum perguliran kembali.

(wawancara Ketua BKM AM Ibrahim MZ Senin 10 September 2007 dan manager UPK BKM M.Mughni Labib, S.Ag Sabtu, 8 September 2007)

Belum pernah ada pertemuan antara anggota KSM. KSM dibentuk karena kepentingan pinjaman saja. KSM terbentuk bukanlah kebutuhan kebutuhan pokok masing-masing anggota, tetapi KSM terbentuk semata-mata hanya untuk pencairan dana sehingga tidak ada KSM-KSM di Kel.Bintoro yang mengadakan pertemuan antar anggota untuk menyusun rencana kerja/kegiatan tahunan. Pada waktu pembentukan, KSM berupaya menyusun proposal yang formatnya sudah dibuatkan oleh BKM dalam pengajuan permohonan dana. (wawancara dgn Ketua KSM dan Mantan anggota BKM Drs. Zainuri Mawardi Rabu, 12 September 2007, ketua KSM Suprapto Bejo Kamis, 6 September 2007)

## B.2. Pengembangan Daya Ekonomi

Pada dasarnya program P2KP adalah kegiatan pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat miskin kota melalui penciptaan kekuatan ekonomi kelompok, yang dilakukan dengan memberikan kredit pinjaman modal usaha pada anggota KSM. Tujuan dari pemberian dana pinjaman ini adalah untuk keperluan stimulasi. Artinya, dilihat dari jumlah pinjaman tidak akan dapat banyak membantu dalam meningkatkan ekonomi warga miskin. Begitu pula dengan BKM Bintoro program bidang ekonomi adalah dengan memberikan pinjaman tanpa agunan dengan bunga rendah. Sasaran pinjaman ada persyaratan untuk usaha. Namun, karena anggota BKM dan UPK kurang profesional di bidangnya, maka sering memberikan pinjaman kepada yang tidak berhak. Contoh : manager UPK BKM Bintoro justru latar belakang pendidikan adalah bidang agama sehingga memberikan analisis KSM mendapatkan perguliran tidak berdasarkan usaha tetapi berdasarkan:

1. kemampuan membayar itu sendiri
2. kegunaan untuk meningkatkan ekonomi.

Contoh : ada usaha kecil-kecilan bisa mendapatkan hasil Rp 10.000,00/hari kira-kira diberikan pinjaman yang bisa meningkatkan penghasilan? Pertimbangan seperti ini belum sampai. Dengan adanya kredit/pinjaman jumlah usaha di Bintoro menjadi bertambah? Belum ada penelitian (wawancara Ketua BKM AM Ibrahim MZ Senin, 10 September 2007)

Dana P2KP pemberian pinjaman pertama kali untuk membuka usaha atau untuk menambah modal bagi yang sudah punya usaha kecil-kecilan, seperti warung, pedagang kaki lima, buat kue kemudian dijual/dititipkan di warung-warung, jual pakaian di pasar, jual sayur mayur, beli becak dll. Dari pinjaman tersebut sebagian besar masyarakat miskin merasakan manfaatnya sebagaimana dikemukakan oleh

Suprapto Bejo dan Endah yang jualan warung. (wawancara Suprapto Bejo Ketua KSM Kamis 6 September 2007, Endah anggota KSM Kamis 6 September 2007 dan Drs. Zainuri Mawardi Ketua KSM Kamis 20 September 2007) Dengan pernyataan tersebut berarti jumlah usaha dengan adanya pinjaman dengan sendirinya bertambah meskipun belum pernah dilakukan penelitian berapa kenaikan jumlah usaha.

Sebagaimana dikemukakan di atas, dana P2KP (pemberian pinjaman) sangat menyentuh kehidupan masyarakat miskin. Warga yang mendapatkan dana adalah orang yang mempunyai usaha, dan yang belum mempunyai usaha untuk membuka usaha baru. Adanya satu program yang sulit dilakukan dalam manual perguliran KSM yang sifatnya tanggung renteng. Sebagaimana dijelaskan bahwa KSM Bintoro terbentuk semata-mata hanya untuk pinjaman. Dalam praktek satu KSM ada yang miskin dan kaya supaya yang kaya nantinya mampu untuk membayar angsuran tetapi ternyata misal satu anggota tidak membayar sehingga mempengaruhi anggota-anggota yang lain, sehingga tidak bisa memberikan pinjaman sebelum perguliran kembali (pinjaman dikembalikan). (wawancara Drs Zainuri Mawardi ketua KSM)

Kendala2 yang dihadapi KSM yaitu:

1. Sistem tanggung renteng sehingga terjadi kemacetan yang tinggi, karena miskin tidak bisa membayar angsuran maka dicari alternatif lain yaitu meminjamkan kepada perseorangan (sistem perseorangan yang dianggap tepat)
2. Kondisi keuangan BKM mengalami kemacetan yang cukup tinggi yaitu 70% (dana Rp 380 Juta, macet Rp 300 Juta) sehingga BKM Bintoro bisa dikatakan 'collaps'
3. Mantan anggota BKM yang membuat pernyataan kontroversial dengan mengatakan bahwa pinjaman tersebut adalah "hibah"

Padahal untuk menjalankan BKM membutuhkan biaya operasional yang besar sehingga ditempuh pinjaman perseorangan di samping tetap mempertahankan KSM yang rutin mengangsur. Pinjaman secara perseorangan skala prioritasnya tetap warga miskin di Kel.Bintoro, yang pinjam adalah yang mempunyai usaha dalam rangka untuk penyehatan kemacetan itu sendiri. Pendapatan bagi hasil dari perseorangan tersebut untuk menopang biaya operasional dan kemacetan pinjaman. Pinjaman perseorangan juga diberikan kepada yang kaya punya usaha yang melibatkan warga miskin. Contoh usaha mebel, dia orang kaya tetapi kekayaan itu melibatkan warga miskin.

### B.3. Pengembangan Daya Sosial

Di bidang sosial, program kerja BKM Bintoro yang sudah dilakukan adalah :

1. Memberi santunan fakir miskin setiap menjelang hari raya masing-masing RT diberikan dua orang sebesar Rp 50.000,00 ( dalam wujud beras, mie dan syrup serta uang Rp 25.000,00)
2. Memberikan beasiswa masing-masing RT satu anak yang tidak mampu sebesar Rp 50.000,00 yang diterima langsung oleh anak yang bersangkutan, tidak melalui sekolah, jadi langsung ke sasaran
3. Telah mengirimkan dua orang untuk mengikuti pelatihan di Kantor Koperasi tentang penguatan managerial, yang dikirim adalah UPK BKM dan ditambah satu orang warga miskin yang ikut dalam KSM mengenai tata boga.

(wawancara Ketua BKM AM Ibrahim MZ Senin 10 September 2007 dan manager UPK BKM M Mughni Labib Sabtu 8 September 2007)

Realisasi pengembangan daya sosial dalam kegiatan P2KP lebih banyak pemberian santunan/bantuan untuk fakir miskin dalam bentuk sembako dan uang tunai. Program tersebut dirasa cukup membantu meningkatkan kesempatan bagi warga miskin untuk mendapatkan bantuan sosial. Namun demikian, keterbatasan dana menyebabkan tidak semua sasaran untuk mendapatkan bantuan tersebut. Hal ini mengakibatkan beberapa warga miskin yang sebenarnya layak mendapat bantuan sosial terpaksa tidak mendapatkan. Beruntung pihak BKM Bintoro mengajak warga yang kaya untuk membantu warga miskin sehingga yang tadinya masing-masing RT ditambah satu orang yang berhak mendapatkan dana sosial kemudian dengan gotong royong warga yang kaya sehingga terkumpul dana. Pada akhirnya, pemberian bantuan sosial kepada fakir miskin menjadi dua orang tiap RT ( $2 \times 94$  RT = 188 orang) pada periode sebelumnya hanya 94 orang. Hal ini tentu saja menggembirakan karena ada kepedulian warga kaya terhadap warga yang miskin. (wawancara Ketua BKM AM Ibrahim MZ Kamis, 20 September 2007)

Berdasarkan penjelasan Ketua BKM tersebut maka P2KP sudah bisa menimbulkan kesadaran sosial warga kaya untuk membantu warga yang miskin. Dana sosial ini diharapkan dapat mengugah warga mampu untuk turut membantu warga miskin melalui BKM.

#### **B.4. Pengembangan Daya Fisik**

Yang dimaksud adalah daya yang paling berhasil memberikan dampak pada menumbuhkan kesadaran dan keswadayaan sosial dari warga masyarakat. Karakteristik yang banyak dijumpai dalam kehidupan masyarakat miskin di perkotaan adalah mereka hidup dalam keterbatasan infrastruktur fisik. Oleh karena itu, bantuan dana P2KP di BKM Bintoro dialokasikan hanya untuk perbaikan jalan dengan memberikan dana stimulan sebesar Rp 1 Juta setiap RW. Sejak ada proyek P2KP baru sekali memberikan dana tersebut. Hal ini dikarenakan keuangan di BKM Bintoro tidak berjalan dengan baik, dan adanya kredit macet sebesar Rp 300 juta sehingga kegiatan fisik dll belum bisa berjalan dengan baik. Walaupun dana stimulan hanya Rp 1 juta tiap RW ternyata mampu mendorong warga kaya bersympati dengan cara iuran untuk memperbaiki jalan (pengaspalan jalan) sehingga masing-masing RW bisa mengumpulkan dana Rp 4-10 juta untuk pengaspalan. Padahal dana yang disediakan Rp 1 Juta. (wawancara Ketua BKM AM Ibrahim MZ Senin, 10 September 2007).

Berdasarkan hasil wawancara, dapat disimpulkan bahwa pengembangan daya fisik merupakan daya yang paling berhasil mencapai tujuan kegiatan. Menurut dimensi partisipasi, kegiatan fisik merupakan kegiatan P2KP yang terlihat dapat menumbuhkan sikap mental keswadayaan kolektif. Kepedulian dan keterlibatan unsur-unsur masyarakat secara fisik terlihat dalam wujud yang nyata yaitu pengaspalan jalan. Sedangkan berdasarkan dimensi responsivitas, kegiatan fisik telah sesuai dengan kebutuhan warga masyarakat di Kelurahan Bintoro.

## **E. PENUTUP**

### **E.1. Simpulan**

Berdasarkan temuan di lapangan, dari ketiga program tridaya yang menjadi prioritas utama program P2KP di Kelurahan Bintoro menunjukkan bahwa program daya fisik dan daya sosial lebih berhasil bila dibandingkan dengan daya ekonomi. Secara keseluruhan program P2KP ini telah berhasil menumbuhkan kebersamaan atau kesadaran terutama untuk kegiatan-kegiatan fisik dan sosial. Hal tersebut menunjukkan sisi positif program P2KP yang berhasil menumbuhkan modal sosial yang sangat penting bagi keberlanjutan program dan kegiatan yang telah berjalan. Namun, disayangkan masih rendahnya partisipasi kelompok miskin dalam pembentukan BKM serta banyaknya anggota KSM yang bukan berasal dari kelompok miskin.

### **E.2. Saran**

Belajar dari keberhasilan Grameen Bank yang kemudian diadaptasi oleh Dana Kemitraan Depsol RI dan Pinbuk, ternyata dengan memanfaatkan lembaga-lembaga mikro berhasil dalam mengalirkan modal usaha atau kredit kepada keluarga miskin yang telah tersebar di 19 Propinsi (di Sumatra Utara saja, misalnya dari dana kemitraan sebesar Rp 750 juta telah berkembang Rp 1,144 miliar). Oleh karenanya, dengan memanfaatkan lembaga-lembaga ekonomi mikro yang ada yang lebih profesional menjadikan orang miskin menjadi sadar bahwa mereka sendirilah yang mampu mengubah nasibnya.

## **DAFTAR RUJUKAN**

- Abdullah, Irwan, 2007 dalam Tukiran, et.al.2007, *Sumber Daya Manusia Tantangan Masa Depan*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Adi, Isbandi Rukminto, 2001, *Pemberdayaan Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas : Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- , Isbandi Rukminto, 2003, *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas : Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Chambers, Robert, 1987, *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*, Jakarta, LP3ES (Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Sosial).
- Bungin, Burhan, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Kencana Prenada Media Group.
- Danim, Sudarman, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung : CV. Pustaka Setia.
- deMarrais, Kathleen, 2004, *Qualitative Interview Studies*, University of Georgia, Georgia.
- , 2004, *Foundations for Research*, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Arizona.
- Faturochman, et.al.2007, *Membangun Gerakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- House, Ernest R, 2004, *Using Multiple Methodologies*, University of Colorado, Boulder
- Ife, Jim, 1995, *Community Development, Creating Community Alternatives – Vision, Analysis and Practice*, Melbourne : Logman Australia Pty Ltd.
- Isbandi Rukminto, 2003, *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas : Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexy J., 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Mubyarto, 1995, *Ekonomi dan Keadilan Sosial* (Edisi Kedua), Yogyakarta, Aditya Media.
- Mubyarto. (ed.), 1994, *Kewaspadaan Masyarakat Desa Tertinggal*, Yogyakarta, Aditya Media.
- Neuman, L.W. 1997, *Social Research Method : Qualitative & Quantitative Approach*, Boston : Allyn Bacon.
- Lapan, Stephen D, 2004, *Evaluation Studies*, Northern Arizona University, Arizona.

- PSKK UGM, 2006, *Penelitian Peningkatan Efektivitas Program Raskin Melalui Pendampingan Lembaga Perguruan Tinggi*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Schutz, Paul A, et.al, 2004, *Multimethods Research*, University of Georgia, Georgia.
- Tukiran, et.al.2007, *Sumber Daya Manusia Tantangan Masa Depan*,Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Usman, Sunyoto, 2003, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

## **MANAGING WATER FOR PUBLIC IN INDONESIA: A Case in Semarang**

**Dzunuwanus Ghulam Manar**

### **Abstrak**

*Air sangat penting bagi kehidupan. Beberapa orang menganggap air sebagai barang ekonomis lebih dari sekedar sumber daya alam yang bias didapat secara bebas. Perlakuan air sebagai sumber daya ekonomis telah menciptakan banyak masalah antara pemerintah/Negara, rakyat serta perusahaan yang menjadi mitra pemerintah. Di Indonesia, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) telah gagal dalam mengelola air untuk rakyat, Terkebak di antara manajemen public dan privat, PDAM telah kehilangan perannya sebagai alat Negara untuk mengelola dan utamanya mendistribusikan air bagi rakyat. Kesalahan tata kelola, kurangnya transparansi dan akuntabilitas serta budaya kuno dalam pengelolaan pemerintah adalah masalah-masalah yang ada pada keseharian opearisional PDAM. Kasus di PDAM Kota Semarang akan menggambarkan kegagalan Negara/pemerintah dalam mengelola air bagi warganya.*

*Keywords: managing water, constitution, the state and the people.*

### **A. PENDAHULUAN**

Water is very important for people. Every day we need at least 5 liters of drinking water and nearly 30 liters for sanitation. Drinking water is very important for people's life because it is fulfilling body liquid, which has many purposes. It is use for transporting food in digestive system, transporting nutrient and oxygen, movement carbon dioxide to the lung and also regulate of body temperature (Moran 1973: 71). If we can provide adequate water and the body lose about 12 % from 5 liters, it will be very dangerous, we will dry and soon died.

About 71 % of earth covers by water which mostly in ocean (liquid salt water) and other large water bodies such as ponds, lakes and rivers. It means that water is available for people but it needs to be proceeded. There are two ways on preceding the water for people interest. First, it is by man-made above the ground known as reservoir. Usually it takes the water from rivers or lakes for daily need and sanitation. Due to the growth of population, the first way is no longer enough. People took the second way, bellow-ground water filled space known as aquifers. It is naturally underground reservoir to make water available in any season. (Re Velle 1981: 173).

Recently, discussion about water not only relies on neither physical nor chemical matters, but also related to wider subject such as environment, economics, culture, health as well as politics. According to Dolatyar (2000: 18-57), water has certain kind of issues since water claimed as a scarcity in all over the world. For instance in security issue, water can be source of conflict and international dispute that provoke strong contribution to armed conflict. It is happen because of many rivers system and large aquifers are shared by several countries. Increasing water scarcity as well as population, dramatically will creates some problems on using the water since the water resources are transnational.

Within economics issue, some people perceive that water is good. It is allowed to be traded and make profit. The rising of global capitalism today is created co modification of the commons areas like seeds and genes, culture and heritage, health and education even air and water (Soron 2006: 17). Co modification refers to transformation from *collective goods*, whose use and allocation are determined, at least in principle, through democratic decision and common rights, into *privately*

*owned goods*, produced for profit rather than use value. This notion comes from arguments that water need to be managed for its conservation as well as equality to the poor regarding the principles of new public management. The water becomes scarcity in many places over the world because people did not treat water as a valuable thing. According to the seductively simple logic of new public management, it is a conflict of interest for the state to both regulate and provide a service because the state cannot monitor itself (Spronk: 2005:126-131). It follows that the poor does not have water because of bad administration, and it is very obvious that privatization is the magical fix. And now, everywhere in the world we can see many kinds of privatization of water since Margaret Thatcher started it in England and Wales at 1989.

Co modification and privatization of water has bringing catastrophe to the poor for limitation on accessing the water for their life and starting economics conflict between people, states and private enterprises. It also creates new kind of war as stated by vice president of World Bank, Ismail Serageldin in 1995 that the wars of the next century will be fought over water. Vandana Shiva (2002: 19-38) pointed out that water wars is not only about profit and private interests but it is also about people rights to prevent their ecological, social and cultural life through the water as a commons.

Water also becomes legal issue. Since water is an economics good, there is a market mechanism to ensure the balance of supply and demands. It related to private rights and flexibility to its use. Legal factor will determine that operating water for profit making is allowed as well as pricing water into the market. However, there is also another big problem in recognized water as public or private goods. Along with global capital era, there is massive movement of private sector to deal with national and local government for water privatization. In the name of efficiency, public management, and opened era, they are contending the governments for opportunity of managing water in such a way that fulfilling people's demand as well as gaining economic values.

This phenomenon reaped many protests from human rights activists. To them, water is part of human rights because it is embedded with life. Not only human but also another creature within the earth needs water for their lives. Since water is natural gift, there is no reason for pricing the water. Water is social goods which mean that water is goods that serve the needs for communities and not just individuals. Easily accessed and adequate supply of clean water is vital to the livelihood of all living being in the face of earth (Hadad 2006: 5). Water should be treated as common goods because it is belong to common interest.

As technical issue, water is a thing that needs to be obtained since the world population growth vastly. Proper and clean water for people is limited within the earth. So when demand grows, people have to find a suitable skill, technique or method to solve the deficit problem. This notion also related with managing and distributing the water to the people. Technical aspect is about using skills, methods and devices to find out water source, to treat water regarding health standard and to deliver water to the people within territory. The technical issues also binding with management skills because water is also resource that need to be managed, particularly for human being.

Another important issue is water as environment. There are two kinds that pointed out by environmentalists/Greens. First is about the limits of earth growth.

The environmentalists argue that as finite planet, earth has limited capacities (productive capacity for resources, limited absorbent capacity for pollution and limited carrying capacity for population). The water scarcity, climate change as well as fog in the metropolitan-industrial city are some proofs of decreasing earth capacity on automatically handle its burden as effect of human activities. Deforestation has released the best-natural-dam for catching and reserving the water. On the other hands, exploiting water by using technology had taken some pressure off rivers, lakes or aquifers. The imperative desire for economic growth and the single-minded pursuit of technological development has led all countries to disrupt the hydrological cycle on which the renew ability and sustained availability of fresh water depends, and to pollute their water system by agrochemical, industrial and urban waste. It indicates that current engineering-oriented approach on water resource development cannot solve the water crisis, but lowering environmental capacity.

The second one is sustainable development. The notion comes from report of World Commission for Environment and Development – Our Common Future, 1987- which is to unify environment and development and established a new approach on economic growth. It is a kind of moderate compromised according to the economic growth which is usually bringing the loss of human health and well-being which follows the decline often consequential upon economic and/or population growth. This concept widely accepted to drives towards sharing limited resources equitably, using resources efficiently and developing environment sound technologies. It also requires harmonizing economics goal and industrial growth with ecological criteria.

These five water issues reflect that managing the water is not a simple action but tends to be complicated. Moreover, the holistic-environmental-approach is needed for the guidance and solution of managing water in every place of the finite planet.

### **Theoretical framework**

This paper will examine about managing water in Indonesia. Since decentralization era, according to the Law Number 5/1974, state delivering the authority to manage the water for the people into local government. It is also clearly stated on Government Regulation Number 14 in 1987 (PP 14/1987) on decentralization of central government responsibilities, that responsibility of delivering water supply service is in the hand of local government (Shofiani, 2003: 3).

In this world, many governments believe that they have authority to manage public goods. It comes from the fundamental reason that government is representation of the people on managing the country. People choose one who qualified for the job through election and other recruitments process. Then people put them in the office to run the administration including managing water and other resources for people interests. It is stated in many countries' constitution over the world and that is government has to do.

State and government is perceived as representatives of the people. In term of democratic country, according to Lidblom (1968: 44), Indonesia already made this notion since 1955 by involving political party as well as individual on public decision making. Although in practical this democratic term are reduced by authority for their own sake in the name of political stability and development, but people believe that their government has ability to force something for the common interest.

Since government is the representatives of the people, they understand that government should make a regulation to ensure their social life is worth. Rules and regulation are important for social life. It determines what should or should not do for the people in the regular basis and also protects people from outside threats. The regulation is also directing people, organization and government to act in certain ways. In short, government is important for people to create social coordination (Stone 2002: 284 – 291).

According to the Indonesian constitution, it perceives water as a part of human rights and as a natural resource that shall be controlled by the State (Afghani, 2006: 4-6). Constitutions adopt socialists approach towards economics by mandating water to be structured as “a common endeavor based on familial principles”. The Founding Fathers of the nation inserted the provision to restructure Indonesia’s economy from the previous colonial economy into an economy based on collectivism. In order to materialize the economy based on collectivism and familial principle, the Constitution holds that production sectors that are vital to the State and that affect the livelihood of a considerable part of the population are controlled by the State. Oil, gas, geothermal, some mining activities and the water sector are fall within this category. Sectors that are “controlled by State” not open to appropriation by private entities. Water resources stands within two categories, as human rights provision and as natural resource. Furthermore, people put their hope upon constitution and government otherwise they will lose their opportunity to obtain much kind of rights as a citizen in the sovereign-democratic country.

## B. PEMBAHASAN

### B.1. The Nature of Water

In this planet, many communities perceive water as a natural gift just like air, sea as well as it is shore. Many religions such as Hindu and Moslem believe that water has honorable place to study and to be treat as blessing. Islamic law, the *Sharia* originally connoted “the path of water”. Nature provides the ultimate basis for the right of water for living creature on the earth. Not only human but also plants and animal need water for their lives. Basically, water is common good because ecologically basis of all life and it is equitability and sustainability allocation depend on cooperation among community members of human being.

Water as well as any kind of living creatures such as plants, animals, air and also human has stages during their existence. For instance, water has cycle from source, ditch, rivers, and oceans. Then it is evaporated to the sky and creates a cloud. The wind taking cloud to the higher places and drop them become the rain. Rain water absorbed by soil and distribute under the surface to somewhere place. It goes out the surface through a source and the cycles begin. When one or more stages of cycle disturbed so the number and quality will be changed and of course it could be getting worse and decrease. That is the natural cycle work of water that should be understood in order to preserve its availability.

Water is also known as public good. Referring to the counterpart definition, private good are things that typically traded in market where buyers and sellers meet through price mechanism (Kaul 2000:1-3). Private good has two distinct aspects, excludability and rivalries consumption. Excludability means that only one who pays for; they can get benefits of the good or services. Rivalries consumption means that those good and services can be provided by others. It is clear that people get water

easily; they did not have to go to the market for water and also nobody can provide the water on the market because it flows at the earth surface. Since water is non-excludable and non-rivalries consumption, people can say that water is public good.

State also considered related to public and public good. Since state is a public concession and represents of public, everything that belongs, produced or provided by state consider as public good (Robson 2007: 40).

There are many documents confirmed water as rights for human being. It is based on assumption that water is natural and environmental matter. Many living being depend on its availability. It is clearly stated in many important documents, such as Universal Declaration of Human Rights 1948, Convention on the Right of Children 1986, The Water Supply and Sanitation Collaborative Council's Vision 21, the Cochabamba Declaration 1999 and also United Nation on Economic, Social and Cultural Rights. Those are legitimate the rights of water among the people around the world since the traditional rights is improperly documented. For instance the Riparian Rights which are straighten up on sharing and conserving common water source. It occurs in India and United States, introduced by Spanish from Iberian Peninsula and adapted in Colorado, New Mexico and Arizona (Shiva 2002: 21). The main point of this right is known as usufructuary rights which mean that water can be used but not owned.

Furthermore, American historian Donald Worster on his book *Rivers of Empire: Water, Aridity and the Growth of the American West* pointed out that riparian rights are exist but erode along with time goes.

*In the ancient times, the riparian doctrine was less a method of ascertaining individual property rights and more the expression of an attitude on noninterference with nature. Under the oldest form of the principle, a river was to be regarded as no one's private property. Those who lives along its banks were granted rights to use the flow for natural purposes like drinking, washing or watering their stock, But it was a usufructuary right only- a right to conserve so long as the river not diminished.*

But men and women who settled the American West rejected the riparian doctrine, they set up over most of the region the doctrine of prior appropriation because it offered them a greater freedom to exploit nature.

Recently, there are two competing worldviews about water (Bakker 2006: 140-154). First, the people that define water as common good. It is related to public values that water is belongs to public. None can claim that they owned the water and violate the rights of others. In this term, water is priceless and regulated with policy based which is opening opportunity for everybody to participate. The goals of this notion are social equity and livelihoods. Within this perspective water should be managed by community because accessing the water is part of human rights. So, to ensure that water adequate for people, the people have to define and regulate the water.

The second one is the opposite site, it perceives water as commodity. This notion treats water as economic goods. It means that everybody can make profit upon the water because it is costly. There is profit consideration related to obtain, accommodate and deliver water to the needy. The basic assumption on managing water is market based which is influenced by supply and demands. Many proponents on this perspective have fundamental reason for valuing water rather than expelling it. They also managing water based on efficiency management. Those paradigms are contending each other and struggle to influence people with excess and action.

## B.2. The Water Wars Privatization

Privatization inspires by assumption that water is a commodity. It is emerged on 1992 Earth Summit – International Conference on Water and the Environment in Dublin. One of the agreements stated that *water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as economic goods*. It is also supported by Water and Environment Ministers meeting in Hague 2000.

Initially, water privatization comes from “cowboy economic” phenomenon in America (Shiva 2002: 23). The doctrine of prior appropriation established absolute rights to property including the right to sell and trade water. Using phrase *he who is first in hand economically powerful could invest in capital-intensive means to appropriate water regardless of the needs of others and limit of water system*, they have justification to govern water resource that they found for economics interest. Since then, there is expanding of property rights that becomes full defined, enforced and transferable.

The main issue in the globalization era is about water wars, term that initiated by Indian activist Vandana Shiva regarding situation in the most country around the world where people and company or organization seeking opportunity to manage water for private. It is start from United Kingdom under Margaret Thatcher's conservative government to led privatization through Water Act by sold of all water utilities in England and Wales in 1989 (Holland 2005: 8-11).

Privatization by World Bank and other agencies usually labeled as *public-private partnership*, imply that there is public participation, democracy and accountability, but actually privatization of public good. It has a big effect on influencing people's democracy rights to water as well as employment. For instance, in public management there are 5-10 people handling 1000 water connection but with private management it reduce to 2-3 persons. Of course it will cut off the employment and makes people get suffer.

In the name of efficiency and competitive market, the company enforces government to privatize their water. Of course they do not work alone. There is a big capital power playing significant role to pressure the government for the ideas of water privatization. On 1976 International Monetary Fund (IMF) demanded that Britain should limit their public loan if they wanted assistance from the fund. They also have to sell unproductive assets to the private sector so that there were no more burdens from public service; instead that financial freedom was gained.

They attacked government role on managing water and other public service through the new public management perspective. There are three (3) criticism regarding government role:

1. Government is unnecessary because anything the government can do, the private sector can do better;
2. Government is ineffective because anything the government do, the private sector can and will undo;
3. The incentive structures inherent in public institutions imply that government actions generally decrease societal welfare, or, at the very least, inhibit productive economic activity by taking resources away from one group and giving them to another, often less deserving group (Stiglitz 1998: 5).

For the sake of their arguments, they made assumption that government is weak because their performance are slow and unsatisfied instead that contain abuse of power such as corruption, crony capitalism (most cases happened in Asian countries) and propensity to enrich their own or their alliance (political parties folks,

private partners, etc.). This is the lethal weapon for most third world countries because that is really happened. Their democracy is being consolidated as well as economic development. Putting your clothes into others is not the best consideration because each country has different problems. But this movement seems cannot be determinate. With the intensive action such as research funded by pro privatization companies, seminars and promoting “water to the poor” project, they cross over state limits. By financial supports as well as legitimacy and justification from notable world organization (IMF and World Bank) and pro privatization companies, within the short term they already established in all over the world.

In Britain for instance, government sold off to private business at bargain price, some 22 per cent below market value. The assets were including large properties with significant cultural and natural assets. So, the private company becomes owners of the entire infrastructure and the buildings and also they run the water supply and sewerage system for twenty-five years. Under private management, the company gained more profit, efficient and also client-friendly business (Holland 2005: 9). However, it is also increasing big problem for the worker and union. Due to the automation and increasing use of computer, the company had to cut off 30.000 workers, from 80.000 to 50.000. Also there was pragmatic action for the people who cannot pay the water price they will be eliminated from accessing the water. This condition makes people suffer and moreover limits people rights to access water for their life.

There are many more evidences in all over the world that in practical privatization brings the big problems for people as well as government. In Casablanca consumer saw that since privatization water price increase threefold. In Johannesburg, South Africa, water overtaken by Lyonnaise des Eaux (French company), since then water become unsafe, inaccessible and unaffordable. Thousands of people were disconnected from accessing water and cholera infection becomes rampant. In Ghana, World Bank and IMF policies forcing the sale of water at market rate required the poor to spend up to 50 % of their earning on water purchase (Shiva 2002: 92). Of course these findings from all over the world indicate that arguments of privatization only good to be discussed within seminars room but not to be operated. According to further research, water privatization has contributed benefits for Water Giant companies. In the first place is a French companies Vivendi Environment and Suez Lyonnaise des Eaux with profit around US \$17.1 billion and US \$ 5.1 billion in 1996.

Once they enter the picture the price went up. This reality is contradictive with the profit for water giant company. In Sibic Bay, Philippines, the price went up to 400 %, where in French 150 % with water was deteriorated; people only received bacterially unaccepted water. In England water price went up to 450 % with controversial result. Service disconnected increase about 50 % and dysentery increased six fold (Shiva 2002: 98).

On the other side, water privatization also bringing good story for people and government in order to convince that this program is not really good at practical level. In Bolivia 1999, government passed Drinking Water and Sanitation Law which ending government subsidizes and allowing privatization. According to the social condition of people does not really good with minimum wages less than US \$ 100 per month, after privatization the water bill increased to US \$ 20 per month. This makes people suffer and then they expresses through Cochabamba Declaration to protect

of universal water rights. Many protests held by the people, government responses with martial law which caused some of protesters died and many more detained. At the end, government willing to bringing back the water to the people and cancelled the contract with Bechtel, US water company for managing water for forty-year contract. Cochabamba case proved that private sector can be prevented by people democratic will.

Another issue came along with privatization is marketization. It means that creating the economic and policy infrastructure for treating water as a market commodity (Conca 2006: 215-216). There are some observable elements of the trend toward water marketization including the following:

- The establishment of private property rights to own or use water.
- Full-cost pricing of water to recover the operating, infrastructure and capital costs for production, treatment and delivery.
- The creation and utilization of market mechanism for the exchange of water-related goods and services.
- The growing involvement of private sector actors in the production, delivery and marketing of water supply and services and the enhancement of private sector investment in water supply maintenance, up grading and expansion
- Policies that liberalize or facilitate bulk water transfers from one basin to another including the international trade in water
- A declining role for the state in some or all of its traditional function as service provider and system maintenance.

The proponent of water privatization not only tries to take over the water from the government but also wants to change the policy as precondition of taking over the whole public service to their hands. It is getting more complicated since the government performance also unfavorable. Their authority soon will be replaced by private sector in the name of efficiency and new public management that has great desire for public to participate. This notion come to the reason that government and politics are failed to promoting equity upon the people, instead that lots of mismanagement, corruption and abuse power within handling public service. Furthermore they pointed out that the common system of passage by parliament and approval by the Executive, for example, is, again, designed to prevent the abuse of power, but often make decision-making slow and cumbersome (Stiglitz 1998: 4-5). In favor they suggested to open opportunity to the market that already efficient.

Those two paradigms which pro and contra with water privatization has already provide their basic arguments clearly. Those who promote water privatization believe that water as scarcity resources should be handled effectively towards effective conservation and careful use. At the opposite site, treating water as market commodity will inevitably undermine specific and culturally based function of water that cannot be fitted adequately into market logic (Conca 2006: 217).

### **B.3. Water Management in Indonesia**

Indonesia is one of largest countries in the world, which has many resources. Water is easy to be found around the country and as an archipelago, Indonesia has enough water for their people. However, it is interesting to know how Indonesia government managing water to the people regarding the huge of the area and the population spread around the country.

According to Indonesian constitution, water is basic right for the people. The constitution perceives water both as a part of human rights and as a natural resource

that shall be controlled by the State. It is adopted from socialistic approach towards the economy by mandating water to be structured as "a common endeavor based on familial principles". The Founding Fathers of the nation inserted the provision to restructure Indonesia's economy from the previous colonial economy into an economy based on collectivism. To materialize the economy based on collectivism and familial principle, the Constitution holds that production sector that are vital to the State and that affect the livelihood of a considerable part of the population are controlled by the State. Sectors "*controlled by State*" are not open to appropriation by private entities (Al Afghani 2006: 4-5). It is clear that on managing water and other resources, state has authority from mandate of the people through constitution. However, it is very important to determine that managing resources on the private entities will eliminate the opportunity of others to pursue water which also opening potential conflicts among the people. Here, the founding fathers confidently decided that the new republic has to protect people interests rather than minority rules based on intrinsic status such as capital, skills or political power.

Water rights are regulated through two different provisions in the Constitution. The 'right to water' is implicitly included in Article 28 and the 'right to exploit water' by Article 33. (Al Afghani, 2006: 152). It is deduced from (1) the right of children to develop and to be nurtured, (2) the right to the fulfillment of basic needs, (3) the right to a life of well-being in body and mind and to enjoy a good and healthy environment, (4) the right to obtain social security, and (5) the right to cultural identities and the acknowledgment on the rights of traditional communities under Article 28. As an economic good, the 'right to exploit water' is regulated in the economic chapters of the Constitution.

In practical, state that is known as central government, elaborates the constitution into many ways of laws and supported arrangements. Regarding the authority to manage water for people, central government initiated Law No.5/1962 and composed the local government-owned company to handle water management. Under Soekarno administration, managing domestic economic tends to become guided economic as well as political since 1959.

According to the Law 5/1962 local government-owned company is a company that belongs to local government that can be determined from the capital. It could be totally from local government owned or a part with share and participation from others stakeholders. Fundamental arrangement of company determined by local regulation (*peraturan daerah*), including employment, salary, management and supervisor. It means that it is determined by the mayor/regent with local legislative. Local government-owned company has three business cores: provides service, public utility and also local revenue. Local government has authority to determine any kind of businesses regarding their local economics, for instance it could be butcher house, ice companies, traditional handy craft company, and also water company.

Known as the PDAM (Local government-owned water company), it was incorporated through local government regulation (*perda*) and also guided by 1962's Law 5 regarding regional companies. The law stated that they would be a production unit whose objective was to develop the regional economy in particular and the national economy in general within the framework of a guided economy. Local government company was exists to fulfill the people's needs mainly through industrialization, creating a peaceful and happy workplace and leading to a just and

prosperous society. In addition, the company consisted of assets paid for by the local government, it was determined that 55% of the profits would be returned to the local government and 30% distributed among the workers.

Most of the local regulation (*perda*) that established regional drinking water companies took their language from Law 5. In 1962, development of PDAMs was conducted mainly by external financing. Thus, full cost recovery was not emphasized and 85% of their profit was to be distributed rather than re-invested in expansion and upgrading service. As constituted by Law 5/1962, PDAMs were government owned businesses with their own budget and a profit and loss statement. In practice, however, they were treated like *dinas*, or government departments. They were assigned responsibility to serve all levels of society through cross subsidies without being allowed to draw on local government funds. Generally, civil servants with no business experience were chosen as managing director (*direktur utama*) and charged with managing million-dollar water businesses on a civil servant's pay, while owners interfered in the day-to-day managements (World Bank 2006: 58-59).

At the time, like *perda* or local regulations, the managing director of PDAM had to be recommended by the Regent (*Bupati*) or Mayor, and approved by the Ministry of Home Affairs. Thus, managing director was less oriented toward their consumers and more oriented toward the source of subsidies and appointments/approvals.

Article 40 of the Water Resources Law of 2004 stated that provision of drinking water is the responsibility of the central and local governments, with a view to increase efficiency and coverage. The most recent implemented regulation of the Water Resources Law, Ministry of Public Works Regulation 16 of 2005, states that central and local governments must guarantee the right of every citizen to have minimum amount of water per day in order to maintain a clean, healthy, and productive life. The local government's distribution unit (PDAM) has to guarantee continuously 24 hour-a-day water services.

#### **B.4. Case of Semarang**

Semarang is the capital of Central Java province and located in the north coast of Java. Historically, Semarang is a part of colonialism since Dutch established the Dandles Road along Java north coast for defense as well as economics activities. Semarang becomes one of trading and administration city in Java after Jakarta (Batavia) and Surabaya in East Java.

Recently, many tourists from Europe and other Asian countries came to Semarang for nostalgia because a lot of old-heritage buildings already exist including water treatment installation which is established since 1912. Those old constructions are very helpful on delivering water to the people. Strong construction with detailed technical aspect is useful heritage from colonizer.

As a growing city with a lot of opportunity in industry and trades, Semarang attracts people from its surrounding to come and make life. Supported by many universities, colleges and vocational schools, Semarang is ready-to-work city for them who had desire to strive the excellence. This opportunity made Semarang a city with rapid growth population; according to National Social Economics Census 2004 Semarang's population is about 1.406.233 increased almost 28.000 people from 1.378.261 on 2003. Of course this is a big job for PDAM Semarang to provide water to the people as stated in the constitution and regulations.

## B.5. Water Management

PDAM established since 1911 under Dutch colonizer. At first, it provided water for Dutch official and their family. Dutch government installed water infrastructure such as pipes, water treatments, hydrants and office of the agency around the city. On the other side, many indigenous people lived at hills and only depend on their well.

After the independence, Semarang government took over the agency and established local-government-owned water company for public service water. They built many infrastructures to serve water for people including those who lived on the hills. The City growth as well as population evoked the service of PDAM becomes more complicated and broader.

According to the regulation, managing director of PDAM is appointed by the mayor and approved by local legislative. A part of it, here is also supervisor body to supervise performance of the director and employers. The supervisor also appointed by the mayor and mostly comes from senior bureaucrat of the mayor office. Rule of the game on managing water for people decided by the mayor as the owner, managing director, the supervisor, and employer only do what the mayor order. For instance, to set the tariff, recruiting employers, treaty with third sector for capital, investment and installment are under the authority of the mayor. Simply defined, managing director's job is only related with technical matters, final and important decision upon the mayor.

Even tough water tariff is decided by the mayor, there is also regulation from Ministry of Home Affair as guidance to determine the water price. According to the regulation Ministry of Home Affairs No. 23/2006, price of water can be determined with items : (1.) Affordable and just; (2.) Excellency of quality of service; (3.) Recovery cost; (4.) Efficiency; (5.) Transparency and accountability; (6.) Protecting basic water.

Of course there are many considerations in local level to implement this regulation related to social and economical characteristics of the people that are different among areas. Usually, tariff in the small-rural area is cheaper rather than metropolitan area such as Semarang.

## B.6. Water distribution

PDAM Semarang depends on some water resources for their services. There are 66 resources consists of aquifers, ground waters and surface waters with capacity installed 3.771 liter/second, but so far it only can reach 2.272 liter/second.

**Table 1  
Capacity and Production Average**

No	Production source	Location	Contribution (%)	Installed Capacity (liter/second)	Averages Capacity (liter/second)
1	Aquifers	10	15,55	522	353
2	Ground water	48	16,6	819	377,19
3	Surface water	6	67,85	2.430	1.541,97
		66	100	3.771	2.272

Source: PDAM Semarang 2006

PDAM has three water treatment installations (*Instalasi Pengolah Air/IPA*) to treat water before it distributed to the people: (1) IPA Kudu with capacity 800 liter/second; (2) IPA Pucanggading with capacity 40 liter/second; (3) IPA Kaligarang with capacity 1300 liter/second. IPA is very important to ensure that water meet with quality standard and proper for the people. From each IPA, they flow of the water to household or industrial water connection through the meters in each customer to determine the price they have to pay on the next month.

According to the regulation, PDAM has 5 levels of tariff. It is for the social-religious institution, orphanages and public hydrant in lowest levels, poor household and public hospital at the second levels, low-income household, small-scale domestic business, government and military offices, school, small restaurant, private hospital in the third levels, hotels, motels, beauty salons, factories on the forth levels and Tanjung Emas harbor at the fifth levels. Tariff is set up based on the principle of cross subsidies and a progressive rate, start from Rp 600 – Rp 14.485 /meter cubic (10 cent – 1,5 US \$). This tariff becomes the only revenue for PDAM to manage and maintain the facilities, salary of the employers as well as revenue to the local government.

## B.7. Findings

According to the data, PDAM Semarang has 137.000 customers with person to be served about 1.406.233. If each person need 185 liter/day (according to the metropolitan daily needs of water) mathematically PDAM has provide 260.153.195 liter/day. With the optimum operation only 19 hours/day, PDAM only can provide 155.414.800 liter/day, which mean that PDAM willing to supply only for 59 % of people's need. This limitation affects PDAM to make a turn-system for people in certain area (Suara Merdeka, 07/14/2007). Ignoring degree of leakage and technical disruption makes PDAM unable to distribute water for the people. Moreover, the turn-system is getting worse at dry season because the amount of water is decrease. In some case, water can be stocked for almost two months as happened in Ksatrian community (Suara Merdeka, 08/12/2007). PDAM responded that the stocked was occurred because of some trouble with electricity. Since electricity broke down, it need to be repaired and replaced with the new spare parts, it took a lot of time. In fact, a lot of installation are colonizer's legacy that already old and decreasing its performance. PDAM seems unable to arrange modern-brand-new installation because of cash flow problems.

Many people in East and South Semarang protests and complain because the water did not flow for a week during mid of May 2007 and there was nothing they cannot do. About 50.000 customers in both areas had to pay extra cost for the water (Suara Merdeka 06/22/2007). Since water is vital for human being, they have to obtain from other resources for daily need, of course with extra money of disbursement.

In order to obtain the water connection people have to pay installment cost Rp 700.000 (75 US \$) and it is equal with minimum wage per month for labor in Semarang. Of course a lot of people cannot afford it and they lost opportunity of water from the state. There is no subsidiary or assistance from government at all. So, the poor lost their opportunity to get water for their life.

According to the Finance Examiner Agency, PDAM Semarang had loss 21 billion from customer arrears and mismanagement. There are 10.000 water

connection suspended for 2 months arrears (*Suara Merdeka*, 03/20/2007). It will not be activated unless the customer paid all their debt. The arrears getting worse after government boost up domestic oil price which is affected in the whole aspect of life.

Mismanagement related to the lack of Standard Operating Procedures that should be implemented to eliminate any kind of misconduct. PDAM has 363 billion of debt to domestic and foreign agencies with interest and penalty about 18, 5 billion per month (*Suara Karya*, 12/4/2007). It is begun in 1994 that PDAM got loan from International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) 148 billion rupiah to build water treatment /IPA Kudu. It is planned to be operated in 1999 but unfortunately it was done in 2003. For almost 10 years PDAM have been dealing with uncertainty of loan. The money did not work yet but they have to pay the debt and interests.

Comparing the practical and state assurance regarding water for people, there is something going wrong. The spirit of constitution and regulation does not reflected on state apparatus on managing resources particularly on water. Water is perceive as commodity that make benefit for state or local government. Since then, local-government owned company also seeking for profit regarding dividend from PDAM's profit that should be deposited to local government as revenue. This notion is contradictory since PDAM as a public service on providing water at the same time also seeking benefits. Moreover, mandate to provide water for each people are neglected because actually people have to pay for installment (which is far from lower class incomes) as well as monthly cost for consuming water. Failure to fulfill this term will affect on disconnection of water service. The question raise; where is the constitution assurance works? In fact, water is only for them who can pay the bill.

Lack of water supply and increasing demand of water is contradictory phenomenon. Earth is getting shrinking, more population demanding more area for residential and public facilities (schools, markets, and amusements). Of course it needs more and more area which evokes people to open forest, cutting trees and changing the field for housing. This notion will also change the ecology of water. There will be no more water-catching-area since the soil is covered by buildings and water cannot be restrained by earth surface even infiltrate to the ground. It affects ground water that getting dwindle and water cycle is disrupted.

On the other hand, growing population need more water since water is embedded with living being. If the minimum standard per person per day is 60 liter, we just multiply with the population. Of course it is a big problem, demand for water always increase but the resources of water are decreased. The phenomenon shows that human is losing their wisdom on managing the natural resources. Human tends to exploit the resources without thinking of its sustainability. For their own sake they look for new area or resources to be exploited without thinking about natural cycle to ensure that resources are available for living being.

Marketization, privatization or co modifying natural resources including water is unavoidable reason for human greedy on taking natural resources for their own sake. Even they did not thinking about another people and also other creatures within the earth who also need water for their life. If demands greater than supply, the economics will works. It means that there is immolation to obtain the resources and opportunity for others to lose it. At the end, it is reflecting the natural selection for water, one who can obtain and occupy the water will live longer.

Within this competition for water, state are failed to guarantee people rights. In

this case, Indonesian governments, from central to local did not dedicate their mandate to the people, instead they tone enabling them to get more benefit from their authority given by people consensus (constitution and regulation). Managing water is seen as opportunity to allocate resources for their own interests and there is no such on accountability and responsibility on providing the service for the people.

State also failed on guarantee the sustainability of environment, since supply and demand did not getting balance and occurs with natural disaster such as dryness and famine caused by lack of water in poor community. State as regulator body should be confidence to create environmental balance among the people. It is because they have authority to make such as regulation, enforced and putting it to the people. Without any kind of these, people getting free to exploit anything as well as exploit others for failure to obtain natural resources.

On the management side, state also failed to distinguish between public service and public business. Tariff for water that determined by central government and conducted by local government based on criteria including possibility for state revenue is misconduct. It is also proven by eliminating the poor; one cannot pay the bill will not get water service. If so, what term can determine between public and private when tariff (or money) becomes fundamental consideration on providing the service? In this term, of course state also failed to determine water as social good because there is immolation and selection to obtain the water. Since then water becomes economic goods that not equal for human being.

### C. PENUTUP

Simply define that government's role can be understood from their business towards the people. The main job of government is to serve the people according to the constitution and regulation. Failure to provide services including makes a service profitable for any reasons is unforgiving things in democratic government. Since they choose term democratic, they should realize that there is something has to do relate to the people because they got the power from the people.

Politics of water related with managing water for public in Indonesia is a case whether democratic state are failed to complete their obligation to the people on providing service. Management disorder on managing water (stuck, tariff, lose of assets, leakage, arrears, installment costs) already proofs that something has gone wrong and need to be fixed otherwise that private sector will take over in the name of new public management towards privatization. If so, state is completely failed and people will suffer on their land.

### DAFTAR RUJUKAN

- Al Afghani, Mohammad Mova. 2006. "Constitutional Court's Review and The Future of Water Law in Indonesia." *Law, Environment and Development Journal*: 3-7.
- Al Afghani, Mohammad Mova. 2007. "Safeguarding Water Contract in Indonesia." *Law, Environment and Development Journal*: 148-156.
- Bakker, Karren. 2006. "The Debate over Private Sector Participation in Water Supply." *Not For Sale Decommodifying Public Life*. 8: 140-154.
- Conca, Ken. 2006. *Governing Water Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology
- Dolatyar, Mostafa and Gray, Tim, S. 2000. *Water Politic in the Middle East*. London: Macmillan Press Ltd.
- Hadad, Nadia. "Water Privatization in Indonesia." <http://www.infid.be/water.pdf> Accessed 12/2/2007 1.02 PM

- Holland, Ann-Christin Sjölander.2005. *The Water Business: Corporation versus People*. New York: Zed Books Ltd.
- Kaul, Inge. 2000. "What is public good?" <http://mondediplo.com> Accessed 9/10/2007 7.41 AM.
- Lidblom, Charles Edward. 1968. *The Policy Making Process*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Moran, A. James, et. al, 1971. *An Introduction to Environmental Science*. Green Bay: Little, Brown and Company.
- Re Velle, Penelope and Christina Re Velle, 1981. *The Environment, Issues and Chances for Society*. Boston: PWR Publishers.
- Robson, Alex. 2007. "A 'public good' is not just something which is 'good for the public' the abuse of economic terminology in public debate." Institute of Public Affairs Reviews.
- Shiva, Vandana. 2002. *Water Wars: Privatization, Pollution and Profit*. Cambridge: South End Press.
- Shofiani, Nur Endah. 2003. "Reconstruction of Indonesia's Drinking Water Utilities: Assessment and Stakeholders' Perspectives of Private Sector Participation in the Capital Province of Jakarta." Thesis. Department of Land and Water Resources Engineering Royal Institute of Technology, Stockholm, Sweden
- Soron, Denins and Gordon Laxer. 2006. "Thematic Introduction Decommodification, Democracy and the Battle for the Commons." Not For Sale Decommodifying Public Life. 1: 15-35.
- Spronk, Susan J. 2005. "The Politics of Water Privatization in the Third World." Review of Radical Political Economics 39: 126-131
- Stiglitz, Joseph. 1998. "Redefining the Role of the State: *What* should it do? *How* Should it do it? And *how* should these decisions is made?" The World Bank presentation on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute (Tokyo, Japan).
- Stone, Debra.2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W Norton & Company Inc.
- World Bank, 2006. "Indonesia Enabling Water Utilities to Serve the Urban Poor." Infrastructure Department, East Asia and Pacific Region.
- Semarang within the numbers, 2002 – 2006. [www.semarang.go.id](http://www.semarang.go.id) Accessed 10/28/2007 12.05 PM.
- Suara Merdeka(local newspaper), 03/20/2007
- Suara Merdeka 06/22/2007
- Suara Merdeka 07/14/2007
- Suara Merdeka 08/12/2007
- Suara Karya (national newspaper), 12/4/2007

## BIODATA PENULIS

### **Budi Setiyono, S.Sos, M.Pol.Admin**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Senior Researcher at Puskodak (Centre for Local Autonomy and Public Policy Studies, Diponegoro University). Lahir di Banyumas, 11 Oktober 1971. Alamat email : [bsetiyono@hotmail.com](mailto:bsetiyono@hotmail.com) atau [dandang@telkom.net](mailto:dandang@telkom.net).

### **Hernawan Bagaskoro Abid**

Alumni Mahasiswa Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Banjarnegara, 19 Oktober 1985. Alamat email : [hernawanabid@yahoo.co.id](mailto:hernawanabid@yahoo.co.id).

### **Laila Kholid Alfirdaus, S.IP, MPP**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Rembang, 7 Mei 1981. Alamat email : [laila-alfirdaus@undip.ac.id](mailto:laila-alfirdaus@undip.ac.id).

### **Ikhsan Darmawan**

Alumni Mahasiswa Magister Ilmu Politik Undip dan Staf Pengajar di Departemen Ilmu Politik FISIP UI dan IISIP Jakarta. Lahir di Jakarta, 6 Mei 1984. Alamat email : [ikhsan\\_darmawan@yahoo.com](mailto:ikhsan_darmawan@yahoo.com).

### **Dra. Fitriyah, MA**

Dosen Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro dan Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Kendal, 27 Maret 1962. Alamat email : [fitriyasemarang@yahoo.co.id](mailto:fitriyasemarang@yahoo.co.id) atau [fitriyah@undip.ac.id](mailto:fitriyah@undip.ac.id).

### **Drs. Purwoko, MS**

Dosen Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro dan Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, serta Senior Researcher at *Puskodak* (Centre for Local Autonomy and Public Policy Studies, Diponegoro University). Lahir di Pekalongan, 10 Agustus 1953. Alamat email : [puskodak@yahoo.com](mailto:puskodak@yahoo.com).

### **Dra. Rina Martini, M.Si**

Dosen Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro dan Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Ngawi, 13 Maret 1967. Alamat email : [mart-rina@yahoo.com](mailto:mart-rina@yahoo.com).

### **Drs. Ahmad Taufiq, M.Si**

Dosen Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro dan Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, serta Senior Researcher at *Puskodak* (Centre for Local Autonomy and Public Policy Studies, Diponegoro University). Lahir di Pangkal Pinang, 18 Maret 1959.

### **Dewi Erowati, S.Sos, M.Si**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Kebumen, 1 Januari 1975. Alamat email : [dewierowati@yahoo.com](mailto:dewierowati@yahoo.com).

**Wijayanto, S.IP**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Demak, 28 September 1983. Alamat email : [samwise-jawa@yahoo.com](mailto:samwise-jawa@yahoo.com) .

**Dzunuwanus Ghulam Manar, S.IP**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Alamat email : [ghulam@undip.ac.id](mailto:ghulam@undip.ac.id).

**INFO  
PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SK DIRJEN DIKTI NO. 4217/D/T/2004**

**PERSYARATAN AKADEMIS**

1. Lulusan S1 semua disiplin ilmu
2. Memiliki IPK minimal 2,5
3. Menyampaikan Surat Rekomendasi dari mantan pembimbing atau atasan saat ini, yang menerangkan tentang kemampuan akademis peserta didik

**PERSYARATAN ADMINISTRASI**

1. Membayar biaya pendaftaran Rp. 300.000,- di rekening BNI Cab. UNDIP a.n. Dra. Rina Martini, M.Si No. 0033049164
2. Mengisi formulir pendaftaran
3. Menyerahkan salinan ijasah dan transkrip akademik yang telah disahkan
4. Menyerahkan daftar riwayat hidup

**JADWAL PENDAFTARAN**

MIP dalam satu tahun membuka 2 (dua) kali pendaftaran :

**Periode I**

Tanggal Pendaftaran : 18 November 2009 s/d 13 Februari 2010  
Tes Seleksi : 16 Februari 2010

**Periode II**

Tanggal Pendaftaran : 3 Mei 2010 s/d 6 Agustus 2010  
Tes Seleksi : 9 Agustus 2010

**BEBAN STUDI**

Beban studi pada Pendidikan Magister Ilmu Politik (MIP) UNDIP minimal 39 SKS, termasuk Thesis. Beban tersebut dapat ditempuh dalam waktu 4 semester.

**BIAYA PENDIDIKAN**

Jumlah total biaya pendidikan Program Magister Ilmu Politik adalah :

**Kelas Reguler :**

SBP Program Studi dibayarkan hanya sekali pada waktu awal kuliah yaitu sebesar Rp. 2.500.000,- dan Biaya SPP sebesar Rp. 5.000.000,- dibayarkan tiap semester.

**Kelas Executive:**

SBP Program Studi dibayarkan hanya sekali pada waktu awal kuliah yaitu sebesar Rp. 6.000.000,- dan Biaya SPP sebesar Rp. 5.000.000,- dibayarkan tiap semester.

**DAFTAR TENAGA PENGAJAR**

Prof. Drs. Y. Warella, Ph.D	Drs. Suwanto Adhi, SU
Prof. Dr. Gunawan Setiardja	Drs. Priyatno Harsasto, MA
Prof. Sudharto PH, MES, Ph.D	Drs. Ahmad Taufiq, M.Si
Prof. Dr. Mujahirin Tahir, MA	Drs. M. Adnan, MA
Prof. Dr. Purbayu, MA	Dra. Fitriyah, MA
Dr. Purwo Santoso, MA	Drs. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin
Dr. Pratikno M.Soc.Sc	Dra. Rina Martini, M.Si
Dr. Ari Pradanawati, MS	Dra. Sulistyowati, M.Si
Dr. Turnomo Rahardjo, MA	Dra. Puji Astuti, M.Si
Dr. Kushandajani, MA	Budi Setiyono, S. Sos, M.Pol. Admin
Yuwanto, Ph.D.	Nunik Herowati, S.Sos, M.Si
Dr. Reni Windiani, MS	Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si
Drs. Hamid Widodo, Mpd	
Drs. Warsito, SU	
Drs. Purwoko, MS	
Drs. Tri Cahyo Utomo, MA	
Drs. Edi Santoso, SU	

## PEDOMAN PENULISAN ARTIKEL

### **Naskah Artikel**

Panjang artikel berkisar 15-20 halaman kwarto dengan spasi ganda (2 spasi) yang ditulis menggunakan program Microsoft Word (MS Word) atau Word Perfect, berjenis huruf Times New Roman 12 point. Artikel dikirim dalam bentuk 3 buah salinan naskah (*hard copy*) dan 1 buah CD atau disket (*soft copy*). Jika materi dapat dijelaskan dalam uraian kalimat secara naratif, tabel atau grafik sebaiknya tidak digunakan.

### **Sistematika Penulisan**

#### **1. Artikel Hasil Penelitian**

(1) *Judul*, ditulis dengan huruf kapital yang ditebalkan (*bold*) rata sebelah kiri. Subjudul ditulis dengan huruf besar-kecil ditebalkan-miring (*bold-italic*) (2) *Nama Penulis* tanpa gelar akademis. Lembaga asal penulis (jika ada) ditulis sebagai catatan kaki di halaman pertama (3) *Abstract*, abstrak berbahasa Indonesia untuk artikel berbahasa Inggris atau abstrak berbahasa Inggris untuk artikel berbahasa Indonesia (masing-masing terdiri atas 100-150 kata) disertai kata-kata kunci (*key words*) sebanyak 3-5 kata (4) *Pendahuluan*, berisi paparan permasalahan penelitian, tujuan penelitian, rangkuman kajian teoritik yang terkait dengan masalah yang diteliti. Penyajian pendahuluan bersifat naratif (5) *Metoda Penelitian*, memaparkan rancangan desain penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data dan pengembangan instrumen, teknik analisis data. Paparan metoda penelitian bersifat naratif (6) *Hasil Penelitian* (7) *Pembahasan* (8) *Penutup*, berisi simpulan dan saran, dan (9) *Daftar Rujukan*.

#### **2. Artikel Konseptual dan Artikel Analisis (Bukan Penelitian)**

(1) *Judul* (2) *Nama Penulis* dan *Lembaga Asal* (3) *Abstract* dan *Kata Kunci* (4) *Pendahuluan* (5) *Pembahasan* (6) *Penutup*, dan (7) *Daftar Rujukan*. Ketentuan pada poin (1), (2), (3), dan (7) sama dengan ketentuan penulisan artikel penelitian.

#### **3. Gaya Penulisan Rujukan**

Daftar Rujukan disusun secara alfabetis dengan mengacu pada contoh berikut ini.

##### **a. Buku**

Almond, Gabriel A. dan Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

Berry, John et al. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institute, 1993.

Cook, Karen S. (ed.). *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation, 2001.

Putnam, Robert D. dan Goss, Kristin A. "Introduction." Putnam, Robert D. (ed.).

*Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press, 2002.

##### **b. Artikel Jurnal Ilmiah**

Fukuyama, Francis. "Confucianism and Democracy." *Journal of Democracy*. Vol. 6. No. 2 (1995), hlm. 20-33.

Wijaya, Hesti R. "Peran Perempuan dan Perdagangan Dunia." *Prisma*. Vol. 6. No. 24 (1995), hlm. 43-59.

**c. Tesis, Paper**

Jaechun Kim, "Covert Action and Democratic Peace: Why Democracies Fight Secret Wars," Dissertation, Yale University, 2000.

Donohue, George A. et al. "Knowledge Graps and Smoking Behavior." *Paper*. Disajikan pada Pertemuan Rutin Asosiasi Penelitian Pendapat Umum Amerika. Leicester, 3 Juni 1990.

**d. Lain-lain**

Departemen Pendidikan Nasional. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Armas Duta Jaya, 1990.

Shackelford, W. "The Six Stages of Cultural Competence."  
[http://www.diversityhotwire.com/learning/cultural\\_insights.html](http://www.diversityhotwire.com/learning/cultural_insights.html) (Diakses pada tanggal 21 Desember 2009).