

# Anatomi Manajemen Publik dalam Konteks Perubahan di Indonesia

## Pascareformasi

Leo Agustino<sup>9</sup>

*There are three kinds of societies : high trust society, low trust society and zero trust society or distrust society. Indonesia tries to achieve democratization, therefore should provide civil liberties and political rights to all citizens, unfortunately in the Suharto's regime those were not exist. Government only accommodate certain groups: entrepreneurs, bureaucrats and military.*

*Many books reveal ways to change the authoritarian government to democratic government. Role of the elite, society involvement, and mix between elites and societies. Huntington mentioned three scenarios should be used. Transformation, replacements and transplacements. According to Larry, external intervention could be used to make the change.*

*At the end of the 20<sup>th</sup> century, Indonesia has most dramatic political experience. Reformation Era arises and supported by the arises of freedom to speak (at the pers level). After five years of the transition time, many questions emerge and need answers. Where the reformation is leading? Indonesian citizen think that democratic movement is not congruence with many people wished and may be get worse than Suharto's regime. The writer proposes the continuing new democratic way to support the reformation process. Based on that, the writer focuses on several problems. Civil society, local autonomy relate to socio economic development, civil-military relationship, gender and women representatives.*

### Pendahuluan

Dalam bukunya *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity* (1995) Francis Fukuyama pernah men-thesis-kan dua bentuk masyarakat, pertama, masyarakat dengan tingkat kepercayaan tinggi (*high trust society*) dan masyarakat yang bertingkat kepercayaan rendah (*low trust society*). Pada bukunya tersebut ia berujar bahwa tingkat kepercayaan masyarakat dapat dibangun melalui *social capital* yang berbasis pada sifat dan sikap untuk saling percaya baik dalam bentuk relasi horisontal maupun vertikal. Melalui pendekatan pengkategorian masyarakat tersebut Fukuyama dapat menganalisis mengenai perkembangan sosial, politik, serta ekonomi di suatu negara. Kemudian bagaimana kabarnya bila kita kaitkan dengan Indonesia?

Bila Fukuyama mengatakan ada dua bentuk masyarakat yang dapat membangun lanskap sosial, ekonomi, dan politik, maka penulis perlu menambahkan satu kategori masyarakat lagi untuk menganalisis pembangunan sosial, ekonomi, dan politik tersebut di atas, yakni: *zero trust society* atau *distrust society*. Kenapa demikian? Jawabannya bisa dirujuk melalui akar sejarah panjang Indonesia, yang dibangun melalui pemberontakan, konflik, pertentangan kepentingan,

---

<sup>9</sup> Pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP-Universitas Katolik Parahyangan, Bandung

saling tidak percaya, saling sikut satu dengan yang lainnya. Pada intinya tidak ada kepercayaan, *zero trust society* atau *distrust society*, diantara warga masyarakatnya. Oleh karena itu, sangat perlu dibahas pada masa perubahan sekarang ini mengenai manajemen publik yang berusaha mengurai persoalan-persoalan yang telah mengakar pada sikap dan perilaku bangsa Indonesia. Pengaturan serta pemformatan ulang oleh birokrat begitu penting bukan sebagai wadah otoriter baru tetapi berupaya untuk mengarahkan masyarakat yang *distrust* menjadi lebih saling percaya dan saling bahu-membahu guna membangun negara. Era reformasi inilah momen yang tepat guna perubahan yang radikal itu.

Pada awal dan pertengahan 1990-an kita selalu berargumen bahwa secara teoritik perjuangan Indonesia ke arah demokratisasi semakin hari semakin mewujudkan ke dalam bentuk yang ideal. Hal ini didasarkan atas asumsi yang menyatakan bahwa demokrasi hanya dapat ditegakkan dalam satu komunitas yang telah memenuhi beberapa kriteria atau syarat. Merujuk pada pendapat Raymond D. Gastil (1993), suatu tatanan demokratis baru dapat tegak apabila ditopang oleh landasan kebebasan sipil (*civil liberties*) yang kuat dan dijalankan dengan konsekuen, serta diberikannya hak-hak politik (*political rights*) yang seharusnya pada seluruh lapisan masyarakat.

Namun sayangnya, diparuh kedua tahun 1990-an, ketika rezim Soeharto menyerahkan mandatnya pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Istana Merdeka, yang terjadi bukanlah *political development* seperti apa yang dibayangkan dan diharapkan banyak orang, yang terwujud justru *political decay*. Przeworski (1993), seorang pemikir politik mengemukakan mengenai pelbagai kerumitan yang muncul manakala demokratisasi digulirkan pada masyarakat transisional, khususnya dari masyarakat otoriter atau totaliter menuju masyarakat demokratis. Penopangan demokratisasi, menurutnya, baru dapat berjalan dengan baik apabila kepentingan-kepentingan pelbagai elemen dapat diakomodir; mulai dari kepentingan angkatan bersenjata yang hendak menjaga otonomi konstitusinya, kaum pengusaha yang berupaya memelihara hak milik dan alat-alat produksinya, para birokrat yang berupaya mengamankan posisinya dari persoalan-persoalan hukum, sampai kepentingan kelas pekerja yang berdaya upaya untuk memperbaiki nasib, dan lain-lain. Dalam kajian politik, peralihan dari rezim yang otoriter menuju rezim demokratis dapat muncul melalui tiga pendekatan. Pendekatan *pertama*, demokrasi dapat muncul oleh karena peran elite (Dankwart Rustow, 1970); *kedua*, peran aktif

masyarakat termasuk organisasi non pemerintah, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dan lain- lain, untuk menggugat pemerintahan yang lalim (John Keane, 1988; Jean L. Cohen and Andrew Arato, 1995); *ketiga*, kombinasi dari kedua pendekatan sebelumnya, yakni penggabungan antara peran aktif dari masyarakat dan keinginan dari elite yang berkuasa (Donald Share, 1987; Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead, 1993). Atau dalam bahasa lain, ada kerja sama dari *softliner* yang berada di dalam kekuasaan dengan individu-individu yang berada di luar kekuasaan.

Merujuk pada teori lain, Huntington (1995) misalnya, peralihan dari pemerintahan otoriter menuju pemerintahan demokratis mengambil tiga skenario, yaitu: *pertama, transformasi*. Transformasi adalah sebuah proses demokrasi yang dikendalikan atau dimotori oleh elite penguasa. Dalam kerangka tersebut, demokratisasi merupakan konsekuensi dari perubahan yang terjadi dalam tubuh rezim itu sendiri berupa pemihakan penguasa pada proses-proses demokrasi. *Kedua, replacement* atau pergantian rezim. Dalam kasus ini proses demokrasi terjadi reformasi ini bergerak? Bagaimana kelanjutan dari transisi ini manakala rezim yang demokratis telah berkuasa? Sejauh mana keberadaan perempuan diberpihaki, kemudian seperti apakah hubungan sipil dan militer ke depan, dan bagaimanakah administrasi publik berkiprah pada pasca-Orde Baru? Dan, (sebenarnya) masih banyak pertanyaan lainnya yang harus dijawab, oleh karenanya, pengambilan judul anatomi, yang diadopsi dari ilmu biologi menjadi terasa cocok karena penulis berusaha untuk memahami satu per satu persoalan yang harus dikelola oleh aparatur negara guna mendorong lahirnya demokratisasi di Indonesia pasca reformasi. Kenapa hal ini amat penting disikapi? Karena beberapa kalangan saat ini setelah empat tahun lebih Reformasi sudah mulai prihatin akan gerak demokratisasi di Indonesia bakal terhenti dan atau bahkan berbalik arah ke arah yang lebih buruk dari rezim Orde Baru. Kendati tulisan singkat ini membahas mengenai pelbagai persoalan mengenai pengaturan masalah manajemen negara di Indonesia dalam konteks perubahan, namun tidak sedikit pun tulisan singkat ini berpretensi untuk menjawab semua persoalan yang tengah berlangsung dalam *aras* demokratisasi tersebut.

Akar pemikiran mengapa tulisan ini menjadi penting dibahas karena demokratisasi baru dapat ber(ke)lanjut(an) apabila proses reformasi dan perubahan itu sendiri dijalankan dengan cara yang demokratis pula. Oleh karenanya, tujuan dan prioritas reformasi tak boleh hanya ditetapkan secara terbatas oleh elite-elite pembuat kebijakan saja, tapi juga (seharusnya) dibuat

melalui diskusi dan konsultasi yang meliputi seluruh warga masyarakat mulai dari akademisi, konsultan, hingga *grass roots*, di mana salah satu jalannya adalah melalui pertukaran wacana dalam jurnal ini. Beberapa tema pokok yang coba dibahas dalam anatomi manajemen publik pada konteks perubahan di Indonesia yang termaktub pada makalah ini, adalah: persoalan pembangunan *civil society*, otonomi daerah yang berkait dengan pembangunan sosio-ekonomi, hubungan sipil-militer, serta gender dan keterwakilan kaum perempuan.

### **Membangun *Civil Society* atau Masyarakat Sipil**

Istilah *civil society* sering diartikan dengan masyarakat sipil atau masyarakat madani (selanjutnya makalah ini menggunakan istilah masyarakat sipil). Masyarakat sipil dalam konteks negara yang demokratis meliputi pelbagai pranata, seperti: pers yang bebas dan bertanggung jawab, berkembangnya organisasi non-pemerintah (ornop) atau *non-governmental organisations* (NGO's) yang berposisi secara loyal pada pemerintah, merdekanya kelompok-kelompok agama dan adat, dan lain sebagainya. Dalam iklim demokrasi yang sedang tumbuh seperti di Indonesia, kelompok-kelompok ini dapat bahkan wajib memainkan peran vital baik untuk mengawasi (*counter balancing the state*) dan mengimbangi (*check and balance*) kekuasaan negara, dan ikut bekerja (sama) mewujudkan perubahan ke arah yang lebih demokratis. Pokok bahasan pada bagian ini mengangkat mengenai keberagaman (pluralisme) sebagai pemer kaya demokratisasi dalam masyarakat sipil, karena, sering pula pluralisme diartikan sebagai biang dari *fragmented society*.

Ketika rezim Soeharto yang otoriter berkuasa, pemerintahannya secara eksplisit mengkooptasi serta melarang kelompok-kelompok dalam masyarakat sipil untuk berkembang melalui pendekatan yang disebut oleh Luis Althusser sebagai Repressive State Aparatus (RSA) dan Ideological State Aparatus (ISA). Yang berkembang sesaat setelah itu adalah masyarakat satu dimensi meminjam istilah Herbert Marcuse atau lembaga masyarakat tunggal. Maksudnya, rezim Soeharto ketika itu hanya mengakui satu bentuk keorganisasian, seperti: satu organisasi kepemudaan (KNPI, misalnya), satu organisasi kewanitaan (Kowani), satu lembaga pers (PWI), dan seterusnya. Di luar organisasi yang ditetapkan oleh pemerintah adalah Organisasi Tanpa Bentuk (OTB) yang seringkali diselewengkan menjadi organisasi teroris baru, atau organisasi yang berwarna komunisme. Hasil dari kooptasi melalui RSA dan ISA ini adalah pembangunan

negara yang kuat dengan masyarakat sipil yang lemah, sehingga timbul penyeragaman-penyeragaman, mulai dari: sikap, perilaku, objek fisik pembangunan, hingga cara berpikir.

Tapi sejak berakhirnya kekuasaan Soeharto, masyarakat sipil kian tumbuh subur, beragam, dan merdeka, mulai dari: serikat pekerja, kelompok-kelompok etnis, perkumpulan-perkumpulan masyarakat, hingga kelompok-kelompok kampanye. Kelompok-kelompok ini kerap kali didominasi oleh orang-orang berpendidikan dipertanian, dan biasanya tak selalu mencapai masyarakat bawah (*grassroots*). Dalam mengatur dan memajukan demokratisasi dalam masa Reformasi, organisasi-organisasi sipil tersebut perlu dibantu untuk membangun pilar dan kerangka negara demokratis dengan mengikutsertakan seluruh warga masyarakat termasuk didalamnya kelompok masyarakat ‘akar rumput’ tadi, artinya dialog vertikal dan dialog horisontal menjadi syarat utama dalam membangun pilar tersebut. Guna membangun (saling) hubungan tersebut pemberdayaan dan penguatan (*empowering and strengthening*) antara partai politik dan konstituennya perlu dikembangkan dan digalakkan. Karena saat ini hubungan antara partai politik yang ada di Indonesia dengan massa pendukungnya yang berada di *grassroots* masih sangat lemah. Organisasi masyarakat sipil seperti: serikat-serikat pekerja, kelompok-kelompok etnis, perkumpulan-perkumpulan masyarakat, hingga kelompok-kelompok kampanye pada konteks membangun demokrasi yang kuat, bisa memainkan peran dalam menjembatani jarak ini. Di desa-desa di Indonesia, misalnya, masih ada banyak kelompok informal seperti masyarakat banjar, masyarakat lumbung desa, dan lain sebagainya yang harus dibantu agar bisa mewakili kepentingan-kepentingan rakyat setempat. Pada saat yang sama, organisasi masyarakat sipil harus didorong menuju efektifitas dan transparan, yang mempercayakan segala mekanisme bukan pada *charismatic leadership* tapi pada orang-orang yang profesional atau kompeten dibidangnya masing-masing. Melalui kerangka tersebut di atas maka mereka perlu menjelaskan kepada publik apa tujuan mereka bersama, siapa yang menjalankan, dan di mana posisi mereka berada (Barber, 1998). Oleh karenanya, dalam masyarakat sipil yang berkembang, peran ornop amat penting artinya.

Menurut Hadiwinata (2003), ada tiga peran atau pendekatan yang dapat dilakukan oleh ornop dalam membangun masyarakat sipil dalam kerangka transisi menuju demokrasi. *Pertama*, memfokuskan pada penyedia layanan dan dana pada kelompok masyarakat tertentu (*welfare approach*); *kedua*, memfokuskan pada peningkatan kapasitas masyarakat dalam memenuhi

kebutuhan dasar mereka (*developmental approach*), dan terakhir, pembangunan (*community development*) dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment approach*). Sedangkan Barber (1998: 16-37) membagi masyarakat sipil dalam tiga jenis: (1) *libertarian civil society*; (2) *communitarian civil society*; dan (3) *strong democtaric civil society* yang intinya relatif sama dengan apa yang diutarakan oleh Giddens (1998) dalam *the Third Way*-nya. Namun yang terpenting dalam memahami masyarakat sipil adalah ornop yang merupakan salah satu dari elemen masyarakat harus memberikan dorongan, daya, dan pelatihan bagi warga agar mereka tidak terlampaui tergantung pada (belas kasihan) negara.

Pemberdayaan dan penguatan masyarakat sipil menjadi nihil tanpa dukungan dari seluruh masyarakat Indonesia. Dukungan yang relatif mayoritas, baru akan dapat menjamin Iahirnya demokrasi di negara ini. Penjaminan akan Iahirnya demokrasi melalui pemberdayaan dan penguatan masyarakat akan lancar bila elemen-elemen dalam tubuh warga memahami arti penting pluralitas. Kebhinekaan masyarakat di Indonesia dapat diatur dan diarahkan menuju jalan positif melalui dialog dan toleransi antarsuku, etnis, agama, serta golongan. Indonesia pernah menjadi surga bagi toleransi suku, etnis, agama, dan golongan, namun sejak Soeharto *lengser*, reputasi itu retak oleh persaingan komunal yang terpolitisir dan kadang-kadang mengarah ke konflik berdarah (Agustin<sup>o</sup>, 2001), khususnya dalam kasus pertikaian agama.

Pluralisme pada masa Soeharto diekspresikan dalam falsafah negara Pancasila, yang mengakui kebhinekaan dengan ketunggalekaan. Sejumlah orang Indonesia kini bertanya-tanya apakah pluralisme ini sebenarnya hanya konstruksi artifisial yang dipaksakan terhadap masyarakat oleh rezim yang takut akan akar sejarah bangsa atau sebenarnya pluralisme merupakan akar dari *fragmented society*? Kebinekaan bagi Orde Baru dianggap sebagai mahluk yang sewaktu-waktu dapat menerkam tuannya sendiri, oleh karena itu, hegemoni dan kooptasi terhadap keberagaman perlu dikontrol secara keras dan kaku. Segala bentuk manifestasi politik suku, etnis, agama, dan golongan dilenyapkan dengan elegan oleh penguasa sehingga manakala hegemoni dan kooptasi tersebut lenyap yang lahir kemudian adalah suasana kebebasan yang memungkinkan kelompok- kelompok militan, fundamentalis, hingga radikal untuk secara terbuka berorganisasi, dan mengekspresikan dirinya. Jadi tidak perlu heran bila pada saat ‘besi (demokrasi) masih panas’ banyak sekali kelompok-kelompok dalam masyarakat yang plural

berupaya menempa besi itu agar sesuai dengan keinginan sukunya, etnisnya, agamanya, dan golongannya. Dan yang terjadi adalah pertikaian kepentingan(!).

Ada sekelompok orang yang berpendapat bahwa falsafah Pancasila harus ditinggalkan khususnya dalam era-otonomi daerah karena penggunaannya sebagai alat kontrol terhadap kebebasan sipil dan hak-hak politik masyarakat oleh negara justru membusukkan jalannya demokratisasi (*political decay*). Namun kelompok lainnya masih menganggap Pancasila mampu diposisikan sebagai pedoman hidup yang masih relevan, apalagi dihubungkan dengan lahirnya ideologi agama pasca-Reformasi, implikasinya adalah benturan antaragama seperti terjadi di Maluku. Peran negara dalam membangun pluralisme agama dalam konteks pembangunan politik adalah mendukung pluralisme itu sendiri, tapi tak boleh melibatkan diri dalam praktik-praktik agama, suku, etnis, golongan di masyarakat sebagaimana yang kerap dilakukan oleh rezim otoriter Soeharto, misalnya salah satunya lewat undang-undang perkawinan.

Sikap toleransi saat transisi sekarang ini di Indonesia harus di manage dengan baik bila perlu diubah. Tak boleh lagi ada pandangan yang menganggap bahwa sukunya, etnisnya, agamanya, dan golongannya adalah yang paling dominan, yang paling baik atau paling benar, karena sikap demikian bisa dimanipulasi/dipolitisir untuk tujuan-tujuan (kepentingan) politik. Pada konteks perubahan sosial-politik-ekonomi pascareformasi menuju demokrasi seperti yang terjadi sekarang ini setiap pranata sosial baik yang berkait dengan persoalan suku, etnis, agama, dan golongan, harus berusaha meninggalkan cengkeraman pikiran mengenai kekuasaan dan patronase, menuju penekanan pada pembangunan otoritas moral bersama. Nilai toleransi harus dibina ulang melalui debat yang menjangkau seluruh lapisan dan tak berlangsung hanya di kalangan elite, Ada keharusan untuk mengembangkan pranata lintas suku, etnis, agama, dan golongan agar supaya sikap dan perilaku hormat menghormati, saling menyayangi dan membutuhkan, serta kesetiakawanan tumbuh dengan harmonis dan selaras. Pengalaman toleransi yang erat itu pernah berlangsung saat suku, etnis, agama, dan golongan berhimpun dalam sikap menghormati dalam perayaan-perayaan keagamaan, kelompok- kelompok pemantau Pemilu tahun 1999, bersatu melawan terorisme dan membangun citra Bali pasca-12 November lalu, dan lain-lain. yang memperlihatkan pada khalayak bahwa pranata-pranata tersebut lebih mau saling memahami dan menerima.

Hal terakhir yang perlu dibangun dalam masyarakat sipil (*civil society*) adalah mendekonstruksi pendidikan melalui penitikberatan pada dimensi etika dan moral, bukan hanya aspek-aspek ritual dan tekstualnya, tapi pada pengejawantahan praksisnya. Juga yang terpenting dalam membentuk pendidikan yang berkarakter bagi masyarakat luas adalah menebar gagasan bahwa pluralisme dan toleransi adalah bagian dari wadah mendemokrasikan demokrasi pada masyarakat sipil di Indonesia.

### **Otonomi Daerah**

Sejak zaman penjajahan terdapat ketegangan antara kecenderungan sentralisasi pemerintahan pusat di Jakarta dengan hasrat daerah-daerah di Indonesia untuk menjalankan sendiri urusan mereka. Rezim yang berkuasa di Indonesia menanggapi pemberontakan di daerah pada tahun 1950-an dengan menciptakan sebuah sistem pemerintahan terpusat yang ketat (JD. Legge, 1961). Legge menganalisis gejala Iahirnya “daerahisme” atau Iatar belakang “otonomi lokal” sebagai suatu manifestasi gumpalan emosi dan rasio yang sedikitnya terdiri atas tiga unsur. *Pertama*, kebutuhan memproyeksikan identitas etnis daerahnya sebagai manifestasi dari akar kemerdekaan Indonesia tahun 1945, yang sekaligus juga awal jalan aktualisasi kedaerahan. *Kedua*, adanya kecemasan akan “imperialisme Jawa”. Penelitian Legge di beberapa daerah menunjukkan adanya keluhan bahwa sejumlah departemen di pemerintahan pusat bahkan juga di daerah didominasi oleh pejabat-pejabat Jawa. Unsur *ketiga* bersifat Iebih rasional, di beberapa daerah pengekspor, seperti: Sumatra, Kalimantan, dan Sulawesi (juga Irian) memberi sumbangan kepada ekonomi Indonesia yang tidak seimbang dengan manfaat yang diperoleh oleh daerah mereka. Unsur-unsur inilah, menurut Legge, yang menjadi dasar kokoh guna Iahirnya “daerahisme” atau desentralisasi penyurutan kekuatan pemerintah pusat (sentral) di daerah.

Ketimpangan-ketimpangan yang diperoleh masyarakat daerah selama inilah yang memang perlu dikoreksi. Ada kesepakatan umum bahwa sistem yang selama ini (di)berlaku(kan) harus direformasi melalui otonomi daerah yang tidak semu, yang instrumennya ialah Undang Undang (UU) No. 22/1999 dan Undang Undang (UU) No. 25/1999 dan peraturan- peraturan pelaksanaannya. Desentralisasi diharapkan akan berdampak sangat besar terhadap sosial ekonomi masyarakat lokal. Oleh karena itu, *readjusment* (penyesuaian ulang) perlu dilakukan disegala bidang, termasuk juga bagaimana pemerintah pusat mempertimbangkan pengalihan



kekuasaan ke pemerintah daerah secara bertahap, dimulai dari kekuasaan dan fungsi yang bisa dengan mudah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah daerah.

Bila dimasa lalu pemerintah pusat cenderung memberi lebih banyak otonomi kepada daerah pada saat pemerintah pusat lemah kemudian kembali mencengkeram kekuasaan itu begitu mereka sudah kuat, maka hal ini tidak ada artinya bila mengalihkan wewenang ke daerah jika sebagaimana di masa lalu hanya menimbulkan penyalahgunaan di tingkat daerah. Saat ini pemerintah pusat harus sudah mulai membina aparatur daerah melalui pendidikan berjenjang bagi birokrat-birokrat lokal sehingga yang maju di tingkat daerah bukan lagi orang Jawa (atau dari Jawa) tetapi aparatur setempat. Menurut Osborne dan Gaebler (1996) dan juga Frederickson (1997) dalam masyarakat yang berubah, aparatur negara sejatinya harus merubah perilaku ke arah yang lebih kondusif dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Artinya perampingan, fleksibilitas, *responsiveness*, dan yang mampu bekerja sama dengan semua pihak menjadi penting adanya.

Lebih lanjut ujar Osborne dan Gaebler dan Frederickson, ada sepuluh hal yang perlu direvisi dalam menjalankan birokrasi pada abad mendatang, yaitu:(a) aparatur pemerintah harus mengalihkan caranya bekerja dari melayani ke mengarahkan, *steering rather than rowing*. Dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus segera diakhiri atau setidaknya dikurangi, selanjutnya secara gradual diserahkan pada masyarakat sipil. Oleh sebab itu, pembahasan mengenai pembagian wewenang dan urusan dalam kerangka otonomi daerah saat ini seharusnya tidak hanya berlaku dari tingkat pusat ke daerah tetapi juga mulai memikirkan bagaimana membagi wewenang dari pemerintah daerah ke masyarakatnya sendiri; (b) pemerintah memberikan pemberdayaan dan penguatan (*empowering and strengthening*) pada masyarakat agar mereka dapat melayani dan menolong dirinya sendiri, bukan sebaliknya, masyarakat terus diladeni atau *dicekoki*, *empowering rather than serving*;(c) membangun suasana kompetisi dalam pemberian layanan dalam tubuh pemerintah agar tercipta iklim kondusif yang terlepas dari warna kolusi dan nepotisme, *injecting competition into service delivery*;(d) jalannya pemerintahan harus lebih banyak digerakkan oleh misi ketimbang oleh aturan, *transforming rule-driven organizations*;(e) mengalihkan orientasi pemerintah dari input/masukan kepada *outcomes/hasil*, *funding outcomes not input*;(f) pemerintah berupaya memenuhi kebutuhan masyarakat luas bukan kebutuhannya sendiri, *meeting the needs of*

*customer not the bureaucracy;*(g) birokrasi harus mulai mengubah cara pandangnya dari birokrasi yang menghambur-hamburkan anggaran melalui praktik *mark-up* ke arah menghasilkan atau bahkan melakukan investasi, *earning than spending;*(h) aparatur birokrasi ke depan harus bisa menghindari masalah daripada memecahkan masalah, *prevention rather than cure;*(i) membangun pemerintahan lokal dengan berlandas pada kerjasama dan partisipasi inklusif, bukan berlandas senioritas atau hirarkies, *from hierarchy to participation and team work;* dan terakhir (j) pemerintah harus diorientasikan ke arah pasar yang mendongkrak perubahan kepada pendekatan insentif daripada pendekatan program, *leveraging change through the Market.*

Jika otonomi diartikan seperti apa yang dithesiskan oleh Osborne dan Gaebler serta Frederickson di atas kelihatannya persoalan manajemen publik dalam era transisi menuju demokrasi akan lebih mudah berwujud. Tapi masalahnya, pada saat yang sama ada celah-celah kemungkinan dalam hukum yang berlaku yang memungkinkan terjadinya pelbagai pembusukan di tingkat daerah. Kalau pada masa Orde Baru masalah korupsi dapat dikatakan terpusat, maka pada era sekarang ini kecenderungan menyebarnya korupsi kelihatannya menjadi kenyataan. Celah-celah ini harus disumbat, karena korupsi adalah hambatan besar dalam otonomi daerah yang bertujuan mengembangkan kehidupan sosio-ekonomi lokal. Mencegahnya berarti mereformasi birokrasi yang juga menghadapi masalah kelebihan staf dan kurangnya motivasi; serta merivisi budaya (buruk) birokrasi di Indonesia. Jalan keluar klise dari permasalahan korupsi adalah setiap pegawai negeri harus dipromosikan berdasarkan prestasi, diberi gaji yang lebih baik dan layak, serta disediakan jalur karir yang jelas sehingga ada insentif bagi staf terbaik untuk tetap bekerja di sektor publik.

Persoalan lain dalam tatar praksis otonomi daerah adalah masalah pengaturan perpajakan yang ditetapkan dalam UU No. 22 dan UU No. 25, yang menurut beberapa ahli hanya akan menguntungkan daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam (SDA) saja. Daerah yang kaya sumber daya alam akan menjadi lebih kaya berdasarkan otonomi daerah ini, tidak seperti pada orde pemerintahan sebelumnya yang melantarkan daerah kaya demi pensubsidian silang pada daerah miskin. Risiko bahwa daerah yang miskin akan menjadi lebih miskin karena pemerintah pusat hanya punya sedikit uang untuk mensubsidi mereka kelihatannya menjadi kenyataan. Oleh sebab itu, pemerintah harus mencoba memastikan bahwa risiko ini diminimalkan dengan cara

merevisi beberapa pasal dalam undang-undang tersebut. Karena asumsi otonomi daerah adalah pengharapan atas perbaikan kesejahteraan masyarakat (menjadi nyata) melalui pemrioritasan pada pertumbuhan demi pertumbuhan itu sendiri.

Persoalan penting lainnya dalam konten desentralisasi adalah perbaikan yang meliputi kelompok-kelompok perempuan dan kelompok-kelompok marginal lainnya. Ekonomi yang didominasi oleh elite monopolists perlu diubah menjadi ekonomi yang memperkuat bisnis kecil dan menengah serta memberikan perhatian lebih banyak kepada sektor-sektor pertanian, perikanan, dan sumber penghidupan lainnya yang dibutuhkan oleh kebanyakan rakyat Indonesia. Penguatan sektor-sektor tersebut di atas juga dapat memberikan jalan keluar dari krisis tenaga kerja yang tengah berkecamuk. Peran ornop/LSM dalam melakukan advokasi pada masyarakat pada keadaan pemerintahan yang terdesentralisasi amat diperlukan. Bila ornop/LSM bergerak secara massif dan berdiaspora di tingkat lokal, maka negara perlu juga memainkan perannya sebagai penyeimbang di level daerah, sekaligus mengurangi keterlibatannya di dalam ekonomi seraya melindungi kesejahteraan kelompok-kelompok yang rentan dan mempertahankan undang-undang yang melindungi hak pekerja dan melarang praktik-praktik bisnis tak adil. Yang dalam bahasa Osborne dan Gaebler: pemerintah harus mampu mendorong dan membangun jasa-jasa yang awalnya dikelola dan dilakukan oleh pemerintah, kini dapat dilakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat itu sendiri. Dengan demikian pemberdayaan dan penguatan peran masyarakat untuk dapat melaksanakan dan memecahkan permasalahan (mereka sendiri) secara lebih efektif dan kreatif di tingkat lokal melalui eliminasi ketergantungan pada pemerintah pusat.

Lain dari itu peninjauan ulang pranata sosio-ekonomi dan sosio-politik lokal perlu dilakukan, termasuk melakukan pembentukan dewan pengawas untuk memantau pengangkatan pejabat senior di lokal area serta meninjau ulang kontrak-kontrak di masa lalu yang ditandatangani oleh pemerintah pusat. Dewan pengawas yang dibentuk harus pula mengawasi dan mengurangi keterlibatan militer secara langsung dalam bisnis di daerah. Bila perlu bisnis militer dikontrol oleh pemerintah daerah setempat. Dewan pengawas juga dapat mengontrol pemungutan pajak di daerah, dalam artian sejauhmana pajak itu memenuhi prinsip-prinsip pengenaan pajak (prinsip kesamaan, prinsip kepastian, prinsip kelayakan serta, prinsip ekonomi) atau tidak, atau dalam konteks lain pemungutan pajak harus dilakukan secara efisien dan jujur.

Jangan sampai oleh karena terbius “euforia otonomi” maka semua hal dijadikan uang oleh pemerintah daerah!

Dan yang perlu diingat pula, manakala otonomi diejawantahkan, adalah daerah harus menghindarkan diri menjadi tergantung pada pinjaman asing dalam pembiayaan pembangunannya. Perencanaan anggaran ekonomi guna pembangunan harus menjadi proses yang inklusif, dengan perdebatan terbuka dan mendengarkan pendapat publik (melibatkan partisipasi masyarakat luas). Perencanaan anggaran ekonomi harus pula memperhitungkan (biaya) eksternalitas atas penggunaan sumber daya alam (*natural cost*), yang meliputi habisnya sumber daya alam itu kelak serta polusi yang dihasilkannya. Karena itu, otonomi daerah harus juga memperhatikan bagaimana pemerintah lokal mampu membangun *ecodevelopment* (meminjam istilah Bjerne Hettne) di daerahnya, termasuk juga pemeliharaan tradisi-budaya yang ada (*ethnodevelopment*). Oleh sebab itu, peran pemerintah dalam melakukan analisis biaya eksternalitas amat diperlukan karena institusi pasar lemah dalam menilai biaya-biaya dampak pembangunan, baik *natural cost*, *social cost*, maupun *human cost*; misalnya melalui penetapan pajak polusi.

Hal lain yang perlu disikapi dalam melakukan manajemen otonomi daerah pada konteks perubahan di Indonesia adalah bagaimana pemerintah lokal maupun pusat memperlakukan kelas pekerja (buruh). Selama ini kelas pekerja di Indonesia mengalami banyak bentuk eksploitasi, mulai dari: upah yang rendah, intimidasi oleh manajemen dan aparat pemerintah/militer, hingga tekanan-tekanan yang bersifat *consent*. Juga, sekali lagi, perlu ada pemberantasan atas segala bentuk diskriminasi terhadap kelas pekerja perempuan, dan yang paling *urgent* adalah bagaimana pemerintah daerah mengatur para pekerja anak. Karena asumsinya anak tidak perlu bekerja, yang perlu dilakukan mereka hanyalah menikmati masa kecilnya dengan bermain dan belajar, namun apabila memang amat mendesak maka pemerintah harus membuat kebijakan yang mengatur para pekerja anak tersebut, misalnya: mereka hanya diperbolehkan bekerja setelah jam sekolah selesai dan hanya untuk beberapa jam saja, dengan tingkat upah yang sama dengan pekerja dewasa. Upah bagi kelas pekerja baik pria, perempuan, maupun anak harus mencerminkan kondisi hidup riil pekerja, dan (seharusnya) tidak boleh ditetapkan secara tidak transparan dan sepihak sehingga seringkali upah yang ditetapkan manajemen perusahaan berada pada tingkatan yang tidak realistis.

## Hubungan Sipil-Militer

Salah satu persoalan pokok penting guna membangun demokratisasi, khususnya dari rezim yang otoriter atau bahkan totaliter menuju rezim yang demokratis, adalah bagaimana membangun *civilian control upon military* serta seberapa jauh kontrol sipil tersebut terhadap angkatan bersenjata. Perlu diingat bahwa angkatan bersenjata/militer di Indonesia telah memainkan peran sentral dalam politik semenjak kemerdekaan, hal ini terwujud karena faktor kesejarahan yang tidak dapat dipungkiri oleh seluruh warga masyarakat. Tapi dukungannya terhadap rezim Soeharto menjadikan militer tak populer di mata masyarakat sendiri.

Dinamika hubungan sipil-militer yang berkait dengan *civilian control* secara teoretik dibahas dengan gamblang oleh Huntington, dalam bukunya *the Soldier and the State* (1956). Katanya, kekuasaan militer dapat dikontrol atau diredam dengan cara memperbesar kekuasaan pihak sipil, seperti mekanisme *zero-sum game*. Bila hal ini dapat terwujud kekuasaan pihak sipil yang besar, maka yang muncul kemudian adalah: dua kemungkinan kontrol sipil atas militer (dalam perpolitikan negara). *Pertama, subjective civilian control*, asumsinya: pada saat kelompok sipil berkuasa yang biasanya terdiri atas banyak golongan serta faksi yang berbeda sifat dan kepentingan, dan angkatan bersenjata/militer diperintah oleh banyak “mulut sipil” yang terjadi bukanlah *civilian control upon military* tapi yang muncul ialah *esprit de corps* militer dan bahkan dapat memperkuat posisi militer (lagi), bila hal ini yang terjadi maka demokrasi hanyalah kenangan, maka dari itu akhirnya diputuskan kontrol militer hanya dipegang oleh satu kelompok sipil saja. Ini artinya kelompok lain tidak memiliki kontrol terhadap militer karena kontrol telah dimonopoli oleh satu kelompok sipil lainnya demi kepentingan bersama. Dengan demikian upaya kontrol sipil terhadap militer secara subyektif membawa implikasi bahwa kekuasaan berada di satu golongan, yang biasanya dimanfaatkan oleh penguasa sipil (yang mengontrol militer) untuk mematikan gerak kelompok-kelompok sipil lainnya dengan memanfaatkan kedekatannya dengan angkatan bersenjata. Menurut Huntington *subjective civilian control* yang salah atur dapat melahirkan rezim otoriter baru. Oleh karena itu, bila ada ucapan yang selalu mengatakan bahwa militer harus tunduk pada kelompok sipil, yang perlu dipertanyakan lagi adalah: kelompok sipil yang mana? Bila hal ini dicermati dari konsep *subjective civilian control*.

*Kedua, objective civilian control.* Kontrol sipil terhadap militer secara obyektif bertujuan untuk memaksimalkan profesionalisme militer karena pada konteks ini kelompok sipil saling bekerja sama untuk *me-format* bentuk ideal dari sifat dan perilaku kelompok militer. Namun perlu diingat, sebuah teori pernah berujar: semakin ketat kontrol sipil terhadap militer, maka semakin besar pula resistensi kelompok militer terhadap kelompok sipil. Bila demikian halnya, maka *civilian control upon military* tidak dapat berwujud dan mendemokrasi demokrasi tidak akan pernah terjadi. Alasannya, karena militer “merasa” semakin tidak nyaman atas kontrol sipil yang terlalu besar. Kasus tahun 1950-an hingga tahun 1990-an dibanyak negara, antara lain: di Indonesia, Chili, Nigeria, Guatemala, Pakistan, Thailand, Sudan, dll. di mana kudeta militer berhasil kembali menegakkan rezim militernya sehingga membalikan proses demokratisasi 180 derajat ke arah otoritarianisme baru (Huntington, 1995).

Untuk itu, perlu kiranya manajemen publik dalam mewujudkan demokratisasi pada negara yang awalnya bercorak otoriter untuk membatasi kekuatan militer dengan cara meningkatkan profesionalisme angkatan bersenjata. Beberapa langkah sudah dijalankan oleh pemerintah sipil di Indonesia untuk menempatkan militer dalam kontrol sipil, antara lain: penunjukan Menteri Pertahanan (Menhan) dari kelompok sipil, larangan bagi perwira untuk merangkap jabatan di pemerintahan, mengganti secara gradual kepala daerah dan kepala wilayah oleh kelompok sipil, hingga dilepasnya polisi dari kontrol militer. Tapi menariknya, laju reformasi militer justru didorong oleh pihak militer sendiri (Mabes ABRI, 1998), dan bukan oleh pemerintahan sipil. Disini terlihat bagaimana pihak sipil “sebenarnya” takut untuk melakukan perombakan dalam tubuh angkatan bersenjata, mulai dari: pencabutan dwifungsi, perombakan atau bahkan penghapusan fungsi territorial TNI, restrukturisasi dan redoktrinisasi, serta perubahan kultur di dalam tubuh militer.

Oleh sebab itu, sebenarnya masih banyak pekerjaan rumah yang belum diselesaikan oleh pemerintah sipil yang berkuasa saat ini. Perubahan-perubahan besar lain masih perlu digulirkan untuk memastikan agar militer menjadi kekuatan profesional dan apolitis yang tidak berbau pada kancah sosial-politik, dengan syarat perubahan-perubahan ini harus dilaksanakan secara gradual (bertahap) dan melalui konsultasi yang intens antara eksekutif, legislatif, dan militer sendiri.

Konsultasi yang intens amat perlu dilakukan agar tidak muncul kesalahpahaman antara pihak sipil dan militer. Tindakan seperti menyingkirkan dan memensiunkan perwira-perwira senior secara mendadak, menghukum prajurit dan perwira yang melanggar Hak Azasi Manusia (HAM) pada masa lalu tanpa toleran, mengganti secara tiba-tiba kepala-kepala daerah dan kepala-kepala wilayah yang awalnya dipegang oleh pihak militer, dikurangnya anggaran belanja militer dengan jumlah besar, dll. dapat menimbulkan kesalahpahaman yang tidak perlu terjadi, bila tidak didialogkan secara intens. Karena sekali lagi terori dan sejarah pernah berkata bahwa terlalu banyaknya tekanan dari pihak sipil pada pihak militer bisa berakibat fatal dengan menguatnya kembali posisi perwira-perwira yang tak terlalu bersimpati pada reformasi (khususnya pada kelompok sipil), yang diakhiri oleh kudeta militer.

Menurut SE. Finer (1962) ada beberapa faktor yang menyebabkan kembalinya militer pada kancah sosial-politik, yakni: (1) *melemahnya pemerintahan sipil*. Ketika pemerintahan sipil menurut mereka telah mengalami pembusukan politik yang disebabkan oleh pertikaian elite, pertentangan kepentingan melalui pelembagaan undang-undang serta kebijakan, dan macam sebagainya, ketika itulah militer masuk dalam kancah politik dengan argumen menjaga persatuan, kesatuan, dan keutuhan bangsa. Hal ini disebut pula dengan istilah “*push factor*” (*push factor theory*) atau faktor pendorong masuknya militer pada kancah sosial-politik. Selain sebab di muka, faktor pendorong aneksasi militer pada ranah sosial politik sipil terkait dengan: (2) *kebanggaan atas korps*, etos mengenai diri sendiri sebagai sekelompok orang pilihan, paling patriotik, paling berdisiplin, paling berjasa untuk mempersatukan seluruh wilayah kedaulatan, dll. sehingga sekali lagi manakala terjadi ketidaksepahaman pada elite sipil, maka yang terjadi adalah keluarnya militer dari barak. *Push factor* ini dibarengi pula, biasanya, oleh kebiasaan militer yang selalu memandang dan menganggap rendah terhadap kaum sipil; sipil tidak becus, sipil senangnya bertikai terus, sipil tidak pernah memikirkan rakyat, sipil penuh intrik dan kebohongan, dan macam sebagainya. Dan, hal tersebut akan didukung oieh situasi objektif masyarakat saat itu karena tidak akan ada satu pun golongan yang menyatakan bahwa tindakan militer bukan suatu tindakan demi kepentingan militer sendiri. Masyarakat akan selalu mempercayai landasan militer bergerak pada tataran “kepentingan nasional”. Militer punya kedudukan istimewa dalam menggunakan landasan ini. Mereka dipercayai berada di luar politik gabungan. Tugas mereka adalah tugas negara, dan keberadaannya memang dimaksudkan khusus

untuk membela negara. Lembaga kemiliteran juga disimbolkan sebagai lembaga nasional. Setiap latihan militer menekankan identitas nasional dan patriotisme. Jadi kalau mereka mengintervensi dengan alasan kepentingan nasional bukan per kelompok seperti yang dipertontonkan oleh pihak sipil masyarakat luas akan lebih mudah percaya. Jika demikian, terlegimasilah peran militer di ranah sosial-politik.

Motif lainnya masuknya militer ke aras sosial-politik lebih bersifat (3) egoistik. Finer percaya bahwa militer akan selalu menjaga kepentingan mereka sebagai lembaga yang otonom. Bila otonomi itu dirasa terancam, maka mereka (seringkali) akan melakukan intervensi. Dalam bentuk defensif, motif ini menjerus ke semacam sindikalisme militer: sikap bersikukuh bahwa militer, dan hanya militer, yang berhak menentukan besar-kecilnya angkatan perang, kebutuhan perlengkapan militer (terkait dengan anggaran belanja), dan pendaftaran calon serdadu (jumlah angkatan bersenjata). Dalam bentuk yang lebih agresif kekhawatiran tersebut menjerus pada tuntutan agar militer menentukan semua hal yang berdampak pada konstitusi angkatan bersenjatanya, termasuk: penentuan kepala-kepala staf angkatan dan panglima angkatan bersenjata.

Yang terakhir, *pull factor theory*, militer masuk dalam bidang politik karena: (4) ajakan kelompok-kelompok sipil yang tengah bersaing dalam pemerintahan. Atau, ajakan pihak sipil dalam menanggulangi krisis yang multidimensional. Berkurangnya dukungan masyarakat terhadap pemerintahan sipil dan bertambahnya harapan pada militer dalam memperbaiki keadaan yang carut-marut, menciptakan kesempatan bagi militer untuk melakukan konsolidasi dan mendongkrak pengaruhnya. Kelak, bila konsolidasi telah rampung, bila kuku pengaruh militer sudah tertancap, pada saatnya beban kesalahan semua kegagalan akan diletakkan di pundak sipil.

Variabel terpenting dalam menentukan kemungkinan, intensitas, dan metode intervensi militer pada tatar sosial-politik adalah *tingkat kultur politik suatu masyarakat*. Semakin tinggi kultur politik, maka kian tipis kemungkinan intervensi militer ke bidang non-militer. Penentuan tinggi, sedang, rendahnya kultur politik pada suatu masyarakat, ujar Finer, terletak pada: (a) adanya konsensus mengenai suksesi kekuasaan; (b) adanya konsensus terhadap pemerintah yang *legitimate*; serta (c) adanya masyarakat yang peduli “politik” (kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan juga ornop) yang cukup aktif dalam mengontrol jalannya pemerintahan.



Oleh karenanya, prioritas *pertama* reformasi, dan merupakan langkah tepat yang telah dilakukan oleh pemerintah sipil Republik Indonesia adalah dengan mencabut undang-undang dan keputusan-keputusan yang berkait dengan persoalan Dwifungsi militer. Langkah taktis berikutnya adalah melakukan redoktrinisasi militer dengan cara mengakui secara eksplisit supremasi sipil dan menyatakan bahwa peran angkatan bersenjata adalah untuk melindungi negara dari ancaman eksternal, sedangkan persoalan yang menyangkut tentang ancaman internal adalah merupakan tugas dan tanggungjawab kepolisian.

Bila kelompok militer sudah mau dan konsekuen menjalankan langkah penting demokratisasi dengan melarang anggotanya merangkap jabatan di pemerintahan. Maka yang perlu dipikirkan oleh pihak sipil kemudian adalah: bagaimana memperlakukan perwira-perwira yang mendekati masa pensiun. Cara tradisional yang kerap kali dirujuk adalah memberikan jabatan-jabatan sipil pada pensiunan perwira menengah dan perwira tinggi militer sebagai imbalan atas jasa-jasa mereka. Hal ini dilakukan untuk menghindari kekecewaan, karena selama ini budayanya perwira-perwira menengah dan perwira-perwira tinggi yang memasuki masa pensiun seringkali diberi “jatah” untuk duduk di jabatan sektor publik (entah itu: kepala daerah, kepala wilayah, Dirjen, Dirut, atau lainnya ), sedangkan saat ini justru yang hendak dibangun adalah profesionalisme militer, oleh karenanya, para perwira ini harus diberi kompensasi lain. Merujuk pada negara-negara maju biasanya para pensiunan militer ini kemudian diberikan kompensasi atau sokongan total pada pemeliharaan kesehatan gratis hingga mereka meninggal, gaji pensiun yang tinggi, hingga status serta reputasi dirinya dikalangan masyarakat umum sebagaimana yang mereka persepsikan.

Langkah lainnya yang perlu digarap adalah kemampuan pihak sipil dalam memberdayakan dan menguatkan pengadilan sipil. Artinya, pengadilan sipil harus dapat mengadili anggota militer yang melanggar hukum sipil dan undang-undang. Karena hingga kini, militer menjalankan sistem hukumnya sendiri yang kerap dilihat oleh pihak sipil sebagai perlindungan kejahatan yang diperbuat/dilakukan oleh personel militer selama ini, serta masa lalu.

Selain itu, kaum sipil harus bisa mengontrol badan-badan usaha milik militer dan membuat kebijakan-kebijakan yang mengatur akan hal tersebut. Militer Indonesia, seperti kita ketahui, sudah terlibat di dalam bisnis sejak pembentukannya, pada mulanya angkatan bersenjata

menggunakan pendapatan itu untuk mengatasi masalah kekurangan dana yang seharusnya diperoleh mereka dari pemerintah sipil. Sistem seperti ini bisnis militer terbuka bagi penyalahgunaan dan menimbulkan risiko bahwa pendapatan dari kegiatan bisnis yang tak diumumkan bisa digunakan oleh perwira-perwira untuk tujuan pribadi, yang lebih buruk lagi untuk tujuan politik mereka. Hal ini kelihatannya akan terus berlanjut hingga beberapa dekade ke depan sebab sejauh ini pemerintah sipil belum mampu menutup kekurangan dana keperluan militer tersebut.

### **Gender dan Keterwakilan Perempuan**

Meski lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan, namun mereka hanya memiliki pengaruh kecil dalam pembuatan keputusan dan sering tidak memiliki akses yang sama ke sumber daya bahkan *strategic resources* sebagaimana kelompok pria. Ketimpangan ini diperkuat oleh rezim Orde Baru yang melihat perempuan semata-mata di bawah pria, sebagai istri atau ibu yang berfungsi sebagai pembantu pekerjaan rumah tangga. Oleh karena itu, tidak heran bila saat ini kata wanita yang seringkali melekat pada diri seorang istri atau ibu kemudian digugat oleh kelompok-kelompok gerakan perempuan karena konotasinya yang negatif. Wanita diartikan atau dimaknai oleh mereka kebersediaan untuk diatur, yakni sebagai: “wani di toto/tata”, “berani atau bersedia diatur”, oleh sebab itu, kedudukan perempuan (selalu) tergambar inferior. Pemaknaan itu tidak stop sampai di sana. Manakala makna tersebut diejawantahkan dalam bentuk perbuatan maka yang terjadi adalah subordinasi perempuan, stereotype (pencitraan yang buruk) terhadap kaum perempuan, marginalisasi (peminggiran), hingga kekerasan terhadap perempuan. Oleh sebab itu, kelompok-kelompok gerakan perempuan berbondong-bondong untuk menggugat kata kata ‘wanita dengan mengubahnya menjadi kata ‘perempuan’ yang lebih netral. Itu langkah awal dari gerakan kesetaraan gender.

Di era-reformasi ini memungkinkan penyeimbangan kembali posisi laki-laki dan perempuan dengan tujuan mengurangi ketimpangan yang telah terjadi selama ini. Tujuan ini tidak hendak menggantikan patriarki dengan matriarki, tapi untuk memastikan bahwa masalah perempuan dan laki-laki harus diberi perhatian yang sama oleh negara dan di dalam masyarakat. Upaya ini sudah pasti menghadapi rintangan kultural dan agama sekaligus kepercayaan bahwa demokrasi yang baru tumbuh seperti di Indonesia punya prioritas yang lebih penting ketimbang

persoalan gender belaka. Bila kita cermati lebih dalam, maka kepercayaan seperti ini amatlah keliru, sebab ketimpangan gender berada di jantung demokrasi yang sejati. Karena, tidak mungkin ada demokrasi tanpa menyertakan partisipasi dan peran aktif dari kelompok perempuan. Oleh karena itu, konstitusi perlu diamandemen untuk memuat jaminan bagi kesetaraan dan kesamaan gender, termasuk didalamnya mengenai penentangan terhadap diskriminasi, juga proses amandemen itu harus melibatkan peran aktif dari kelompok-kelompok perempuan yang ada. Kendati Indonesia saat ini memiliki presiden perempuan tapi ini saja bukan jaminan bahwa masalah perempuan bakal dipertimbangkan pada saat keputusan diambil oleh pemerintah dan parlemen.

Ada banyak langkah konkret yang bisa dijalankan untuk meningkatkan kesadaran terhadap persoalan gender: misalnya, peningkatan jumlah perempuan di parlemen melalui *affirmative action*, partai-partai politik harus mengadopsi kuota minimum kandidat perempuan dalam pemilu, dipopularkannya dan ditingkatkan peran Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan sebagai institusi penerima aspirasi kelompok perempuan, dan presiden harus mempunyai penasihat khusus masalah gender. Di aras internasional wacana *Women in Development* (WID) yang berupaya membangun dan menjalankan proyek-proyek dan program-program untuk atau demi “kepentingan kaum perempuan” atau *Gender and*

*Development* (GAD) yang berupaya mengintegrasikan kepentingan-kepentingan kelompok perempuan dalam proyek pembangunan nasional suatu negara. Dalam diskursus GAD pengikutsertaan kelompok perempuan dalam proses pembuatan kebijakan (*decision making process*), dibukanya akses ekonomi dan politik bagi kaum perempuan, hingga kebermanfaatan pembangunan bagi perempuan merupakan suatu hal yang disyaratkan.

Berkait dengan persoalan *affirmative action* dan sistem kuota minimum yang disampaikan di atas perlu kiranya dibahas mengapa persoalan gender dan keterwakilan perempuan amat penting khususnya dalam masyarakat transisional. Dalam masyarakat demokratis, kompetisi yang adil (*fairness competition*) amat dijunjung tinggi termasuk pula dan seharusnya dengan persoalan gender. Hal ini berimplikasi pada tidak perlu ada segregasi keterwakilan politik perempuan dilembaga formal maupun informal. Data Badan Pusat Politik (BPS) menunjukkan bahwa sensus tahun 2000 mengidentifikasi terdapat jumlah perempuan sebanyak 101.625.816

jiwa, atau 51 persen dari seluruh populasi, kendati demikian, jumlah yang besar itu tidak tampak dalam jumlah keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga formal termasuk di lembaga-lembaga pembuat atau pengambil keputusan politik di Indonesia, sebagaimana tampak dalam tabel di bawah ini:

**Tabel: Jumlah Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Formal Negara**

Lembaga	Jumlah Perempuan	Jumlah Laki-laki	Presentase Jumlah Perempuan
MPR	18	177	9,2%
DPR	45	455	9%
MA	7	40	14,8%
BPK	0	7	0%
DPA	2	43	4,4%
KPU	2	9	18,1%
Gubernur	0	30	0%
Bupati	5	331	1,5%

Sumber: Panduan Parlemen Indonesia, hal. 232.

Ada beberapa sebab yang dimunculkan oleh “orang atau kelompok tertentu” agar kaum perempuan ditelantarkan dalam parlemen atau dalam *decision-making process*. Ada sejumlah alasan yang bila tidak kita cermati akan menimbulkan persepsi yang sejalan dengan “orang atau kelompok tertentu” tersebut. *Pertama*, argumen yang mengatakan bahwa perempuan adalah makhluk yang lemah dan harus dilindungi(?). Oleh karena lemahnya perempuan maka pekerjaan yang cocok bagi mereka adalah di daerah domestik-rumah tangga, seperti: mengurus anak, menyiapkan makan, membuat air panas, dan macam sebagainya. Sedangkan di sisi lain, pria adalah makhluk yang kuat, yang pantas bekerja di luar. Implikasi dari hal tersebut adalah dikebelakangkannya kepentingan-kepentingan perempuan karena mereka sama sekali tidak akan pernah bersinggungan dengan persoalan pemerintahan bahkan kenegaraan. Inti pendekatan ini adalah lingkungan dan budayalah yang menyebabkan perempuan ‘terlihat’ lemah dibandingkan dengan pria, pendekatan ini kemudian dikenal dengan istilah *nurture theory* (Budiman, 1981), yang berakar dari teori struktural-fungsional. Alasan *kedua*, karena perempuan adalah “makhluk yang tidak lengkap” Caroline Whitback (1976) mengistilahkan dengan ‘jiwa yang tak lengkap’; sedang Freud mengistilahkan dengan *penis- envy* sehingga manakala mereka diberi pekerjaan yang sama dengan kaum pria, maka mereka tidak akan mampu untuk mengerjakannya. Mulai

dari Aristoteles hingga Jacques Lacan penerus Freud mengatakan hal yang sama tentang perempuan, bahwa perempuan memang lebih lemah dibandingkan dengan kaum pria oleh karena ketidaksempurnaan instrumen fisiknya. Oleh sebab itu, perempuan hanya baik dan sukses apabila dia menjalankan fungsinya sebagai pengembang keturunan (bahasa sarkasmenya: pabrik anak), dan bukan di *level* pemerintahan. Jadi, mereka sama sekali kurang atau bahkan tidak baik untuk bekerja di luar domainnya, sebagai wadah reproduksi. Pendekatan ini dikenal dengan istilah *the nature theory*.

Untuk merevisi kedua mitos tersebut di atas kelihatannya hanya ada satu jalan, yakni: membongkar ideologi yang tersedia tersebut. Karena, mengapa kaum perempuan begitu penting untuk turut serta dalam pembuatan keputusan politik? Sebab, perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami (paling baik) oleh perempuan itu sendiri. Kebutuhan-kebutuhan ini meliputi: (a) isu-isu kesehatan reproduksi, seperti: cara berkontrasepsi yang aman, karena selama ini yang menjadi obyek (penderita) alat kontrasepsi tersebut mayoritas adalah perempuan, sedangkan kelompok pria (kelihatannya) menjadi ‘kelompok penggembira’; (b) isu-isu kesejahteraan keluarga, seperti: harga sembilan bahan pokok yang semakin tak terjangkau, masalah kesehatan, dan pendidikan anak; (c) isu-isu kekerasan seksual; (c) pencitraan ulang atas *stereotype* yang ada selama ini, dan lain sebagainya.

Keikutsertaan perempuan sebagai pembuat keputusan politik memiliki dua sasaran strategis: *pertama*, memberi dampak atau gambaran positif kepada institusi-institusi agar lebih bisa memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme (termasuk subordinasi dan marginalisasi) serta seksisme (*sexual harassment*) dimanapun perempuan berada; *kedua*, agar institusi-institusi tersebut mampu mencegah terjadinya prasangka (*bias*) gender dan sukuisme (Ani W. Soetjipto, 2001: 230). Oleh karena itu, agar ketimpangan gender dan representasi perempuan di lembaga politik lebih adil, maka perlu dilakukan gerakan-gerakan demokratis yang lebih nyata salah satunya, adalah: menjalankan *affirmative action* secara konsekuen dan menerapkan sistem kuota bagi perempuan.

*Affirmative action* adalah gerakan proaktif untuk menghapus diskriminasi yang berbasis gender. Tidak hanya itu, gerakan tersebut juga mengupayakan kemajuan kelompok-kelompok perempuan dalam hal kesetaraan kesempatan, yang lebih bersifat substantif dan bukan formalitas

(Clayton and Crosby, 1994: 3). Sedangkan sistem kuota adalah suatu mekanisme yang menetapkan suatu persentase keterwakilan minimum bagi pria dan perempuan yang bertujuan menjamin tercapainya keseimbangan keberadaan pria dan perempuan di pelbagai bidang, termasuk juga pada posisi *decision making*. Alasan mendasar penerapan sistem kuota adalah untuk mengatasi masalah ketidaksetaraan dan ketidaksetaraan yang disebabkan oleh hukum dan kultur (*nurture theory*) di dalam masyarakat (Ani W. Soetjipto, 2001: 230). Sistem kuota ini dilakukan, biasanya, dengan cara mencantumkan dan menyertakan minimal 20 persen calon legislatif perempuan, dan nama kandidat perempuan tersebut dituliskan berselang-seling dengan nama kandidat laki-laki serta menetapkan minimal 30 persen perempuan sebagai calon anggota pengurus partai politik. Hal amat mungkin apabila paradigma yang berkembang selama ini dibongkar.

Tapi pertanyaannya selanjutnya, bagaimana melakukan perombakan atau pembongkaran paradigma (cara pandang atau mitos) yang telah mengakar kuat, agar sosialisasi gerakan ini berhasil? Sebelum sampai di sana perlu diperhatikan dulu bahwa undang-undang dan peraturan di Indonesia seringkali keliru mengasumsikan bahwa semua pencari nafkah (*breadfinder*) dan kepala rumah tangga adalah pria. Persepsi tak akurat ini perlu direvisi. Perencanaan masa depan, keuangan, dan anggaran harus mengakui peran perempuan di dalam sosio-ekonomi formal maupun informal. Rintangan bagi perempuan bekerja harus dicabut, misalnya dengan menerapkan gaji yang sama untuk pekerjaan yang sama dan menyediakan kredit lunak bagi wiraswastawan perempuan. Tidak itu saja. Kekerasan terhadap perempuan akibat konflik domestik juga harus diakui sebagai kejahatan, meski pendidikan publik diperlukan untuk menangkis. “faktor aib” yang menghalangi perempuan dalam melaporkan kejahatan semacam itu.

Langkah-langkah konkret lain perlu didukung oleh perubahan cara melihat perempuan di media-massa, yang saat ini kerap klise. Salah satu cara untuk melakukan hal tersebut adalah pemerintah bersama-sama dengan kalangan bisnis dan ornop menjalankan sistem insentif imbalan dan penghargaan terhadap liputan media yang peka gender. Jangan jadikan perempuan hanya sebagai objek kepuasan! Ada beberapa strategi agar *affirmative action* dan sistem kuota dapat berjalan guna proses demokrasi di Indonesia: (a) mensosialisasikan pentingnya keterwakilan perempuan dalam pembuatan keputusan politik kepada media-massa, lingkungan

masyarakat dan keluarga; (b) memberikan nilai atau pandangan kepada lingkungan masyarakat dan keluarga sejak dini tentang pentingnya peran perempuan dalam politik; (c) mendorong perempuan untuk berani mengisi jabatan-jabatan strategis dalam politik; (d) mendukung perempuan yang telah duduk dalam posisi-posisi strategis pembuat keputusan; (e) membuat jaringan kerja sama antara kelompok-kelompok perempuan baik di tingkat lokal, nasional, maupun internasional; (f) mendesak pemerintah dan lembaga-lembaga formal negara lainnya untuk mendukung angka strategis untuk perempuan; (g) mendesak partai politik dan lembaga-lembaga/ormas lainnya untuk mendukung dan menerapkan peningkatan jumlah perempuan dalam lembaga-lembaga politik; dan (h) memilih kandidat perempuan dalam pemilu mendatang untuk mewujudkan keterwakilan perempuan dalam politik (International IDEA, 2000: 173-199).

## **Penutup**

Seperti telah diungkapkan di atas, mengatur pemerintahan (manajemen publik) dalam konteks perubahan *pascalengsernya* Soeharto di Indonesia, bukanlah hal yang mudah. Sejatinya melakukan perubahan atau revisi menuju iklim yang demokratis di negara kita bukan hanya kerja birokrat di pemerintahan tetapi tugas seluruh anak bangsa, tetapi mulai: dari militer hingga buruh, dari anak-anak hingga orang tua, dan oleh perempuan maupun pria. Ada beberapa hal yang perlu dicermati dalam mendemokraskan demokrasi di Indonesia, *pertama*, adanya kesediaan dari semua pihak untuk melakukan *sharing*, mulai dari pembuatan kebijakan hingga menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan bersama. Ini artinya lupakan dominasi suku, etnis, agama, dan golongan tertentu. Karena apabila hal ini tetap dipupuk, maka yang terjadi adalah pencitraan yang baik bagi suku, etnis, agama, dan golongan tertentu tapi menggambarkan hal-hal buruk pada suku, etnis, agama, dan golongan lain. Termasuk juga menjaga agar gejala atau kecenderungan yang mengganjal jalannya transisi menuju demokrasi, seperti: *faksionalisme*, perpecahan atau melemahnya kesatuan, baik di legislatif, eksekutif, ataupun di dalam tubuh masyarakat sipil sendiri; *non-kompromi*, kelompok masyarakat atau tokoh sering tersingkir bukan akibat konflik ideologis, tapi karena saling sikut dalam perebutan jabatan. Konflik antar kelompok/golongan ini lalu berkembang menjadi tak suka dan saling menjatuhkan, sehingga ide awal untuk mendemokraskan demokrasi terlupakan begitu *geist* non-kompromi muncul; *dominasi tokoh*. Demokrasi tidak mungkin dapat muncul bila semua orang ingin didengar atau ingin menjadi tokoh. Padahal jiwa demokrasi adalah menghormati perbedaan (pluralitas) dan

mengatur pelbagai perbedaan serta kepentingan tersebut melalui mekanisme yang disepakati, *check and balances* misalnya; dan terakhir, *kedaerahan dan kesukuan*, demokrasi akan sulit terbentuk bila paham kedaerahan atau kesukuan menyeruak. Kepentingan dan sentimen kedaerahan atau kesukuan sering sangat mewarnai dalam tingkat otonomi yang negatif. Oleh karenanya, empat pengganjal transisi pada era Reformasi ini perlu disiasati dengan cerdas dan elegan, dengan langkah yang telah diutarakan dalam isi makalah di atas.

Hal *kedua* yang perlu dicermati dalam *me-manage* proses demokrasi di Indonesia adalah meningkatkan peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Partisipasi luas dari masyarakat akan tumbuh bila mereka sadar akan kebutuhan-kebutuhan dasar mereka. Tidak saja kebutuhan dasar tetapi juga kebutuhan akan eksistensi, keberadaan, hingga eksistensi diri. Dan, partisipasi akan meningkat bila elemen- elemen di dalam masyarakat telah kuat. Karenanya, penguatan partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan ornop amat diperlukan dalam mengawal pemerintahan transisional agar tidak kembali ke arah yang lebih buruk.

Faktor terakhir lain yang perlu diperhatikan dalam konteks perubahan saat ini adalah menapakinya (baca: transisi demokrasi) dengan sabar. Kesabaran merupakan *invisible hand* yang mau tidak mau harus dipercaya keberadaannya. Mengawal dan mengarahkan transisi menuju demokrasi saat ini tidak perlu dengan menggunakan teori-teori besar, yang perlu dilakukan adalah bagaimana kita menjalankan segala mekanisme ekonomi, politik, dan sosial sebagaimana yang telah ditetapkan bersama melalui manajemen publik dengan keteraturan, ketekunan, dan keasabaran. Tanpa kesabaran transisi ini bisa berbalik 180 derajat menjadi lebih brutal. Oleh karena itu, *good urban governance* miniatur *good governance* bisa dijadikan landasan berpijak agar setiap warga dalam masyarakat mampu bersabar dalam mengawal transisi menuju demokrasi yang sejati.



## **Kepustakaan:**

- Agustino, Leo. 2001. Kekerasan dan Pengendalian Konflik. Analisis CSIS: Tahun XXX/2001, No. 3.
- Barber, James R. 1998. *A Plece for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong* (New York: Hill and Wang).
- Budiman, Arief. 1981. *Pembagian Kerja Secara Seksual: Sebuah Pembahasan Sosiologis tentang Peran Wanita di dalam Masyarakat* (Jakarta: Gramedia).
- Clayton, Susan D., and Faye J. Crosby. 1994. *Justice, Gender, and Affirmative Action* (Michigan: The University of Michigan Press).
- Cohen, Jean L., and Andrew Arato. 1995. *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, Massachussets: the MIT Press).
- Diamond, Larry, and Marc F. Plattner, (Eds.). 1997. *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges*, Vol. II, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Finer, SE. 1962. *The Man on Horeseback: The Role of the Military in Politics* (New York: Frederick A. Praeger Publisher).
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: Free Press).
- Frederickson, George H. 1997. *The Siprit of Public Administration* (San Fransisco: Jossey Bass Inc.).
- Gastil, Raymond D., "The Competitive Survey of Freddom: Experinces and Suggestions" dalam Alex Inkeles (ed.). 1993. *On Measuring Democracies: Its Consequences and Comcomitants* (New Brunswick: Transaction Publisher).
- Handiwinata, Bob S. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement* (London and New York: Routledge Curzon).
- Huntington, Samuel P. 1956. *The Soldier and the State* (Harvard: Harvard University Press).

- \_\_\_\_\_. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Graffiti).
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2000. *Democratization in Indonesia: An Assessment* (Stockholm, Swedia: International IDEA).
- JD. Legge. 1961. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960* (Ithaca, New York: Cornell University Press).
- Keane, John. 1988. *Democracy and Civil Society* (London: Verso).
- Mabes ABRI. 1998. *ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa* (Jakarta: MABES ABRI).
- Osborne, David, dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik* (Jakarta: PPM).
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead. 1993. *Transisi Menuju Demokrasi* (Jakarta: LP3ES).
- Prezeworski, Adam, "Berbagai Masalah dalam Studi Transisi menuju Demokrasi" dalam Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead. 1993. *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif* (Jakarta: LP3ES).
- Rustow, Dankwart. 1970. Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model. Comparative Politics No. 2.
- Share, Donald. 1987. Transition to Democracy and Transition Through Transaction. Comparative Political Studies Vol. 19, No. 14.
- Soetjipto, Ani Widyani, "Affirmative Action untuk Perempuan di Parlemen" dalam Yayasan API. 2001. *Panduan Parlemen Indonesia* (Jakarta: Yayasan API).