

PEMBANGUNAN DAERAH DALAM ERA REFORMASI

Leo Agustino

Abstract:

After resignation of Soeharto in 1998, Indonesia political context especially in local level was change. The most significant change in current times is shifting paradigm from centralized government system to decentralized government system. But, this dramatically change is still problematic. Norms, values, and procedures were built by New Order regime still live in local government culture and attitude. Hence, in term of decentralization, local government must take a chance to change this culture. One solution was offer in this paper is implementing good governance.

Keywords: *regional development, good governance*

Pendahuluan

SALAH satu permasalahan yang mengemuka di negara berkembang adalah menciptakan tata-pemerintahan yang baik, atau sering disebut juga dengan *good government governance*. Dengan tata-pemerintahan yang baik, maka asumsinya akan tercipta pula pelayanan yang lebih berkualitas, pemberdayaan yang nyata, serta kesejahteraan yang berimbang, dibandingkan ketika tata-pemerintahan itu tidak digunakan/dijalankan.

Selama lebih dari satu windu (1998—2006), ketika reformasi telah dijalankan dan banyak daerah berusaha untuk menerapkan *good government governance* yang berbarengan dengan diimplementasikannya otonomi daerah, banyak orang yang berharap terkabulnya perbaikan sistem dan realisasi administrasi publik. Namun tidak sedikit juga orang yang kemudian pesimis dengan perubahan manakala otonomi daerah ternyata melahirkan dampak-dampak negatifnya sendiri. Ada banyak praktik yang baik (*good practices*), dari pengelolaan otonomi daerah, tapi ada banyak pula praktik buruknya (*bad practices*). Salah satu ujung tombak dari perbaikan kualitas perikehidupan warga

adalah bagaimana tata-pemerintahan dikelola dengan mengikutsertakan *stakeholders*, mulai dari: *state* itu sendiri, *market* sebagai pelaku usaha dimana oase investasi muncul, dan *civil society* yang memiliki kedaulatan.

Aktor yang signifikan dalam tata-pemerintahan yang bersinggungan dengan perihal publik tentu saja birokrasi. Karena ia tidak saja sentral dalam meningkatkan kesejahteraan warga serta memberdayakan masyarakatnya, namun juga birokrasi memiliki fungsi dan tanggung jawab sebagai penyedia layanan publik. Yang juga akan dibahas dalam diskusi kali ini.

Secara singkat, menurut sejarah perkembangannya, birokrasi diciptakan untuk menanggapi kebutuhan akan kompleksitas masyarakat moderen serta menciptakan kestabilan dan ketertiban ditingkat masyarakat. Karenanya, fungsi birokrasi adalah untuk mengatur bagaimana gerak langkah organisasi, baik ke dalam maupun ke luar, bisa berjalan dengan baik, terencana, dan teratur. Selain itu, terdapat juga tugas birokrasi yang meliputi pelaksanaan substantif dan prosedural yang sudah diformulasi secara administratif untuk melayani kebutuhan dan kepentingan anggota atau orang-orang yang memang harus berhubungan dengan organisasi birokrasi dan mengatur bagaimana supaya kepentingan dan kebutuhan yang dilayaninya itu tidak saling berbenturan serta tidak merugikan salah satu pihak.

Bila merujuk pada birokrasi ideal yang diungkapkan oleh Max Weber, sosiolog kenamaan dari Jerman, dikatakan bahwa terdapat enam hal yang perlu diperhatikan guna menciptakan sebuah institusi pemerintahan yang berbeda dengan abad feodal. Yakni (Surbakti, 1999: 182—185): (1) dalam institusi tersebut harus terdapat pembagian kerja dengan spesialisasi peranan yang jelas; (2) institusi/organisasi jabatan yang dibentuk harus mengikuti prinsip hirarki (struktur karier); (3) kegiatan institusi/organisasi jabatan dilakukan berdasarkan sistem aturan yang konsisten; (4) setiap anggota organisasi melaksanakan tugasnya berdasar logika dan hubungan yang personal-formal; (5) setiap anggota organisasi direkrut menurut prinsip kualifikasi teknis berdasar *merit system* (mereka pun digaji, dipromosi/didemosi, diberi tunjangan, dll); serta (6) organisasi admisnitration yang bertipe birokratis dari segi pandangan teknis murni cenderung mampu mencapai e\fektifitas dan efisiensi yang tinggi.

Oleh karena kompleksitas kerja inilah maka tugas pembangunan warga, saat ini sebenarnya, tidak hanya terletak pada pundak birokrasi (*state*) semata, tetapi juga menjadi tanggung jawab bersama (*state—market—civil society*). Hal ini merupakan konsekuensi pergeseran peristilahan *government* menjadi *governance*. Gambaran ini setidaknya sejalan dengan thesis yang disampaikan

oleh Bowman dan Hampton dalam bukunya, *Local Democracies: A Study in Comparative Local Government* (1983), menurut mereka bahwa tidak ada suatu negara dengan wilayah yang luas dapat dengan baik mengelola pemerintahannya secara efektif dan efisien (hanya) dari pusat. Karena itu, dirasa perlu adanya pemerintahan ditingkat lokal (*sub-national government*) guna melembagakan kemudahan implementasi pemerintahan yang efektif. Bentuk pemerintahan seperti ini sering kali disebut sebagai bentuk pemerintahan desentralisasi.

Merujuk pada pemikiran tersebut, Coralie Bryant dan Louise White melalui bukunya *Managing Development in Third World* (1982: 160—161), berpendapat bahwa terdapat dua bentuk desentralisasi yang dapat dilakukan oleh negara-negara besar tadi. *Pertama*, desentralisasi yang bersifat politik (yang kemudian dikenal dengan istilah devolusi). Dalam konteks ini kewenangan dalam formulasi kebijakan dan melakukan fungsi kontrol terhadap sumber-sumberdaya tertentu diberikan oleh pemerintah pusat kepada badan-badan pemerintah yang berada di daerah-daerah otonom. Dan, *kedua*, desentralisasi yang berumah bersifat administratif (atau sering dikenal selanjutnya dengan istilah dekonsentrasi). Desentralisasi dalam bagian ini menyuratkan pendelegasian wewenang pelaksanaan kepada pejabat ditingkat lokal yang berkedudukan sebagai wilayah administratif. Pejabat daerah yang diberikan wewenang diminta bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya oleh pemerintah pusat. Walau terdapat kontrol yang melekat pada diri pejabat di daerah, pemerintah pusat dengan agak longgar memberikan keleluasaan dalam hal tertentu dalam mengembangkan kebijakan di daerah.

Namun sayangnya, perubahan sistem politik yang telah berlangsung, dari sentralisasi menjadi desentralisasi politik, bukan hanya *civil liberties* dan *political rights* yang meluas, tetapi juga yang cukup mengemuka (yang dibahas luas dalam *paper* ini) adalah menggejalanya disfungsi birokrasi serta terbentuknya kekuatan otoriter baru di daerah yang sangat mungkin disebabkan oleh Pilkada langsung di daerah. Hal ini tentu saja memilukan sekaligus memalukan bagi bangsa yang diklaim memiliki keberadaban manusia Timur yang tinggi. Karena itu, dalam *paper* ini akan dibahas mengenai pandangan-kritis penulis terhadap realitas faktual kehidupan politik di daerah dan perkembangannya pasca-Orde Baru.

Memahami Masalah

HARAPAN akan berujudnya sebuah Indonesia baru yang adil dan sejahtera pasca-runtuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998, ternyata tidak menjadi kenyataan. Realitas yang terwujud justru keterperangkapan kita ke

dalam transisi politik berkepanjangan yang tak kunjung mengarah pada suatu sistem politik yang terkonsolidasi. Lebih menyakitkan lagi, warga masyarakat luas adalah para wakil rakyat dan politisi partai-partai di parlemen, nasional maupun lokal, seolah-olah memikirkan rakyatnya. Padahal saat yang sama mereka justru “merekayasa logika” bagi kepentingan masing-masing, contoh mutakhir adalah PP No. 37 tahun 2006 tentang Tunjangan Komunikasi dan Operasional Anggota DPRD. Di sisi lain kita lihat secara kasat mata bagaimana sebagian rakyat tengah berjuang antara hidup dan mati karena kemiskinannya, gizi buruk yang mengakut, serta bencana alam yang datang silih-berganti.

Harapan akan membaiknya Indonesia sebenarnya bukan tanpa alasan. Bangsa ini telah berhasil dengan sukses menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) secara demokratis pada tahun 1999 dan 2004¹. Bahkan bangsa yang besar ini pun berhasil untuk pertama kalinya melaksanakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyatnya. Tidak hanya itu, sejak Juni 2005, para kepala dan wakil kepala daerah juga turut dipilih secara langsung oleh warganya melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung. Dengan dasar-dasar inilah, maka diharapkan akan terbangun kekuasaan pemerintahan—baik di level nasional maupun lokal—dengan legitimasi yang besar, sehingga harapannya adalah terbentuk pemerintahan yang kuat dan berwibawa.

Namun perlu diingat bahwa sistem pemilihan umum yang bebas dan berkala bukan jaminan dari berwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan kompeten. Larry Diamond dalam bukunya *Developing Democracy Toward Consolidation* (1999) mengutarakan bahwa Pemilu bebas dan adil yang dilakukan secara berkala, meskipun memenuhi aspek kompetisi dan partisipasi, hanya akan menjanjikan “demokrasi elektoral” (*electoral democracy*) yang secara kategoris berbeda dengan “demokrasi liberal” (*liberal democracy*). Menurutnya lebih jauh bahwa “demokrasi elektoral” tidak lebih dari “demokrasi prosedural”, dimana terbangun sebuah sistem konstitusional yang menyelenggarakan pemilu multipartai yang kompetitif dan teratur dengan hak pilih universal untuk memilih anggota legislatif dan kepala eksekutif. Padahal dalam konteks

¹ Pemilu 2004 yang berhasil diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia dikatakan oleh dunia internasional sebagai Pemilu paling rumit yang pernah diselenggarakan di dunia. Kerumitan tersebut dari penyelenggaraan tiga sistem Pemilu yang berbeda, yaitu: (1) sistem *proportional representation* untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; (2) sistem *plural majority-two round systems* untuk pemilihan presiden; (3) serta sistem *First Past the Post-multimember district* untuk pemilihan DPD. Selain itu, kerumitan dalam hal teknis terlihat ketika KPU harus menyediakan 2.054 jenis surat suara yang berbeda untuk setiap daerah pemilihan. Belum lagi, jumlah sebaran jumlah TPS sebanyak 556.059 untuk melayani 145,6 juta pemilih—belum terhitung TPS di luar negeri untuk melayani 1,9 juta pemilih yang berdomisili di berbagai negara.

reformasi saat ini yang dibuthkan oleh kita bukan hanya itu. Kita menghendaki lebih. Karena itu tidak heran apabila pertanyaan-pertanyaan, seperti: Mengapa agenda reformasi² dan demokratisasi yang dialami bangsa kita seolah-olah tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan (bila tidak hendak mengatakan terhenti)? Lantas, apa yang salah dengan agenda reformasi dan demokratisasi yang tengah kita jalankan? Serta, bagaimana kita membenahi dan menata-ulangnya, sehingga ia dapat berjalan sesuai dengan relnya?

Kegelisahan akan berbaliknya proses reformasi tidak hanya datang dari kalangan akademisi, tetapi juga dari warga masyarakat luas. Beberapa dari mereka tidak menghendaki lahirnya rezim otoriter baru dalam komnteks perubahan saat ini. Pertanyaan lain yang dapat kita ajukan dalam diskusi kita hari ini, ialah: Apakah kondisi faktual saat ini yang patologis merupakan produk dari sistem politik yang patologis pula? Atau, sebenarnya sistem politiknya sudah benar, tetapi ada variabel-variabel lain yang menyebabkan pembangunan di negara kita berjalan patologis?

Melihat pada uraian di atas, paling tidak, menurut hemat penulis, ada beberapa persoalan besar yang bisa diidentifikasi sebagai akar kompleksitas masalah, sehingga membuat agenda reformasi tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. *Pertama*, warisan sistem politik otoriter selama hampir 40 tahun (1959-1998) yang menciptakan patologi dan disfungsi administrasi publik (birokrasi) di negara kita. *Kedua*, terperangkapnya daerah oleh *the ruling class* baru, yakni: pelaku usaha, melalui mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung. Serta, *ketiga*, kebijakan publik dalam konteks reformasi cenderung berjalan inkonsisten, tambal-sulam, dan berorientasi jangka pendek (reaksioner). Membahas semua persoalan secara komprehensif, abduktif, serta *exhaustive* tentu sangat sulit. Oleh karenanya, penulis akan membahas pokok-pokok masalah tersebut secara umum tanpa menaggalkan catatan-catatan kritis penting.

1. Patologi/Disfungsi Birokrasi

TIDAK dapat dipungkiri bahwa selama lebih dari 40 tahun sistem politik negara kita berada di bawah hegemoni rezim otoritarian, mulai fdari Rezim Demokrasi Terpimpin (1959-1965) hingga Rezim Orde Baru (1966-

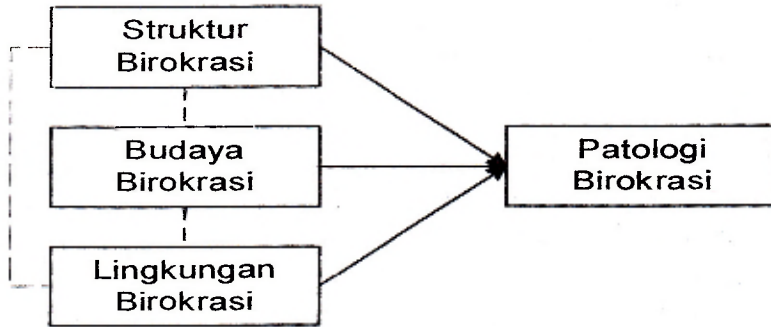
² Reformasi Politik mencakup: (1) reformasi hubungan negara-masyarakat; (2) reformasi pola distribusi dan relasi kekuasaan antara eksekutif-legislatif-yudikatif; (3) reformasi praktik penyelenggaraan negara dari negara kekuasaan menjadi negara hukum; (4) reformasi pola hubungan sipil-militer dari "supremasi militer" menjadi supremasi sipil; (5) reformasi pola hubungan Pusat-Daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi; dan (6) reformasi pola hubungan politik dan ekonomi dari negara pembangunan dengan ideologi pertumbuhan menjadi negara kesejahteraan.

1998). Karena itu, momentum reformasi adalah saat dimana bangsa Indonesia memiliki kesempatan untuk menata ulang kehidupan politik, sosial-budaya, ekonomi, dan hukum ke arah yang lebih baik. Namun merananya, kesempatan emas itu seakan hilang di depan mata karena tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh seluruh elemen bangsa ini. Banyak hal yang terlewat begitu saja, sehingga memelintir makna reformasi itu sendiri.

Dalam konteks otonomi daerah yang diselenggarakan mulai Januari 2001 melalui UU. No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga tampak mengalami stagnasi. Bukan hanya undang-undang yang kita perlukan, tetapi lebih dari itu. Kebutuhan akan perubahan mental dan logika berpikir merupakan fondasi dasar bagi terwujudnya asa reformasi dan demokratisasi. Merujuk pada hal tersebut di atas penulis kembali teringat mengenai beberapa masalah pokok yang seringkali muncul dalam tata-pemerintahan, khususnya pada konteks birokrasi. Permasalahan yang mengemuka dalam konteks birokrasi adalah lahirnya patologi birokrasi yang disebabkan oleh warisan sistem politik otoriter selama 40 tahun. Sistem politik otoriter dengan jelas-jelas menutup semesta kebebasan (yang berdampak *civil liberties* dan *political rights*), sehingga yang terbangun kemudian adalah logika berpikir pemerintah sebagai instrumen pembenar. Parahnya lagi ternyata sistem politik otoriter membuat birokrasi tidak berjalan secara ideal, seperti dipaparkan pada bagian sebelumnya. Institusi yang seharusnya dapat menjadi pemberi layanan, pemberdaya warganya, dan penyedia *public goods* secara ideal tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga yang terbangun adalah birokrasi yang patologis, atau birokrasi yang disfungsi.

Terdapat tiga hal, menurut penulis, yang membuat birokrasi menjadi patologis atau disfungsi, yakni: (1) persoalan struktur birokrasi; (2) persoalan budaya dan nilai yang berkembang di dalam birokrasi; dan (3) lingkungan birokrasi yang tidak kondusif terhadap perubahan. Dan ketiga hal tersebut saling kait-mengait, sehingga menyulitkan kita untuk melakukan perubahan dengan cara parsial. Gambar 1 di bawah, sedikit-banyak, mendeskripsikan persoalan tersebut.

Gambar 1. Patologi Birokrasi



Pertama, persoalan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang ada saat ini, baik di level pusat maupun daerah, menjadi kurang atau tidak kondusif dengan jiwa reformasi. Hal ini disebabkan oleh perilaku yang berlebihan. Perilaku berlebihan untuk membentuk birokrasi menjadi tidak berfungsi secara wajar dapat dilihat dari sisi: (i) hirarki, (ii) spesialisasi, (iii) formalisasi, hingga (iv) prosedur pelaksanaan kebijakan. Salah satu contoh untuk mengilustrasikan bagaimana ketidakberfungsian birokrasi dihubungkan dengan perilaku berlebihan dapat dilihat dari *variabel hirarkis*, yakni: semakin panjang dan tingginya jalur hirarki disebuah organisasi publik justru membuat arus informasi, arus pelaporan, maupun arus perintah yang seharusnya lancar dan cepat menjadi amat lamban dan distortif. Padahal informasi, pelaporan, dan perintah dalam konteks organisasi publik/birokrasi dibutuhkan kecepatan teknis yang tinggi. Hal ini berguna untuk menyalurkan dan menyediakan pelayanan secara tepat waktu. *Variabel spesialisasi* yang awalnya (menurut Weber) dimaksudkan agar pekerjaan dapat dikerjakan oleh satu satuan kerja yang memiliki peran dan tugas tertentu sehingga tidak timbul tumpang-tindih pekerjaan (*overlapped*), namun kenyataannya kini karena terlalu berlebihannya birokrasi dalam menjalankan spesialisasi justru membuat birokrasi menjadi terfragmentasi. Demikian pula halnya dengan variabel-variabel lainnya.

Kedua, persoalan budaya dan nilai yang berkembang di dalam birokrasi. Budaya dan nilai yang ada dalam birokrasi di Indonesia, pada umumnya, tidak bercirikan budaya dan nilai yang rasional. Budaya dan nilai yang berkembang dalam peri-khidupan mayoritas masyarakat Indonesia –dari dulu hingga sekarang–, yang kemudian mengontaminasi birokrasi–yang–diidealkan, salah satunya adalah: budaya *patron-client*. Budaya *patron-client* bila dilihat dari akar

terbentuknya merupakan kepanjangan sejarah dari konteks aristokrat Indonesia kuno. Bagaimana pada konsep aristokrat Indonesia kuno, Raja adalah segalanya, dan masyarakat adalah *abdi* atau *kawula* bagi Rajanya. Dalam konteks kekinian budaya *patron-client* yang dimaksud adalah kesanggupan seorang *patron* (atasan) untuk menyediakan atau memberikan kursi, jabatan, serta pekerjaan bagi *client* (bawahannya) dengan imbal-jasa bahwa bawahan harus mampu memberikan loyalitas—butanya—serta dedikasinya pada pemberi jabatan/pekerjaan, melalui bentuk-bentuk: upeti, amplop, “kesenangan”, dll.. Implikasi langsung dari budaya tersebut adalah perilaku para pejabat tinggi yang menjadi kurang mampu memahami realitas masalah yang ada atau yang tengah dialami serta dirasakan oleh masyarakat, karena laporan serta informasi yang diberikan dari bawahan (atau *client*-nya) seringkali distrosif.

Budaya *patron-client* selain melahirkan implikasi negatif pada kinerja administrasi publik juga membuat pekerjaan di tingkat pelayanan menjadi lamban. Perilaku ini disebabkan oleh adanya diskresi-birokrasi. Diskresi-birokrasi adalah usaha pengambilan keputusan—inisiatif dari aparat birokrat (*street level bureaucrats*)—di setiap situasi yang tengah dihadapi oleh aparat birokrasi. Namun, karena budaya yang berkembang dalam organisasi publik masih bercitra patronase, maka seringkali pengambilan keputusan yang disebabkan oleh kebijakan yang kurang jelas berimpak pada lambannya pelayanan yang seharusnya dapat diselesaikan pada saat itu juga (*right in time*). Persoalan ini menjadi menggelembung ketika jiwa inisiatif aparat birokrasi belum tumbuh dengan baik. Ketika suatu kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah ternyata tidak begitu jelas, dan pada sisi lain masyarakat membutuhkan kejelasan akan kebijakan yang telah dihasilkan, maka biasanya staf pelaksana tidak mempunyai inisiatif yang cukup untuk memberikan putusan (birokratif) karena budaya menunggu perintah atasan masih terpupuk oleh kebiasaan patronase tersebut di muka. Inisiatif selalu digantungkan pada atasan. Ketika atasan tidak berada di tempat, maka pengguna jasa pelayanan (masyarakat) terpaksa menunggu hingga atasan tersebut datang atau kembali dari tugas luarnya.

Hal *ketiga* yang membuat birokrasi tidak bekerja sebagaimana mestinya atau disfungsi adalah oleh karena lingkungan birokrasi yang tidak adaptif terhadap perubahan. Telah banyak langkah dan strategi yang dilakukan oleh pemerintah dalam memperbaiki kinerja administrasi publik tetapi selalu saja hasilnya nihil. Perampingan birokrasi, membuat hirarki yang lebih pendek dan flat, hingga perbaikan gaji pegawai telah dilakukan oleh pemerintah. Namun sayangnya langkah dan strategis tersebut hanya menyentuh pada aras struktur

dan belum masuk pada pembenahan lingkungan birokrasi. Birokrasi yang berjalan saat ini beroperasi di lingkungan di mana sistem budaya yang berkembang justru memperkuat dampak negatif dari struktur birokrasi itu sendiri. Sistem politik yang tengah beroperasi juga bukan sistem demokrasi yang sejati, sehingga memandulkan keinginan perubahan. Sistem politik yang terbangun pasca-Pilkada justru sistem kekuasaan yang hanya dimiliki oleh oligarki pejabat tinggi yang dapat menentukan nasib bawahan hingga warga masyarakat (*elite capture*). Kemudian, sistem ekonomi yang juga tengah berlangsung adalah sistem yang penuh akan kolusi-korupsi-dan-nepotisme (KKN) dengan memanfaatkan uang (*money-talk* serta *money-politics*); sehingga manakala struktur yang diubah, dan tidak pada aras lingkungan, maka yang terjadi adalah perbaikan struktur. Dan, bukan perbaikan lingkungan guna perombakan budaya birokrasi. Akibat dari percampuran antara struktur yang berperilaku secara berlebihan, budaya dan nilai *patron-client*, serta lingkungan yang turut melanggengkan perilaku aparatur birokrasi yang negatif mengakibatkan kinerja administrasi publik terus-menerus mengecewakan.

2. Pilkada dan *the Ruling Class* Baru

PILKADA adalah logika baru dalam pemilihan kepala daerah di level provinsi dan kota/kabupaten. Diantara kebaruan yang berwujud adalah perubahan format politik yang bernuansa kapabilitas menjadi format politik yang nuansa akseptabilitas. Artinya, kemampuan dan kompetensi seseorang merupakan persyaratan nomor sekian (untuk menjadi kepala daerah) dibandingkan dengan keterterimaan seorang calon oleh publik pemilih. Dan akseptabilitas secara logis dapat dibentuk melalui pemasaran politik (*political marketing*) selama masa kampanye dan masa-masa lainnya.

Ada beberapa perbedaan, menurut Fritz Plasser dan Gunda Plasser dalam bukunya *Global Political Campaigning* (2002), antara kampanye konvensional dengan kampanye yang tengah berkembang saat ini. Mereka menyatakan bahwa dalam kampanye yang lebih modern, waktu kampanye akan menjadi sangat mahal karena kampanye saat ini tidak lagi mengenal batasan waktunya. Ia berlangsung terus menerus tanpa jeda dari satu pemilihan ke pemilihan berikutnya (semua waktu adalah kampanye), sehingga kampanye tersebut "berbiaya-tidak-biasa". Hal ini amat dimungkinkan oleh karena kampanye yang tidak lagi ada batasan waktu. Kemudian, penyokong utama kampanye yang tengah berkembang saat ini ialah pemanfaatan jam-jam tayang utama, *prime-time*, berikut juga dimainkannya peran multimedia (TV, media cetak, internet, milis, SMS, dll.). Dan yang terakhir, bahwa kampanye saat ini merubah "logika

media” menjadi “logika pemasaran” dalam kampanye. Dalam “logika media” masyarakat pemilih diperlakukan sebagai “audiens” yang harus dipertahankan, oleh karena itu, biasanya evaluasi terhadap kampanye dalam kampanye-kampanye lalu dihitung menurut kalkulasi konsumsi informasi *voters*, seperti: keterpaan media pada audiens sampai dengan keterpengaruhannya seseorang pada isi media. Ketika “logika media” pada berubah menjadi “logika pemasaran” pada kampanye saat ini, maka kemudian *voters* tidak lagi dianggap sebagai “audiens” tetapi berubah menjadi “konsumen”. Dan, satu-satunya alat evaluasi yang menghubungkan antara kandidat dengan masyarakat adalah “transaksi” (apa yang ditawarkan oleh kandidat dan apa yang dikehendaki oleh warga masyarakat).

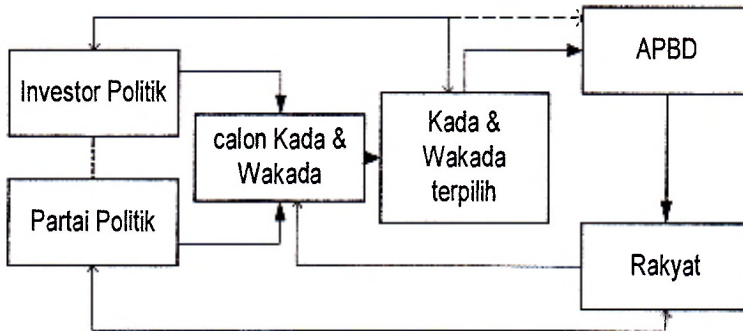
Hal tersebut di atas tentu harus ditopang juga oleh perubahan akan arena permainan. Dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah yang kita punya dahulu (pada era-era sebelumnya, khususnya Orde Baru) arena permainan sekarang berubah dari “Politik Dalam Ruangan” menuju “Politik Luar Ruangan”. Jadi, “Politik Dalam Ruangan” semakin tergeser oleh “Politik Luar Ruangan” yang semakin berkembang. Penopang *kedua*, logika permainan (politik). Kalau sebelum Pilkada Langsung pemilihan kepala daerah melalui cara negosiasi elite/kesepakatan elite/konsesi elite/lobi-lobi elite, sekarang, saya kira, era-tersebut sudah berakhir (sekalipun tetap saja negosiasi/kesepakatan/konsesi/lobi elite tetap ada dan penting) tetapi yang lebih penting pada periode ini adalah dikedepankannya “pemasaran politik”. Pemasaran Politik, menurut Bruce Newman (1999), menjadi logika kerja baru dalam pemilihan kepala daerah menggantikan negosiasi/kesepakatan/konsesi/lobi elite yang selama ini kita gunakan

Jika ini memang yang terjadi, maka kapital untuk “membeli media” menjadi persyaratan utama bagi seorang kandidat untuk mudah dikenal oleh pemilihnya, selain juga membeli “kendaraan politik” (partai politik). Namun masalahnya, tidak sedikit kandidat independen yang tidak memiliki dana untuk mempromosikan dirinya. Karena itu, menggandeng “investor” untuk terlibat dalam pemilihan kepala daerah langsung menjadi episteme para kandidat-kandidat independen yang tak beruang.

Bila demikian halnya (pengusaha yang menginvestasikan dananya pada calon kandidat kepala daerah), maka akan sangat mungkin terjadi keterampilan perekonomian publik bagi perekonomian oligarki pengusaha. Logika “balas jasa” yang harus dibayar oleh seorang kepala daerah kepada para pengusaha yang memberikan sokongan dana ketika ia mencalonkan diri sebagai calon

kandidat kepala daerah ialah membayar utang politik tersebut dalam bentuk proyek. Sejatinya pemilihan rekanan dalam setiap proyek-proyek pemerintah dilakukan secara terbuka dan transparan. Tetapi oleh karena sudah ada utang politik, maka mau-tidak-mau kepala daerah akan memilih “rekanan tertentu” sebagai mitra pemerintah daerah dalam pembangunan di daerah. Atau yang sering terjadi, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang telah ditetapkan dalam konteks pembangunan 20 tahun, tiba-tiba berubah oleh karena kepala daerah baru menghendaki pembangunan dengan model lain untuk menutupi janji proyek yang dikontrakan dengan kelompok pengusaha. Mekanisme tersebut dapat diuraikan dalam gambar di bawah ini:

Gambar 2. Lingkaran Hitam Pilkada



3. Kebijakan Publik yang Inkonsisten

JAMES Anderson, dalam bukunya *Public Policy Making* (1984: 3), mendefinisikan kebijakan publik, sebagai, “serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.” Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Hal tersebut serupa dengan yang diutarakan oleh, Thomas R. Dye (1995: 1), misalnya, yang menyatakan bahwa, “kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.”

Dari uraian terbut di atas, maka simpulannya adalah: terdapat beberapa karakteristik utama dari definisi kebijakan publik (Agustino, 2006: 42—43). *Pertama*, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah

atau acak. *Kedua*, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan para pengusaha membayar tidak kurang dari upah minimum yang telah ditetapkan tetapi tidak ada yang dikerjakan untuk melaksanakan hukum tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan dalam perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh-sungguh merupakan suatu pengupahan yang tidak diatur perundang-undangan. Ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu diimplementasikan.

Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; sedangkan secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Terakhir, *kelima*, kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Anggota masyarakat dapat menerima sebagai sesuatu yang sah bahwa pajak haruslah dibayar, pengontrolan import harus dipatuhi, dan peraturan antimonopoli harus diikuti, bila tidak menginginkan adanya risiko didenda, hukuman penjara, atau sanksi-legal lainnya yang dapat dijatuhkan.

Namun persoalannya, ketika kebijakan publik diformulasi secara hati-hati dan seksama oleh lembaga-lembaga non-teknis, namun pada proses implementasinya terjadi inkonsistensi konten. Ada banyak persoalan yang dapat menyebabkan hal ini terjadi. Mulai dari persoalan: (1) komunikasi antarlembaga terkait yang tidak sinkron sehingga *miss-communication* menjadi kambing hitam terbengkalainya suatu kegiatan, (2) kompetensi dan kapabilitas sumberdaya manusia yang tidak sesuai dengan tugas kerjanya; yang diakibatkan oleh (3) pola rekrutmen yang didasarkan atas *hereditas system*; (4) struktur kelembagaan yang tidak adaptif pada masukan dari bawah (*participatory planning* atau *bottom-up planning*) bahkan seingkali arogan; hingga (5) tidak dihitungnya kondisi sosial-ekonomi-politik-budaya yang tengah berkembang dalam lingkungan yang

dijadikan objek kebijakan. Karena itu, inkonsistensi kebijakan dapat dihindari apabila proses formulasi—implementasi—evaluasi kebijakan turut dikontrol oleh banyak pihak.

Jalan keluar Politis dan Teknis: *Good Government Governance* Sebagai Episteme Baru

SOLUSI umum yang dapat ditawarkan di sini adalah pelaksanaan *good government governance* secara terjaga dan komprehensif. Istilah *governance* kerap digunakan oleh kita untuk menegaskan perlunya arah dan semangat baru demi mendorong reformasi tata-pemerintahan. Semangat *governance* sesungguhnya mengedepankan akomodasi, kooperasi, dan sinergi dalam kesetaraan antarpelaku dalam masyarakat (*stakeholders*). Karena itu, UNDP mendefinisikan *governance* sebagai:

“... penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. *Governance* mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka”

Dengan melihat konsep *governance* yang seperti tersebut di atas, maka ada beberapa aspek yang penting untuk diutarakan di sini, *pertama*, *governance* adalah suatu sistem pemerintahan yang melibatkan tata-pemerintahan didalamnya yang menyertakan banyak pelaku (*multi-stakeholders*) dari pemerintah dan unsur-unsur non-pemerintah untuk saling melengkapi dalam rangka proses pembengunan, pemberdayaan, dan pelayanan bagi semua pihak; *kedua*, *governance* memang sengaja dikembangkan untuk merespon perubahan sosial yang sangat massif dan revolusioner sehingga kebutuhan, tuntutan, dan kepentingan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik; *ketiga*, pola hubungan antaraktor tidak lagi kaku dalam struktur kelembagaan tetapi menjadi lebih longgar berupa mekanisme, prosedur, dan jaringan yang saling berikat. Secara umum dan standar, *good governance* selalu saja berhubungan dengan beberapa hal (prinsip atau indikator), yaitu: (1) *partisipasi*, menetapkan keterlibatan warga secara langsung maupun tidak dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) demi kebaikan bersama; (2) *penegakan hukum*, upaya pembenahan sistem hukum mulai dari perangkat hukum hingga aparat hukum; (3) *transparansi*, sangat berkait erat dengan informasi simetris (meminjam istilah Joseph Stiglitz), dimana kebebasan memperoleh informasi seluas-luasnya merupakan hak warga negara; (4) *daya tanggap* atau *responsivitas*, adalah kemampuan lembaga-lembaga publik

untuk bekerja dan bergerak cepat serta fleksibel dalam memberikan pelayanan pada publiknya; (5) *orientasi ke depan*, adalah orientasi yang dibangun dan dikonstruksi oleh pemerintah di daerah untuk tetap memperjuangkan kepentingan, kebutuhan, dan tuntutan warga masyarakatnya; (6) *kesetaraan*, atau pemilikan atas kesempatan yang sama untuk memperoleh pelbagai hal yang disediakan dan dilakukan oleh pemerintah pada setiap warga masyarakatnya; (7) *efisiensi dan efektivitas*, bagaimana pemerintah daerah dapat bekerja dan mengelola sumber-sumber dayanya sehingga pekerjaan dapat berhasil optimal dengan menggunakan logika bahwa pekerjaan tersebut harus berdaya guna dan berhasil guna; (8) *akuntabilitas*, menuntut dua hal penting yaitu kemampuan menjawab (*answerability*) dan kemampuan konsekuensi (*consequences*); serta (9) *visi strategis*, merupakan dasar dari tata-kepemerintahan yang baik. Sebuah pemerintah, entah itu pemerintah daerah atau pemerintah pusat, dapat dikatakan baik apabila mereka memiliki visi strategis jauh ke depan dengan mengedepankan publik (tepatnya manusia) sebagai orientasi pembangunan yang hendak dibangun dan bentuknya.

Merujuk pada paparan *good governance* seperti di atas, maka dapat disimpulkan bahwa tata-pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah sebuah tata pemerintahan yang dikembangkan atas dasar prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, partisipasi, responsivitas, kesamaan dimuka hukum, keadilan, dan orientasi pada konsensus. Dan sebaliknya, sebuah tata-pemerintahan yang buruk (*bad governance*) adalah sebuah pemerintahan yang diselenggarakan dengan mengabaikan nilai-nilai di atas, yakni sebuah pemerintahan yang terselenggara dengan menghamburkan sumber daya, gagal memenuhi kebutuhan masyarakat, tidak melibatkan para stakeholders, melakukan diskriminasi etnis, gagal menjamin kepastian hukum, serta gagal melembagakan konsensus sebagai tradisi penyelesaian konflik yang berkembang di masyarakat.

Selain itu, hal-hal seperti patologi birokrasi dapat diperbaiki dengan adanya perubahan struktur birokrasi yang lebih adaptif dan lebih ramping. Jabatan struktural dirampingkan dan dialihfungsikan menjadi jabatan-jabatan fungsional, khususnya di lembaga non-teknis. Perubahan atas *mind-set* akan berguna dalam konteks perubahan budaya birokrasi yang selama ini mengakar kuat dalam organisasi pemerintahan, serta, terakhir, diberlakukannya kontrol multi-muka sebagai bentuk atau pola pengawasan baru.

Dalam konteks Pilkada, pendidikan politik pada warga dalam rangka membentuk pemilih (*voters*) rasional yang bertanggung-jawab menjadi sangat penting halnya. Yang dibutuhkan oleh negara ini bukan hanya seorang

pendukung (*supporter*), tetapi pemilih (*voters*). Selama ini pemilih nihil dalam sistem politik kita. Seorang pemilih dapat melakukan kontrol terhadap pemerintahannya. Bahkan ia dapat melakukan penggugatan (*class action*) pada politisi yang didukungnya. Karena itu penyalahgunaan wewenang dan jabatan dapat direduksi dengan adanya pemilih rasional.

Terakhir, menghilangkan distorsi antara formulasi dan implementasi atas perencanaan yang telah ditetapkan perlu dilakukan pemahaman kembali atas hakikat kebijakan yang sejati. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan pasca-penetapan keputusan-keputusan politik atau penetapan rencana pembangunan oleh lembaga non-teknis, seperti: menjalin komunikasi yang intensif, koordinasi yang kuat antara lembaga non-teknis dan lembaga-lembaga teknis lainnya agar apa yang direncanakan dapat terealisasi dalam implementasi kebijakannya, hingga ketersediaan sumber-sumberdaya yang dibutuhkan untuk merealisasikan konten kebijakan itu sendiri. Selain itu, pemahaman akan konteks di daerah, kultur yang secara sosiologis-antopologis mempengaruhi, kepentingan-kepentingan elite lokal yang melingkupi, dll. menjadi “hal-hal lain” yang perlu dicermati secara hati-hati. Karena seperti kita ketahui bahwa pembangunan adalah perubahan sosial yang direncanakan, dan perubahan yang direncanakan tersebut, sedikit-banyaknya, akan mempengaruhi “kepentingan-kepentingan lokal” yang tidak pernah dipikirkan sebelumnya dalam perencanaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung dan Puslit KP2W Unpad.
- Anderson, James E.. 1984. *Public Policy-Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Bryant, Coralie, and Louise G. White. 1982. *Managing Development in the Third World*. Colorado: Westview.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Dye, Thomas R.. 1995. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Newman, Bruce (ed.). 1999. *Handbook of Political Marketing*. California: Sage Publication
- UNDP. 2001. "Putting People First: A Compact for Regional Decentralization". Indonesia Human Decentralization Report 2001/02. [www.UNDP.or.id/publication/indr/o2].