

SIGNIFIKANSI UU PEMERINTAHAN DAERAH DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Oleh: Florentinus Sudiran³

Abstract

The major spirit of the regional autonomy laws of 1999 and 2004 is to empower local potencies. The content and implementation of the laws, however, is perceived to be incompatible to the efforts of promoting people's engagement in the development processes. The autonomy of arranging household affairs, in fact, goes primarily to and conducted by local authorities. Consequently, the laws have failed to realize the idea of community-centered local government. In the future, therefore, public participation should be reconfirmed not as political opportunity offered by government's compassion, but as basic service embedded in the government's functions. Based on theoretical framework, this paper elucidates how could regional autonomy law be an enabling instrument of advancing public participation.

Keyword: pemerintahan daerah, partisipasi publik

Pendahuluan

Walaupun UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004, namun dirasakan masih memiliki kelemahan yang cukup mendasar. Dalam hal ini, pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan kedua UU Pemerintahan Daerah tersebut harus diakui tidak dengan serta merta mampu menangkap aspirasi masyarakat di daerah. Berbagai persoalan bermunculan dari konflik antar masyarakat daerah atau antar pemerintah daerah, konflik antar pemerintah daerah dengan pemerintah propinsi, dan konflik antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Disisi lain harus diakui pula bahwa dewasa ini terdapat indikasi adanya permasalahan yang bersumber dari perilaku orang-orang dalam tubuh Pemerintahan Daerah. Secara empirik telah banyak terungkap berpindahnya korupsi, kolusi dan nepotisme yang selama ini lebih dimonopoli pusat, kini telah mewabah ke daerah. "Transfer KKN" ini bahkan dirayakan sebagai *shared corruption* ketimbang upaya memberikan kesejahteraan dan kualitas layanan publik kepada masyarakat. Permasalahan tadi jelas telah mengusik rasa keadilan, kejujuran, transparansi, akuntabilitas, efektifitas dan efisien yang jauh dari semangat reformasi yang justru diemban oleh UU tersebut.

Masalah ini bisa saja bermula dari implementasi yang kurang baik (*bad implementation*) maupun berasal dari proses penyusunan dan isi UU itu sendiri yang kurang baik (*bad formulation and bad substance*) karena mengandung berbagai kelemahan yang sulit

³ Drs. Fl. Sudiran, S.Pd., M.Si., Pembantu Rektor III Untag Samarinda; Lektor Kepala pada Fisipol Untag Samarinda; tenaga pengajar DPK Kopertis XI Kalimantan; Kandidat Doktor Administrasi pada Universitas 17 Agustus Surabaya.

diimplementasikan secara optimal. Mengingat masih adanya kelemahan pada UU Pemerintahan Daerah, maka tulisan ini mencoba mengurai pokok permasalahannya, untuk kemudian mengajukan beberapa strategi yang dapat diterapkan untuk mendorong partisipasi masyarakat yang lebih optimal guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Posisi Masyarakat Dalam Sistem Desentralisasi

Pengertian desentralisasi menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema (dalam Hussein, 2000)⁴ merupakan “*the creation or strengthening – financially or legally – of sub national units of government, the activities of which are substantially outside the direct control of central government*”. Sementara itu Mawhood (1983)⁵ mengungkapkan bahwa desentralisasi merupakan: “*the creation of bodies separated by law from the center, in which local representatives are given formal power to decide on a range of public matters. Their political base is locality ... Their area of authority is limited, but within that area their right to make decisions is entrenched by law and can only be altered by new legislation. They have resources which, subject to the stated limits, are spent and invested at their own discretion*”.

Dengan membandingkannya dengan apa yang dituangkan dalam UU Pemerintahan Daerah (No 22/1999 dan No. 32/2004), maka dapat dimengerti mengapa pengertian desentralisasi menjadi kurang lengkap karena ia seharusnya tidak sekedar penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI. Aspek pembentukan (*creation*) daerah otonom tidak termasuk dalam pengertian yang termaktub dalam pasal 1 butir e tersebut. Sedangkan hal lain yang menyangkut rangkaian pengertian desentralisasi sudah cukup baik.

Untuk memahami dengan benar makna daerah dan pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi dalam UU tersebut maka perlu ditelaah makna dari *local government*. Istilah tersebut sebenarnya dapat dicerna dalam tiga pengertian yakni:

1. Daerah sebagai struktur yang seringkali diartikan pula sebagai *local authorities*. Struktur ini mengacu pada dua organ yakni *council* (DPRD) dan *mayor* (kepala daerah: Bupati/Walikota). Dalam konteks ini, *local government* diartikan sebagai pemerintah daerah.
2. Mengacu pada fungsi yang menjadi kewenangan atau urusan pemerintah daerah, kewenangan yang dijalankan berasal dari pemerintah pusat (untuk negara kesatuan) atau dari pemerintah negara bagian (untuk negara federal). Kewenangan inipun berasal dari fungsi-fungsi pemerintah (eksekutif), bukan dari fungsi di luar kewenangan pemerintah. Masalah krusial dalam UU Pemerintahan Daerah yang menyangkut pengertian ini adalah perubahan prinsip dari *ultra vires doctrine* menjadi *open-end arrangement* secara drastis. Meski prinsip kedua ini dinilai lebih ideal, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan persiapan, kehati-hatian, dan manajemen perubahan yang baik sehingga tidak menimbulkan pergolakan psikologis, politis, dan manajeral. Masalah yang dihadapi di Indonesia mengenai perubahan prinsip secara drastis ini, oleh Jun Ma dan Bert Hofman (dua ekonom senior *Poverty Reduction Economic Management*, PREM) dianggap sebagai contoh yang tidak perlu ditiru oleh negara-negara lain di dunia bila menginginkan desentralisasi (Makarim, 2001)⁶. Mereka mengungkapkan bahwa jangan sekali-kali merinci kewenangan pusat dan menyerahkan sisanya tanpa dirinci kepada daerah.
3. Mengacu pada daerah otonom, yakni kesatuan masyarakat hukum yang berada pada batas-batas wilayah tertentu. Sebagai kesatuan masyarakat hukum maka daerah otonom merupakan subyek hukum. Dalam konteks ini maka yang menerima pelimpahan

⁴ Hoessein, B. 2004. “Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah”

⁵ Mawhood, P. 1983. *Local Government in the Third World: the Experiences of Tropical Africa*

⁶ Makarim, N.A. 2001. “Butuh ‘Good Governance’ Dikasih Otonomi”

kewenangan pemerintah tertentu pada hakekatnya adalah kesatuan masyarakat hukum ini. Merekalah yang sebenarnya menjadi subyek dari pemerintah daerah, sehingga partisipasi dan kontrolnya atas penyelenggaraan pemerintah daerah bersifat mutlak.

Guna memahami posisi masyarakat sebagai *stakeholder* utama dan pertama dalam *local government*, maka sebaiknya dilihat asal-usul penyebutan istilah bagi nama daerah dalam tradisi barat. Awal mula sebutan daerah otonom ini berasal dari Yunani Kuno dan Romawi, *Koinoters (community)* dan *demos (people* atau *district)* adalah nama dari pemerintah daerah Yunani saat ini. *Municipality* dan variannya berasal dari hukum administrasi Romawi Kuno, *Municipium*. *City* berasal dari bahasa Romawi *civitas*, yang merupakan turunan *civis (citizen)*. *County* berasal dari *comitates* turunan dari kata *comes (count)*, yakni kantor dan pejabat kekaisaran (Norton, 1994).

Di Eropa, *burg, borough, dan bourg* (dalam bahasa Perancis) berakar dari bahasa Jerman *bergen*, yang berarti berlindung atau bersembunyi. *Town* berasal dari bahasa Inggris kuno *tun*, yang berarti bahasa berpagar, atau dari Bahasa Jerman *stadt* yang bermakna tempat atau kediaman. *Cite* atau *city* berdenotasi penampungan besar yang memiliki hak istimewa tertentu. *Town, borough, dan city* semula semuanya berdenotasi yang di bentengi tempat penduduk lokal dapat berkumpul ketika berada di bawah ancaman. Selain itu, istilah Jerman untuk *local government* adalah *gemeinde* atau istilah Belandanya adalah *gemeente* yang keduanya bermakna *common*. Secara sosiologis, ia berarti *community* yakni entitas kolektif yang didasarkan pada kebertetanggaan di dalam batas-batas tertentu sehingga warganya memandang diri mereka berbeda dengan komunitas lainnya. Istilah *gemeinde* (Jerman), *gemeente* (Belanda), *municipio* (Spanyol) dan *commune* (di negara-negara Skandinavia dan Perancis) bermakna masyarakat sebagai subyek hukum yang memilih satu dewan yang mengambil keputusan atas urusan-urusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat.

Dengan mencerna makna *local government* sebagaimana dijelaskan diatas maka dapat dimengerti bahwa wewenang diberikan kepada daerah otonom (yang berarti kesatuan masyarakat hukum). Wewenang tersebut artinya kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dari kewenangan tersebut dilakukan daerah yang meliputi pemerintah daerah beserta perangkatnya dan DPRD. Akan tetapi dalam UU ini DPRD tidak dimasukkan sebagai pemerintah daerah. Hal ini merupakan kejanggalan yang bersifat historis (Hoessein, 2004)⁷. Sebab, pemerintah daerah mempunyai dua tugas, bukan saja yang bersifat mengatur (atau *regeling* dalam bahasa Belanda yang bermakna *policy making*), namun juga mengurus (atau *bestuur* dalam bahasa Belanda yang bermakna *policy executing*).

Mengacu pada keseluruhan kandungan makna ini, maka wajarlah jika *local authorities are not only providers of services, they are also political institutions for local choice and local voice* (Leach, et al, 1994)⁸. Leach juga memberikan gambaran mengenai karakteristik organisasi pemerintah daerah sehingga membedakannya dengan yang lain, yakni ia didasarkan pada pemilihan lokal yang merupakan subyek dari akuntabilitas publik, ia memperoleh penghasilan dari perpajakan baik yang berupa *local taxation* maupun *grants from central government*, ia merupakan organisasi *multi-purpore* yang menyediakan tidak sekedar satu tetapi beragam, ia merupakan ciptaan dari satu statuta dimana tugas-tugas tertentu di dasarkan, ia memperoleh identitas dan wilayah tanggungjawabnya, dan ia juga merupakan *multi-contract organizations* di dalam wilayah tanggung jawabnya.

Dari uraian di atas, makin jelaslah bahwa UU Pemerintahan Daerah mengandung

⁷ Hoessein, B. 2004. "Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah" Jakarta: Universitas Indonesia

⁸ Leach, S., Stewart I., & Walsh, K. 1994. *The Changing Organization and Management of Local Government*

kelemahan pokok yang menyangkut kesatuan masyarakat hukum setempat, dimana daerah otonom sebatas hanya didefinisikan tetapi tidak mendapat porsi yang mencukupi dalam regulasi tersebut. Kebijakan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah tersebut sangat kurang menyentuh peran dan fungsi masyarakat meskipun merekalah yang sebenarnya tujuan utama otonomi. Selain tidak didefinisikan, peran masyarakat juga tidak dimunculkan seolah-olah ia hanya sekedar obyek dan penyelenggaraan otonomi daerah. Sebagai subyek, seharusnya masyarakatlah yang mengatur dan mengurus kewenangan yang diberikan kepadanya yang dalam operasionalisasinya dijalankan oleh *local authorities*. Mekanisme bagaimana keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan daerah juga tidak nampak dalam UU tersebut.

Kecenderungan yang nampak selama ini adalah adanya pergeseran kekuasaan dari Kepala Daerah ke DPRD dari berbagai hal yang menyangkut pemerintahan daerah menyebabkan fungsinya lebih dominan dibanding kepala daerah beserta perangkatnya. Semula hal ini di maksudkan sebagai upaya pengejawantahan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah dalam bentuk demokrasi perwakilan. Namun perilaku tidak bertanggung jawab dari sebagian besar anggota DPRD telah menganggangi hakekat demokrasi perwakilan. Selain itu, demokrasi perwakilan juga bukanlah bentuk yang sesungguhnya dan satu-satunya dari partisipasi masyarakat.

Kecenderungan lainnya adalah adanya kontrol terhadap perilaku keputusan dan kebijakan DPRD, baik sebagai institusi maupun individu. Kepala Daerah bisa dikontrol oleh DPRD (pasal 18 dan 19) namun DPRD tidak dikontrol oleh siapapun. Untuk menutupi kelemahan ini beberapa pejabat yang membidani kelahiran UU tersebut mengungkapkan bahwa kontrol diberikan oleh masyarakat dalam wujud memilih dan tidak memilih kembali wakilnya dalam pemilu mendatang. Pernyataan ini tentu bersifat naif karena mengandung makna bahwa keterlibatan publik hanya berlaku dalam setiap pemilu belaka tidak mencakup proses penyelenggaraan pemerintah. Hal ini memperlihatkan bahwa kontrol hanya bisa disalurkan lewat mekanisme tunggal dan berlangsung dalam periode lima tahun sekali. Dalam konsep *community-centred government*, situasi ini jelas tidak memadai.

Partisipasi Publik

Partisipasi publik dapat terjadi bila ada demokrasi. Selama ini, partisipasi publik sulit terealisasi, pemerintah daerah seringkali lebih dipengaruhi oleh kepentingan pembangunan industri dan pelobi-pelobi bisnis. Biasanya masyarakat baru bereaksi keras jika ada sesuatu yang dipandang sangat bertentangan dengan kepentingan publik yang lebih luas. Seharusnya masyarakat mempunyai hak agar baik pejabat yang terpilih maupun birokrasi mengakui partisipasi sebagai cara yang absah untuk menjamin bahwa perubahan yang berlangsung tidak menguntungkan kelas tertentu diatas penderitaan kelompok masyarakat lainnya.

Partisipasi publik dapat di definisikan sebagai *the continued active involvement of citizens in making the policies which affect them* (Antoft & Novack, 1999)⁹. Terjadi perubahan pandangan masyarakat terhadap partisipasi. Kini, masyarakat tidak lagi memandang partisipasi publik sebagai sebuah kesempatan yang diberikan oleh pemerintah karena kemurahan hatinya. Partisipasi lebih dihargai sebagai suatu layanan dasar dan bagian integral dari *local governance*. Dalam *citizen-centred government*, partisipasi publik merupakan alat bagi upaya mendorong dan memperkuat *good governance*. Secara filosofis, jalannya pemerintahan berfokus pada tanggung jawab masyarakat. Istilah partisipasi publik kini juga berarti keterikatan (*engagement*) publik secara aktif dan di sengaja tidak hanya dalam proses pemilihan umum, tetapi juga dalam pembuatan keputusan kebijakan publik atau

⁹ Antof, K. & Novack J, 1999. *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*.

dalam penyusunan arahan strategis lainnya.

Partisipasi publik seyogyanya tidak dilihat hanya dalam sekali atau serangkaian kejadian, tetapi dilihat dalam penentuan berbagai hal penting secara bersama-sama antara politisi, administrator, kelompok kepentingan, dan warga (Graham & Philips, 1999)¹⁰. Pada dasarnya tujuan partisipasi publik sangatlah beragam yakni meliputi berbagai informasi, akuntabilitas, legitimasi, pendidikan, pemberdayaan masyarakat dan berbagai kekuasaan secara nyata.

Beberapa karakteristik dasar dari partisipasi dalam pemerintahan daerah telah dijelaskan oleh Philips dan Graham (1999) setelah menyimpulkan beberapa studi tentang partisipasi publik dalam *local governance*. Karakteristik tersebut meliputi partisipasi publik melibatkan warga dalam keseluruhan proses pemilihan pada tingkatan minimum; partisipasi publik melibatkan interaksi dan komunikasi dua arah yang diikuti dengan potensi untuk mempengaruhi keputusan kebijakan dan *outcome*-nya; serta partisipasi publik melibatkan individu dan kelompok, baik yang bersifat *ad hoc* maupun *stakeholders* permanen partisipasi publik lebih berupa seni ketimbang ilmu karena ia berpijak pada dua realitas, yakni realitas politik (terjadi dalam lingkungan politik) dan realitas birokrasi (berada dalam konteks antar pemerintahan).

Partisipasi publik dapat berlangsung dalam beberapa area pengambilan keputusan (Burns, et. al. 1994)¹¹ yakni *pertama*, praktek operasional yang menyangkut perilaku dan kinerja pegawai dalam institusi publik. Isu-isu yang berkaitan dengan aspek lainnya dalam kualitas pelayanan publik, keterandalan dan keteraturan pelayanan, fasilitas bagi pengguna jalan dengan kebutuhan tertentu dan lain sebagainya. *Kedua*, keputusan pembelanjaan yang berkaitan dengan anggaran yang didelegasikan, anggaran yang menyangkut modal besar, sampai pada anggaran pendapatan menyeluruh yang mencakup gaji pegawai dan biaya rutin bagi kantor tertentu dan pemeliharannya, termasuk peningkatan pendapatan melalui peningkatan pajak lokal. *Ketiga*, pembuatan kebijakan yang menyangkut tujuan-tujuan strategis dalam pelayanan tertentu, rencana strategis bagi pembangunan kawasan dan fasilitas tertentu, dan prioritas pembelajaran dan keputusan alokasi sumber daya lainnya.

Berbagai bentuk partisipasi publik dalam pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman berbagai negara di dunia telah di jelaskan oleh Norton (1994)¹² yang berkisar pada beberapa hal. *Pertama*, referenda bagi isu-isu vital di daerah dan penyediaan peluang inisiatif warga untuk memperluas isu-isu yang terbatas dalam referenda. *Kedua*, melakukan desentralisasi di tingkat kota (*decentralization in cities*) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. *Ketiga*, konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan. mereka. Dan yang *keempat* adalah partisipasi dalam bentuk sebagai anggota yang dipilih semakin banyak anggota dewan yang dipilih secara proporsional jumlah penduduk maka semakin tinggi partisipasinya. Semakin kecil rasio anggota dewan dibandingkan dengan jumlah penduduk maka semakin besar derajat partisipasinya. Meski demikian rasio tersebut bervariasi antar daerah di seluruh dunia bergantung pada kondisi masing-masing,

Dalam kerangka yang berbeda, Antift den Novack (1998) juga mengungkapkan berbagai bentuk partisipasi yang bisa dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya bisa berlangsung secara simultan untuk

¹⁰ Philips, S.D & Graham K.A. 1998. "Conclusion: From Public Participation to Citizen Engagement". Dalam Graham K. A & Philips, S.D., eds. *Citizen Enggement: Lessons in Participation from Local Government*

¹¹ Burns. D. Hambleton R., & Hoggett P. 1994. *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*.

¹² Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*.

memberikan kesempatan bagi penduduk untuk menikmati akses partisipasi yang lebih besar karena tidak semua penduduk pada waktu yang bersamaan, di tempat yang sama, dengan kepentingan yang sama dapat berpartisipasi secara langsung dan bersama-sama. Ada kendala waktu, tenaga, dan sumber daya lainnya yang membatasi partisipasi masyarakat. Bentuk-bentuk partisipasi tersebut meliputi *electoral participation*, *lobbying getting on council agenda*, *special purpose bodies* dan *special purpose participation*.

Namun demikian, proses mewujudkan partisipasi publik dalam pemerintahan daerah bukanlah hal yang mudah, terutama di negara-negara sedang berkembang yang baru keluar dari rezim tirani. Masyarakat belum terbiasa dengan partisipasi aktif dan sukarela, atau mereka masih terbiasa dengan *mobilized participation*. Upaya pemberdayaan merupakan hal krusial yang harus dilakukan, Stoker (1991)¹³ menuntut agar *local authorities* harus membuka diri disertai dengan penguatan *local interest groups*, pendekatan struktural dan kultural harus dilakukan dalam hal ini.

Sementara itu Burns et. al. (1994) justru memulainya dari pemberdayaan masyarakat dengan mengajukan jenjang pemberdayaan warga, lalu ditingkatkan menjadi partisipasi warga, dan terakhir sampai pada kontrol oleh warga (*citizen control*). Jenjang non-partisipasi terlibat dari bentuk layanan pemerintah daerah kepada warga yang dimulai dan anak tangga *civic type*, *cynical consultation*, *poor information* sampai *customer care*.

Keterlibatan warga lebih tinggi lagi ada pada jenjang partisipasi warga yang di mulai dan anak tangga pelayanannya, berupa *high quality information*, *genuine consultation*, *effective advisory board*, *limited decentralized decision making*, *partnership*, sampai yang tertinggi adalah *delegated control*. Tingkat pemberdayaan warga tertinggi justru terletak pada jenjang kontrol oleh warga, yang dimulai dari anak tangga *entrusted control* sampai puncaknya yaitu *interdependent control*.

Selanjutnya, Burns et.al., menambahkan bahwa tiga jenjang pemberdayaan warga beserta anak tangganya tersebut dimaksudkan untuk memperjelas saja kondisi yang dimungkinkan. Bisa jadi, kondisi sebenarnya bisa lebih sederhana ataupun lebih rumit dan kerangka tersebut, selain itu realisasi yang kompleks dan partisipasi warga bisa bervariasi antara institusi publik yang satu dengan yang lainnya sesuai dengan tuntutan situasi dan kebutuhan yang aktual.

Jenjang dan anak tangga pemberdayaan tersebut tidak mesti harus diperlakukan sebagai cara *prescriptive* dalam meningkatkan derajat pemberdayaan publik. Ia juga tidak perlu diperlakukan sebagai cara bertahap yang harus dilampaui satu persatu untuk capai anak tangga tertinggi. *Interdependent control*, sesuai dengan situasi dan prinsip kehati-hatian, maka melompati anak tangga pada antar jenjang bisa dilakukan sepanjang memungkinkan sesuai dengan kesiapan institusi. Setiap organisasi publik seyogyanya berupaya mencapai jenjang yang tertinggi untuk meningkatkan keberdayaan dan keterlibatan publik dalam pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka menjadi jelas mengapa partisipasi publik yang tertuang secara implisit dalam UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/2004 ternyata sangat terbatas dan membatasi. Masyarakat lainnya sebatas berinteraksi dengan politisi di DPRD yang harus menampung (termasuk memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat) dan menindaklanjuti (termasuk memfasilitasi tindak lanjut) aspirasi daerah dan masyarakat. Tidak ada penjelasan mengenai mekanisme yang bisa dijadikan pedoman dan jaminan bagi pengakuan dan terselenggaranya partisipasi. Siapa yang boleh dan harus terlibat, bagaimana bentuk keterlibatannya, apa konsekuensi keterlibatannya, apa yang harus dilakukan DPRD dan kepala daerah beserta perangkatnya, apa sanksi atas kelalaian dalam pengabdian partisipasi publik, apa hak dan kewenangan publik atas pejabat yang dipilihnya, dan lain sebagainya.

¹³ Stoker, G. 1991. *The Politics of Local Government*

Dengan menimbang perbandingan bobot *policy content* yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa ada pengakuan yang nyata bahwa *stakeholders* utama dalam pemerintah daerah adalah masyarakat. Tampaknya pengakuan lebih berat timbangannya pada pemerintah daerah, baik itu DPRD maupun kepala daerah beserta perangkatnya. Bentuk partisipasi yang dinyatakan secara implisit hanyalah sekedar masukan bagi pengambilan keputusan dan keluhan untuk menyatakan kebutuhan, namun demikian, mekanismenya pun tidak jelas.

Terdapat dua metode utama partisipasi yang diakui oleh UU tersebut, yakni *Pertama* masuknya anggota masyarakat sebagai *elected member* dari DPRD dan kepala daerah, serta yang *kedua* desentralisasi kepala unit yang lebih rendah yakni Desa. Untuk partisipasi bentuk pertama anggota DPRD yang dimaksudkan untuk mewakili kepentingan konstituennya, karena ternyata sistem pemilu yang dipergunakan mereka lebih berperan sebagai kepanjangan tangan partainya. Sekali lagi, wujud partisipasi warga melalui *elected member* ini disinyalir telah gagal dan tetap menempatkan warga pada posisi lemah dalam menyalurkan aspirasi dan tuntutan lokalnya dalam pemerintah daerah.

Desentralisasi pada tingkatan desa, sebenarnya bukan satu-satunya cara dalam desentralisasi di dalam pemerintah daerah (*decentralization in cities*). Kebijakan mengenai pemerintah desa dalam UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/2004 ini dianggap lebih demokratis dan partisipatif ketimbang yang diatur dalam UU No. 5/1974. Tetapi masalah baru muncul, yakni nilai-nilai demokrasi lokal yang hidup secara tradisional kini telah rusak karena uniformitas yang dilaksanakan dalam kebijakan pemerintah desa masa orde baru tersebut, sampai kini memang masih dibutuhkan oleh banyak kajian lagi yang menyangkut bagaimana desa-desa adat terutama diluar jawa mampu merevitalisasi kembali potensi lokalnya sesuai dengan peluang yang diberikan oleh UU tersebut. UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/2004 tidak memberikan ruang lain bagi tumbuhnya partisipasi publik. Tidak ada tempat bagi partisipasi publik. Tidak ada tempat bagi partisipasi dalam tahapan implementasi apalagi kontrol terhadap pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Apa yang diungkapkan oleh Gubernur Sutiyoso bahwa ia memiliki aparat yang terbatas dalam upaya menghadapi perjudian membuktikan bahwa cara berpikir pemerintah daerah hanya didasarkan pada kekuatan perangkat daerah ketimbang melibatkan masyarakat. Dalam implementasi kebijakan atau upaya menyelesaikan persoalan masyarakat padahal masalah perjudian itu pada hakekatnya adalah masalah pemerintah daerah. Pemerintah daerah berfungsi untuk menjalankan urusan dan kewenangan masyarakat setempat, sehingga ia merupakan bagian dari masyarakat bukan unsur yang terpisah dari masyarakat

Paradoks Partisipasi

Penyebab utama dari salah persepsi mengenai *stakeholders* pemerintahan daerah tidak lain berasal dari kelemahan UU Pemerintahan Daerah itu sendiri. Ia memang tidak memberikan test mamadai guna menjelaskan posisi masyarakat dan bagaimana ia berperan dalam pemerintah daerah. Mengharapkan masyarakat secara otomatis berpartisipasi jelas merupakan kesalahan besar karena partisipasi publik memang tidak secara alamiah datang dengan sendirinya dalam urusan pemerintahan (Graham & Philips, 1998). Sementara itu, mengharapkan birokrasi pemerintah daerah secara sukarela meningkatkan partisipasi publik juga tidak mungkin, karena pada hakekatnya ada perbedaan besar antara birokrasi dengan partisipasi.

Ada paradoks partisipasi ketika ia dikaitkan dengan hubungan antar birokrasi dengan masyarakat, keputusan birokrasi memberikan peluang kepada para pejabat untuk mengabaikan keberadaan publik tertentu ketika ia memberikan "hak istimewa" kepada publik lainnya. Seringkali badan-badan publik berusaha menghindari penemuan publik tertentu dalam aktivitas partisipasi dengan menggunakan prosedur tertentu sehingga

mengakomodasikan kepentingan publik yang satu dengan yang lainnya. Keputusan mengenai publik yang mana yang harus dilibatkan merupakan hal krusial dalam partisipasi publik. Ada *trade-off* antara partisipasi publik yang bersifat intensif dengan yang bersifat ekstensif. Isu publik yang mana yang harus menggunakan sifat yang satu sementara isu lainnya menggunakan sifat lainnya juga merupakan persoalan yang pelik.

Penentuan secara serampangan pilihan prosedur dan sifat partisipasi jelas menentukan makna dan derajat partisipasi itu sendiri bagi publik. Jika penentuan itu tidak diatur secara jelas dalam kebijakan pemerintah daerah maka akibatnya akan memungkinkan tidak terselenggaranya partisipasi terjadi dengan sendirinya adalah paradoks antara karakteristik partisipasi dengan birokrasi. Partisipasi menuntut syarat adanya keterbukaan, fleksibilitas, responsifitas sementara disisi lain birokrasi tradisional dibangun di atas landasan hirarkhi dengan otoritas yang mengalir dari atas ke bawah, adanya kerahasiaan (*secrecy*), otonomi profesional, dan perencanaan rasional yang lebih menghargai informasi teknis dan ilmiah ketimbang pengetahuan populis yang dimiliki oleh publik.

Jika kita melihat kondisi birokrasi di Indonesia, maka kita sadar bahwa karakteristik tradisional seperti di atas masih melekat, jadi sulit bagi kita berharap bahwa partisipasi tanpa di dasarkan dari didukung secara eksplisit pada, kebijakan yang jelas dalam UU pemerintahan daerah akan berjalan dengan sendirinya secara alamiah. Sehingga wajar apabila terjadi salah kaprah yang sangat fatal ketika desentralisasi dianggap sebagai pelimpahan kewenangan dari elit kekuasaan di tingkat pusat kepada elit-elit lokal. Akibatnya, munculnya raja-raja kecil di daerah yang dengan kekuasaan dan kelihaiannya lebih menonjolkan kekuasaannya kepada rakyat daripada mendengarkan aspirasi rakyatnya. Fenomena bahwa lebih banyak pemerintah daerah yang lebih bernafsu menggenjot pendapatan asli daerah ketimbang memberikan pelayanan ke pemerintah masyarakatnya merupakan konsekuensi dari ketidak berdayaan masyarakat untuk berpartisipasi dan melakukan kontrol terhadap pemerintah daerahnya.

Menuju Model Partisipatif

Untuk memperbaiki carut marut pelaksanaan pemerintahan daerah maka tidak ada jalan lain kecuali merevisi kebijakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan model pemerintahan daerah yang sesuai dengan pemerintahan yang berorientasi pada masyarakat dalam pelayanan publik. Model yang ada saat ini sudah tidak lagi memadai dalam merespons kebutuhan masyarakat dan menyelesaikan kompleksnya persoalannya UU 22/1999 jo. UU No. 32/2004 telah melakukan upaya desentralisasi namun ia belum mengubah model *traditional bureaucratic authority* dalam pemerintah daerah. Orientasi pelayanan publik masih lebih berat kepada pemerintah daerah ketimbang kepada masyarakat.

Ciri dari model ini adalah bahwa pemerintah daerah bergerak dalam kombinasi tiga faktor yaitu: *pertama*, penyediaan barang dan pelayanan publik lebih banyak dilakukan oleh sektor publik (*strong public sector*). *Kedua*, peran pemerintah daerah sangat kuat (*strong local government*) karena memiliki cakupan fungsi yang luas, mode operasi yang bersifat mengarahkan derajat otonomi yang sangat tinggi, dan tingkat kendali eksternal yang rendah. *Ketiga*, pengambilan keputusan dalam pemerintah daerah lebih menekankan pada demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Jika ditelaah dengan seksama bagaimana profit pemerintah daerah menurut UU 22/99 maka disadari bahwa kebijakan pemerintah daerah ini menganut model *traditional bureaucratic authority*. Sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang makin meningkat, tuntutan yang lebih terbuka, serta perkembangan globalisasi yang memicu peningkatan yang lebih cepat lagi dalam kebutuhan dan tuntutan akan layanan publik, maka model birokrasi tradisional tersebut dianggap tidak lagi memadai. Untuk itu diperlukan suatu model baru yang mampu beradaptasi dengan tuntutan perubahan ini. Model yang mampu menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat serta merespon berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.

Leach Stewart & Walsh (1994) telah mengungkapkan alternatif perubahan dari model *traditional bureaucratic authority* tersebut menuju tiga model alternatif yang dinilai lebih ideal, yakni *residual authority*, *market-oriented enabler*, dan *community-oriented enabler*. Ketiga model ini bermuara pada konsep yang sama yakni *enabling authority*. Konsep ini sangat memusatkan perhatian pada pemisahan antara produksi dengan penyediaan layanan. Ia berkaitan pula dengan upaya menemukan cara baru dalam pemberian layanan melalui agen-agen di luar pemerinthan daerah itu sendiri. Dalam sentuhan makna seperti ini, maka konsep *enabling* ini senada dengan beberapa prinsip yang dikemukakan oleh Osborne dan Gebler (1992)¹⁴ dalam bukunya yang sangat terkenal *Reinventing Government*, yakni *steering rather than rowing*, *empowering rather than serving*, *injecting competition into service delivery*, *transforming rule-driven organizations*, *customer driven government* dan *market-driven government*.

Inti dari kandungan konsep *enabling* diungkapkan Michael Clarke dan John Stewart (1989) yang diikuti oleh Leach, Stewart, dan Walsh (1994: 235) adalah *strengthening the capacity for self-governance within a local community Using whatever resources and channels (internal or external) seem most appropriate*. Titik awal dari konsep *enabling* adalah indentifikasi kebutuhan masyarakat, lalu pemerintah daerah mempergunakan kekuatannya (termasuk kepemimpinan jaringan kerja, pengaruh) untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

The residual enabling authority menggabungkan penekanan pada strong market dengan pemerintah daerah yang lemah dan berdiri di atas bentuk demokrasi yang netral baik bentuk *representative democracy* maupun *participatory democracy*. Istilah residu mengacu pada posisi pemerintah daerah sebagai *provider of last resort*, yang bertanggung jawab pada pelayanan yang terbatas saja, yakni pelayanan yang tidak dapat disediakan secara langsung oleh pasar swasta maupun mekanisme lainnya. Konsep enabler-nya berupa pemerintah daerah di harapkan membuat spesifikasi layanan publik, lalu meng-*contracting out* kepada kontraktor swasta atau bila tidak memungkinkan kepada badan internal pemerintah daerah lainnya, lalu memonitor kinerja kontraktor tersebut. Dalam hal ini, dasar ideologinya adalah bahwa pasar diyakini sebagai mekanisme yang paling efisien dan efektif dalam menyediakan barang dan layanan publik, dengan sedikit pengecualian dan regulasi yang terbatas.

The market-oriented enabling authority merupakan kombinasi dari penekanan pada *strong market*, dengan peran pemerintah daerah yang kuat, disertai penekanan pada demokrasi partisipatif. Seperti halnya model *residual authority*, model ini mengutamakan pasar dalam urusan pemerintah daerah, namun berbeda dalam starting-pointnya. Pemerintah daerah mempunyai peran yang kuat dan aktif dalam menentukan masa depan perekonomian di wilayahnya. Ia dipandang sebagai badan koordinasi dan perencanaan kunci bagi pembangunan otonomi daerah, dengan menyediakan mekanisme dan insentif sehingga perekonomian dapat berkembang. Hubungan antara pemerintah daerah dengan agen-agen perekonomian daerah dilihat sebagai proses dua arah, dengan tanggung jawab sosial ditekankan dan kesepakatan perencanaan antara pengemban dan pemerintah daerah ditekankan dan di negosiasikan secara aktif. Peran pemerintah daerah adalah memberanikan dan mendukung perusahaan swasta. Upaya-upaya yang dilakukan adalah dengan menegosiasikan kontrak yang memberikan manfaat maksimal bagi pemerintah daerah, peran utamanya justru terletak pada titik sentral dalam suatu jaringan eksternal, terutama sektor swasta dalam menyediakan barang dan memberikan layanan publik.

The community oriented enabling authority yang merupakan gabungan dari penekanan pada demokrasi partisipatif yang kuat, dan setidaknya-tidakaya ada di posisi tengah dalam hubungannya dengan weak or strong local governance, serta penekanan antara sektor publik dan pasar. Tujuan utamanya adalah memenuhi kebutuhan penduduk yang beragam

¹⁴ Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*

dengan menggunakan saluran penyediaan layanan apa saja (apakah itu penyediaan langsung pemerintah, sektor swasta, organisasi nirlaba, atau sekedar pengaruh belaka) yang dipandang paling tepat penekanannya terletak pada kebutuhan kolektif ketimbang perseorangan, pada penduduk daerah yang memiliki peran sebagai konsumen maupun pelanggan.

Model ini berimplikasi pada tuntutan adanya *participatory democracy* dan *community accountability*. Pemerintah daerah dituntut untuk *outward-looking*. Pada prinsipnya, model terakhir ini dapat berjalan baik dalam pemerintahan daerah yang kuat maupun lemah, atau dalam sektor publik yang kuat maupun pasar yang kuat. Namun demikian ia kurang sesuai dalam pemerintahan daerah yang lemah dengan pasar yang kuat seperti halnya residual model.

Di antara tiga model alternatif ini, maka model *community-oriented enabler* merupakan model yang paling sesuai bagi pemerintah daerah yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Alternatif pilihan organisasi internal pemerintah daerah yang cocok dalam model ini antara lain manajemen matriks, desentralisasi, departementasi berbasis wilayah (bukan basis profesi), dan kerjasama antar profesi. Diperlukan adanya *strategic center* yang kecil tapi berpengaruh. Seperti halnya dalam *market-oriented enabler*, dibutuhkan pula *political executive* yang kuat namun lebih memberikan ruang yang lebih besar bagi demokrasi partisipatif.

Strategi utama model ini adalah mengenali semua kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Pemerintah daerah tidak secara langsung memenuhi seluruh kebutuhan tersebut, kecuali dalam lingkup *strategic management* lalu aspek operasionalnya diserahkan kepada masyarakat. Masyarakat berpartisipasi dalam lingkup pengambilan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan *local advocacy*. Maksudnya adalah agar penyediaan layanan publik mengikuti kebutuhan dan preferensi masyarakat dengan membiarkan mereka menjalankan peran aktif semaksimal mungkin dalam penyediaan layanan publik. Yang dimaksud sebagai *local community* dalam penyediaan layanan publik ini tidak semata mata penduduk lokal tetapi juga meliputi agen-agen lokal seperti sektor swasta organisasi nirlaba, sektor publik lainnya dan sejenisnya.

Dengan memahami model ini, tampak bahwa tipe yang ideal bagi pemerintah daerah di Indonesia adalah *community-oriented enabler authority*. Pemerintah daerah seyogyanya telah mulai *outward looking* tidak lagi *inward looking* seperti selama ini. Kebutuhan nyata dalam pemerintah daerah adalah kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan internal pemerintah daerah sendiri. Keberadaan pemerintah daerah adalah untuk memenuhi dan mengurus fungsi lokal untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat.

Demokrasi partisipatif sebagaimana dituntut oleh reformasi juga hendaknya segera direalisasi dengan tidak mengalihkannya kepada demokrasi perwakilan yang manipulatif. Anggota dewan yang dipilih adalah mereka yang berjuang untuk kepentingan aspirasi konstituennya dan tidak memanipulasi aspirasi tersebut dengan lebih patuh kepada dan mendahulukan kepentingan partai. Rakyatlah yang sebenarnya memilih bukan semata-mata partai politiknya.

Untuk mewujudkan model ideal ini maka tidak ada jalan lain selain diperkuat melalui perundang-undangan mengenai pemerintah daerah. Berbagai macam persoalan yang muncul dan terus akan timbul dalam pemerintah daerah selama ini karena UU yang memuat kebijakan pemerintah daerah kurang mampu menyerap aspirasi yang sesungguhnya dari kehendak masyarakat. Guna mengatasi hal tersebut maka harus diselesaikan terlebih dahulu penyebab utamanya, yang tak lain berasal dari kebijakan pokok pemerintahan daerah. Dalam hal ini, implementasi UU Pemerintahan Daerah harus dilakukan dengan mengacu pada khittah desentralisasi dan konsep *local government*. *Pertama*, tentukan dan jabarkan secara jelas posisi masyarakat sebagai *stakeholders* utama dalam pemerintahan daerah. *Kedua*, jabarkan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan baik dengan menentukan area dan bentuk partisipasi, dan jenjang pemberdayaan, serta sifat dan cakupan keterlibatan.

Ketiga, selesaikan paradoks birokrasi dengan masyarakat melalui perubahan menuju model pemerintahan daerah *communityoriented enabler*.

Idealnya, hal ini tertuang sejak awal di dalam bentuk kebijakan setingkat UU guna menjamin efektivitas pelaksanaannya. Mengharapkan partisipasi berjalan dengan sendirinya sangatlah sulit karena memang terdapat paradoks alamiah yang menghambatnya. Sekali lagi memang diperlukan perubahan cara pikir yang fundamental mengenai posisi masyarakat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan tepat dilakukan karena tuntutan masyarakat yang semakin besar, perkembangan lingkungan global dan lokal yang terus berubah, serta kemampuan pemerintah daerah yang terbatas dalam memberikan layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Catatan Penutup

Persoalan serius yang berlangsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/2004 terutama berasal dari kebijakannya sendiri yang memang kurang sempurna. Sebagai konsekuensi dari proses pembuatan yang tergesa-gesa untuk memenuhi tuntutan keras reformasi pada masa itu, maka berbagai persoalan muncul. Kelemahan utama dari UU ini diantara terletak pada ketidakjelasan dalam mengatur posisi masyarakat dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam pemerintah daerah. Pengabaian potensi masyarakat ini berakibat pada meluasnya perasaan tidak terlibat masyarakat dalam pemerintah daerah sehingga membawa dampak serius terhadap efektivitas desentralisasi.

Oleh sebab itu, untuk menutupi berbagai kekurangan yang ada sekaligus meningkatkan efektivitas implementasi UU Pemerintahan Daerah, maka dibutuhkan perubahan pola pikir (*mindset*) sekaligus kesungguhan atau komitmen dari seluruh jajaran aparat pemerintah di tingkat Pusat dan daerah dengan didukung oleh *stakeholders* yang ada. Adanya sinergi diantara seluruh komponen ini diyakini akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, sehingga kinerja otonomi daerahpun dapat ditingkatkan secara optimal.

Daftar Pustaka

- Antof, K. & Novack J, 1999, *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University.
- Burns. D. Hambleton R., & Hoggett P, 1994, *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. Wndon: The Mac Milan Press.
- Hoessein, B. 2004, “Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah” Jakarta: Universitas Indonesia
- 2000, “Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah”. Jurnal Bisnis & Birokrasi No. 1. Vol. 1 Juli.
- 2002, “Evaluasi Yuridis Materi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah”. Forum Inovasi Vol 2 Maret-Mei.
- 2002, Kebijakan Desentralisasi. “Makalah dalam “Seminar Setahun Menyelesaikan Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia” diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Politik. Kosentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah. Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta 13 Maret.
- Leach, S., Stewart I., & Walsh, K, 1994, *The Changing Organization and Management of Local Government* London: MacMillan Press.
- Makarim, N.A, 2001, “Butuh ‘Good Governance’ Dikasih Otonomi” dalam Tempo 28 Oktober.
- Mawhood P, 1983, *Local Government in the Third World: the Experiences of Tropical Africa*

Chishester John Wiley & Sons.

- Norton A, 1994, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osborne, D. & Gaebler T, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*: New York: A William Patrick Book.
- Philips, S.D & Graham K.A, 1998, *Conclusion: From Public Participation to Citizen Engagement*. Dalam Graham K. A & Philips, S.D., eds. *Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Stoker, G, 1991, *The Politics of Local Government* 2nd editions London: MacMillan Education Ltd.