

Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Mustari Pide

Abstract

The 1999 Regulation Number 22 gives a wide opportunity for the local people to participate in the government and development. To make the efforts grow, develop and well adopted the civil society existence is need to articulate them. It could articulate the people interest if it solid a support from the local government and local people.

Pendahuluan

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberi kesempatan yang besar dan luas pada masyarakat daerah untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Masyarakat daerah secara individu sudah tentu agak sulit berpartisipasi secara langsung dalam pemerintahan dan pembangunan baik itu karena terbatasnya rata-rata kemampuan individu, atau karena kebutuhan, tuntutan dan kepentingannya sangat beragam; ataupun karena partisipasi secara sendiri-sendiri atau dengan kelompok yang kecil sering kurang didengarkan oleh lembaga pengambil keputusan di daerah.

Ada kalanya suara pemimpin-pemimpin non-formal didengar oleh para pengambil keputusan tetapi biasanya terbatas ruang

lingkupnya dan sering hanya menyangkut kasus-kasus tertentu. Karena itu agar kepentingan masyarakat yang beragam itu dapat tersalurkan dengan baik diperlukan "agen" dalam bentuk organisasi yang lebih teratur dan berwibawa untuk mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat tadi agar dapat diperjuangkan sebagai salah satu alternatif untuk dijadikan sebagai kebijakan daerah. Alternatif tersebut bersama alternatif-alternatif lainnya dipadukan (diintegrasikan) oleh partai-partai politik dan DPRD, menjadi alternatif-alternatif yang lebih sedikit jumlahnya, lebih sempurna dan lebih terarah dan oleh DPRD bersama Kepala Daerah dibahas dan dipilih untuk dijadikan Peraturan Daerah atau dalam bentuk kebijakan lain. Agen tersebut biasa disebut sebagai *civil society*.

Civil society sering diterjemahkan sebagai "masyarakat sipil" dan belakangan ini juga sering disebut "masyarakat madani"¹ adalah bidang kehidupan sosial yang terorganisasi secara sukarela, mandiri dalam arti *self-generating* dan *self supporting* otonom dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan hanya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan. *Civil society* mencakup lembaga-lembaga atau kelompok-kelompok yang sangat luas baik formal ataupun non formal yang meliputi bidang-bidang kehidupan: 1) ekonomi (organisasi ekspor-impor, pertekstilan, perkumpulan koperasi, kamar dagang dsb); 2) kebudayaan (organisasi berdasarkan suku-bangsa, kedaerahan, kekerabatan, kesenian dsb); 3) keagamaan; 4) pendidikan dan informasi (organisasi guru, perguruan swasta, wartawan, penerbit, pelajar, mahasiswa dsb.); 5) grup-grup kepentingan atau *interest groups* (organisasi buruh, nelayan, tani, veteran, pensiunan, organisasi-organisasi profesional lainnya dan serbagainya.); 6) gerakan-gerakan atau *movements* atau sering juga disebut grup penekan atau *pressure groups* (organisasi lingkungan hidup, perlindungan konsumen, bantuan hukum non profit); 7) pembangunan (lembaga swadaya masyarakat, perbaikan gizi dan kesehatan, keluarga berencana dsb.); 8) organisasi kemasyarakatan lainnya (pengamat pemilu, pengamat DPR, pengamat korupsi, forum diskusi dan pengkajian dan sebagainya).

Pembidangan dari *civil society* di atas tidak perlu ketat, bidang ekonomi sering juga

mempunyai misi di bidang pembangunan, bergerak sebagai *pressure groups* dan sebagainya. Bahkan organisasi-organisasi yang masuk *civil society* ini tidak jarang berbicara mengenai politik dan pemerintahan dan mempengaruhi sistem politik dan keputusan politik atau kebijaksanaan pejabat pemerintah agar kebijaksanaan itu tidak merugikan organisasi dan anggotanya. Ini dibenarkan dan membuat demokrasi itu hidup dan menjadi budaya politik masyarakat yang penting. Bedanya dengan partai politik ialah bahwa *civil society* tidak turut serta ambil bagian atas nama organisasinya dalam pemilu sedang partai politik ambil bagian dalam pemilu atas nama partainya itu. Biasanya *civil society* memberi kebebasan kepada para anggotanya untuk memilih partai (dalam sistem proporsional) atau orang yang dicalonkan partai (sistem distrik) dalam pemilu untuk duduk sebagai wakilnya di lembaga perwakilan dan eksekutif, walaupun tidak jarang pengurus *civil society* memberi arahan pada para anggotanya untuk memilih partai atau orang tertentu dalam suatu pemilu. Hubungan *civil society* dengan pemerintahan dan demokrasi, dapat dijelaskan sebagai berikut ini:²

"Dalam demokrasi, pemerintah hanyalah salah satu unsur yang hidup berdampingan dalam suatu struktur sosial dari lembaga-lembaga yang banyak dan bervariasi, partai politik, organisasi dan assosiasi. Keanekaragaman ini disebut

¹Larry Diamond. "Toward Democratic Consolidation." *Jurnal of Democracy* Vol. 5 No. 3 July 1994. Hlm. 5-6.

²United States Information Agency. *Apakah Demokrasi Itu?*. Publikasi Oktober 1991. Hlm. 5-6.

pluralisme, dan ini berasumsi bahwa banyak kelompok terorganisasi dan lembaga dalam suatu masyarakat demokratis tidak tergantung pada pemerintah bagi kehidupan, legitimasi atau kekuasaan mereka. Ribuan organisasi swasta bekerja dalam masyarakat demokratis, ada yang lokal, ada yang nasional. Banyak diantaranya berperan sebagai penghubung antara individu dan lembaga-lembaga sosial dan pemerintah yang rumit dimana mereka merupakan bagiannya, mengisi peran yang tidak diberikan kepada pemerintah dan menawarkan kesempatan kepada individu untuk menjalankan hak dan tanggungjawab mereka sebagai warga negara demokrasi. Kelompok-kelompok itu mewakili kepentingan anggota mereka dalam berbagai cara dengan mendukung calon bagi jabatan pemerintah, memperdebatkan isu-isu dan berusaha mempengaruhi keputusan politik. Melalui kelompok demikian orang mempunyai saluran untuk berpartisipasi secara bermakna baik di pemerintahan maupun di masyarakat mereka sendiri."

Di Indonesia, uraian mengenai *civil society* di atas belum sepenuhnya dapat diterapkan tetapi sudah menuju ke arah sana akibat derasnya arus reformasi yang telah menurunkan pemerintahan Orde Baru dan Kabinet Reformasi Pembangunan serta menghasilkan pemerintahan yang kuat legitimasinya berdasarkan pemilihan umum. Dalam ketentuan yang masih berlaku sekarang semua organisasi yang disebutkan di atas disebut sebagai organisasi kemasyarakatan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU No. 8 tahun 1985 dengan rumusan:

"Organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperanserta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila."

Menurut undang-undang ini organisasi kemasyarakatan ini "dibina" oleh pemerintah, dan dapat "dibekukan dan dibubarkan" oleh pemerintah apabila a.l. melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum; dan organisasi kemasyarakatan ini berhimpun dalam suatu wadah pembinaan dan pengembangan yang sejenis. Dengan tekad pemerintah yang *legitimege* untuk menegakkan hukum dan demokrasi maka organisasi kemasyarakatan menurut UU No. 8 Tahun 1985 secara perlahan akan bergeser menuju *civil society*.¹⁾ Pada bidang-bidang pemerintahan dan pembangunan mana saja *civil society* dapat berpartisipasi? 2) Bagaimana *civil society* memposisikan dirinya agar dapat berpartisipasi secara maksimal dalam pemerintahan dan pembangunan?

Civil Society dan Otonomi Daerah

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistis itu, melalui arahan dan ketentuan dalam pasal-pasalnya membuka atau memberi kesempatan kepada masyarakat daerah masing-masing untuk turut atau berinisiatif aktif berpartisipasi

dalam pemerintahan dan pembangunan didaerahnya. Tidak kurang dua rumusan arahan dan 14 pasal melalui ayat atau butir pasal atau ayatnya yang mengatur kesempatan atau keharusan masyarakat daerah berpartisipasi dalam pemerintahan dan pembangunan didaerahnya dalam UU No. 22 Tahun 1999. Arahan dimaksud dimuat dalam "PERTIMBANGAN" undang-undang tersebut dengan rumusan:

butir b : bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, *peran serta masyarakat*, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah;

butir c : bahwa dalam menghaadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, *peran serta masyarakat*, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal-pasal yang memberikan kesempatan untuk berpartisipasi bagi masyarakat daerah, setidaknya diatur dalam:

Pasal 11 ayat (2): yaitu bidang pemerintahan wajib dilaksanakan Daerah Kabupaten dan kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Pasal 18 ayat (1) h: DPRD mempunyai tugas dan wewenang menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat;

Pasal 22 butir c, d dan e: DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, dan memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya;

Pasal 33 butir j: Yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah (berlaku juga bagi Wakil Kepala Daerah) adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat: mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;

Pasal 43 butir c, e dan f: Kepala Daerah mempunyai kewajiban menghormati kedaulatan rakyat, meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;

Pasal 48 butir b : Kepala Daerah dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan

bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasi warga negara dan golongan masyarakat;

Pasal 49 butir g : Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan karena mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya, dan keterangannya atau kasus itu ditolak oleh DPRD;

Pasal 76: Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Pasal 87 ayat (3): Daerah dapat mengadakan kerjasama dengan badan lain yang diatur dengan keputusan bersama;

Pasal 92 ayat (1) dan ayat (2): Dalam penyelenggaraan pembangunan Kawasan Perkotaan, Pemerintahan Daerah perlu mengikutsertakan masyarakat dan pihak swasta, pengikutsertaan masyarakat merupakan upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan perkotaan;

Pasal 93 ayat (1) : Desa dibentuk, dihapus dan/atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas

prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintahan Kabupaten dan DPRD;

Pasal 111: Peraturan Daerah yang mengatur lebih lanjut mengenai Desa wajib mengakui dan menghormati hak, asal usul dan adatistiadat Desa.

Arahan dan pasal-pasal yang disebutkan di atas diperjelas kembali melalui Penjelasan Umum dan Pasal demi pasal dari UU No. 22 tahun 1999. Tetapi ada satu hal yang perlu dikemukakan tentang pernyataan dalam Penjelasan Umum yang perlu dicermati masyarakat di daerah yaitu yang dikemukakan dalam Penjelasan Umum 1 butir e dengan rumusan:

"Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah *mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa*, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Begitu besar keinginan UU No. 22 Tahun 1999 mendorong partisipasi masyarakat daerah dalam pemerintahan dan pembangunan seperti diuraikan di atas, agar perencanaan pembangunan sebagian besar inisiatifnya berasal dari masyarakat daerah (*bottom up*). Untuk dapat berpartisipasi seperti itu peranan *civil society* daerah bersangkutan sangat diperlukan terutama dalam memotivasi dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat daerahnya.

Semua *civil society* yang ada di daerah tersebut harus bersama-sama memperjuangkan kepentingan daerahnya, bukan hanya kepentingan *civil society*-nya saja, mereka

harus duduk bersama dan berdialog atau berdiskusi bahkan dengan perorangan (tokoh non formal) agar diperhitungkan oleh pemerintah dan kekuatan politik yang ada di daerah tersebut. *Civil society* ini harus kuat legitimasinya dari masyarakat daerahnya, misi dan visinya jelas, dan tingkah laku para pengurusnya di pusat maupun di daerah sampai ke pedesaan harus dapat dijadikan teladan masyarakat. Yang jelas *civil society* tersebut yang akan berpartisipasi dalam perundingan, diskusi dalam perencanaan pembangunan dan dalam penentuan orang-orangnya dalam suatu sistem politik, harus mempunyai kekuatan dan kemampuan sesuai bidang-bidang tadi, kalau tidak maka hanya jadi penonton yang baik atau penonton yang frustrasi dalam pemerintahan dan pembangunan.

Setiap *civil society* daerah harus mempunyai kemampuan dan kekuatan "plus" baik dari segi organisasi, kepengurusan, misi dan visinya dan terutama penguasaannya dalam mengakses dan mengolah informasi lokal, regional, nasional dan internasional, karena siapa menguasai informasi, maka umumnya menguasai percatutan dan isu-isu bidang-bidang yang ditekuninya. Dengan kemampuan dan ketentuan seperti itu setiap *civil society* mampu membaca, mengkaji peluang yang diberikan UU No. 22 Tahun 1999 kepada masyarakat, memilih dan merencanakan bidang-bidang mana yang ditekuni atau diambilnya sebagai partisipasinya dalam pembangunan daerahnya. Kemudian

memperjuangkannya untuk dijadikan keputusan pemerintah daerah atau keputusan politik lainnya, agar semuanya menguntungkan daerahnya yang pada gilirannya juga masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Dengan demikian *civil society* menjadi salah satu unsur penting dan berpengaruh dalam sistem politik di daerahnya, tanpa ikut serta dalam partai politik. Dapat menjadi unsur penting dalam sistem politik berarti diakui mempunyai kompetensi "mengartikulasikan" kepentingan anggota masyarakat daerahnya bahkan tidak berlebihan bila diakui berkompetisi "mengaregasikan" artikulasi kepentingan tadi untuk dijadikan sebagai alternatif kebijaksanaan pemerintah daerah. Artikulasi kepentingan adalah:³

merupakan cara yang lazim ditempuh oleh anggota masyarakat agar kepentingan, kebutuhan atau tuntutan mereka dapat terpenuhi dengan memuaskan. Berbagai macam kepentingan itu dapat terpenuhi oleh sistem politik bilamana dikemukakan secara nyata, baik melalui organisasi maupun lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat. Agregasi kepentingan merupakan suatu fungsi input yang memadukan semua kepentingan yang telah diartikulasikan.

Suatu *civil society* bila mampu mengartikulasikan kepentingan masyarakat bahkan lebih dari itu mampu merubahnya menjadi agregasi kepentingan maka *civil society* tersebut dapat disebutkan punya

³Gabriel AAlmod. 1978. *Comparative Politic System, Process, and Policy*. Boston: Little Brown and Company.

"pengaruh"⁴ adalah bentuk lunak dari kekuasaan, yang kuat di daerahnya. Menurut Nagei⁵ pengaruh adalah:

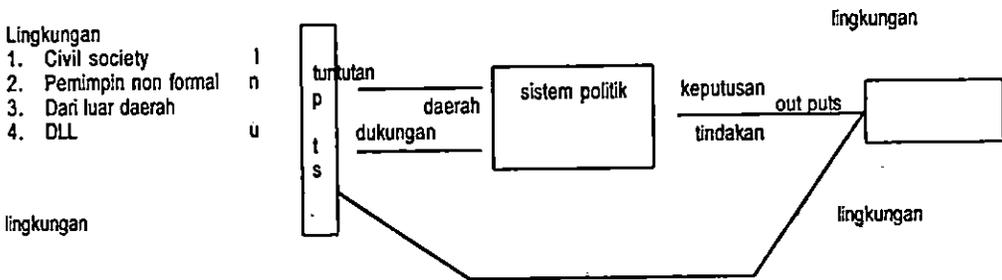
"hubungan antara pelaku-pelaku demikian yang menginginkan, menghendaki, lebih menyukai atau bermaksud agar satu atau lebih pelaku mempengaruhi perbuatan atau mudah terpengaruh untuk berbuat, satu atau lebih pelaku lain."

Menjadi salah satu unsur berpengaruh dalam lingkungan sistem politik di daerah maka pemerintah daerah, lembaga-lembaga politik di daerah memerlukan dukungan dari *civil society* tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mensukseskan program-program mereka. Kalau yang demikian itu dapat terjadi maka *civil society* akan lebih mudah menggoalkan tuntutan-tuntutannya (artikulasi kepentingan dan agregasi kepentingan yang biasanya dalam bentuk alternatif-alternatif) untuk dijadikan kebijaksanaan pemerintah daerah, DPRD dan partai-partai politik-politik di daerahnya.

Proses kepentingan masyarakat menjadi kebijaksanaan daerah sangat diharapkan oleh UU No. 22 tahun 1999 dan ini jugalah yang disebut perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang *bottom up*. Secara luas⁶ memberikan gambaran diagramatis fungsinya sebuah sistem politik menunjukkan apa yang terjadi dalam pengaruh-pengaruh lingkungan sistem politik tersebut melalui bermacam-macam pengaruh yang mengalir menuju sistem tersebut. Melalui struktur dan prosesnya sistem tersebut kemudian bertindak berdasarkan apa yang terjadi dengan cara sedemikian rupa yang kemudian diubah menjadi out put (kebijaksanaan).

Sengaja disajikan arahan dan pasal-pasal dari UU No. 22 Tahun 1999 agar *civil society* dapat melihat dan mengkaji partisipasi apa yang biasa dikembangkan untuk kemakmuran warga dan daerahnya. Terserah pada masing-masing *civil society* menilai dirinya dengan memperhitungkan kekuatan, kelemahan, kesempatan dan hambatan-hambatan internal dan eksternalnya sehingga dapat

Meminjam diagram David Easton:



⁴Miriam Budiardjo. 1994. *Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 36.

⁵Robert A. Dahl. 1985. *Analisa Politik Modern*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm. 38.

⁶David Easton. 1984. *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*. Publikasi Oktober 1991.

tetap memilih bidang yang akan ditekuninya dalam pembangunan daerah. satu hal yang pasti dan menarik dari UU No. 22 tahun 1999 ialah rumusan pasal 11 nya yang menetapkan 11 bidang yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan daerah kota dalam rangka otonomi daerah yaitu meliputi: 1) pekerjaan umum, 2) kesehatan, 3) pendidikan dan kebudayaan, 4) pertanian, 5) perhubungan, 6) industri dan perdagangan, 7) penanaman modal, 8) lingkungan hidup, 9) pertanahan, 10) koperasi dan 11) tenaga kerja. Di samping itu masih terbuka peluang di bidang lain apabila dicermati dengan baik, seperti untuk pencalonan Kepala Daerah dan wakilnya, penentuan calon-calon wakil rakyat di DPR, DPRD dan MPR dan juga di bidang pengawasan.

Harus diakui juga bahwa untuk dapat berpartisipasi maksimal dalam pembangunan daerah tidak hanya tergantung dari diri (*internal*) *civil society*. Walaupun *civil society* sudah solid secara organisasi, punya SDM yang baik dan punya pengurus yang berwibawa masih membutuhkan dukungan faktor eksternal agar dapat berpartisipasi maksimal dalam pemerintahan dan pembangunan. Faktor eksternal dimaksud adalah dukungan pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat daerah dan simpatisannya dalam menyampaikan ide atau gagasan, kebutuhannya, kepentingannya dan kritiknya kepada *civil society* bersangkutan.

1. Faktor Pemerintah Daerah

Agar UU No. 22 Tahun 1999 dapat dilaksanakan di daerah dengan baik dan masyarakat berperan serta dalam pemerintahan dan pembangunan maka pemerintah daerah yang selama ini bekerja

berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 yang sentralistis itu harus berubah (terutama para pejabatnya) dan menyesuaikannya dengan keinginan undang-undang baru itu, atau dengan istilah populer sekarang ini, harus mengalami reposisi dan restrukturisasi. Sesuai ketentuan undang-undang baru ini DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah Daerah tetapi sebagai Badan Legislatif Daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah; sedang Pemerintah Daerah adalah Badan Eksekutif Daerah yang terdiri dari Kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dengan wewenang yang bertambah besar diberikan kepada DPRD terutama dalam memilih dan menetapkan Kepala Daerah Kabupaten dan Kota, meminta pertanggungjawabannya dan mengusulkan pemberhentian apabila pertanggungjawabannya ditolak DPRD sampai dua kali; dan mengingat kewenangan yang begitu luas diberikan kepada daerah terutama melalui Pasal 7 dan 11 UU No. 22 Tahun 1999, yaitu:

"mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, perdilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain;

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja."

Pemerintah daerah-lah yang terutama mengalami restrukturisasi. Kemudian agar prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dapat terlaksana yaitu demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan; dan hal-hal yang mendasar dalam UU No. 22 Tahun 1999 juga terwujud yaitu memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prkrsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, maka pegawai negeri sipil terutama yang diberi kesempatan menjadi birokrat harus mengalami reposisi. Mereka harus netral dari kekuatan politik, dan ini sesuai dengan ketentuan Pasal 3 PP No. 12 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa pegawai negeri sipil harus bersikap netral dan menghindari penggunaan fasilitas negara untuk golongan tertentu, dan dalam Pasal 7 disebutkan bahwa pegawai negeri sipil yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik, maka keanggotaan dan atau kepengurusan yang bersangkutan hapus secara otomatis, kecuali mereka yang tetap ingin di parpol dan harus menerima konsekuensinya yaitu diberhentikan dari jabatan negeri.

Dalam melakukan restrukturisasi dan reposisi dimaksud, perlu diperhatikan dan bila mungkin dijadikan pedoman konsep ilmiah yang sangat populer dewasa ini yaitu konsep *good governance* dan *reinventing government*. Secara umum dapat dikatakan bahwa indikator-indikator untuk dapat disebut sebagai *good governance* adalah:⁷ a) melaksanakan Hak Asasi Manusia; b) masyarakat

berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik; c) melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat; d) mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; e) orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang kurang baik (*bad governance*) diidentifikasi dengan indikator-indikator: 1) hal-hal yang bersifat publik dan pribadi, baik dalam tatalaksana maupun kepemilikannya tidak jelas perbedaannya; 2) terlalu banyak regulasi pada birokrasi, sehingga menghalangi berfungsinya mekanisme pasar; 3) berbagai peraturan yang berlaku tidak mendukung terciptanya iklim kondusif dalam mendorong pembangunan; 4) perhatian pada HAM kurang; 5) prioritas tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan; 6) pengambilan keputusan tidak transparan dan kurangnya partisipasi masyarakat.

*Reinventing government*⁸ memperkenalkan paradigma baru pemerintah di pusat atau daerah yaitu pemerintah yang mampu memosisikan diri dan berperan sebagai berikut:

- a) *Catalytic Government* (pemerintah yang katalitik). Pada kedudukan seperti ini pemerintah menempatkan diri sebagai katalisator bagi aktivitas masyarakat dan lebih berperan sebagai pengemudi ketimbang sebagai pendayung.

⁷Robert Hass. *The Issue of Governance in International Cooperation*. Berlin Agustus 1997.

⁸David Osborne & Ted Gpebler. 1992. *Reinventing Government*. Addison Wesley. New York: Pub. Com. Inc. Hlm. 4

-
- b) *Community - owned Government* (pemerintah yang dimiliki rakyat). Pemerintah menciptakan kondisi di mana masyarakat merasa bahwa pemerintah yang ada itu adalah milik mereka. Di sini pemerintah lebih memberi kewenangan kepada masyarakat daripada memberikan pelayanan. Hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa masyarakat lebih memahami masalah-masalah yang mereka hadapi daripada orang lain.
- c) *Competitive Government* (pemerintah yang kompetitif). Pada kedudukan seperti ini pemerintah menyuntikkan persaingan dalam penyelenggaraan jasa dengan pihak swasta. Jadi bukan hanya swasta yang bisa efisien, pemerintah juga bisa efisien.
- d) *Mission - Driven Government* (pemerintah yang dikendalikan oleh misi). Kegiatan pemerintah didasarkan pada misi yaitu apa yang ingin dicapai, bukan pada aturan yang melandasi kegiatannya. Bila kita terperangkap pada aturan bisa jadi tujuan yang akan dicapai malahan tidak tercapai, karena peraturan sering kali terlambat menyesuaikan diri dengan perubahan yang cepat terjadi.
- e) *Result - Oriented Government* (pemerintah yang berorientasi pada hasil). Pemerintah lebih mengutamakan mengeluarkan dana untuk hasil yang ingin dicapai (*outputs*) bukan mengutamakan pembiayaan pada masukan-masukan (*inputs*).
- f) *Customer - Driven Government* (pemerintah yang berorientasi pada pelanggan). Pemerintah seperti ini mengutamakan kebutuhan pelanggan yaitu masyarakat, bukan kebutuhan birokrasi. Sering terjadi bahwa masyarakat yang tidak memperoleh perlakuan yang baik dari pemerintah mereka akan cenderung memanfaatkan jasa swasta. Karena itu pemerintah sekarang harus lebih banyak mendengarkan aspirasi pelanggan dengan berbagai metode yang modern dan lebih akurat.
- g) *Enterprising Government* (pemerintah yang dikelola dengan semangat wirausaha). Karakteristik pemerintah yang bersemangat wirausaha ialah memandang pengeluaran dalam prospektif investasi, artinya uang akan didapat apabila melakukan investasi.
- h) *Anticipatory Government* (pemerintah yang antisipatif). Pemerintah seperti ini adalah yang berorientasi mengantisipasi masalah dan menangkap peluang masa depan ketimbang lebih asyik menangani krisis demi krisis.
- i) *Decentralized Government* (pemerintah yang terdesentralisasi). Pemerintah seperti ini adalah yang dapat melonggarkan hubungan hierarkis lewat pelimpahan kewenangan kepada organisasi yang lebih rendah untuk mengambil keputusan dan dalam tiap organisasi publik diterapkan manajemen partisipatif.
- j) *Market-oriented Government* (pemerintah yang berorientasi kepada pasar). Pemerintah seperti ini adalah yang mampu mengemudikan dan membuat struktur pasar untuk menciptakan insentif yang menyebabkan orang bergerak ke arah yang dikehendaki oleh mononiti dan membiarkan mereka mengambil keputusan sendiri. Bila pemerintah dapat menciptakan insentif yang mempengaruhi keputusan pasar, berarti dapat melipatgandakan dampaknya sampai beratus kali lipat.

Pemerintah daerah yang dapat menyesuaikan diri atau mengarah pada *good governance* dan menerima paradigma baru melalui *reinventing government* akan memudahkan daerah tersebut memasuki AFTA, APEC dan mengundang investasi luar negeri di samping yang telah disebut pada bagian atas yaitu mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan memberi peluang bagi prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. UU No. 22 Tahun 1999 dengan jelas juga menyatakan bahwa daerah dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, sehingga kedua konsep di atas sangat mendukung ketentuan tersebut. Dukungan pemerintah daerah saja belum cukup, masih perlu dukungan dari faktor eksternal lainnya yaitu masyarakat daerah.

2. Faktor Masyarakat

Dapat dikatakan bahwa masyarakat di daerah sekarang ini masih kuat tradisi yang kurang menunjang pembangunan, tetapi tradisional bukan berarti tidak dinamis dan tidak mau mengalami perubahan melainkan karena sikap mental anggota masyarakatnya yang umumnya masih lambat berubah. Itu bukan berarti masyarakat kita tidak mengalami kemajuan, tetapi belum sebagaimana diharapkan. Sikap mental kita harus berubah

dari yang selama ini kita anut (tradisi) ke sikap mental yang modern tetapi bukan westernisasi, kita harus menerima modernisasi.⁹ Kita harus berani mengubah sikap mental kita ke arah yang lebih baik untuk kemajuan masyarakat kita ke depan ini yang banyak tantangan dan peluang bagi kita.

Masalah sikap mental ini kami sependapat dengan gagasan yang mengatakan:¹⁰

Sikap mental adalah suatu istilah populer untuk dua konsep yang dengan istilah ilmiah disebut "sistem nilai budaya" (*Culture value system*) dan "sikap" (*attitude*). Sistem nilai budaya adalah suatu rangkaian dari konsep abstrak yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar dari warga suatu masyarakat, mengenai apa yang harus dianggap penting dan berharga dalam hidupnya. Dengan demikian suatu sistem nilai budaya itu biasanya merupakan bagian dari kebudayaan yang berfungsi sebagai pengarah dan pendorong kelakuan manusia. Karena sistem nilai budaya itu hanya merupakan konsep-konsep yang abstrak, tanpa perumusan yang tegas, maka konsep-konsep itu biasanya hanya bisa dirasakan tetapi sering tidak dapat dinyatakan dengan tegas oleh warga masyarakat yang bersangkutan ... maka sering amat mendarah-daging pada mereka dan sukar dirobah atau diganti dengan konsep-konsep baru. Sikap bukan merupakan

⁹J. W. School. 1980. *Moderenisasi*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 20.

¹⁰Koentjoroningrat. 1979. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Jambatan. Hlm. 380-381.

bagian dari kebudayaan, tetapi merupakan suatu hal kepunyaan para individu warga masyarakat. Suatu sikap adalah potensi pendorong yang ada dalam jiwa individu untuk bereaksi terhadap lingkungannya beserta segala hal yang ada di dalam lingkungannya itu, dalam hal ini berupa manusia lain, binatang, tumbuh-tumbuhan, benda atau konsep-konsep. Sikap individu itu biasanya ditentukan oleh tiga unsur, ialah kegiatan fisik dari individu, keadaan jiwanya dan norma-norma serta konsep-konsep nilai budaya yang dianutnya.

Dengan konsep di atas maka kita tentunya akan sependapat bahwa sikap mental masyarakat kita harus mengalami perubahan ke arah yang lebih baik kalau tidak, mungkin akan menjadi penonton yang frustrasi dalam pemerintahan dan pembangunan terutama di daerah.

Kita tidak hanya bisa mengatakan bahwa sikap mental kita belum cukup baik untuk berpartisipasi dalam pembangunan, tetapi kita harus memberi arahan juga bagaimana sebaiknya mental bangsa Indonesia agar bisa berpartisipasi optimal dalam pembangunan tersebut. Ada 5 (lima) konsep sistem nilai budaya¹¹ yang cocok untuk pembangunan, yaitu:

1. Dalam menghadapi hidup, orang harus menilai tinggi unsur-unsur yang menggembirakan dari hidup; dan bahwa ada kesengsaraan, bencana, dosa dan keburukan dalam hidup memang harus disadari dan hal itu semuanya adalah untuk diperbaiki. Sikap yang aktif yang harus dinilai tinggi sebagai pengarah tindakan utama bukan sikap yang pasif dan fatalistis. Jangan mengingkari hidup dan melarikan diri kepada kebinasaan atau hal-hal yang transendental.
2. Harus menilai tinggi konsepsi bahwa orang mengintensifkan karyanya untuk menghasilkan lebih banyak karya lagi. Aktivitas jangan hanya ditujukan kepada usaha untuk mencari makan memenuhi kebutuhan primer, dan mendambakan pekerjaan sebagai pegawai yang duduk di belakang meja saja. Mentalitas pegawai yang hanya mementingkan karya untuk naik pangkat dan kedudukan harus dibuang jauh-jauh. Demikian juga kegiatan untuk mencari gelar-gelar akademis tanpa mementingkan ketrampilan keahlian yang ada dibelakangnya harus juga disingkirkan. Sikap mental seperti itu terang meremehkan kualitas, karya serta hasilnya tidak mendorong orang untuk tabah dan ulet.
3. Harus merasakan keinginan untuk dapat menguasai alam serta kaidah-kaidahnya. Keinginan untuk menguasai alam dan kaidah-kaidahnya itu adalah sumber dari ilmu pengetahuan. Pembangunan ekonomi yang modern dalam tahap lebih lanjut yaitu industrialisasi hanya bisa dicapai dengan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kalau kita terus mengimpor ilmu pengetahuan dan teknologi kita hanya menjadi bangsa kelas dua yang terus menjadi konsumen teknologi negara-negara maju.

¹¹*Ibid.* Hlm. 382-385.

4. Dalam segala aktivitas hidup, orang harus sebanyak mungkin berorientasi ke masa depan. Suatu organisasi ke masa depan sangat perlu, karena sikap mental seperti itu merupakan pangkal dari keinginan untuk menabung dan juga mendorong orang untuk merencanakan hidupnya setajam mungkin ke masa yang akan datang. Sifat yang sering mengenang dan merindukan masa lalu yang jaya dan enak bagi sementara masyarakat kita akan mudah mengarahkan kita ke arah kekecewaan bahkan mungkin frustrasi.
5. Dalam menghadapi keputusan-keputusan orang harus bisa berorientasi kesesamanya, menilai tinggi kerjasama dengan orang lain, tanpa meremehkan kwalitas individu dan tanpa menghindari tanggung jawab sendiri. Konsep kelima ini mengajarkan kita agar jangan terlalu berorientasi ke atas. Mentalitet berorientasi ke atas membuat orang segan untuk memutuskan sesuatu yang belum pernah dialami, dan harus menunggu contoh dan restu dari orang-orang yang lebih tua atau lebih tinggi pangkat dan kedudukannya. Mentalitet seperti ini membuat orang bermental pegawai dan kurang berani berdiri sendiri dan bertanggung jawab.

Perubahan sikap mental masyarakat ke arah yang disebutkan di atas akan mendorong partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan secara optimal.

Masyarakat (daerah) akan lebih mudah mendukung *civil society* apabila memiliki sikap mental seperti yang dikemukakan di atas. Masalahnya, membawa masyarakat daerah lebih maju di samping membutuhkan waktu, juga dana dan daya. UU No. 22 Tahun 1999

telah mengarah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat dan meningkatkan peranserta masyarakat, tinggal bagaimana menggerakkan masyarakat agar berada pada posisi seperti itu. Pemerintah dan *civil society* akan berperan besar untuk itu, dan apabila *civil society* dapat menjadi salah satu agen utama dalam perubahan daerah ke masyarakat modern, maka masyarakat kita itu akan memberikan dukungan pada *civil society* dalam melaksanakan visi dan misinya. Itu berarti juga *civil society* dapat mengklaim atau memposisikan dirinya sebagai salah satu organisasi yang berhak mengartikulasikan kepentingan atau tuntutan masyarakat daerahnya bahkan kalau mungkin mengagregasikan kepentingan dan tuntutan tersebut menjadi salah satu alternatif untuk dijadikan output oleh pemerintah daerah/nasional dan badan-badan atau institusi lainnya.

Simpulan

Sebagai penutup dari tulisan ini, maka dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi kesempatan kepada masyarakat Daerah untuk berpartisipasi dan berprakarsa dalam pemerintahan dan pembangunan melalui pertimbangan pasal-pasalanya dan penjelasan umumnya.
2. Agar partisipasi dan prakarsa masyarakat tersebut dapat tumbuh dan terpeliharaa berkembang dan tersalurkan, dibutuhkan kehadiran *civil society* di daerah tersebut untuk mengartikulasikannya.

-
3. Agar dapat mengartikulasikan kebutuhan dan tuntutan masyarakat daerah maka *civil society* tersebut harus solid dalam arti benar-benar memenuhi kriteria sebagai *civil society* serta mendapat dukungan dari pemerintah daerah dan masyarakat daerah itu sendiri. □

Daftar Pustaka

- Almod, Gabriel A. 1978. ***Comparative Politics System Process and Policy***. Boston: Little. Brown and Company.
- Budiardjo, Miriam. 1994. ***Demokrasi di Indonesia***. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Clark, Robert P. 1989. ***Menguak Kekuasaan dan Politik di Dunia Ketiga***. Jakarta: Erlangga.
- Dahl, Robert A. 1985. ***Analisa Politik Modern***. Jakarta: Bumi Aksara.
- Diamond, Larry. "Toward Democratic Consolidation." ***Jurnal of Democracy*** Vol. 5 No. 3 July 1994
- Dove, Michael R. 1985. ***Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi***. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Easton, David. 1984. ***Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik***. Jakarta: Bina Aksara.
- Hass, Robert. ***The Issue of Good Governance in International Cooperation***. Berlin. Agustus 1997.
- Koentjaraningrat. 1979. ***Manusia dan Kebudayaan di Indonesia***. Jakarta: Jambatan.
- Osborne, David & Ted Goebler. 1992. ***Reinventing Government***, Addison Wesley. New York: Pub. Comp.Inc.
- Schoorl, J.W. 1980. ***Modernisasi***, Jakarta: Gramedia.
- United States Information Agency. ***Apakah Demokrasi itu***. Publikasi. Oktober 1991.

* * *