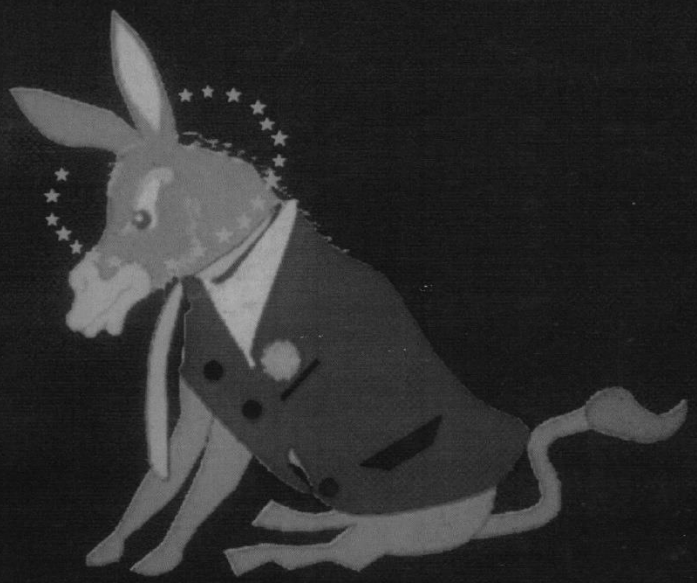
Lampung Parliament Watch
LBH Bandar Lampung
Tifa

LAMPUNG 2001



PEMBANGUNAN TANPA VISI

EVALUASI AKHIR TAHUN
TATA PEMERINTAHAN DAERAH

LAMPUNG 2001
PEMBANGUNAN TANPA VISI

Evaluasi Akhir Tahun
Tata Pemerintahan Daerah
Provinsi Lampung

Lampung Parliament Watch
LBH Bandar Lampung
Yayasan Tifa

LAMPUNG 2001
PEMBANGUNAN TANPA VISI

PENERBIT: Lampung Parliament Watch
LBH Bandar Lampung
Yayasan Tifa

EDITOR : Nanang Trenggono
Jauhari M.Zailani
Agusta Hermawan

PEMATERI WORKSHOP:

Marselina, S.E.,MPM.	Dosen Fakultas Ekonomi Unila
Drs. Alzier Dianis Tabranie, MBA.	Ketua Kadinda Lampung
Drs.Syarief Makhya, MS.I.	Dosen Pemerintahan Fisip Unila
Abi Hasan Mu'an, S.H.	Direktur Law Abi Hasan Mu'an,S.H.,& ASSOCIATES
Drs. Nanang Trenggono,MS.I.	Dosen Komunikasi Fisip Unila
Tisnanta, S.H., M.H.	Dosen Hukum Administrasi Negara FH Unila
Shafruddin, S.H.	Dosen Hukum Pidana FH Unila
Watoni Nurdin, S.H.	Kepala Operasional LBH Bandar Lampung
Armen Yasir, S.H., M.H.	Dosen Hukum Tata Negara FH Unila
Edwin Hanibal, S.H.	Direktur LBH Bandar Lampung
Drs. Jauhari M. Zailani, MS.I.	Dosen Fisip Universitas Bandar Lampung
Hery Wardoyo, S.H.	Redaktur Pelaksana *Lampung Post*

DESAIN COVER: Nurrahman

PENCETAK: CV.Ganesja Baru,Bandar Lampung

Cetakan Pertama, Januari 2002

DAFTAR ISI

Sebuah Pengantar vii

BAB I: EVALUASI APBD LAMPUNG
Analisis Kritis RAPBD Lampung 2002 2
Oleh Marselina
Dialog 17

BAB II: EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK
Catatan Kritis Peran DPRD
Dalam Kebijakan Publik 27
Oleh Syarief Makhya

Partai Politik Dalam Perspektif
Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 41
Oleh Abi Hasan Mu'an
Dialog 46

BAB III: EVALUASI PEMBANGUNAN POLITIK
Etika Pejabat Negara Dalam Penyelenggaraan
Pemerintahan Daerah 59
Oleh Tisnanta

Disfungsi Lembaga Politik dan
Lemahnya Kapasitas Partai Politik 68
Oleh Nanang Trenggono
Dialog 99

as Ekonomi Unila
Kadinda Lampung
intahan Fisip Unila
H.,& ASSOCIATES
unikasi Fisip Unila
si Negara FH Unila
m Pidana FH Unila
l Bandar Lampung
a Negara FH Unila
H Bandar Lampung
s Bandar Lampung
ana *Lampung Post*

DISFUNGSI LEMBAGA POLITIK DAN LEMAHNYA KAPASITAS PARTAI POLITIK

Oleh Nanang Trenggono

Selama Januari 2000 sampai dengan Juni 2001 sejumlah aktivis, staf pengajar (termasuk penulis) dan pengamat mengadakan diskusi mingguan yang dilaksanakan di Surat Kabar *Trans-Sumatera* (kini sudah tidak terbit lagi). Diskusi yang dikenal dengan nama *Dialog 2000* selama tahun 2000 dan diganti *Dialog Demokrasi* selama tahun 2001, terselenggara atas dasar kerjasama antara para aktivis, staf pengajar dan pengamat dengan surat kabar *Trans-Sumatera*. Kegiatan diskusi berhenti seiring dengan berhenti atau tidak terbit lagi media bersangkutan.

Kegiatan diskusi mingguan merupakan refleksi kritis atas situasi kondisi yang ada di Lampung khususnya dan Indonesia pada umumnya. Diskusi-diskusi yang diselenggarakan dari Januari 2000 sampai dengan Juni 2001 ada sebanyak 63 kali diskusi yang membahas tema-tema nasional dan daerah. Khusus diskusi yang mengkaji isu-isu daerah Lampung sebanyak 37 kali diskusi yang dengan besar hasil diskusi mencerminkan dan menggambarkan masalah dan persoalan-persoalan politik penting yang terjadi

Berdasarkan tabel diskusi yang dilakukan para aktivis, staf pengajar dan pengamat bekerjasama dengan koran *Trans-Sumatera* di atas dapat diketahui diskusi yang membahas persoalan daerah Lampung menggambarkan bahwa persoalan politik dan kemandegan reformasi politik lebih mendasar disebabkan oleh unsur-unsur di tingkat suprastruktur, terutama pada lembaga legislatif dan eksekutif. Kepentingan jangka pendek, mempertahankan paradigma lama, dan mempertahankan *status quo* masih mewarnai perilaku elite baik yang ada di DPRD maupun di lembaga pemerintahan daerah.

Secara rinci persoalan-persoalan politik dapat dikelompokkan sebagai berikut. *Pertama*, disfungsi lembaga politik baik eksekutif maupun legislatif yang terutama telah gagal dalam memenuhi kepentingan publik. Secara kelembagaan, badan-badan birokrasi pemerintahan daerah tetap berperan sebagai lembaga negara yang semata-mata hanya melakukan regulasi atau bersifat *machtentfaltung* -mengembangkan, meningkatkan dan menyebarkan kekuasaan (SP Varma, 1999:243). Padahal sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan telah terjadi perubahan paradigma dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yakni yang sebelumnya pemerintah daerah adalah pelaku tunggal pembangunan kini berubah menjadi fasilitator bagi pelaku-pelaku pembangunan yang lain yakni masyarakat. Artinya pemerintah daerah harus mengembangkan paradigma dan fungsi kelembagaan sebagai pelayan publik. Namun dalam prakteknya hal ini tidak terjadi.

Beberapa kasus membuktikan hal ini, misalnya 9 peraturan daerah tentang pajak/retribusi yang digodok DPRD Lampung 2001 ini disinyalir hanya memberatkan masyarakat; pelayanan sektor publik yang masih sangat buruk seperti PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum), PLN (Perusahaan Listrik Negara), pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk) atau SIM (Surat Ijin Mengemudi); pelaksanaan lembaga Bappeda (Badan Perencana Daerah) sebagai badan perencana yang masih menjadi aktor tunggal dan tidak berperan sebagai fasilitator bagi keterlibatan elemen-elemen masyarakat dalam penyusunan perencanaan pembangunan atau peraturan daerah; atau BKPMD (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah) yang

atau indikasi terjadinya kolusi antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD dan pelaksanaan pembangunan yang berakibat pada pembiasan makna dalam pelaksanaan kontrol DPRD terhadap badan-badan birokrasi pemerintahan. Demikian pula sistem dan prosedur internal DPRD untuk melaksanakan fungsi-fungsi pokoknya tidak berjalan efektif seperti: keberadaan panitia-panitia DPRD antara lain panitia anggaran, panitia khusus, dan lain-lain; kegiatan komisi-komisi DPRD tidak pernah dikomunikasikan hasilnya kepada publik; mekanisme *hearing* (dengar pendapat) seringkali bersifat formalitas dan tidak dijalankan atas dasar substansi politik yang akan dicapai misalnya dalam suatu penyusunan peraturan daerah DPRD melaksanakan dengar pendapat dengan kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang sebenarnya tidak efektif bagi substansi penyusunan peraturan daerah tapi yang penting memenuhi prosedur yang diberlakukan DPRD; atau pandangan akhir fraksi-fraksi dalam setiap sidang paripurna DPRD dalam membahas suatu kebijakan daerah tidak pernah diperhatikan tindak lanjut dan perbaikan-perbaikannya.

Kedua, lemahnya peranan partai-partai politik yang ditunjukkan terutama dalam aktivitas politik DPRD partai-partai tidak mampu mengendalikan atau mengontrol anggota-anggota atau kader-kadernya di DPRD. Dengan demikian partai-partai politik tidak mampu menjadi sarana pengatur konflik atau *conflict management* (Miriam Budiardjo, 1998:15) di dalam lembaga DPRD. Hal ini terbukti dalam perseteruan ketua DPRD yang notabene adalah kader Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan ketua fraksi PDIP di DPRD. Lemahnya partai politik ini telah menjadi fenomena politik yang juga terjadi pada partai-partai politik secara keseluruhan. Konflik internal PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), perseteruan dalam tubuh partai Golkar atau PDIP Lampung menggambarkan kelemahan partai politik untuk melaksanakan peranan politik seperti artikulasi politik, agregasi politik, sosialisasi politik, dan komunikasi politik.

Dalam hampir seluruh penyusunan kebijakan daerah atau peraturan daerah, fungsi komunikasi politik tidak dijalankan baik secara kelembagaan oleh badan-badan birokrasi pemerintah daerah maupun oleh DPRD, juga secara keorganisasian tidak dilakukan oleh

politik dan anomali nilai-nilai kemasyarakatan serta ketidakter
sosial.

Beberapa Alternatif Perbaikan Politik

Berdasarkan gambaran di atas, maka sudah saatnya dilak
perbaikan politik di tingkat kelembagaan, organisasional politik
perilaku individual para politisi. Dalam hal ini bukan berarti sel
kesalahan sistem kebangsaan berada di pundak para politisi se
namun faktanya para politisi kita turut menyumbang secara signifi
atas persoalan yang muncul yang mengakibatkan dampak negatif
terhadap masyarakat. Dalam konteks ini perbaikan kelembagaan le
difokuskan pada lembaga DPRD yang merupakan representasi
kepentingan masyarakat. Sebab secara berangkaian perbaikan poli
lembaga DPRD akan membawa dampak posisitif bagi pelaksa
fungsi-fungsi eksekutif yang dilaksanakan oleh badan-badan birok
pemerintah daerah.

Pertama, secara kelembagaan perbaikan politik bisa mun
dari sisi internal kelembagaan yang ada terutama di DPR
Kekuatan-kekuatan politik internal lembaga legislatif harus ma
mengembalikan *biduk kemudi perahu* kelembagaannya pada fun
dan peranannya secara proporsional. Hal ini adalah sesuatu yang b
dilakukan terutama oleh kekuatan-kekuatan politik yang memi
kapasitas dan pengalaman politik. Reorientasi peranan bisa dilaku
dalam dua aspek yakni dalam meletakkan fungsi kontrol ya
proporsional sehingga ada keseimbangan peranan eksekutif d
legislatif dan peningkatan fungsi dan hak legislasi dalam pembua
peraturan daerah yang dapat memenuhi keinginan dan kebutuh
pembangunan daerah dan masyarakat banyak.

Dalam hal ini perlu dilakukan suatu penilaian kritis terhad
sistem dan prosedur kelembagaan yang berlaku. Pertanyaann
adalah apakah sistem dan prosedur yang ada dalam tubuh DPR
sudah berjalan efektif dalam kerangka demokratisasi politik
Selanjutnya apakah sistem dan prosedur yang ada di DPRD suda
sejauh mungkin mampu memberikan ruang bagi partisipasi publ
sehingga hasil dari setiap proses penyusunan produk-produ
keputusan lembaga DPRD akan mampu memenuhi kepentingan da
kebutuhan masyarakat?

Berawal dari dua pertanyaan pokok tersebut dapat dievaluasi secara kritis sejauhmana efektifitas fungsional berbagai perangkat lembaga DPRD seperti: fungsi komisi-komisi, panitia-panitia, panitia-panitia khusus, panitia musyawarah, fraksi-fraksi serta mekanisme yang berlaku dalam lembaga DPRD seperti forum dengar pendapat (*hearing*), sidang-sidang, atau kata akhir atau rekomendasi fraksi-fraksi. Selain itu yang tidak kalah pentingnya secara kelembagaan adalah fungsi dari lembaga sekretaris dewan. Berangkat dari evaluasi secara menyeluruh tentang sistem dan prosedur kelembagaan lalu dilakukan perbaikan-perbaikan yang signifikan melalui perubahan tata tertib DPRD. Salah satu contoh kasus dari perlunya perbaikan internal DPRD adalah indikasi kejahatan anggaran dalam APBD 2001 dan RAPBD 2002 yang sebenarnya tidak terlepas dari peranan Panitia Anggaran DPRD Provinsi Lampung. Dari hasil wawancara dengan beberapa anggota muda DPRD Lampung dapat disimpulkan bahwa panitia anggaran diisi oleh para politisi tua yang dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori yakni mantan pejabat eksekutif lama, kalangan pengusaha dan politisi baru yang tidak berpengalaman. Hampir tidak ada anggota panitia anggaran dari politisi muda. Kenapa bisa demikian tidak ada jawaban yang jelas. Dalam penyusunan RAPBD, panitia anggaran sudah berperilaku sebagai kelompok kecil berkuasa (*the rulling class*) yang memiliki kekuasaan dan kemampuan mudah mengatur pos-pos anggaran. Sudah saatnya komposisi anggota panitia anggaran DPRD Lampung dirombak. Namun, bukan berarti 75 anggota DPRD Provinsi Lampung lainnya bebas dari kesalahan atas indikasi kesemakahan dalam menentukan anggaran dan besarnya gaji mereka sendiri. Sebab tidak adanya usaha-usaha politik untuk memperbaiki diri dari para anggota DPRD berarti mereka menikmati kelimpahan dan fasilitas yang dibuatnya sendiri secara sewenang-wenang tanpa menghiraukan rasa keadilan sosial.

Kedua, perubahan-perubahan pada kepemimpinan partai-partai politik di daerah Lampung, seperti pada PKB, PDIP dan beberapa partai lainnya seharusnya menjadi momentum untuk menegakkan kembali wibawa dan wewenang politik partai terhadap dinamika politik di daerah dan kontrol penuh terhadap perilaku politik kader-kader partai politik yang menjadi anggota lembaga legislatif.

Keputusan politik pimpinan PKB Lampung yang baru periode tahun 2001 ini yang tidak melibatkan kembali kader-kader PKB anggota DPRD dalam kepengurusan daerah karena dinilai tidak memberikan sumbangan yang signifikan terhadap partai selama menjadi anggota legislatif bisa menjadi keputusan positif bila diletakkan dalam rangka pengendalian partai politik terhadap kader-kadernya, terutama yang sudah menjadi anggota lembaga legislatif. Pola-pola lain untuk memantapkan dan meningkatkan kapasitas partai politik harus terus dilakukan sehingga demokratisasi politik melalui partai-partai politik yang sehat dapat semakin diwujudkan.

Ketiga, perlu dikembangkan mekanisme kritik internal (*otokritik*) di dalam lembaga DPRD terhadap perilaku politik individu-individu yang secara etis tidak patut. Bila perlu disusun ketentuan formal tentang kode etik bagi anggota DPRD. Dalam hal ini mulai perlu dikembangkan kembali ruang dan forum bagi pengembangan kebanggaan, peningkatan rasa hormat dan perilaku satria melalui teks-teks, bincang-bincang atau bentuk-bentuk komunikasi yang dimunculkan dalam keseharian kehidupan lembaga DPRD. Yang terjadi sekarang ini adalah teks-teks atau bincang-bincang keseharian kehidupan para politisi yang sarat dengan teks-teks negatif yang bertentangan dengan upaya-upaya untuk mengembangkan kebanggaan, rasa hormat dan posisi yang tepat bagi para wakil rakyat. Selain itu perlu internal kontrol di lingkungan kelembagaan terutama adanya sikap yang tidak wajar atau *unproporsional* dalam menentukan anggaran bagi kebutuhan-kebutuhan sendiri melalui anggaran yang berasal masyarakat.

Program reformasi internal semacam itu tidak sulit untuk dilaksanakan asal kekuatan-kekuatan politik yang ada sudah melewati tahap dinamikanya dalam melaksanakan sistem dan prosedur di dalam organisasi atau lembaganya. Bila masih muncul kecurigaan-kecurigaan atau kekhawatiran-kekhawatiran atas keberadaan masing-masing kekuatan politik yang ada, maka yang terjadi adalah manuver-manuver politik yang semata-mata dimaksudkan untuk mengaburkan kekhawatiran-kekhawatiran tadi. Begitu pula, mantapnya sistem dan prosedur kelembagaan hanya terjadi dan hanya bisa dibangun oleh kekuatan-kekuatan yang ada dalam kelembagaan itu sendiri. Oleh karena itu, sudah saatnya momentum reformasi internal kelembagaan

...litik daerah Lampung terus-menerus dibentuk, dimunculkan dan ...bangun menjadi lembaga demokrasi modern. Sementara itu, soal ...matan berpolitik adalah sensitif bagi publik, maka suatu kekuatan ...litik atau partai politik yang bisa memenangkan perilaku politik ...ng berlandaskan etika politik pada saatnya akan memperoleh ...optimasi etis dan sosiologis dari rakyat dalam momentum pemilihan ...mum yang akan datang.

Daftar Pustaka:

1. Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Sebuah ...ga Rampai. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
2. Kumorotomo, Wahyudi. 1996. *Etika Administrasi Negara*, PT ... Grafindo Persada, Jakarta.
3. Nimmo, Dan. 2000. *Komunikasi Politik: Khalayak dan Efek*. PT ...maja Rosdakarya. Bandung.
4. Rauf, Maswadi dan Nasrun, Mappa. 1993. *Indonesia dan ...munikasi Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
5. Thompson, Dennis F. 2000, *Etika Politik Pejabat Negara*, ...yasan Obor Indonesia, Jakarta.
6. Varma, S.P. 1999, *Teori Politik Modern*, PT Raja Grasindo ...sada, Jakarta.
7. Surat Kabar *Trans-Sumatera*, periode waktu Januari 2000 sampai ...ngan Juni 2001.