

Lampung Parliament Watch
LBH Bandar Lampung
Tifa

LAMPUNG 2001



PEMBANGUNAN TANPA VISI

EVALUASI AKHIR TAHUN
TATA PEMERINTAHAN DAERAH

LEMBAR PENGESAHAN

Judul : "Disfungsi Lembaga Politik dan Lemahnya Partai Politik" dalam buku Lampung 2001 Pembangunan Tanpa Visi.

Penulis : Dr. Nanang Trenggono, MSi

Instansi : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung

Jenis Publikasi : Buku Jenis Lain (bagian dari buku)

Nomor ISBN : -

Penerbit : Lampung Parliament Watch (LPW), LBH Bandar Lampung dan Yayasan TIFA

Tahun Terbit : 2002

Alamat Penerbit : -

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Syarief Makhya, MSi
NIP. 195908031986031003

Bandar Lampung, 13 Juli 2020
Penulis,

Dr. Nanang Trenggono, MSi
NIP. 196212041989021001

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM)
Universitas Lampung

Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A
NIP. 19650510 199303 2 008

YOL	22 2020
NPW	112 / B/B/N/FISIP / 2020
JK	Hulu
BP	81

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 <i>Lampung Post</i>

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

**BAB IV: EVALUASI PEMBANGUNAN HAM
Pembangunan HAM Dalam Penyelenggaraan
Pemerintah Daerah** 103

Oleh Shafruddin
Dialog 112

**BAB V: EVALUASI PEMBANGUNAN HUKUM
Evaluasi Peraturan Daerah** 118

Oleh Armen Yasir

Dua Model Strategi Pembangunan Hukum 125

Oleh Edwin Hanibal
Dialog 131

**BAB VI: EVALUASI MEDIA MASSA
Surat Kabar dan Kekuasaan** 142

Oleh Jauhari. M.Zailani
Dialog 161

NASIB RAKYAT TIDAK BERUBAH

- Sebuah Pengantar -

Sudah cukup lama Bangsa Indonesia berada dalam alam *concentration of power*. Pemusatan kekuasaan terjadi pada pemerintahan, tentara, bisnis, kehidupan ormas, partai politik dan organisasi lainnya, sehingga muncul koorporatisme negara. Kekuasaan yang serba memusat selama 32 tahun telah menyengsarakan rakyat, mengebiri proses demokratisasi di daerah, tidak adanya ruang gerak untuk melaksanakan daerah, merebaknya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Tumbangnya rezim Orde Baru memunculkan kesadaran untuk melakukan pemetaan terhadap pemerintahan daerah. Tap MPR No.XV/MPR/1998, yang ditindaklanjuti UU No.29/1999, memiliki lompatan semangat konsep otonomi daerah ke depan, seperti perubahan-perubahan mendasar pada aspek kewewenangan, kelembagaan, keuangan, ketatalaksanaan dan kepegawaian.

Paradigma pemerintah daerah yang dikembangkan menurut UU No.22/Tahun 1999 bertumpu pada nilai demokratisasi, keadilan, dan pemberdayaan masyarakat, serta keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan. Pada sisi yang lain, tuntutan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa menjadi salah satu tema sentral dewasa ini, sehingga konsep *good governance* menjadi bagian yang tidak dipisahkan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Sejumlah harapan muncul dengan lahirnya UU No.22/1999, seperti keinginan untuk daerah segera bisa mandiri, pelibatan publik dalam proses pengambilan keputusan, penyelesaian-penyelesaian masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan di daerah bisa diatasi dengan cepat dan adil, *dus* akseleksi pembangunan di daerah bisa segera diwujudkan dan kualitas pelayanan publik bisa meningkat.

Tuntutan publik terhadap sejumlah harapan itu tentu sangat wajar dan beralasan karena rakyat yang sudah lama terpinggirkan, terbelenggu dalam berbagai penderitaan dan mimpi muluk yang sering dipropagandakan oleh pejabat pemerintahan di daerah. Oleh sebab itu, penderitaan yang semakin berat yang dirasakan rakyat harus segera dipecahkan melalui pelaksanaan otonomi daerah; otonomi daerah yang diorientasikan untuk mengubah nasib rakyat ke arah yang lebih baik.

Seraya berharap akan terjadinya perubahan nasib rakyat melalui pelaksanaan otonomi daerah, dalam kurun waktu satu tahun pelaksanaan otonomi daerah, ternyata kita belum melihat tanda-tanda yang menyakinkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan berjalan sesuai yang diharapkan.

Kita justru menyaksikan pelaksanaan otonomi daerah yang paradoks dengan semangat cita-cita reformasi. Prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti akuntabilitas, transparansi, demokratisasi, dan keadilan hanya digulirkan sebatas wacana. Sementara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karakter birokrasi yang korup, lamban, bersikap reaktif, tidak efisien, tidak berpihak pada masyarakat lapisan bawah masih menjadi wajah yang dominan.

Karakter birokrasi seperti demikiran diperparah dengan kecenderungan perilaku anggota DPRD yang korup, tidak profesional, tidak peka terhadap kepentingan aspirasi publik, dan menurunnya moralitas.

Institusi publik yang dalam kondisi sekarang memiliki ruang untuk melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan sama sekali tidak mampu melakukan perubahan terhadap substansi kebijakan. Masyarakat akhirnya tidak berdaya untuk melakukan penetrasi terhadap pengambilan kebijakan pemerintah daerah. Aksi-aksi protes dan kritik-kritik yang dilakukan masyarakat dengan mudah dipatahkan oleh pejabat pemerintahan daerah dengan argumen-argumen yang

sangat teknis. Kondisi ini sama persis dengan rezim pemerintahan Orde Baru, pengawasan pembangunan hanya boleh dilakukan oleh pemerintah sendiri melalui bentuk pengawasan internal. Pembangunan haram dikritik dan tidak relevan dievaluasi oleh publik.

Pemerintahan daerah pada kenyataannya menampilkan kecenderungannya lebih bersifat "instrumentalitas" karena setiap kebijakan yang dibuat pemerintahan daerah cenderung memihak atau berkonsidensi dengan kepentingan dan aspirasi kelompok *vested interest*.

Apa yang terjadi dalam pelaksanaan otonomi daerah sekarang, yaitu otonomi daerah baru disimbolkan dengan gedung pemerintah daerah yang besar, gedung DPRD yang megah, mobil bupati, mobil dinas ketua DPRD, rumah jabatan gubernur, dan fasilitas yang berlebihan bagi anggota DPRD.

Dalam realitas birokrasi dan DPRD itu, dapat dipastikan pupus kepercayaan rakyat kepada pemimpin pemerintahan daerah, kepercayaan pada wakil-wakil rakyat, kepercayaan pada kehidupan politik yang sehat, kepercayaan untuk memulihkan kembali pembangunan ekonomi dan kepercayaan pada penegakan hukum.

Masyarakat akhirnya bersikap masa bodoh terhadap dinamika pemerintah daerah. Sikap apriori sudah telanjur mendarah -daging bahwa mereka tidak berdaya menghadapi kekuasaan yang sangat tidak responsif terhadap kepentingan-kepentingan publik.

Dalam perspektif tersebut, Lampung Parliament Watch (LPW) bekerjasama dengan LBH Bandar Lampung dan Yayasan Tifa dari Jakarta menggelar *workshop* bertema "Evaluasi Akhir Tahun 2001 Tata Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung" di Hotel Indra Puri, 6 sampai 8 Desember 2001. *Workshop* melibatkan elemen-elemen masyarakat, seperti akademisi dari disiplin ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu hukum, ilmu sosial, aktivis LSM, pelaku ekonomi, wartawan, cendekiawan muda, aktivis mahasiswa, dan beberapa tokoh keagamaan.

Kalangan eksekutif dan legislatif sengaja tidak dilibatkan dalam *workshop*. Pertimbangannya agar pemikiran-pemikiran kritis konstruktif : steril dari kepentingan-kepentingan pragmatis. Sebagaimana diketahui, eksekutif dan legislatif adalah pengelola tata pemerintahan daerah, dus sarat kepentingan-kepentingan subjektif.

Dengan demikian, muara evaluasi akhir tahun adalah catatan-catatan kritis dari perjalanan 2001 yang masih memrihatinkan. Catatan-catatan kritis akhir tahun tersebut kemudian didokumentasikan dalam bentuk buku berjudul "Lampung 2001, Pembangunan Tanpa Visi". Buku ini berisi kumpulan artikel para pemateri *workshop* dan dialog peserta *workshop*. Proses catatan kritis hingga menjadi buku, barangkali, adalah tradisi baru di masyarakat. Dan ini melengkapi publikasi-publikasi di media massa tentang suara-suara kritis kepada pengelola pemerintahan daerah.

Buku ini memang bukan ukuran final dari ekspresi kritis, melainkan dasar pijakan untuk merumuskan agenda-agenda strategis tata pemerintahan daerah Provinsi Lampung pada 2002. Suatu agenda yang didasari keinginan besar terwujudnya *good governance* meskipun dibayang-bayangi pesimistik terhadap kesungguhan pengelola tata pemerintahan daerah. Namun, toh daya kritis tidak harus tumpul sekalipun ibarat berteriak di padang pasir. Kita yakin bahwa ketidakberesan mengelola tata pemerintahan daerah selama 2001 bukanlah sihir, melainkan realita yang dapat diluruskan dan dikalkulasi akal sehat.

Bandar Lampung, Januari 2002
Lampung Parliament Watch

Bab I

EVALUASI APBD PROVINSI

Marselina
Alzier Dianis Tabranie

ANALISIS KRITIS RAPBD LAMPUNG 2002

Oleh Marselina

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan suatu daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) adalah kemampuan suatu daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dengan baik. Sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dan tertib akan mampu menjamin terciptanya *self supporting* di bidang keuangannya, yang pada akhirnya akan mampu mewujudkan cita-cita otonomi daerah itu sendiri.

Agar tiap daerah mempunyai dasar dan acuan yang sama dalam mengelola keuangannya, maka dikeluarkan PP No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dengan maksud untuk dilaksanakan di daerah-daerah. Sejauh mana pengelolaan keuangan daerah dijalankan dengan baik dan tertib dapat dilihat dari RAPBD yang diusulkan pemerintah sebab APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah (Pasal 5, PP 105 / 2000).

RAPBD pada dasarnya merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah dan ditetapkan berdasarkan peraturan daerah (perda). RAPBD diawali dengan persiapan rancangan APBD berupa penyusunan arah dan kebijakan umum APBD yang berisi strategi dan prioritas APBD satu tahun (Pasal 21, PP 105/2000).

Dalam APBD dimuat target - target penerimaan daerah dan alokasi pengeluaran yang akan dilakukan selama satu tahun ke depan.. Rencana pengeluaran tersebut dibuat untuk melaksanakan pembangunan demi terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat serta pelayanan publik . Namun RAPBD saat ini tidak lagi hanya sebagai persoalan teknis ekonomis semata yang berisi penerimaan maupun pengeluaran daerah, tetapi lebih sebagai ajang negosiasi ekonomi-politik, antara pihak eksekutif dan legislatif.

Birokrasi mempunyai kepentingan politiknya melalui penyusunan RAPBD, demikian pula legislatif, sehingga penyusunan RAPBD lebih bermuansa tarik-ulur dua kepentingan besar dibandingkan mendahulukan kepentingan rakyat. APBD juga merupakan amanah rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif untuk mensejahterakan kehidupannya. Pemerintah pusat telah membuat prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah seperti yang termuat dalam PP105 /2000 Pasal 4 dan juga menjadi prinsip untuk penyusunan anggaran (RAPBD). Prinsip-prinsip tersebut adalah tertib, taat aturan, efisien dan efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan., anggaran kinerja (pasal 8) . Disamping itu RAPBD harus sesuai dengan arah dan kebijakan pembangunan (renstra/ propetada).

Namun inkonsistensi pihak eksekutif dalam penerapan prinsip-prinsip ini akibat sangat kuatnya pertimbangan ekonomi dan politik yang menyebabkan usaha – usaha menuju peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi jauh dari apa yang diamanahkan.

Prinsip-Prinsip Penyusunan Anggaran

Penjelasan tentang prinsip-prinsip penyusunan anggaran dapat ditemukan secara rinci pada Surat Mendagri dan Otda No.903/2735/SJ Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2001. Walaupun pedoman umum tersebut digunakan untuk dasar penyusunan dan pelaksanaan APBD Tahun 2001, namun prinsip-prinsip penyusunan senantiasa akan senantiasa konsisten digunakan sepanjang tahun anggaran.

Tertib dalam penyusunan RAPBD mengandung arti bahwa dalam menyusun APBD harus disiplin anggaran, baik dari aturan-

pembangunan lainnya. Tertib dalam menentukan target penerimaan seperti tidak menganggarkan sesuatu pengeluaran tanpa didukung adanya kepastian sumber penerimaan dalam jumlah yang cukup (Pasal 9 PP 105/2000). Target penerimaan harus terukur, ditargetkan secara optimal (sesuai dengan potensi yang riil) dan disesuaikan dengan kondisi ekonomi, keuangan daerah. Kondisi ekonomi global mempengaruhi perekonomian nasional dan daerah. Prediksi ekonomi ini menjadi pertimbangan dalam penyusunan RAPBD. Prediksi kondisi ekonomi yang memburuk seharusnya diantisipasi secara cermat oleh daerah dalam memuat target penerimaan, sedangkan sumber-sumber penerimaan tersebut yang masih sangat tergantung dari bantuan pemerintah pusat (berupa DAU dan DAK) serta tergantung dari kinerja ekonomi dan ekspor daerah (bagi hasil pajak dan non pajak) harus secara cermat ditargetkan dengan pertimbangan kondisi ekonomi secara global, nasional dan daerah. Pemilahan antara belanja rutin dan pembangunan harus jelas, sehingga tidak menimbulkan duplikasi anggaran, pemborosan dan kebocoran dana.

Tertib dalam pengeluaran berarti tidak mengadakan suatu kegiatan yang tidak dianggarakan. Alokasi anggaran harus secara tertib mengikuti arah dan kebijakan umum strategi, serta skala prioritas pembangunan daerah. Tertib dalam mengikuti sertakan partisipasi masyarakat dengan waktu yang cukup untuk melakukan diskusi, mencari masukan dari masyarakat serta waktu yang cukup untuk mensosialisasikannya. Dengan peran-serta masyarakat dari awal hingga akhir, maka pelestarian pembangunan dapat terus berjalan.

Prinsip efisien dan efektif merupakan prinsip penyusunan anggaran yang tidak kalah pentingnya dari prinsip-prinsip lainnya, terutama di saat sumber pembiayaan pembangunan terbatas seperti saat krisis dewasa ini. Prinsip efisien dan efektif dimaksudkan agar dana yang tersedia dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Hal ini diperjelas untuk pos-pos belanja rutin, seperti belanja kepala daerah dan wakil agar supaya mencerminkan prinsip kesahajaan, hemat, tidak mewah, efisien, efektif dan terarah. Belanja perjalanan dinas diusahakan dapat dihemat sepanjang dapat diselesaikan dengan menggunakan sarana telekomunikasi yang tersedia, seperti telepon, fax, internet, pos kilat, dll. Pembelian kendaraan bermotor lebih diutamakan untuk kendaraan

antar-jemput pegawai, dan pelayanan umum masyarakat seperti ambulans, truk sampah. Pengadaan kendaraan pribadi untuk eksekutif dan legislatif supaya dihindari.

Prinsip transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatutan, merupakan salah satu syarat untuk mewujudkan sistem pengelolaan keuangan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Hal ini berarti bahwa RAPBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang: tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek. Selain itu setiap dana yang diperoleh dari masyarakat penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan, baik secara aturan yang berlaku dan tak kalah penting adalah kepatutan. Mungkin saja suatu alokasi pengeluaran sudah memenuhi semua kriteria peraturan-peraturan yang ada, semisal perda, namun wajarkah (patutkah) dengan kemanfaatan atau kontribusi yang disumbangkan?

Prinsip anggaran kinerja (berorientasi pada *output*), ditujukan dengan maksud untuk lebih memudahkan dalam menganalisa dan mengevaluasi hubungan antara kebutuhan dan hasil serta manfaat yang diperoleh.

Kritikan Analisis Draft RAPBD Lampung 2002

Pelaksanaan otta yang bersamaan dengan dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan merupakan beban berat tersendiri bagi masyarakat. Semakin tingginya persoalan ekonomi, sosial, keamanan dan hukum dibandingkan tahun 2001 seharusnya menjadi perhatian penting eksekutif dan legislatif untuk menuntaskannya. Angka pengangguran, penyerobotan tanah, demo buruh yang berkepanjangan, tingginya inflasi, rawan sosial, lemahnya penegakan dan kepastian hukum serta pertumbuhan ekonomi yang sangat fluktuatif menyebabkan kesejahteraan masyarakat semakin rendah. Pelaksanaan otta ini memunculkan banyak kesan negatif di kalangan masyarakat dan pengusaha. Seolah pemda hanya memfokuskan pada usaha pencarian dan penggalian sumber-sumber penerimaan dalam jangka pendek tanpa memikirkan beban yang sudah dipikul masyarakat dan dampak jangka panjangnya. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh CES sebuah lembaga riset dari Jakarta, bahwa Provinsi Lampung, Kota Bandar lampung dan Kabupaten Tanggamus yang merupakan sampel daerah penelitian diindikasikan banyak

mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang lebih memfokuskan pada usaha ekstensifikasi pajak dan retribusi untuk mengisi kas daerah, dibandingkan usaha intensifikasi penerimaan. Hal ini cukup memberatkan pelaku

Komentar tentang Nota Keuangan APBD 2001 yang disampaikan oleh beberapa anggota DPRD beberapa kali diisyaratkan agar eksekutif terus berusaha mengurangi pemborosan (berhemat). Demikian pula transparansi anggaran terus ditingkatkan sejak dari perencanaan, pelaksanaan hingga pertanggungjawaban, dilakukan audit secara berkala, penindakan tegas terhadap pelaku penyimpangan pada anggaran pemerintah. Dalam nota keuangan tersebut disepakati total APBD 2001 sebesar Rp362,371 miliar, di mana belanja rutin dialokasikan sebesar Rp 200,603 miliar atau sebesar 55,35% dari total anggaran dan belanja pembangunan dialokasikan sebesar Rp161, 768 miliar atau sebesar 44,65%. Penerimaan daerah sangat besar diharapkan mendapat suntikan dari bagi hasil dari minyak bumi. Berbagai masukan dan kritikan dari masyarakat terus mengalir menanggapi RAPBD 2001 yang diajukan yang disinyalir banyak mengandung unsur KKN. Kritik, saran, masukan dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat seperti PTN, PTS, LSM, serta berbagai elemen masyarakat lainnya agar penyusunan RAPBD 2001 lebih menyentuh kepada masyarakat dan hilangkan segala bentuk KKN. Namun karena ego pihak eksekutif dan legislatif, maka segala masukan masyarakat dianggap angin lalu dan bahkan pada penyusunan RAPBD 2002 hal-hal yang disoroti masyarakat itu makin parah.

Perbandingan kondisi makro RAPBD 2002 dibandingkan APBD 2001 adalah sebagai berikut:

Penerimaan tahun 2002 diperkirakan sebesar Rp418, 485 miliar atau meningkat 15 ,48% dibandingkan APBD 2001. Angka ini diperoleh pada bagian kesimpulan draft (hal 9) sedangkan total pengeluaran sebesar Rp433,213 miliar atau meningkat 19,54 %. Dengan kondisi ini berarti RAPBD 2002 akan mengalami defisit anggaran Rp4,728 miliar.Namun yang cukup mengherankan, pada draft RAPBD 2002 yang sama (halaman 8) , penerimaan daerah mempunyai nilai Rp433,213 miliar. Bila digunakan nilai ini berarti RAPBD 2002 adalah berimbang. Sehingga timbul pertanyaan, mengapa terdapat dua nilai penerimaan tanpa ada penjelasan. Sesuatu yang melanggar prinsip transparan dan tertib anggaran.

Poin-poin kritis terhadap RAPBD Provinsi Lampung Tahun 2002:

1. Penyusunan RAPBD 2002 belum dapat memecahkan masalah-masalah berat di provinsi Lampung seperti: rendahnya investasi, tingginya angka pengangguran, banyaknya masyarakat penyandang sosial (anak jalanan, tunawisma, anak putus sekolah, korban narkoba serta masalah kemiskinan, krisis pangan dan kesehatan)
2. Bila renstra sebagai ukuran penyusunan RAPBD seharusnya yang muncul adalah ego misi, bukan ego dinas seperti yang terdapat dalam RAPBD 2002.
3. Masih diberlakukannya pola-pola lama dalam penyusunan anggaran, seperti bagaimana menghabis-habiskan anggaran untuk program yang tidak prioritas. Yang sudah menjadi pekerjaan suatu instansi dibuatkan proyek-proyek.
4. Penilaian RAPBD akan lebih banyak mengandung unsur subjektivitas, akibat tidak adanya ukuran bagi kinerja anggaran dan tidak transparansinya dalam rincian penerimaan maupun pengeluaran. Prinsip kinerja anggaran mengisyaratkan agar alokasi anggaran harus terukur, terinci berdasarkan manfaatnya, hasil dampak, *input*.
5. Usulan-usulan program tidak direncanakan secara matang dan tidak sesuai dengan renstra, hanya tambal-sulam saja dengan program-program APBD tahun sebelumnya tanpa ada evaluasi yang menyeluruh. Program-program/proyek yang diajukan dinas hanya mengopi dinas-dinas lainnya, contoh program-program pada sektor pertanian dengan sub-sub sektornya.
6. Kecilnya alokasi anggaran untuk program-program yang penting dan menunjang perekonomian Lampung secara menyeluruh seperti:
 - Dinas Promosi Investasi
 - Dipenda (biaya pendidikan, inventaris kantor, upah pungut)
 - Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah
 - Dinas TK untuk mengatasi masalah pengangguran
 - Dinas Sosial untuk menanggulangi anak jalanan, jompo tuna susila, anak putus sekolah dan subsidi kesehatan dan pangan
7. Masih rendahnya *sense of crisis* dari pihak pemda dan DPRI dalam penyusunan RAPBD, berupa alokasi anggaran yang tidak

- efisien, tidak dan usaha untuk penghematan, pemborosan dan tidak bersahaja. Terutama pada belanja Dewan, belanja barang, belanja perjalanan dinas. Sebagian besar dinas telah berusaha
8. mengefisiensikan pengeluarannya, namun tidak demikian dengan belanja DPRD.
 9. Alokasi yang sangat sedikit serta tidak menyentuh program-program pada kepentingan dan permasalahan publik.
 10. Masih terdapat program-program yang kurang proporsional dengan kewenangan sebagai provinsi.
 11. Terjadinya duplikasi anggaran, ketika terjadi penempatan pos rutin didalam pos pembangunan, sehingga nilai riil investasi (pengeluaran pembangunan) yang hanya sebesar 30% dari total pengeluaran makin kecil. Contoh pengeluaran pembangunan sektor aparatur (Form A/2 hal 25) berupa pengadaan mobilitas Rp1,869 miliar.

Detail Sisi Penerimaan Daerah

1. Kurangnya transparansi dalam penghitungan sumber-sumber penerimaan daerah dari PAD, seperti pajak, retribusi. Terkesan bahwa peningkatan penerimaan hanya disesuaikan dengan peningkatan tingkat inflasi atau tambal-sulam dengan APBD tahun sebelumnya, contoh Form A I dan A/II/R Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) ditargetkan Rp 45.000.000,000 sama seperti tahun lalu, tanpa dirinci dengan jelas dasar perhitungannya mengapa targetnya tetap seperti tahun lalu, sementara kemungkinan akan terjadi perkembangan jumlah kendaraan di Lampung meningkat, dst.
2. Prinsip kemandirian daerah makin melemah dengan terlalu mengandalkan pada bantuan/ penerimaan dari Dana Perimbangan (terutama DAU), 63,92% yang belum pasti penerimaannya.
3. Kurang optimalnya penetapan target-target penerimaan, seperti penetapan target penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dengan jumlah yang sama untuk kedua jenis pajak berbeda dengan tanpa rincian perhitungan yang jelas.

4. Tidak adanya kontribusi dari BUMD pada kas daerah antara lain: Bank Lampung, PD Wahana Rahardja, Lampung Sarana Ventura (Form AI dan A /II/R hal 5).

Sisi Pengeluaran Rutin

1. Pemborosan
2. Belanja Dewan yang makin meningkat sebesar 24,16%, dengan nilai Rp29,428 miliar hanya untuk membiayai 75 orang (halaman R3). Pemborosan pada belanja Dewan cukup besar dari tahun sebelumnya untuk hal-hal yang tidak menyentuh kepentingan publik dan *multiplier effect* kecil, bahkan bertentangan dengan PP yang ada:

Terutama pada pos :

-biaya pemeliharaan kesehatan	Rp3,65 miliar
-perjalanan dinas	Rp7,69 miliar
-bantuan mobilitas	Rp4,40 miliar
-pakaian dinas	Rp1,08 miliar
-biaya peningkatan pimpinan Dewan	Rp1,15 miliar

3. Pengeluaran Setda Provinsi (hal 4) banyak yang tidak skala prioritas, tidak jelas kemanfaatannya dan tidak menyentuh kepentingan publik dengan nilai yang cukup besar, terutama pada pos:

- biaya pengembangan dan peningkatan keuangan daerah Rp1,78 miliar
- biaya kesejahteraan pegawai Rp1.03 miliar
- biaya perjalanan dinas dan pemeliharaan Kendaraan Bermotor Rp4,69 miliar

Jumlah pengeluaran rutin setiap dinas diusahakan memperhatikan penerimaan yang berhasil dikumpulkannya (prinsip anggaran kinerja). Misalnya di Dispensa, 13% dari penerimaannya diserap oleh pengeluaran sektor itu sendiri. Penerimaan yang dikumpulkan Rp124,9 miliar, sedangkan pengeluaran rutin sebesar Rp 15,77 miliar (hal R4)

4. Pos Biaya Insentif di Dispensa sebesar Rp7,013 miliar perlu dianalisis kembali sebab penerimaan yang bisa dikumpulkan dari dinas itu berupa pajak dan retribusi. Berarti 6% masuk hanya untuk insentif.

Sisi Pengeluaran Pembangunan

1. Banyak terjadi *project oriented*, dimana seharusnya sudah merupakan pekerjaan rutin suatu dinas tetapi dibuat proyek:
 - Sub Sektor Pengembangan Usaha Daerah (hal 8):
 - proyek perencanaan promosi Rp282 juta
 - Sub sektor kelautan (hal 23):
 - proyek monitoring dan Bintek Kearsipan
 - proyek penataan dokumen dan pendataan arsip
 - proyek perencanaan umum pembangunan
 - proyek akusisi nasional dan karsipan
 - Sektor Aparatur dan Pengawasan (hal 26):
 - proyek analisis formasi PNS
 - proyek evaluasi hasil pemeriksaan aparat pengawas (hal 27)
 - proyek penataan dan evaluasi kelembagaan Provinsi Lampung
 - proyek analisis jabatan (hal 28)
 - proyek pembinaan APBD
 - proyek pengelolaan dan peningkatan PAD
 - proyek analisis keterkaitan antarsektor dengan tabel I-O
 - proyek pembinaan dan pengawasan secara berkala penyelenggara keuangan
 - proyek pemantauan Proyek-proyek APBN
 - proyek Pembinaan Bidang Pertanahan dan Administrasi
 - proyek penegakan dan penertiban Perda dan GDN (hal 30)
5. Jumlah yang sangat kecil dialokasikan untuk sektor-sektor yang strategis dan tidak mempunyai *multiplier effect* besar terhadap perekonomian dan kesejahteraan rakyat serta kurang menyentuh kepentingan publik dengan program-program yang tidak memecahkan masalah, seperti :
 - a. Sektor Kesehatan , terserap dengan jumlah besar untuk :
 - rehab gedung RSUAM Rp1,236 miliar
 - proyek peralatan medis RSUAM Rp1,372 miliar
 - pengawasan obat dan makanan Rp12, 90 miliar
 - b. Sektor Pendidikan dengan 5 sub sektor lainnya Rp14,834 miliar, bantuan kepada pendidikan tinggi Rp 0.

- c. Bantuan untuk GN-OTA hanya Rp70 juta (hal 30) sangat jauh dibandingkan dengan biaya pakaian dinas Dewan dan kepala daerah
 - d. Sektor Tenaga Kerja (hal 6), alokasi cukup besar tetapi tidak dapat langsung menciptakan lapangan pekerjaan:
 - program penyebaran dan pendayagunaan TK Rp2,069 miliar
 - proyek peningktatan kesejahteraan pekerja Rp344 juta, ini merupakan kewajiban perusahaan, bukan pemerintah
 - e. Sektor perdagangan dan Pengembangan Usaha daerah (hal 7)
 - lokakarya kontribusi BUMD Rp118 juta, seharusnya sudah merupakan kewajiban BUMD itu sendiri.
6. Sektor transportasi menelan biaya terbesar dibandingkan 19 sektor lainnya, yaitu Rp28,272 miliar (hal 8). Membengkaknya anggaran pada sektor ini sebenarnya dapat ditekan apabila ada kontribusi dari setiap kabupaten /kota dimana proyek rehab dan pemeliharaan jalan mendapat kontribusi (sumbang) dari jalan yang melintas antarkabupaten/kota.

Upaya yang Dapat Dilakukan

1. Mengingat kejahanan-kejahanan anggaran pada APBD 2001 terus dilaksanakan dan bahkan kembali terulang pada RAPBD 2002 dengan bobot yang makin parah, dan agar semua keluhan, kritikan, masukan dari masyarakat ditanggapi secara serius oleh pihak eksekutif dan legislatif, kiranya perlu solidaritas bersama dari semua elemen masyarakat untuk terus mengawal APBD pada tahun-tahun berikutnya agar lebih memperjuangkan kesejahteraan rakyat.
2. Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan, baik dari sis pembiayaan pembangunan, ide pembangunan, serta pengawasan dan pelestarian hasil-hasil pembangunan. Agar pembangunan lebih terarah untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat secara luas perlu gerakan bersama seluruh elemen masyarakat dalam mengkritisi RAPBD. Untuk itu masyarakat harus disadarkan akan hak publiknya, bahwa APBD adalah bagian dari masyarakat dan berhak diketahui.
3. Perencanaan pembangunan yang terarah.

Keberhasilan pembangunan sangat tergantung dari baik buruknya perencanaan pembangunan.

Perencanaan pembangunan yang didokumentkan dalam rencana strategi atau Renstra harus disusun dengan melibatkan seluruh anggota masyarakat serta disesuaikan dengan potensi serta ciri-ciri khas daerah. Disamping itu pula karena keuangan terbatas, maka perlu dilakukan skala prioritas serta penilaian kebutuhan, yang dapat berasal dari keputusan masyarakat atau identifikasi proyek agar pelaksanaan renstra berjalan efektif, maka setiap tujuan program atau proyek kinerjanya harus terukur (akuntabilitas). Perencanaan harus dilakukan dengan prinsip hati-hati karena investasi yang akan dikeluarkan nanti menggunakan sumber dana yang diperoleh dari masyarakat, dan sekali investasi dibuat sangat sulit untuk membalikkan kembali situasinya. Untuk mendapatkan dampak yang diinginkan dengan sumber dana yang ada, dapat digunakan metode pengambilan keputusan yang sistematis. Sosialisasi renstra serta selalu diadakan jajak pendapat serta uji coba terutama untuk setiap perda tentang pungutan kepada masyarakat juga merupakan syarat mutlak. Untuk itu perlu dibuatkan jadual yang tepat untuk tahap sosialisasi ini

Pengelolaan Keuangan Daerah yang Baik, Tertib dan Sistematis

Pelaksanaan pembangunan tanpa didahului dengan perencanaan yang matang akan berjalan lambat bahkan kehilangan arah. Sehingga tujuan yang dicita-citakan tidak tercapai. Esensi mendasar dari pelaksanaan otonomi daerah itu adalah bagaimana pemerintah daerah merencanakan pembiayaan secara optimal.

Pedoman untuk Perencanaan Pembiayaan

1. Pengalokasian anggaran kepada program atau proyek-proyek yang mempunyai *multiplier effect* yang besar.
2. Ekonomis, efisien dan efektif atau rasional
3. Menetapkan kebutuhan dasar dan prioritas pelayanan publik (*public service*)
4. Menetapkan standardisasi pelayanan yang akan disediakan dan biaya satuan komponen kegiatan
5. Menetapkan persentase dana yang diperlukan untuk membiayai belanja pelayanan publik dan belanja aparatur pemerintah daerah.

Perencanaan Penerimaan

Perencanaan penerimaan harus jelas, rinci, dan terukur dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi secara global, nasional dan regional, serta kondisi riil keuangan dan potensi daerah.

Transparansi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Transparansi dalam mengelola keuangan daerah bertujuan agar muncul partisipasi masyarakat yang besar dalam pembangunan. Apabila setiap pengeluaran yang dipungut memberikan alasan yang riil tujuan pemungutan serta adanya tujuan dan rincian yang jelas dari kebijakan pungutan tersebut, maka masyarakat akan berpartisipasi membayarnya.

Contoh-contoh transparansi apa saja yang harus dilakukan berkaitan dengan anggaran:

1. Berapa ramalan penerimaan daerah (pajak, retribusi, dinas, dana perimbangan, dll)
2. Atas dasar apa tingkat pertumbuhan (*growth rate*) disesuaikan, dan bagaimana hitungannya
3. Seberapa berhasilkah ramalan-ramalan pertumbuhan terealisasi
4. Apakah menurunnya perkembangan suatu sektor akibat kekurangan anggaran atau kinerja yang menurun?
5. Penggalian potensi yang lebih terarah dan menyeluruh

Sebagai kota perlintasan antara Jawa dan Sumatera yang didukung fasilitas pelabuhan dengan potensi alam yang subur, Provinsi Lampung akan menjadi pusat perekonomian yang ramai dan akan menjadi penyangga dan tumpuan bagi provinsi-provinsi lainnya serta peluang ekspor bagi komoditas agroindustri. Momen ini harus dimanfaatkan secara optimal oleh pemda dengan penggalian potensi ekonomi sebagai "sebuah kota pusat perekonomian", "kota perdagangan tempat bertemunya pembeli dan penjual", "kota peristirahatan".

Kesimpulan

Sistem pengelolaan keuangan daerah yang merupakan syarat mutlak terciptanya otonomi daerah yang *clean and good governance* harus dievaluasi terus dari kelemahan-kelemahaan yang selama ini pernah dijalankan, seperti pemborosan, minim partisipasi publik, tambal sulam tanpa rencana, *undertarget*, duplikasi anggaran, dll.

Diawali dengan penyusunan RAPBD yang menerapkan secara konsisten prinsip-prinsip penyusunan anggaran serta evaluasi setiap perubahan, diharapkan otonomi daerah segera terwujud.

Berdasarkan Form RAPBD 2002 dapat disimpulkan Tabel RAPBD 2002 sesuai dengan format APBD sebagai berikut : penerimaan (Rp)	Nilai (Rp)	Pengeluaran	Nilai (Rp)
1. <i>Sisa Lebih Anggaran Tahun Lalu</i>	24.114.009.935	4. Pengeluaran Rutin	304.890.094.00
		5. Pengeluaran Pembangunan Terdiri:	128.531.174.90
2. PAD, terdiri dari:	141.618.416.000	1. Sektor Industri	1.279.277.000
- Pajak Daerah	110.600.000.000	2. Sektor Pertanian, Kehutanan	5.729.801.000
- Retribusi Daerah	14.386.189.000	3. Sektor SD Air dan Irigasi	13.588.000.000
- Laba BUMD	0	4. Sektor Tenaga Kerja	2.069.628.000
-PAD lain-lain	16.632.218.000	5. sektor Perdag dan pengembg Usaha Daerah	5.640.100.000
		6. Sektor Transportasi	28.271.800.000
		7. Sektor	807.000.000

		Pertambangan dan energi	
3. Dana Perimbangan	267.481.143.000	8. Sektor Pariwisata & Telkom	578.899.000
- Bagi Hasil Pajak	20.440.093.000	9. Sektor Pembangunan Daerah	3.479.328.230
-Bagi Hasil Non Pajak (SDA)	66.741.050.000	10. Sektor Lingkungan Hidup& Tata Ruang	
- DAU	180.300.000.000	11. Sektor Pendidikan , Kebudayaan Nas, kepercay	14.834.921.400
- DAK	-----	12.Sektor Kependudukan dan Kesejah Penduduk	60.000.000
		13.Sektor Kesehatan	19.760.413.805
		14.Sektor Perumahan & pemukiman	UP
		15. Sektor Agama	3.201.419.000
		16. Sektor IPTEK	1.490.000.000
		17. Sektor Hukum	370.000.000
		18. Sektor Aparatur	20.662.743.000

		19. Sektor Politik Penerangan dan Komunikasi	1.992.844.500
		20. Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	645.000.000
		21. Bantuan Kpd Kab/Kota	70.000.000
Jumlah penerimaan 0 *) 433.213.568.93 5 **)	418.485.153.00	Jumlah Pengeluaran -433.213.568.93 5-	

Catatan:

Akan terjadi defisit anggaran*) = 433.213.568.935 - 418.485.153.000
= Rp 14.728.415.000

Anggaran berimbang**) jika digunakan nilai penerimaan**)

Tabungan pemerintah = 418.485.153.000 - 304.890.094.000 = 113.595.059.000

Ketergantungan provinsi kepada pusat = 267.481.143.000

/418.485.153.000 x 100 % = 63.92 %, dengan asumsi dana perimbangan (bagi hasil pajak dan bukan pajak), DAU dan DAK akan sangat tergantung dari kondisi ekonomi secara global, nasional, dan regional.

Prediksi pertumbuhan ekonomi Lampung : 2 % - 4.

Dialog Evaluasi RAPBD Provinsi

Tanggapan I

Syarief Makhya (LPW) :

Dari uraian yang disampaikan Ibu Marselina, ketimpangan-ketimpangan dalam penyusunan RAPBD seakan-akan adalah problem teknis. Misalnya ketidaktahuan mereka dalam memahami produk-produk hukum yang mengatur APBD atau ketidakmampuan mereka merumuskan angka-angka yang efisien. Bagi saya, APBD adalah problem ekonomi-politik. Artinya apa? Sampai sekarang, persoalan ekonomi-politik itu *nggak* bisa dipisahkan. Artinya birokrasi memiliki kepentingan-kepentingan politik melalui sarana APBD.

Fenomena ini kemudian tercermin dari adanya kepentingan-kepentingan birokrasi yang begitu besar. Baik itu untuk kepentingan, tadi disampaikan Pak Alzier, tentang fenomena pembangunan kantor birokrasi yang besar-besaran, kemudian proporsi belanja rutin lebih besar daripada belanja pembangunan dan seterusnya.

Kemudian yang kedua adalah ada kaitan dengan apa yang disampaikan Pak Alzier tentang sebaiknya dikembangkan swastanisasi. Dan itupun agak sulit untuk diwujudkan karena birokrasi, seperti saya katakan tadi, memiliki kepentingan-kepentingan ekonomis. Apakah itu melalui penerimaan yang resmi yang jauh lebih kecil dibandingkan penerimaan yang tidak resmi. Oleh karena itu, sejauh birokrasi itu sudah diarahkan pada kebutuhan-kebutuhan rasionalitas tadi, sejauh itu pula birokrasi akan melakukan fungsi intervensi di dalam sebuah proses penyusunan APBD. Problemnya adalah bahwa efektifitas kontrol yang dilakukan masyarakat tidak bisa kita wujudkan. Pak Alzier tadi menyayangkan bahwa walaupun tekanan publik itu kuat, tetapi APBD tetap bisa diterima. Contohnya APBD 2001 tetap tidak bisa diubah.

Asrian Hendi Cahya (Dosen Unila) :

Apa yang telah menjadi catatan penyimpangan tadi karena penyusunan tersebut tidak konsisten dengan aturan yang ada. Sebenarnya PP 105 sudah bisa menguatkan atau memandu terjadinya APBD yang memadai. Dalam konteks ini, supremasi hukum yang

ditegakkan melalui reformasi ini *nggak* jalan. Karena supremasi hukum tidak jalan, harusnya yang jalan hukum jalanan. Tetapi tadi dikatakan Pak Alzier bahwa tekanan publik juga menjadi tidak berarti. Ini hukum *nggak* jalan, hukum jalanan *nggak* jalan juga. Kenapa hukum jalanan tidak jalan? Memang tampaknya, saya baca George Soros, untuk tumbuhnya tanggung jawab moral itu kita harus menjadi bagian dari komunitas. Nah, yang ada ini kalau tidak ada kontrol publik tidak ada otoritas karena publik tidak merupakan komunitas sekarang ini. Tetapi publik itu adalah individu-individu, sehingga kalaupun ada tekanan kepada eksekutif atau legislatif, tidak dianggap sebagai tekanan komunitas tetapi tekanan untuk kepentingan-kepentingan tertentu.

Jadi, memang dalam konteks sekarang ini, penyimpangannya lebih jauh. Kemarin lebih ditekan, sekarang penyimpangan lebih jauh. Artinya apa? Sekarang bagaimana kita mengefektifkan tekanan publik tadi, otoritas publik. Ini harus kita bangun dan saya pikir kalau ini dijadikan kebutuhan gerakan, ini mungkin tidak sebatas Lampung saja, tekanan ini kita lakukan mungkin sampai kepada pemerintah pusat. Seperti yang kita lakukan tentang *judicial review* APBD, tapi kita terlalu banyak menunggu. Jadi, kita harus membuat tekanan-tekanan kepada pusat kekuasaan agar mengambil sikap. Dalam hal ini, saya ingin mengingatkan bahwa bagaimana kita meningkatkan gerakan yang sudah pernah kita lakukan.

Tampaknya, secara individual hanya ada di Unila, tapi Unila secara institusi juga *nggak* punya peranan, tidak punya komitmen, tidak punya kepedulian, tidak punya sikap. Saya pikir bagaimana melalui gerakan-gerakan ini kita bangun satu komitmen yang memunculkan kontrol moral dan tekanan otoritas publik. Saya pikir itu karena kalau menyangkut satuan-satuan angka sudah sangat lugas tadi, sekarang bagaimana kita mengerem atau meluruskan penyimpangannya. Terima kasih.

Wahyu Sasongko (Dosen Unila) :

Saya jadi prihatin juga, ternyata RAPBD yang disusun ini *nggak* jelas orientasinya. Saya sendiri sampai enggak *ngerti* di mana kesalahannya. Kalau memang orientasinya pada restu dan PP yang tadi disebutkan, ini sebetulnya sudah *clear*. Ini contoh, saya berpengalaman mengikuti pembahasan renstra pada pemerintahan kabupaten, waktu

itu yang saya ikuti di Kabupaten Lampung Tengah. Pak Camat diminta menyusun renstra, nyatanya banyak idenya, *bottom up*.

Jadi, para camat itu sendiri juga mendengar kepala desa. Begitu saya melihat dari usulan program ternyata tidak *match* dengan apa yang menjadi masalah di lokasi itu, seolah-olah program itu muncul dari langit. Kalau itu kemudian *bottom up*, dari renstra kabupaten dianggap dan menjadi dasar penyusunan renstra provinsi, saya bisa membayangkan seperti apa.

Saya pikir kalau memang renstra itu menjadi orientasi di daerah, itu saja belum jelas, belum punya panduan. Kita perlu kritis juga bahwa seperti yang dikemukakan Pak Syarief dan Pak Asrian tadi, memang gerakan kita selama ini untuk mengkritisi APBD belum kena sasaran. Kalau dipikir, kita mau mengevaluasi kebijakan publik, itu juga jangan hanya bermain pada gerakan, tapi kita juga bermain dalam konteks, kalau ternyata bahwa tata aliran penyusunan RAPBD itu ternyata memang pemda sendiri belum menguasai, apa yang kita perlu lakukan? Seperti tadi camat-camat sendiri belum mengerti. Mau *bottom up* ternyata mereka sendiri enggak ngerti.

Saya juga ada pengalaman masalah enggak mengerti itu. Dulu waktu anggota Dewan direkrut, terus-terang setelah reformasi masalah pendidikan menjadi masalah yang longgar, sehingga banyak anggota Dewan yang mungkin belum *well educated*, lalu kita kasih pendidikan. Ketika mereka mengerti caranya bikin tata tertib, eh mereka *ngakalin* kita. Kalau melihat begini, seolah-olah birokrasi maupun Dewan jbelum mengerti bagaimana penyusunan *planning* dan *programming*. Tapi begitu diajari, mereka mengakali kita. Ini masalah tersendiri dan perlu kita pikirkan. Memang, mereka perlu kita bina, tapi dibina dengan benar. Jangan jadi murtad, begitu ilmu yang didapat justru dipakai untuk hal-hal yang negatif.

Kemudian soal BUMD. Kalau kita lihat secara transparan, saya enggak *ngerti* bagaimana mungkin sebuah BUMD penerimannya nol. Ini saya jadi enggak *ngerti*. BUMD yang ada, sementara dia punya karyawan, dia punya aset, dari segi ekonomi aset itu perlu ada, malah nol. Posisinya, menurut saya, bisa defisit juga dan memberatkan. Kalau nol, cari saja BUMD-nya di mana. BUMD itu kan dasar pemikirannya untuk mensejahterakan daerah, bukan untuk membebani daerah.

Kemudian saya lihat juga apa yang dikemukakan Pak Asrian tadi, kita perlu mengembangkan solidaritas. Cuma, bagaimana kita mengembangkan solidaritas karena terus-terang saja, pengalaman di gerakan-gerakan itu ternyata solidaritasnya bukan solidaritas organis yang nyata. Mestinya kalau solidaritas organis, ada semacam pembagian peran, kemudian kita sama-sama. Walaupun ada pembagian peran, tetapi tetap ada kerja sama. Ini sebetulnya menjadi masalah kita bersama kalau kita mau mengadakan kontrol publik, baik di tingkat perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Jadi, solidaritas yang mau kita bangun itu yang seperti apa? Ini yang saya pikir perlu kita wacanakan dulu. Apakah cukup hanya dengan komitmen menandatangani pernyataan sikap, lalu sudah dianggap memberi kontributor. Apa cukup itu, atau lebih dari itu. Nah, itu yang coba kita gali. Kalau kita secara solidaritasnya belum, karena masih tersegmen-segmen, maka daya pukulnya juga akan rendah.

Jawaban

Alzier :

Terimakasih, saya menanggapi apa yang disampaikan Pak Syarief Makhya tadi. Memang agak sulit di daerah ini. Karena apa, lebih banyak kepentingan-kepentingan birokrat, ini pendapat pribadi, dan susah kita mau benahi. Contohnya dispenda, sekarang kita lihat, ada proyek seperti sumber batu berkah, kita enggak tahu berapa hasilnya satu hari untuk pendapatan asli daerah. Kenapa? Di situ biro ekonomi dapat duit, dispenda dapat duit, danramil-nya dapat duit, kapolsek dapat duit, semua dapat duit. Jadi itu menékan PAD. Dari hasil per hari berapa ribu yang dijual? Nggak terhitung. Ini kan satu kebocoran yang luar biasa.

Nah, kita berharap kepala daerah yang akan datang, paling tidak dia harus membentuk BUMD. BUMD itu nanti yang mengelola, tapi betul-betul pengawasan ketat. Kalau masih maling juga, ya sulit kita karena sudah membudaya dan kebocorannya luar biasa. Opini publik sudah tahu bahwa ini terjadi, tapi kenapa kita diam. Menunggu dulu perda dicabut dan segala macamnya. Kan, sudah ada PP 20 tahun 2001 bahwa ada kewenangan Depdagri akibat dari implementasi UU 22/1999. Jadi, perda itu perlu diawasi. Catat saja, kalau memang hanya menguntungkan kepentingan pengusaha, kepala daerah tidak ada manfaatnya, dan mari kita benahi.

Nah, bagaimana polanya yang paling bagus supaya ini bisa masuk ke kas daerah. Contoh tidak usah jauh-jauh, soal lelang jati, yang menurut estimasi saya ada kebocoran Rp10 miliar, dan itu didengung-dengungkan, tapi kenapa Dewan diam, publik diam. Ada apa ini? Yang terjadi, kepala dinasnya digeser saja, hukumannya cuma itu. Kenapa kita diam, tidak kita evaluasi kebocoran ini. Nah, ini sulit kita membuktikan kalau orang maling di dalam sistem. Kalau maling di luar sistem, mudah ketahuan.

Menyangkut masalah LPJ, kita sama-sama sudah tahu, ini menyangkut pelaksanaan proyek, dan itu sudah jelas. Anggota Dewan, maaf, saya bukannya menghina, di balik LPJ itu ada apa-apanya, dan saya sudah dapat informasi dari dalam birokrasi bahwa itu sudah dianggarkan oleh mereka. Kalau ada sisa anggaran dibagi, apalagi ditambah THR. Nah, bagaimana memikirkan rakyat lagi. Kita ini kan parlemen jalanan. Mohon maaf, bukan marah-marah ini, tapi ini jelas, bisa kita lihat bahwa KKN itu memang ada di antara eksekutif dan legislatif.

Sekarang, soal yang memikirkan kepentingan rakyat, seperti disampaikan Pak Asrian, saya sebetulnya sependapat. Unila itu cuma institusi saja. Jadi, kalau bisa sama-sama kita tekan. Mengenai bagaimana polanya, yang penting tidak seperti Golkar kemarin, ya enggak? Supaya apa yang kita inginkan bersama untuk kepentingan pembangunan daerah, kita jalan bersama untuk menekan pemerintah daerah, supaya juga ada rasa malu di kalangan anggota Dewan. Jangan cuma enak-enaknya saja.

Mengenai pendapat Pak Wahyu, memang susah. Kita mendidik anggota Dewan, pusdiklat segala macam, Pak Armen tahu soal itu, mohon maaf saya juga ketua partai. Kita memang diakal-akali. Saya akui. Akhirnya lebih hebat dia daripada saya sebagai ketua partai. Barangkali saya malah enggak dapat duit dari eksekutif, tapi wakil rakyat itu dapat bangun rumah baru, mobil baru, mau ini dan mau itu, yang tadinya memang ekonomi mereka cukup lemah.

Nah, permainan ini bagaimana? Saya juga enggak tahu sebab saya sebagai ketua partai, misalnya, harus membatasi diri. Saya tidak mau ada anggota Dewan minta-minta proyek ke eksekutif, tapi namanya juga manusia, punya akal, seperti film "Tom and Jerry". Nah,

ni Pak Armen, kalau bisa ada gelombang-gelombang kedua lahir, naksud saya, mereka diawasi.

Menyangkut BUMD, saya contohkan Wahana Rahardja, hidup tegar mati tak mau. Tapi kenapa BUMD itu tidak ditangani? Ini kan malah memberatkan. Seharusnya ada *income* yang masuk dari badan usaha itu. Ini tidak, tapi karyawannya digaji terus. Kenapa tidak diserahkan kepada swasta saja supaya tidak memberatkan pemda. Atau asset-asset yang ada dijual. Seperti di Puskud, mohon maaf saya buka sedikit, tiap tahun diaudit, tapi tetap saja tidak ada pendapatan. Apa angkahnya? Kita cari terobosan supaya bisa menunjang, yakni mengurangi karyawan. Tapi, karyawannya selama lima bulan tidak dapat gaji, eh masih bisa hidup. Aneh juga dan malingnya di mana? Itulah yang perlu dibenahi.

Marselina :

Mengenai komentar Pak Syarief tentang RAPBD bahwa itu bukan hanya persoalan teknis, tapi juga ekonomi politik, saya juga setuju. Masalahnya, makalah saya tidak terangkum politik karena memang bukan spesialisasi saya.

Kemudian mengenai adanya tekanan publik yang masih individual, saya setuju-setuju saja. Saat ini, yang disoroti itu orang-orang tertentu saja. Ketika RAPBD 2002, beberapa kali muncul di surat kabar, yang menyoroti cuma beberapa orang, sehingga tidak fokus. Yang perlu saya jelaskan, selain bentuk *community* yang solid, saya juga berpikir untuk merangkul teman-teman DPRD yang masih punya komitmen. Memang jika voting, mereka kalah karena minoritas, hanya dua atau tiga personel dari 75 anggota Dewan.

Kemudian kita minta eksekutif untuk selalu hadir dalam pertemuan. Sangat disayangkan eksekutif tidak mau hadir ketika anggota masyarakat berkumpul. Dan ketika diundang yang hadir cuma wakil anggota sapunya. Jadi Walikota tidak mau, diwakilkan oleh wakilnya. Kemudian bupati, gubernur juga demikian. Diwakilkan ke kabag keuangan. Padahal itulah tempat kita melakukan komunikasi.

Saya mau tambahkan mengenai BUMD yang tidak ada kontribusi. Saya lihat juga itu satu hal yang sangat miris. Itu mengingat dia punya hak monopoli. Jadi dia tanpa usaha, sebenarnya sudah untung. Tapi, kalau tidak dievaluasi, kegiatannya tidak terukur: berapa pengeluaran dan berapa sisa penjualan.

Tanggapan II

Shafruddin :

Ada beberapa hal yang ingin saya tanggapi, yang sebetulnya tidak perlu ditanggapi lagi karena sudah cukup jelas, tapi karena narasaya disebut-sebut terus, baiklah saya memberikan tanggapan.

Pertama, saya dulu berkata bahwa di dalam Teori Kedaulatan ada lima: kedaulatan rakyat, kedaulatan raja, kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, dan kedaulatan negara. Ternyata, hari ini saya mengatakan itu ada enam, tambah satu, yakni apabila kejahatan sudah mulai berdaulat dalam suatu negara, dan saya lihat itulah kedaulatan kejahatan. Dan dalam kedaulatan kejahatan, susah kita menentukan siapa orangnya. Kita enggak tahu, apakah kekurangan di kalangan anggota Dewan atau eksekutif, juga ada kejahatan. Saya mengatakan kita memang negara penjahat.

Bagi saya pribadi, apapun yang diungkapkan untuk menyuarakan kebenaran, jangan diartikan itu tidak punya kebenaran. Kita tidak bicara berhasil atau tidak berhasil, tapi apa yang kita sarankan itu minimal membuat orang panas-dingin. Hari ini ketahuan digugat di pengadilan, adu kekuatan sampai seberapa besar kekuatan kita itu. Bisa enggak? Apakah kekuatan fisik, nonfisik, atau kekuatan massa. Kita bisa lihat. Begitu juga apakah, saya menggunakan bahasan abstrak, kita akan membuktikan apakah kejahanan-kejahanan adalah menang melawan kebenaran. Nah, kita buktikan.

Soal anggaran, Pak Syarief bilang jangan melihat dari sisi teknis, saya sependapat. Sejak awal, secara politis sudah dirancang. Tapi kita lihat siapa sebenarnya yang mengetahui secara politis dan teknis bahwa ada kejahanan. Apakah Kadin? Tidak, hanya masyarakat umum yang peduli. Perguruan tinggi juga peduli, tukang becak pun peduli. Benar tukang becak tahu soal itu. Nah, apa faktor-faktor kejahanan anggaran. Kalau setiap kegiatan tidak transparan, tidak akuntabilitas, tidak ada partisipasi publik, pasti ada apa-apanya.

Tadi Ibu Marselina mengatakan hampir mencapai Rp50 miliar nilai kejahanan anggaran, baik di eksekutif maupun legislatif. Apa yang harus kita lakukan kalau sudah begitu?

Armen Yasir:

Ada dua pertanyaan kepada pembicara. Yang pertama untuk Pak Alzier. Mengenai retribusi, saya tidak sependapat kalau retribusi langsung mau diswastanisasikan karena pada dasarnya retribusi itu adalah swasta kalau kita baca ketentuan tentang retribusi, terutama retribusi unit usaha. Antara lain retribusi terminal, memang itu pengusaha atau swasta, dan prinsipnya memang komersial. Dengan kata lain retribusi ini bisa dipungut kalau ada pelayanan.

Kalau retribusi terminal, jelas ada pelayanan. Di terminal ada tempat parkir, tempat gudang, tempat kencing. Nah, terhadap pemakaian itu, rakyat bisa dipungut karena adanya pelayanan. Tapi apa yang terjadi di Kabupaten Lampung Selatan? Mengambil retribusi di Gayam. Bukan saja di Gayam, tapi di Pelabuhan Bakauheni. Betul di dalam UU pemerintahan daerah bisa memungut retribusi, termasuk pelabuhan. Tapi kalau baca ayat UU, jangan sepotong-sepotong. Jadi, jangan main pungut retribusi.

Untuk Marselina, sebenarnya ini bukan pertanyaan, bagaimana mengupayakan *good governance*. Kita harus melihat ke belakang. Daerah adalah bagian dari Negara Republik Indonesia. Jelas, bahwa dalam pembukaan UUD 1945 dikatakan untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi seluruh bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, memajukan kehidupan bangsa dan turut melaksanakan ketertiban dunia. Apa yang saya katakan itu disebut dengan tujuan nasional. Dalam GBHN 1999 dinyatakan dengan tegas. Tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945 hendak diwujudkan melalui penyelenggaraan negara yang dilaksanakan melalui pembangunan nasional yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Lembaga-lembaga tinggi, lembaga tertinggi, rakyat pengusaha, dan semua komponen bangsa. Dengan kata lain, penyelenggaraan negara itu, sebenarnya tidak ada lain tujuannya untuk mewujudkan tujuan nasional. Dan tujuan nasional diwujudkan melalui pembangunan nasional. Nah, kalau kita bicara soal anggaran, sekarang ada manfaatnya tidak. Kalau enggak ada manfaatnya, kita bubarkan saja. Bagaimana membubarkan mereka, bakar saja kantornya. Kayak kantor Polsek Jabung itu. Begitu dibakar, habis polisinya, enggak ada lagi. Sudah, selesai. Enggak masuk lagi polisi itu. Bakar kantor

gubernur, habis orang pegawainya gubernur. Sudah, enggak usah pakai gubernur karena gubernur enggak ada manfaatnya bagi rakyat.

BAB II

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Syarief Makhya
Abi Hasan Mu'an

CATATAN KRITIS PERAN DPRD DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh Syarief Makhya

Sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 memberikan peran yang strategis bagi DPRD provinsi dan DPRD kota/kabupaten dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Secara yuridis yang memperkuat posisi strategis Dewan tersebut yaitu: Pertama, dari analisis wewenang, secara eksplisit DPRD berfungsi sebagai lembaga legislatif.

Dengan demikian, DPRD memiliki peran dalam membuat regulasi-regulasi melalui hak inisiatifnya dan fungsi pengawasan. Kedua, secara kelembagaan DPRD tidak lagi diposisikan sebagai bagian dari pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No.5/1974, tetapi terpisah. Oleh sebab itu, DPRD akan memiliki posisi tawar-menawar yang kuat dengan lembaga eksekutif. Ketiga, kedudukan pemerintah kabupaten/kota tidak lagi berhubungan secara hierarkis dengan pemerintah provinsi. Dengan tidak ada hubungan hierarkis, maka segala bentuk kebijakan di daerah kota/kabupaten sangat ditentukan oleh peran DPRD.

Melihat peran yang strategis seperti itu, maka ukuran demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah pada akhirnya akan sangat ditentukan oleh optimalisasi peran DPRD. Argumen pentingnya unsur perwakilan dalam pemerintah daerah yaitu adalah perlunya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Rakyat

selaku *citizens* (warga kota) telah memberikan legitimasi politik melalui pemilihan umum kepada partai politik yang menang untuk menjalankan aspirasi rakyat. Oleh sebab itu, seyogianya pemerintah daerah memberikan akuntabilitasnya kepada masyarakat sebagai warga yang dilayani.

Persoalan mendasar dalam perwakilan tersebut adalah sejauh mana aspirasi masyarakat bisa diaktualisasikan dalam program-program pelayanan dan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu, perlu adanya akses dari masyarakat terhadap lembaga perwakilan. Untuk menciptakan intensitas hubungan antara rakyat dan wakilnya diperlukan adanya partisipasi masyarakat. Ada dua macam partisipasi masyarakat yaitu partisipasi politik dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik mengenai masalah-masalah daerah melalui wakil-wakil mereka di Dewan Perwakilan Rakyat. Kedua adalah partisipasi dalam kegiatan pembangunan. Kedua jenis partisipasi tersebut tidak dapat dipisahkan karena melibatkan mereka dalam pembangunan, berarti melibatkan mereka juga dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pembangunan tersebut.

DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan wakil rakyat sangat penting dalam memerankan keinginan-keinginan publik melalui perannya dalam pembuatan, pengesahan dan pengawasan kebijakan pemerintahan daerah. Sebagian dari tulisan makalah ini adalah untuk membahas tentang peran tersebut dengan mengambil kasus di DPRD Provinsi Lampung.

1. DPRD dan Kebijakan Publik

Berdasarkan UU No.22/1999 daerah kabupaten dan daerah kota memiliki otonomi yang luas. Oleh sebab itu, DPRD selaku lembaga legislatif harus mengoptimalkan perannya dalam proses pembuatan kebijakan publik di daerah. Seperti dikenal dalam batas yuridiksi administratif bahwa yang berhak membuat kebijakan publik tidak hanya pemerintah pusat, tetapi daerah otonom memiliki hak untuk membuat kebijakan pada tingkat daerahnya.

Otoritas dari kebijakan itu dilakukan dalam wewenang asa desentralisasi dengan hasilnya bentuk peraturan daerah yang dibuat secara bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah. Tetapi, dalam makna yang lebih luas, wujud kebijakan tidak harus dalam bentuk perda, tetapi bisa mencakup segala tindakan yang dilakukan oleh

eksekutif sepanjang tindakan itu bersifat publik dan mengikat kepada masyarakat.

Peran DPRD dalam proses pembuatan kebijakan publik tidak dibatasi otoritasnya dalam melaksanakan fungsi mengatur (seperti membuat perda dengan melaksanakan hak inisiatifnya) tetapi bisa juga melakukan fungsi-fungsi lain seperti fungsi kontrol, fungsi legitimasi, fungsi memilih dan fungsi perwakilan. Pada tahapan apa peran DPRD itu dalam pembuatan kebijakan bisa dijelaskan dalam sebuah proses kebijakan.

Proses kebijakan dapat diidentifikasi dalam beberapa tahap, umumnya apabila kebijakan itu akan diusulkan akan berasal dari *demand generation*. Pada tahap ini, peristiwa-peristiwa dan kejadian-kejadian suatu masalah yang dianggap layak oleh *stakeholder* untuk dilakukan tindakan oleh pemerintah.

Tahap selanjutnya adalah artikulasi dan agregasi tuntutan, yaitu memadukan berbagai tindakan kepada pemerintah dan supaya tuntutan tersebut memeroleh perhatian dari pemerintah. Setelah tahap ini, yaitu proses penciptaan agenda. Tahap ini adalah proses artikulasi berbagai pilihan kebijakan dalam suatu forum yang akan menghasilkan pertimbangan dari pemerintah. Dari tahap ini, kemudian beralih ke tahap pilihan kebijakan, yaitu suatu proses pertimbangan yang mendalam, formulasi, adopsi dan pembiayaan program-program. Pada tahap *policy choice*, produk kebijakan sudah dihasilkan untuk selanjutnya masuk pada tahap implementasi kebijakan.

Pada tahap implementasi diperlukan kapasitas organisasi dan pengelolaan sumber-sumber yang memungkinkan kebijakan itu dapat diimplementasikan secara efektif. Kebijakan yang diimplementasikan akan menimbulkan dampak (*policy impact*). Pada tahap ini adalah perubahan kondisi-kondisi masyarakat sebagai akibat dari tindakan-tindakan pemerintah.

Dari tahap kebijakan tersebut, kebijakan yang sudah diimplementasikan dan membawa dampak dapat dilakukan evaluasi kebijakan yaitu memberikan penilaian terhadap kebijakan yang diimplementasikan. Hasil evaluasi ini, pada akhirnya dapat menimbulkan pilihan kebijakan dan dari dampak kebijakan akan menimbulkan tuntutan-tuntutan baru.

Posisi DPRD dalam proses kebijakan tersebut dapat memerankan pada setiap tahapan di atas. Misalnya, untuk fungsi kontrol dapat dilakukan pada tahap implementasi, evaluasi dan dampak kebijakan. Fungsi regulasi mencakup keseluruhan tersebut, fungsi perwakilan pada tahap *demand generation* dan *demand aggregation articulation*, sedangkan untuk fungsi legitimasi bisa dilakukan pada tahapan *policy choice*.

Fungsi DPRD dalam pembuatan, implementasi dan evaluasi kebijakan pada dirinci sebagai berikut :

A. Pembuatan Kebijakan

Pada tataran pembuatan kebijakan, DPRD dapat melakukan hak inisiatif untuk membuat raperda. Langkah awal dalam pembuatan perda adalah DPRD harus mengidentifikasi isu-isu kebijakan dan apa yang akan diagendakan untuk dibahas. Langkah selanjutnya adalah perumusan usulan kebijakan yaitu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Cakupan kegiatan ini antara lain : mengidentifikasi alternatif, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternatif yang tersedia dan memilih alternatif yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan.

Setelah dipilih alternatif, tahapan berikutnya adalah pengesahan kebijakan. Proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Apabila usulan raperda itu diajukan oleh pihak eksekutif, yang harus dilakukan oleh DPRD adalah :

Memberikan respon terhadap usulan raperda tersebut, semisal mengapa pemerintah memilih alternatif kebijakan A dan bukan kebijakan B. Memberikan penilaian siapa yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

B. Implementasi Kebijakan

Aktivitas implementasi kebijakan (*policy implementation*) pada dasarnya mengkaji sebab-sebab keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik. Dalam analisis implementasi pertanyaan yang perlu dijawab antara lain: bagaimana cara kebijakan diimplementasikan, siapa yang dilibatkan dalam proses implemntasi? Bagaimana interaksi

aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Bagaimana cara birokrasi dalam mengimplementasikan kebijakan/program? Dan bagaimana tanggapan kelompok-kelompok sasaran terhadap pelaksanaan kebijakan?

Peran DPRD dalam pelaksanaan kebijakan adalah melakukan pengawasan terhadap cakupan aktivitas implementasi kebijakan dengan cara meneliti pengaduan masyarakat dan menindaklanjutinya dan melakukan pemantauan terhadap beberapa pelaksanaan program pemerintah daerah.

C. Evaluasi Kebijakan

Aktivitas evaluasi kebijakan mengkaji akibat-akibat suatu pelaksanaan kebijaksanaan dan membahas hubungan antara cara-cara yang digunakan dan hasil yang dicapai. Kegiatan evaluasi relatif tidak pernah dilakukan baik oleh pihak eksekutif maupun legislatif. Pada hal aktivitas ini sangat penting bagi anggota DPRD: (a) untuk memberikan pertimbangan dan penilaian terhadap pertanggungjawaban bupati, (b) untuk merumuskan kebijakan baru, (c) untuk memberikan rekomendasi kebijakan pada eksekutif dan (d) untuk melakukan pengawasan terhadap berbagai program-program pemerintah daerah.

D. Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan mungkin yang paling banyak dilakukan oleh DPRD, karena sejauh ini usulan Raperda lebih banyak dilakukan oleh pihak eksekutif. Pada saat pembahasan raperda. Apa yang dilakukan oleh DPRD bukan sebatas pembahasan redaksional bahasa, tetapi DPRD harus memberikan pertimbangan-pertimbangan yang substansial apakah usulan raperda itu layak atau tidak untuk disetujui.

Rekomendasi yang layak harus didukung kenyataan empiris sehingga dapat terimplementasikan. Untuk itu, dalam memberikan rekomendasi beberapa hal harus dipertimbangkan yaitu: parameter implementasi, konsekuensi rekomendasi, fisibilitas implementasi baik dari segi teknis, finansial, administratif maupun politis, dan *perspektif stakeholder*

Tabel 1. Fungsi-Fungsi DPRD dalam Pembuatan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan

No	Fungsi Dprd	Dasar Hukum	Sasaran Aktivitas	Interaksi Kebijakan	Ouput
1	Fungsi mengatur Regulasi	Hak inisiatif (ps 19 huruf f)	Pembuatan Kebijakan daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Perguruan Tinggi • LSM • Kelompok Sasaran kebijakan • Eksekutif • Dan institusi lain yang terkait 	<p>Adanya usulan Raperda yang Dibuat oleh DPRD</p>
2	Fungsi pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> • Hak bertanya (ps 19) • Hak meminta keterangan (ps 19) • Hak penyelidikan (ps 19) • Hak mengajukan pernyataan pendapat (ps 19) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengawasan terhadap Pejabat pemerintah, Pejabat negara, Kelompok sasaran kebijakan • Pengawasan terhadap berbagai kebijakan pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Perguruan Tinggi • LSM • Tokoh Masyarakat • Kelompok profesional • Tokoh-tokoh masyarakat • Kelompok sasaran kebijakan • Dan institusi terkait 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak terjadi penyalahgunaan wewenang • Perda dapat dilaksanakan dengan baik • Tidak terjadi praktik-praktek KKN • Efisiensi dan efektivitas penggunaan alokasi anggaran
3	Fungsi Representasi Rakyat		<p>Menampung, menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi dari :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komponen masyarakat • Kelompok sasaran kebijakan • Mahasiswa • LSM 	<ul style="list-style-type: none"> • Eksekutif • Perguruan tinggi • LSM • Mahasiswa • Tokoh masyarakat • Kelompok pengusaha • Kelompok profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspirasi masyarakat dapat diakomodasi dalam kebijakan pemerintah

2. DPRD Provinsi Lampung

Proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh DPRD sangat dipengaruhi oleh faktor internal DPRD antara lain adalah peta kekuatan politik di DPRD, fasilitas pendukung DPRD, dukungan anggaran DPRD dan sebagainya.

Peta kekuatan politik di DPRD Provinsi Lampung bisa dilihat dari pengelompokan fraksi yang ada di DPRD (tabel 2 dan tabel 3).

Tabel 2. Daftar Anggota DPRD Provinsi Lampung Berdasarkan Partai Politik

No.	Asal Partai Politik dan TNI/Polri	Jumlah	%
1.	PDIP	28	37,33
2	Partai Golkar	13	17,33
3	PKB	8	10,66
4	PPP	6	8,00
5	TNI/Polri	8	10,66
6	PAN	3	4,00
7	Partai Keadilan	1	1,33
8	PNU	1	1,33
9	Masyumi	1	1,33
10	PDI	1	1,33
11	Partai Bineka Tunggal Ika	1	1,33
12	PNI-Massa Marhaen	1	1,33
13	PKP	1	1,33
14	IPKI	1	1,33
15	PBB	1	1,33
Jumlah		75	100

Tabel 3. Daftar Anggota DPRD Berdasarkan Fraksi

No.	Nama Fraksi	Jumlah	%
1	F PDIP	28	37,33
2	F P Golkar	13	17,33
3	F PKB	8	10,66
4	F TNI/Polri	8	10,66
5	F ABK	8	10,66
6	F Persatuan	8	10,66
7	Kesatuan Kebangsaan	5	6,66
Jumlah		75	100

Data pada tabel 2 dan tabel 3 menunjukkan bahwa tidak ada kekuatan mayoritas di DPRD Propinsi Lampung. Peta politik di DPRD ini akan berimplikasi terhadap proses pengambilan keputusan. Dengan data yang tersaji pada tabel 2 dan tabel 3, maka nuansa pengambilan keputusan akan lebih mengedepan pada pendekatan kompromi atau koalisi kepentingan yang bersifat tentatif.

Fasilitas seperti sarana perpustakan sudah ada tetapi tidak memadai dari segi kelengkapan referensi untuk melaksanakan fungsi-fungsi Dewan, sehingga akses informasi terhadap produk-produk hukum dan data/informasi mengenai data keuangan, data pembangunan sangat rendah. Dari data pada tabel 5, terkesan dukungan anggaran DPRD yang sangat besar kurung mendukung ke arah peningkatan kinerja Dewan, misalnya tidak ada alokasi anggaran untuk membentuk staf ahli. Dalam kondisi anggota DPRD memiliki keterbatasan pengalaman dan kemampuan teknis untuk membuat produk hukum dan kerja-kerja pengawasan yang efektif, keberadaan staf ahli sangat diperlukan.

Tabel 4. Fasilitas Kerja DPRD Provinsi Lampung

No	Jenis Fasilitas	Ada/tidak ada
1	Perpustakaan	Ada
2	Kendaraan	Ada
3	Komputer	Ada
4	Telepon	Ada
5	TV	Ada
6	Pegawai Administraif	Ada
7	Ruang Rapat/Sidang	Ada
8	Listrik	Ada
9	FAX	Ada
10	Internet	Tidak ada
11	Koran	Ada

Tabel 5. Prakiraan Pendapatan Per Bulan Anggota DPRD Provinsi Lampung Tahun Anggaran 2002

NO	JENIS/KEGIATAN	JUMLAH (RP)
1	Uang representasi	1.440.000
2	Tunjangan Istri	144.000
3	Tunjangan Anak	57.600
4	Tunjangan Beras	95.200
5	TPP	545.000
6	Tunjangan Paket	360.000
	Sub-Total	2.641.800
1	Tunjangan Kesehatan	4.000.000
2	Tes Kesehatan Rp.600.000/tahun	50.000
3	Tunjangan Jabatan	720.000
4	Tunjangan Komisi	90.000
5	Tunjangan Panitia	45.000
6	Tunjangan Mobilitas	3.000.000
7	Tunjangan Fraksi/Komisi	1.250.000
	Sub-Total	9.155.000
	Bantuan Pakaian Dinas/Tahun	1.041.666

2	Perjalanan Dinas Dalam Daerah	1.200.000
3	Perjalanan Kerja Komisi	1.200.000
4	Studi Banding	833.333
5	Perjalanan Dinas keluar Daerah	5.056.444
6	Perjalanan Seminar	261.000
7	Penunjang Kegiatan	1.000.000
	Sub-Total	10.592.443
1	Bantuan Bahan Bakar	377.000
2	Bantuan Listrik	850.000
3	Bantuan Telepon	508.000
4	Bantuan Sewa rumah	833.333
	Sub-Total	2.568.333

Sumber : Diolah dari draft APBD 2002 Provinsi Lampung

3. Beberapa Catatan Peran DPRD

a. Pembuatan Kebijakan

Peran DPRD Provinsi Lampung dalam pembuatan kebijakan dapat dikategorikan masih sangat lemah. Beberapa indikasi yang mendukung terhadap simpulan ini yaitu : Dari tahun 1999-2001 belum ada usulan raperda yang diajukan oleh pihak DPRD. Semua usulan Raperda diajukan oleh eksekutif daerah. Kendati dalam fungsi membuat usulan raperda dari DPRD bukan jadi ukuran untuk menentukan bobot peran DPRD, tetapi secara kuantitas walaupun dalam jumlah yang sangat rendah, seharusnya DPRD bisa mengupayakan dihasilkannya usulan raperda dari pihak DPRD. Problem pokok yang dihadapi Dewan dalam menggunakan hak-haknya bukan persoalan yang bersifat struktural, tetapi lebih cenderung berada dalam lingkungan internal Dewan. Artinya, DPRD sekarang ini tidak dibatasi ruang politiknya, sehingga hak-hak DPRD bisa dilaksanakan tanpa ada pembatas aturan yang menghambat pelaksanaan hak-hak tersebut, tetapi karena keterbatasan dalam penguasaan informasi, kemampuan untuk mengoperasionalkan Tatib DPRD, dan keterbatasan dalam menguasai manajemen pemerintahan, maka berakibat hak-hak DPRD belum mampu dioperasionalkan sesuai dengan kebutuhan untuk melakukan upaya penyelesaian masalah masalah pembangunan dan pemerintahan di Provinsi Lampung.

1. Dalam pembahasan raperda oleh DPRD, kemampuan untuk mengajukan alternatif kebijakan masih sangat terbatas. Pembahasan raperda belum sampai menghasilkan perubahan yang substansial. Rekomendasi yang diajukan cenderung menggunakan bahasa kualitatif dengan dukungan data dan informasi sangat kurang. Dari aspek rekomendasi yang diajukanpun cenderung lebih banyak menggunakan bahasa kualitatif dan kelayakan rekomendasinya pun cenderung tidak operasional.
2. Usulan pencabutan atau pembatalan kebijakan tidak dilakukan secara kelembagaan, tetapi dilakukan dalam kapasitas anggota DPRD. Salah satu contoh, adalah usulan pencabutan Perda No.6/2000 tentang Retribusi Komoditas ke luar Lampung yang dilakukan oleh seorang anggota DPRD.
Usul ini tidak cukup memaksa eksekutif untuk membatalkan perda No.6/2000. (Lampung Post, 10/8/01).
3. Intensitas penyaluran aspirasi publik ke-DPRD relatif sangat tinggi, tetapi DPRD tidak akomodatif dalam mengakomodasi dan memperjuangkan aspirasi publik. Kasus pembahasan RAPBD tahun anggaran 2001 yang dilakukan oleh elemen-elemen masyarakat yang tergabung dalam JMPTOD. Sementara kemampuan DPRD memangkas anggaran rutin, belum bisa dijadikan tolok ukur bahwa Dewan sudah cukup akomodatif dalam menampung aspirasi publik
4. DPRD tidak memiliki agenda strategis dalam proses pembuatan kebijakan. Akibatnya Cara kerja DPRD cenderung reaktif, yaitu hanya menunggu program-program yang diajukan oleh eksekutif atau menerima tuntutan aspirasi masyarakat, untuk kemudian baru dibahas.
5. Pola interaksi kebijakan antara masyarakat dengan DPRD

tidak memiliki pola yang ajeg, hal ini disebabkan hubungan antara konstituen dengan anggota DPRD relatif tidak pernah dijalini secara baik. Hubungan dengan konstituen hanya terjadi pada saat menjelang pemilu dan pada saat dilaksanakannya fungsi memilih. Sementara, pada pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi representasi hubungan dengan konstituen terputus. Kondisi ini juga disebabkan tidak jelasnya akuntabilitas anggota DPRD terhadap masyarakat yang diwakilinya. Ini merupakan konsekuensi logis diterapkannya sistem proporsional dalam pemilu. Rakyat tidak tahu harus kepada siapa menyampaikan tuntutan dan dukungannya (*demand and support*). Kaburnya hubungan antara anggota Dewan dengan konstituen menyebabkan lemahnya akuntabilitas anggota Dewan secara individual.

b. Pengesahan Kebijakan

Dalam pengesahan kebijakan, terkesan pengaruh musyawarah lebih mengedepankan dibandingkan sikap oposisi tetapi menyebabkan banyaknya nuansa kompromis yang dilakukan DPRD. Dugaan praktik politik uang atau hubungan kolusi antara DPRD dan eksekutif daerah adalah wujud dari bentuk pengesahan kebijakan yang dialakukan secara kompromi.

c. Pengawasan Kebijakan

Kasus : Laporan Pertanggungjawaban (LPj) Kepala Daerah LPj Gubernur yang disampaikan pada Bulan Maret 2000 adalah tradisi awal pertanggungjawaban tahunan dari eksekutif ke DPRD yang pada era sebelumnya tidak pernah ada. LPj adalah bentuk akuntabilitas pemerintahan Kepala Daerah yang harus bisa dipertanggungjawabkan kepada publik. Peran DPRD di sini adalah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah yang dianggarkan dalam APBD tahun 2000. Bagaimana peran DPRD di sini:

1. Terkesan DPRD terasing dari kegiatan-kegiatan administrasi pemerintah daerah sehari-hari sehingga secara teknis DPRD mengalami kesulitan dalam menilai LPj. Kondisi ini berakibat penilaian DPRD terhadap LPj tidak

bisa dilakukan secara optimal, sehingga penerimaan LPJ oleh DPRD pada waktu itu tidak muncul argumen-argumen yang sangat kuat yang bisa dikomunikasikan ke masyarakat luas.

2. Dalam kasus pengawasan yang lain, sampai sekarang secara umum DPRD Provinsi Lampung belum menemukan cara kerja pengawasan yang efektif. (Lampung Post, 11/08/01). Hal tersebut antara lain disebabkan oleh : (a) Dukungan informasi dan data pembangunan tidak terorganisir dengan baik; (b) Hubungan dengan konstituen tidak jalan; (c) pengaduan masyarakat tidak berkesinambungan; (d) Instrumen pengawasan belum ada. Tetapi, dalam kasus tertentu, pengawasan DPRD cukup efektif, misalnya : DPRD berhasil menghentikan proyek Pemetaan Lahan Perkebunan senilai Rp 300 juta rupiah.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD lebih banyak melalui kegiatan kunjungan ke lapangan, dengar pendapat dengan pihak eksekutif, dan menerima pengaduan dari masyarakat. Sementara pengawasan melalui tradisi evaluasi kebijakan atau program tidak pernah dilakukan.

3. Ada kecenderungan kepentingan-kepentingan simbiotis diantara DPRD dengan eksekutif daerah. Eksekutif daerah karena sudah mentradisi korup, maka untuk menghindari tekanan-tekanan pengawasan Dewan, DPRD kemudian dimanjakan dengan cara memberi limpahan anggaran. Pendek kata segala permintaan Dewan pasti akan dikabulkan. Sementara DPRD dengan kekuasaan yang tidak terbatasnya, memanfaatkannya dengan cara menghebuskan isu penjatuhan kepala daerah, tidak disahkannya kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dan isu pembongkaran korupsi. Dengan dimunculkannya isu tersebut eksekutif daerah penuh ketakutan yang kemudian berekses terjadinya persengkol-kolan dalam bentuk pemberian fasilitas, dan pembengkakan anggaran DPR

d. Penguasaan Pembuatan Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi yang diajukan Dewan terhadap pemerintah kabupaten, diformulasikan dalam bahasa kualitatif. Sehingga kelayakan rekomendasi tidak terukur untuk bisa dioperasionalkan oleh pemerintah Provinsi.

4. Kesimpulan

Alokasi kekuasaan DPRD yang sangat signifikan untuk melakukan proses pembuatan, pengesahan, pengawasan dan pembuatan rekomendasi kebijakan, ternyata tidak efektif. Ketidak efektifan tersebut bisa ditunjukkan dengan tidak maksimalnya penggunaan hak-hak DPRD, kemampuan untuk mengusulkan alternatif kebijakan relatif masih lemah, rekomendasi kebijakan yang masih didominasi oleh ukuran-ukuran kualitatif, pengawasan kebijakan secara kuantitatif masih terbatas, dan DPRD yang masih bersikap reaktif dalam pembuatan kebijakan.

Ketidakefektifan DPRD dalam proses pembuatan kebijakan, lebih banyak diakibatkan oleh faktor internal, antara lain:

- (a) Terjadi disorientasi peran DPRD. Orientasi peran DPRD yang seharusnya menampilkan perilaku yang populis, berorientasi pada kepentingan publik, menampilkan sikap yang bersahaja dan memiliki integritas moral, ternyata orientasi anggota DPRD cenderung bersikap elitis dan melakukan hubungan kolusif dengan fihak eksekutif daerah;
- (b) Munculnya polarisasi kekuatan di DPRD yang mengarah pada pembentukan pendekatan komporimis yang tidak sehat dalam proses pengambilan keputusan;
- (c) Kerja-kerja DPRD tidak didukung oleh kebutuhan untuk memperoleh akses informasi dan bantuan staf ahli;
- (d) Interaksi kebijakan publik cenderung tidak mengedepankan pendekatan *society centered forces* karena hubungan dengan konstituennya terputus;
- (e) DPRD tidak memiliki agenda strategis, sehingga kerja Dewan bersikap reaktif dan terkondisikan oleh pola kerja eksekutif daerah.

PARTAI POLITIK DALAM PERSPEKTIF PENYELENGGARAAN PEMDA

Oleh Abi Hasan Mu'an

Sudah bukan menjadi rahasia umum bahwa proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah banyak dipenuhi berbagai kontroversi yang menimbulkan kegerahan dan kemarahan di tingkatan rakyat. Banyak kebijakan yang dihasilkan ternyata mendapatkan umpan balik negatif dari rakyat, tidak hanya karena prosesnya yang tidak transparan, partisipatif serta akomodatif, tetapi juga memberatkan rakyat dalam tingkatan implementasinya dan disinyalir menguntungkan elite-elite kekuasaan yang tidak hanya di tingkatan eksekutif tetapi juga legislatif.

Salah satu contoh yang paling menyolok saat proses pengesahan RAPBD Provinsi Lampung tahun 2001 yang diduga sarat dengan kejahatan anggaran walaupun mendapat respons negatif dari masyarakat yang diwakili oleh berbagai elemen, seperti kalangan akademis, mahasiswa, LSM, dan kelompok kritis lainnya dalam bentuk seruan. Pembangkangan sipil dan upaya hukum melalui *judicial review*, namun tetap disahkan. Bahkan ironinya ternyata hal yang menjadi respon negatif tersebut kembali terulang dalam proses pengesahan RAPBD Provinsi Lampung tahun 2002. Belum lagi kasus-kasus lain yang mencuat menjadi perhatian publik seperti dugaan

politik uang, pengutipan uang proyek, korupsi, dan sebagainya. Dan ini hampir secara merata terjadi di seluruh daerah kabupaten dan kota di Provinsi Lampung.

Tentunya kondisi demikian menimbulkan pertanyaan kita semua, mengapa bisa terjadi dan apa yang salah serta di mana letak kesalahan tersebut? Sebab apa yang terjadi tersebut merupakan gambaran realitas politik yang tidak memberikan arah atau gambaran terhadap kepastian masa depan daerah sebagaimana yang dicita-citakan dalam reformasi.

Sebagaimana diketahui bersama, Pemilu 1999 yang diikuti 48 partai politik telah menghasilkan konfigurasi politik yang pluralis dan tidak ada pemenang yang dominan. Dikatakan pluralis sebab wajah legislatif yang ada saat ini tidak lagi didominasi oleh dua partai politik dan satu golongan (Golkar), kecuali masih adanya unsur pengangkatan untuk TNI dan Polri. Sebagai gambaran di DPRD Provinsi Lampung saja, partai politik yang berhasil menempatkan wakil rakyat berdasarkan hasil pilihan rakyat sebanyak 15 partai politik dengan komposisi terbesar di PDI Perjuangan yang menguasai kursi legislatif 37,33%, disusul Partai Golkar yang menguasai kursi legislatif 17,33% dan Partai Kebangkitan Bangsa yang menguasai kursi legislatif 10,66%.

Besar-kecilnya jumlah kursi yang dimiliki oleh partai politik di legislatif tersebut dapat dikatakan sebagai cerminan besar-kecil mandat dan kepercayaan yang diberikan rakyat terhadap partai politik tertentu untuk memperjuangkan kepentingannya, khususnya konstituen pemilihnya maupun rakyat Lampung secara umumnya. Karena ketika rakyat menjatuhkan pilihannya terhadap partai politik tertentu, mereka menginginkan adanya perubahan yang lebih baik.

Adanya keinginan untuk perubahan tersebut selaras dengan telah dibukannya ruang politik melalui pergantian perangkat hukum politik, yaitu digantinya Undang-Undang Tentang Partai Politik, Pemilihan Umum dan Susunan Kedudukan MPR/DPR, serta mulai diberlakukannya kedudukan DPRD provinsi, kabupaten/kota pada posisi yang strategis yang antara lain dilihatkan dari kedudukannya yang seimbang dengan pemerintah daerah dan bukan merupakan satu kesatuan dari pemerintah daerah, di mana dalam posisi ini DPRD

provinsi dan kabupaten/kota dapat benar-benar berperan sebagai legislatif dengan segala fungsi yang dimiliki.

Dan konfigurasi politik yang plural tersebut tentunya secara ideal harusnya tergambar pada proses-proses politik yang terjadi legislatif dalam menjalankan fungsinya, antara lain berupa pengawasan dan pembuatan kebijakan publik. Pada posisi ini, peran partai politik sangat signifikan untuk mengontrol anggotanya yang ditempatkan untuk menduduki kursi legislatif, apakah selaras dengan proses partai politik atau tidak dan memberikan arahan-arahan terhadap aspirasi yang berkembang di tingkatan rakyat. Kontrol dan arahan tersebut dapat dilakukan melalui mekanisme fraksi yang secara tersirat merupakan kepanjangan tangan partai politik.

Tetapi dari fakta yang ada, dapat ditangkap bahwa seolah-olah para anggota legislatif tersebut tidak berasal dari basis partainya masing-masing, tetapi sebagai kumpulan orang-orang yang di dalam dirinya melekat segala otoritas kewenangan dan fungsi serta hak sebagai anggota legislatif. Mereka seolah terlepas dari konstituen pemilihnya dan baru akan tersanjung kembali atau dengan kata lain pemilihnya amat sangat dibutuhkan ketika mendekati momentum pemilihan umum.

Indikator sederhana yang dapat dijadikan bukti hal dimaksud, misalnya saat dilakukan proses pemilihan Utusan Daerah MPR yang dilakukan oleh DPRD provinsi atau pemilihan bupati dan walikota yang dilakukan DPRD kabupaten/kota. Berbagai peristiwa menarik menggelikan sering terjadi yang ditunjukkan dari adanya perbedaan yang mengarah terjadi benturan kepentingan antara anggota DPRD, fraksi, dan partainya serta konstituennya. Masing-masing mempunyai maunya sendiri-sendiri dengan motivasi masing-masing yang akhirnya bermuara keributan.

Contoh lainnya, saat implementasi perda tentang restribusi, maka terjadi reaksi balik dari masyarakat yang terkena dampak langsung dari perda tersebut dan menyampaikannya ke legislatif, para anggota legislatif justru terkesan bersikap apologi dan membela keputusan yang telah diambil tersebut, dan ketika keluar statemen dari pemerintah pusat bahwa banyak perda yang berihasalah karena berturut-turut dengan produk hukum yang lebih tinggi atau tidak

aspiratif, legislatif justru terkesan adem-ayem atau malah mendeksekutif untuk mencabutnya, tidak muncul si pertanggungjawaban moral dan politik atas keputusan yang diambilnya tersebut.

Atau contoh lainnya lagi, saat DPRD menyusun anggaran sendiri, dan ternyata ditolak oleh masyarakat karena penempatan besaran anggaran dimaksud tidak menyentuh kepentingan rakyat bahkan bertentangan dengan produksi hukum yang mengatur tentang argumentasinya, dan sebagainya. hal tersebut, sikap yang ditonjol adalah apologi dan menghadapi kondisi demikian ternyata melihat sikap partai politik secara jelas dan melakukan apa untuk mencegah hal tersebut berulangkali. Ini pun bukanlah sesuatu yang aneh karena para anggota legislatif yang ada saat ini sebagian besar adalah pengurus partai politik. Bahkan ironisnya saat ini partai politik lebih banyak berkutat pada problem internal yang memang sedang melanda hampir diseluruh organisasi partai politik.

Mengutip perkataan Bung Karno tentang politik ada kata: "Mengubah sesuatu yang tidak mungkin di waktu lalu menjadi mungkin di waktu sekarang, bagaimana menyusun kekuatan dan menggunakan kekuatan".

Maka, kita dapat menangkap bahwa peran utama yang harus dilakukan partai politik adalah kemampuan mengartikulasikan aspirasi konstituennya dan sekaligus memperjuangkannya melalui kebijakan publik yang mengakomodasi kepentingan konstituennya. Dan untuk mencapainya maka partai politik harus melakukan *machtvorming*, yaitu melakukan peningkatan posisi tawar politik tidak hanya terhadap pemerintah, tetapi juga terhadap partai politik lainnya, dan dilanjutkan dengan melakukan *machtawending* yaitu melakukan radikalasi dan massa aksi rakyat dengan secara terus menerus dan sistematik serta terorganisir melakukan pendidikan politik ke rakyat untuk membangun kesadaran kritis konstituennya.

Dengan melakukan *macthvorming* dan *machtawending* partai politik mempunyai arahan yang jelas dalam aktivitasnya, sehingga partai politik akan mawas diri karena ada kontrol dan pengawasan konstituennya dan konstituen tersebut dapat dijadikan mitra untuk mendorong dan memuluskan kebijakan publik yang akan dibuat. Dengan kata lain, bila posisi partai politik tertentu dapat memenangkan pemilihan umum dan

menjadi partai penguasa, maka partai tersebut dapat memegang amanah yang diberikan oleh konstituennya dan dapat melakukan fungsi legislatifnya secara optimal bila ditempatkan sebagai legislatif.

Dan syarat mutlak lain yang harus dipenuhi oleh partai politik adalah melakukan konsolidasi internal untuk membentuk kesolidan sehingga tidak dengan mudah terbelah oleh kepentingan-kepentingan sesaat, baik internal maupun eksternal.

Dialog Evaluasi Kebijakan Publik

Tanggapan I

Yudi (KBH Lampung):

Sekadar tanggapan saja dan mempertegas sedikit. Jadi, dalam evaluasi peran DPRD sekarang ini, kita mengharapkan banyak angangan, katakanlah mereka akan bersikap lain dari pendahulu-pendahulu mereka di Dewan. Tapi kita lihat, harapan-harapan itu tidak terpenuhi. Kita sudah banyak diskusi, seperti tempo hari diskusi masalah politik, dan di situ terkesan legislatif tidak ada manfaatnya. Tapi, kenyatannya kita justru melihat masyarakat masih memerlukan kerja-kerja anggota Dewan dan mengharapkan bantuan institusi itu. Setiap persoalan, larinya ke Dewan.

Kita juga melihat anggota Dewan tidak berkualitas, tidak mampu, tapi kenyataannya kita sangat mengharapkan kerja-kerja dia. Jadi masalahnya adalah, tadi sudah dibahas, kita pernah menyelanggarakan semacam pendidikan kepada anggota Dewan dan mereka justru lebih pintar. Masalahnya justru di aspirasi masyarakat, misalnya saya melihat tidak adanya kepedulian terhadap apa yang terjadi dan apa yang menjadi persoalan masyarakat. Seperti kemarin, mungkin ada anggota Dewan yang melakukan hal yang tidak baik, malas-malasan karena satu hal, tapi tidak ada reaksi dari kita. Artinya, kita sebagai konstituen, sebagai anggota masyarakat punya hak untuk itu. Dan pertama kita ajukan ke partainya, partai yang mereka wakili. Kenyataannya, walaupun media massa relatif melakukan, tapi yang saya sayangkan tidak ada dari masyarakat itu yang peduli. Okelah kita mengharapkan anggota Dewan dan kita tidak segan-segan ikut menegur atau memarahi, tapi intinya adalah harus lebih ditingkatkan lagi bagaimana peran masyarakat karena memang kita memiliki hak sebagai warga negara dan terutama sebagai konstituennya. Jadi, terutama partainya karena saya lihat segala keruwetan di depan kita berawal dari situ.

Wahyu Sasongko (Dosen Unila):

Data yang dipaparkan Pak Syarief memang tidak bisa kita pungkiri bahwa kompromilah yang pasti terjadi. Kompromi di antara para anggota Dewan karena terus-terang pengambilan keputusan secara

majoritas akan menentukan sesuai dengan tata tertib yang dibutuhkan. Jadi, mereka mau tidak mau mengadakan lobi-lobi politik dengan anggota partai yang lain. Kalau sepanjang lobi-lobi itu masih wajar, kita oke-oke saja. Tapi fakta menunjukkan bahwa lobi-lobi politik itu bahkan meluas, sampai eksekutif dilobi juga untuk masalah APBD. Ini persoalannya lalu menjadi makin rumit.

Sekarang, kalau kita mau coba melakukan kontrol publik kepada wakil rakyat yang seperti itu, saya lihat paradigmnya kembali pada wakil rakyat itu adalah kader-kader dari partai politik. Memang kita selama ini seolah-olah terfokus pada kinerja anggota Dewan, tapi kita lupa bahwa di partainya itu justru sebagai markas mereka. Mungkin bisa kita teliti dulu apakah kinerja dengan lobi-lobi atas inisiatif individu atau membawa misi partai? Kita *nggak* tahu. Mungkin saja kejahatan anggaran ini sebenarnya bukan perilaku dari individunya, melainkan justru kemauan partainya. Kita tahu masih banyak partai yang belum kaya. Nah, karena agenda kampanye makin dekat, otomatis mereka berorientasi ke sana (ekonomi).

Kalau kita bisa ungkap berapa pos anggaran yang disetujui Dewan, dan apakah persetujuan itu karena keinginan pribadi atau ada *interest* dari partainya, jelas sangat enak bagi kita untuk mencermati apa yang sesungguhnya terjadi di Dewan.

Kedua, karena kader dikirim oleh partainya, kita juga harus menyoroti partainya, sejauh mana tanggung jawab partai terhadap konstituennya. Kalau kita lihat dari sarana dan aliran demokrasi, rakyat bisa mengadu ke anggota Dewan atau partai politiknya. Partailah yang mengemas apa yang menjadi keinginan rakyat, kemudian dibawa ke legislatif. Jadi, kalau kita bisa menyoroti ke parpol, kita pun bisa memasukkan, persoalannya apakah parpol sudah responsif?

Agusta (LPW):

Saya mau tanya, dari analisis evaluasi akhir tahun, saya pada dasarnya setuju dengan pemikiran Pak Syarief Makhy dan Pak Abi. Secara pribadi, saya menilai ibarat rapor, mungkin nilainya lima. Saya mau tanya, kalau menurut Pak Syarief dan Pak Abi, berapa nilainya perjalanan tata pemerintahan daerah selama 2001? Kalau ibarat rapor, berapa nilainya. Ini penting. Dan apa argumentasinya. Itu yang pertama.

Kedua, dari sekian pelaku-pelaku tata pemerintahan daerah Lampung ini, dari sesi pertama sampai yang sedang berlangsung seperti lingkaran setan. Semuanya terlibat dalam ketidakberesan-ketidakbereasan, entah itu eksekutif, legislatif, parpol dan sebagainya. Kalau Pak Wahyu tadi menggarisbawahi parpol, saya ingin bertanya pada Pak Syarief dan Pak Abi, variabel mana yang paling dominan katakanlah punya dosa besar, selama setahun ini. Dan bagaimana untuk ke depan tahun 2002: variabel dominan ini bisa diperbaiki, dan metodologinya seperti apa. Terima kasih.

Armen Yasir (LPW):

Saya ingin menyoroti apa yang disampaikan Pak Syarief bahwa seharusnya kebijakan itu bisa mengakomodir opini yang berkembang. Mempunyai arti dan porsi terbesar dalam penguatan kebijakan-kebijakan publik, dan tentunya opini itu harus bisa ditampung oleh Dewan.

Dalam evaluasi DPRD, opini-opini publik, pendapat-pendapat publik, masukan-masukan publik, kalau dilihat dari substansi dan kesimpulan yang dirumuskan, hampir tidak menyentuh. Kenapa? Saya melihat apa *sih* sebenarnya tujuan kebijakan publik itu. Ada beberapa indikator untuk menentukan apakah itu merupakan kebijakan publik atau tidak.

Untuk Abi, saya ingin melihat partai dari perspektif tanegara. Karena kenyataannya partai tidak berperan dalam memberikan masukan-masukan, kebijakan-kebijakan apa yang harus diambil, baik oleh eksekutif maupun legislatif. Akses partai tidak bisa memainkan perannya di sini. Seharusnya partai mampu melihat regulasi-regulasi dan kebijakan yang merupakan pencerminkan keinginan karena partai sudah merupakan satu akumulasi pengelompokan masyarakat yang akan memperjuangkan kepentingan-kepentingan masyarakat. Kalau dilihat dari perspektif ini, tampak sekali bahwa partai-partai di Lampung sudah tidak mempunyai perspektif ketatanegaraan, sudah tidak dapat dikatakan sebagai partai politik. Kenapa? Yang memainkan peranan ini justru di luar partai, seperti NGO, ormas, dan sebagainya. Ini yang kita lihat. Katakanlah misalnya kebijakan bagaimana pelarangan tempat-tempat judi. Mana partai politik? Atau yang menyangkut ketertiban keamanan, di mana suara partai politik?

Masalah-masalah sosial, mana suara parpol? Artinya kalau dilihat dari perspektif ketatanegaraan yang diakui, parpol inilah sebenarnya yang menjerumuskan negara.

Sekarang kita mempertegas, bila menggunakan perspektif tata negara, sebenarnya sudah tertutup tali antara partai politik dan DPRD, sehingga apapun aspirasi dari masyarakat, tidak bisa dirumuskan menjadi kebijakan publik yang baik, sehingga di sini lembaga politik sebagai koordinator dan katalisator tidak memainkan fungsinya dengan baik.

Jawaban

Syarief Makhya:

Saya akan coba jawab. Dari Pak Wahyu, apakah yang melakukan lobi politik itu atas dasar instruksi partai atau inisiatif individu masing-masing. Pertama, secara umum, dulu Rizal Ramli pernah mengaggas adanya pemasukan partai. Satu suara kalau tidak salah Rp 1.000. Di balik itu, sebenarnya ada maksud tertentu dari pemerintah untuk mengeliminir agar parpol-parpol tidak memiliki dana formal dan mencegah terjadinya perampokan anggaran yang dilakukan baik itu dalam APBN maupun APBD.

Yang kedua, pengalaman saya waktu membahas LPJ, kebetulan saya dan teman-teman diundang PDI Perjuangan, waktu itu ada kesepakatan dari fraksi bahwa LPJ akan ditolak, tapi atas dasar instruksi partai, LPJ diterima. Ini kasus PDI Perjuangan. Artinya apa? Bahwa sebenarnya ada intervensi dari partai terhadap individu-individu di parlemen. Yang ketiga, dari salah satu parpol, untuk proyeksi 2004, penerimaan finansial partai dari anggota Dewan ditingkatkan. Yang dulunya 10% menjadi 20%. Dan penerimaan itu bukan hanya dari sektor gaji, tapi ada kaitannya dengan dana-dana lain, misalnya kecenderungan dari dana mobilitas Dewan, sebagian disetor ke partai.

Kemudian tentang bentuk kompromi politik. Dalam tradisi politik, itu sah-sah saja. Kompromi politik untuk membangun sebuah kebaikan demokrasi. Jadi, bukan dikembangkan dalam bentuk pemanfaatan kekuatan untuk kepentingan memaksimalisasi keuntungan-keuntungan, dan itu yang sekarang terjadi. Menurut saya, kompromi politik itu terjadi karena kita tidak mengenal apa yang

disebut dengan partai oposisi. Kemudian yang kedua, sistem pemilu sangat berpengaruh dalam mengondisikan peta kekuatan politik di DPRD. Kalau sistem distrik, mungkin, petanya akan sangat berbeda dengan sistem proporsional.

Dari Agusta, saya tidak bisa menilai kuantitatif, apakah Dewan sekarang nilainya empat atau tiga. Jadi, tidak harus didiskusikan perkara itu. Tapi kalau kita memakai ukuran kualitatif, mungkin bisa dijelaskan. Artinya, misalnya saya mengategorikan dalam *grade* ada lima kategori, barangkali dia ada di kategori dua dan itu tidak optimal. Barangkali seperti itu.

Kemudian variabel apa yang dominan dan memengaruhi proses ini semua. Menurut saya, yang pertama, ini sudah menjadi perdebatan sekarang adalah soal sistem pemilu yang harus diubah. Sistem proporsional ternyata tidak menumbuhkan pola kekuasaan yang kondusif yang bisa membangun sebuah konstruksi pemerintahan yang ideal. Kemudian yang kedua, kita tidak bisa melepaskan antara variabel politik dan variabel ekonomi. Karena itu saling bersentuhan. Ada prasyarat mutlak dari pemikiran-pemikiran demokrasi bahwa untuk membangun demokrasi disyaratkan bangunan infrastruktur ekonomi harus relatif lebih baik. Ini juga menjadi sebuah persoalan. Tapi saya melihat bahwa dalam sebuah masa transisi, agak sulit menjelaskan tentang variabel apa yang dominan karena penuh dengan persoalan ketidakpastian. Ini yang menjadi persoalan mendasar sekarang, sehingga sampai sekarang pun beberapa pengamat, ambil itu kualifikasinya guru besar, doktor dan sebagainya, belum bisa memberikan resep mujarab di dalam membangun sebuah konstruksi demokrasi di sini. Karena problemnya sangat kompleks sekali.

Dari Pak Armen, pertama saya akan merevisi makalah saya. Saya setuju dengan implikasi kebijakan. Yang jelas, kalau pakai ukuran-ukuran APBD yang sekarang bahwa alokasi anggaran rutin lebih besar dari anggaran pembangunan, di situ secara implisit sudah terjawab bahwa produk-produk kebijakan dengan anggaran yang sudah dialokasikan dalam APBD semuanya diorientasikan untuk kepentingan-kepentingan mensejahterakan masyarakat. Kemudian, ini juga perlu membuktikan tentang identifikasi *stakeholder* yang disampaikan -Pak Armen tadi- yang cenderung melakukan justifikasi

kebijakan yang selama ini dilakukan. Memang ada kecenderungan semacam itu. Tetapi yang saya katakan tadi bahwa apa yang disampaikan Pak Yudi tentang kecenderungan masyarakat yang

dikatakan takut, menurut saya, bukan takut, ya, tetapi masyarakat itu sekarang sudah frustasi. Bicara frustasi bukan hanya dalam tataran dengan pola interaksi masyarakat dengan Dewan, tetapi juga frustasi ini disebabkan dari makin maraknya pola-pola anarkis yang dilakukan masyarakat ketika mereka tidak punya alternatif, kemudian mereka melakukan amuk massa, pembakaran, penguasaan lahan, dan seterusnya.

Oleh karena itu tidak ada instrumen yang bisa mengakomodasi fenomena masyarakat seperti itu karena sekarang aparat keamanan sudah tidak berdaya. Hukum tidak bisa menjangkau persoalan-persoalan tersebut. Ini yang saya lihat. Selebihnya mungkin Pak Abi yang bisa jawab.

Abi Hasan Mu'an:

Baik, kalau saya melihat tentang partai politik, orientasinya beda antara partai di zaman prakemerdekaan dan partai di masa sekarang. Kalau dulu, partai digunakan sebagai alat untuk merebut kemerdekaan, sekarang partai dijadikan alat untuk mendapatkan status sosial dan kekayaan. Jadi, terbukti banyak orang yang sekarang menyeberang ke parpol yang menang karena mayoritas. Begitu pula dengan orang-orang yang tidak terpakai di Golkar, lalu loncat ke PDI P. Jadi, saya pikir ini posisi partai yang harus dilihat. Kenapa ini bisa terjadi. Karena pertama, parpol belum ideal sebagai sebuah partai. Kalau memang parpol itu sebagai sebuah partai, saya pikir dia akan punya saringan-saringan ketika dia akan mengunggulkan orang-orang menjadi pengurus partai maupun anggota legislatif. Kalau saya melihat dari program partai, ketika dia melahirkan sebuah program, itu tidak berdasarkan fakta riil di masyarakat, misalnya sebuah partai tiba-tiba punya keinginan demokrasi macam-macam, tapi dia tidak melihat dengan fakta riil. Misalnya kalau dari pengalaman Orde Baru digambarkan petani itu seperti apa, buruh itu seperti apa, sehingga dengan kondisi-kondisi seperti itu, ini buruhnya mau dibawa ke mana? Petaninya akan dibawa kemana? Nanti kaitannya dengan metodologi.

Kalau memang dia tidak punya orientasi, ya susah. Misalnya Hatta atau Soekarno membuat kelompok-kelompok studi supaya orang punya pikiran yang sama dengan dia. Atau Tan Malaka membuat Madilog bahwa Indonesia akan sejahtera kalau menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Sekarang, partai di Lampung tidak ada yang bermutu. Kita tidak pernah melihat ketua partai membuat tulisan proyeksi 10 tahun ke depan itu seperti apa? Jadi, kita *nggak* tahu apa yang mau dilakukan oleh partai. Sekarang, orang ke partai hanya mencari status sosial.

Tanggapan II

Mahendra (Pussbik):

Aku melihat ada satu kata kunci sebenarnya yang sudah berkali-kali disebut. Kalau persoalan kebijakan publik atau persoalan transisi demokrasi, aku melihat kata kuncinya adalah partai politik. Tapi, dari tadi disebutkan parpol itu yang ada adalah kelemahan. Yang muncul, misalnya dari Pak Wahyu, parpol begini-begini. Dari Abi bahwa parpol tidak seperti dulu. Ada semacam kebanggan di forum ini untuk *ngomong* bahwa “aku *nggak* partisan” atau “aku bukan anggota salah satu partai”. Ini yang muncul di forum ini dan seolah-olah menjadi anggota parpol itu haram bagi teman-teman di ruangan ini. Jadi upayanya apa? Kalau butuh, ya satukan sikap, *dong*. Satukan sikap dari teman-teman di forum ini apa yang sudah diberikan untuk kemajuan dari partai politik.

Kalau aku tadi omong bahwa seakan-akan bangga betul bukan anggota partai politik, bukan partisan, di balik itu sebenarnya adalah satu sikap anti terhadap partai politik. Ada juga yang dekat-dekat dengan partai politik, cuma malu-malu terus, beberapa oranglah di sini, termasuk Mas Agusta. Artinya ketika kita berani melakukan kritik terhadap satu institusi, kita juga harus berani juga melakukan perbaikan-perbaikan. Teman-teman di ruangan ini kritiknya terhadap institusi DPR sangat kencang, tapi apa yang misalnya teman-teman sudah berikan, misalnya dalam bentuk perspektif. Kalau misalnya bobrok, ya berikan perspektifnya, misalnya, kita dorong. Artinya ada imbal-balik, begitu. Yang aku mau tawarkan adalah tolong kita berikan opini, ketika kita anggap partai politik sebagai stabilisir dalam proses

transisi demokrasi. Mari kita sama-sama berikan ke parpol. Misalnya Bang Abi sudah dekat-dekat dengan parpol, ya masuk parpol *dong*. Atau misalnya beberapa orang di sini sudah dekat-dekat dengan PDI P, masuk PDI P. Kalau Bang Armen menunggu beberapa tahun lagi baru masuk parpol. Jadi proses perubahan parpol untuk menjadi demokratis

atau parpol menjadi lebih baik itu agak sulit ketika orang-orang yang secara intelektual bisa dikatakan lebih, eh malu-malu dan menarik diri dari parpol. Dan dari kacamata masyarakat, secara sosiologis kalau intelektual masuk parpol, agak gimana *gitu*. Dikatakan tidak independen lagi dan sebagainya. Padahal, independensi itu bukan tukur dari masuk-tidaknya di dalam parpol. Terima kasih.

Bambang (Dosen UBL):

Kalau saya lihat, terutama pendapat Pak Syarief, bahwa dari awal pemilu, partai yang menang karena balas dendam. Karena tidak puas dengan kekuasaan Orde Baru, dia memilih yang tidak Orde Baru. Alasannya ada beberapa partai yang sampai sekarang ini masih dominasi Orde Baru. Karena ini judulnya evaluasi, minimal kita punya data untuk memberikan, setidaknya saya meminjam pendapatnya Pak Armen tadi, dalam hal ini walaupun ada beberapa elemen yang tidak ikut atau mungkin elemen itu juga diajak diskusi oleh para anggota Dewan, toh akhirnya nanti cuma sekadar *justify*.

Di antara kawan-kawan, ada orang-orang kampus. Untuk itu, apa salahnya kalau orang-orang kampus melibatkan beberapa mahasiswa, mungkin diawali kecil-kecilan dululah, seperti diskusi kelompok, sehingga nanti akan berkembang dan elemen mahasiswa dapat menjadi sumber kekuatan untuk melakukan tekanan publik.

Yang kedua dengan adanya kompromi. Kalau itu terjadi, berarti harus ada kontrol yang kuat agar itu dapat diminimalisir. Caranya meminimalisasi itu ada elemen masyarakat yang posisinya agak kuat. Ini kalau saya lihat masih berbasis massa, belum berbasis intelektual. Jadi kalau mahasiswa, atau intelektual akhirnya hanya digunakan untuk menjusifikasi Dewan, seperti kata Pak Armen tadi, dia masih bisa menggunakan basis massa, kalau kita perlu ramai-ramai *gebukin* anggota Dewan.

Mukri (Dosen IAIN):

Dari dua pembicara, tidak ada yang bisa kita nafikan.

Artinya, memang seperti itu. Hanya, sebagaimana disampaikan Mas Bambang, atau Mahendra tadi, kita ini sebenarnya benci tapi rindu dengan parpol yang sedang kita jelek-jelekan. Kita menjelek-jelekan, tapi satu sisi punya harapan-harapan agar parpol ini atau itu menjelma menjadi satu partai yang bisa ini bisa itu.

Soal dana partai, Bu Marselina sudah marah-marah dulu, kejahanan anggaran dan sebagainya. Sementara untuk melakukan semua itu perlu dana. Ini problem bukan hanya di Lampung, ham semua daerah di Indonesia mengalami. Nah persoalannya kalau kita mau *nekan-nekan*, sekarang kita berharap, seperti kata Mas Bambang tadi, mestinya mahasiswa yang reaktif, tapi mahasiswa sekarang tidak seperti tahun 1998, sudah kehilangan orientasi, kehilangan vitamin, energi. Sekarang, saya mengambil kesimpulan untuk melakukan gerakan, kemarin malam saya ketemu Pak Armen, ada adik-adik mahasiswa mau bergerak, tapi saya bertanya berapa massa? Sepuluh. Ya, kalau sepuluh, bisa dianggap apa. Ini persoalannya.

Tadi saya katakan kepada Pak Alzier, kalau mau melakukan gerakan kritik setidaknya diperlukan tiga elemen. Pertama, ya kita ini yang dianggap pakar gerakan. Teman-teman LSM. Kedua massa. Sekarang, persoalan-persoalan yang saya lihat, pengaruh eksekutif dan legislatif ketika dikritik di media, kita permalukan mungkin malu, tapi rentang waktunya satu minggu, satu bulan. Tertutup oleh isu yang lain. Jadi perlu ada tukang "seting", kemudian ada massa. Massa apapun bentuknya, itu pasti akan menggetarkan. Saya punya keyakinan bahwa sekarang enggak ada kekuatan *kecuali massa. Kalau perlu ada anarki. Saya punya keyakinan bahwa massa itu menjadi pressure yang signifikan.*

Kemudian yang ketiga, mahasiswa, tapi mereka sekedar enggak mau bergerak tanpa ada dana. Jadi, tiga hal itu harus kita libatkan. Kalau tidak, apa yang kita lakukan enggak ada gunanya. Okelah, kritik dimuat di koran selama satu minggu, tapi satu bulan kemudian, anggota Dewan dan eksekutif itu jadi manusia suci lagi. Opini hilang lagi. Jadi, tiga elemen tadi harus disinergikan. Itu saja terimakasih.

Jauhari (LPW):

Kaitannya dengan rapor, kalau itu diberikan, kepada lembaga DPRD, pribadi, atau partainya? Ini penting karena selama ini kita memberikan kepada lembaga, tapi lembaga enggak punya telinga, enggak ada rasa malu. Jadi, apakah lembaganya yang kita permalukan, atau pribadi-pribadinya.

Saya mau bertanya kepada Pak Syarief. Kalau suatu kebijakan itu keliru, misalnya diambil dari staf ahli yang keliru, dari informasi yang keliru, kebijakannya berarti keliru. Berarti, *ending*-nya nanti juga enggak tepat. Pertanyaan saya, sebetulnya mereka mampu atau tidak mampu? Orang berbuat salah itu disengaja atau tidak disengaja. Kalau tidak disengaja, berarti tidak mampu, tapi kalau dia mampu, berarti tidak mau, atau tidak mau tahu. Itu perlu dikaji. Bu Marselina tadi bilang masih berharaplah ada orang-orang baik yang bisa dipengaruhi. Masalahnya cuma satu atau dua orang saja. Sekarang, kita enggak tahu masih ada apa tidak. Kalau staf ahli diberikan, terus informasi dicukupi, apakah masih benar itu kebijakan itu. Kita tahu kalau kebijakan itu salah, semua salah. Jadi mohon nanti diterangkan. Kemudian soal rakyat telah tercerai-berai, apalagi setelah reformasi, istilah Bu Marselina kalau dulu disatukan oleh suatu visi yang jelas setelah merdeka, sekarang tercerai-berai dan dikapling-kapling lagi. Misalnya ini dikapling Pussbik, dikapling Koak, dan lainnya. Nah, menurut Mas Abi, bagaimana mempengaruhi kebijakan itu kalau kita terbelah-belah. Seperti Mas Mukri tadi bilang, kita ini punya kelebihan, kelebihan pada wacana. Tapi Mas Mahe tadi bilang kita ini negatif *thinking* sama partai.

Jawaban**Syarief Makhya:**

Pertama, kita tertarik dengan apa yang disampaikan Pak Bambang, kemudian Pak Mukri. Saya juga tidak tahu persis bahwa masyarakat di daerah lebih tertarik isu nasional ketimbang isu lokal. Sekarang, misalnya orang lebih tertarik membicarakan Tomy daripada membicarakan RAPBD. Dan yang lebih-lebih lagi yang didiskusikan keterlibatan Tomy dengan Ida Iasha, Shandi Harun, dan sebagainya. Itu yang didiskusikan. Ada sebuah kegagalan bahwa otonomi yang digulirkan selama ini itu hanya dikonsumsi oleh sekelompok elite.

Yang kedua adalah tidak muncul sebuah proses terjadinya disertifikasi arena politik di daerah, sehingga basis politik yang beredar di daerah lebih banyak merespon tentang persoalan-persoalan isu nasional. Sehingga, menurut saya mahasiswa bukan tidak tahu persis tentang persoalan RAPBD, mahasiswa bukan kurang tahu informasi tentang

persoalan itu, tapi soal ketertarikan terhadap isu-isu lokal itu memang rendah sekali, sehingga ketika ada persoalan-persoalan otonomi, itu lebih banyak dilakukan oleh kalangan LSM atau kalangan aktivis. Tapi saya prinsipnya sependapat kalau misalnya sebuah pola gerakan itu basisnya ada di mahasiswa.

Untuk Pak Jauhari, saya tidak bisa memberikan penilaian rapor ini untuk Dewan, pribadi, atau partai. Menurut saya ini perlu kita diskusikan. Tapi apa relevansinya kita melakukan sebuah pemberian rapor kalau itu tidak punya implikasi apa-apa. Kecuali kalau kita memberikan rapor bahwa Dewan itu nilainya dua atau minus, terus ada implikasi. Oleh karena itu, apa yang dianjurkan oleh Mahe, Pak Mukri, dan lain-lain, barangkali perlu ada wacana lain selain pada tataran yang sifatnya konseptual, adalah amemikirkan ulang tentang sebuah tradisi gerakan yang dikembangkan oleh para mahasiswa tadi." Kemudian yang disampaikan Mahe, tentang parpol saya enggak bisa menjawab secara pasti. Bagi saya, kita jalan masing-masing saja. Kalau memang saya punya kapasitas untuk melakukan sebuah pengamatan, ya lakukanlah secara profesional. Kalau misalnya teman-teman di LSM punya kapasitas untuk melakukan kegiatan di bidang itu, ya lakukanlah secara profesional. Tapi kalau ada kawan-kawan yang tertarik parpol, ya silahkan, sah-sah saja. Jadi berikan ruang, pilihan-pilihan. Yang paling penting bagaimana kita bisa mengelola sebuah isu yang bisa digelindingkan oleh berbagai elemen. Tanpa harus semua memikirkan tentang parpol. Saya tidak bisa membayangkan, tempo hari Pak Armen mau direkrut oleh Partai Keadilan, saya mencoba melarang. Kalau Pak Armen direkrut PK siapa lagi yang mengkritisi tentang APBD. Itu menurut saya.

Kemudian satu hal yang harus kita pikirkan bahwa selama ini yang menjadi sasaran bidik ketika kita membicarakan masalah APBD adalah Dewan. Menurut saya, yang harus diserang adalah eksekutif. Karena hak konsep dasar tentang APBD itu disodorkan oleh eksekutif

dan mereka yang memiliki kapasitas untuk menguasai itu. Selama ini tidak pernah LSM memfasilitasi untuk mendiskusikan dengan eksekutif daerah. Padahal kalau kita diskusi secara intens dengan mereka, kemudian kita memberikan masukan-masukan, barangkali ada sebuah tekanan-tekanan yang arahnya tidak kepada Dewan, tapi kepada eksekutif daerah. Jadi sorotan terhadap birokrasi sekarang itu sangat lemah sekali dan sangat tidak ada. Selalu yang jadi sasaran bidik adalah DPRD.

Abi Hasan Mu'an:

Dari Mahe, disinggung masalah parpol. Kalau saya pribadi, *ngobrol* dengan teman-teman, bahwa kejadian di Lampung, kita punya andil. Karena waktu itu kita mengaku berpikir aktivis, tapi ternyata semuanya berpikir statis. Kita memahami bahwa untuk melakukan perubahan-perubahan, salah satunya adalah menggunakan parpol. Tetapi, ketika teman-teman ditawari, termasuk saya, untuk duduk di struktur dan masuk anggota Dewan, enggak pernah jadi agenda buat kita yang merasa sebagai aktivis. Enggak pernah misalnya kita mendiskusikan katika nanti akan ada perubahan, siapa yang harus masuk di dalam dan siapa yang diluar. Kita sudah bermain-main di ruang-ruang politik praktis pada saat itu, minimal kita sudah bisa menjadi penghubung antara masyarakat dan Dewan. Tapi karena ini persoalannya bukan politikus, akhirnya tidak bisa berbuat banyak.

Selain itu, kami coba misalnya saat kita buat semacam konspirasi. Misalnya kita tidak satu partai. Bahwa kita punya keinginan karena partai ini harapan masyarakat, maka partai harus kita dorong. Cara mendorongnya apa? Kita, misalnya di tingkat teman-teman yang muda-muda, waktu itu sudah dibuat agar mereka tidak terjebak dalam konflik dua kekuatan besar.

Menurut saya, dalam soal kebijakan, memang harus ada semacam gerakan. Tapi bukan gerakan antipartai supaya masyarakat tahu bahwa problem daerah, problem bangsa ini faktor penyebabnya adalah partai.

Bab III

EVALUASI PEMBANGUNAN POLITIK

Tisnanta

Nanang Trenggono

ETIKA PEJABAT NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh Tisnanta

Sejak awal pembentukannya telah ditengarai bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan arus balik kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Arus tersebut membawa dampak lahirnya raja-raja kecil yang mengubah pola korupsi dan penyelewengan-penyelewengan yang selama ini terkendali di tingkat pusat menyebar ke daerah-daerah.

Raja-raja kecil di daerah yang haus akan kekuasaan mempunyai wewenang yang demikian luas tanpa ada lembaga kontrol yang baik. Lembaga yang diharapkan melakukan kontrol tidak dapat memenuhi harapan dan bahkan justru menjadi benalu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lembaga kontrol yang seharusnya menjalankan pengawasan justru memberikan pemberaran-pemberaran atas berbagai macam bentuk penyelewengan dengan landasan kompensasi keuangan yang menguntungkan diri pribadi. Penyelewengan tindakan pemerintahan terjadi tidak hanya dilakukan oleh pemerintah saja, tetapi juga oleh DPRD yang seharusnya berfungsi untuk melakukan kontrol terhadap pemerintahan.

Landasan Penilaian Penyelenggaraan Pemerintahan

Dalam penyelenggaraan negara diperlukan landasan yang layak, baik secara politik dan secara etik. Landasan yang layak secara politik adalah landasan hukum yang merupakan produk politik, hasil dari proses tawar-menawar antara berbagai kelompok kepentingan. Hukum di sini dimaksudkan sebagai sistem nilai yang mempunyai keterikatan yang tidak dapat dilepaskan dengan nilai moral. Oleh karena itu proses tawar-menawar yang dimaksudkan di sini adalah proses tawar-menawar yang tulus, yaitu pelaku politik melakukannya atas nama atau sebagai wakil dari kelompok kepentingan yang memilihnya, sedangkan landasan etik merupakan landasan moral yang akan mengisi ruang-ruang tertentu yang tidak terjangkau oleh hukum. Landasan etis yang dimaksud dilandaskan pada kesadaran individu yang berasal dari dalam diri para pejabat. Ukuran nilai etis dalam penyelenggaraan pemerintahan masih nisbi. Pejabat memiliki ruang kebebasan atau diskresi dalam memutuskan sebuah kebijakan. Kualitas kebijaksanaan yang diambil oleh seorang pejabat akan ditentukan oleh kemampuan, wawasan, kejujuran, kedewasaan serta ketulusan dan segenap nilai-nilai, baik dari pejabat pembuat keputusan.

Di antara rentang antara hukum dengan etika, terdapat asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB adalah norma pemerintahan tidak tertulis yang berkembang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan peradilan administrasi negara. Asas bertindak cermat, asas permainan yang layak (*fair play*), asas kejujuran, asas kepastian hukum, asas persamaan, asas pemberian alasan adalah contoh-contoh AUPB yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung yang dapat menjadi acuan dalam pengambilan keputusan. Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah AUPB ini kurang dapat dipantau dan dipahami oleh masyarakat luas. Landasan penilaian memiliki arti penting dalam kaitannya dengan legitimasi penyelenggaraan pemerintahan.

Legitimasi Penyelenggara Pemerintahan

Pada saat ini, pemahaman legitimasi selalu diarahkan pada legitimasi yuridis. Sedangkan legitimasi etis atau moral yang justru

merupakan substansi yang paling hakiki sering ditinggalkan demi mengejar keuntungan diri. Sebuah aturan cukup mendapatkan pengesahan dari lembaga yang mempunyai wewenang untuk itu tanpa mempertimbangkan suara rakyat atau kelompok kepentingan yang diwakilinya. Kesempatan rakyat untuk berperan-serta dalam pengambilan keputusan tertutup pintu aksesnya.

DPRD dan pemerintah dengan mata hatinya yang buta, sering memainkan tarik-menarik antara substansi sebuah aturan dengan bentuk formalnya. Sebuah aturan yang telah diundangkan dan memperoleh bentuk formal, ia akan menjadi hukum positif terlepas apakah substansi aturan tersebut dapat diterima oleh masyarakat luas atau tidak, baik atau buruk, merugikan masyarakat atau menguntungkan masyarakat. Hal paling penting bagi mereka adalah bentuk formal sebuah aturan, bukan substansi dari aturan itu, dan dengan demikian mereka memperoleh keuntungan tertentu yang dapat memperkaya diri sendiri.

Banyak pejabat negara yang berlindung di balik legitimasi yuridis. Dengan cara memelintir makna sebuah aturan mereka merasa telah mendapatkan legitimasi. Nilai kepantasannya sebagai nilai ketimuran tidak lagi dirasakan sebagai hal penting. Dengan demikian, akan muncul suatu kondisi barang *legal tetapi haram*. Legal dalam hal berkenaan dengan bentuk yuridisnya yang telah disahkan oleh pengembangan kekuasaan dan haram berkenaan dengan substansinya dari aturan tersebut karena jauh dari kondisi ideal. Kondisi tersebut juga menunjukkan bahwa ada kondisi terputusnya benang merah antara hukum di satu sisi dengan moral di sisi lain.

Contoh peraturan yang melepaskan aspek etis dan hanya mementingkan bentuk formalnya saja, antara lain adalah Perda APBD 2001. Perda APBD 2001 ditolak oleh berbagai elemen masyarakat yang tergabung dalam JMPT-OD/FTA, namun demikian perda tersebut tetap terus jalan. Demikian pula Raperda APBD 2002 yang memberikan alokasi dana kesehatan yang demikian besar kepada anggota DPRD tanpa melihat bahwa ada 50 anak di Desa Umbul Kunci yang menderita kekurangan gizi. Pada hal Desa Umbul Kunci adalah desa yang berada begitu dekat dengan Kota Bandar Lampung dan gedung DPRD, di mana mereka yang menyatakan dirinya sebagai

"wakil rakyat" setiap harinya berpesta. Demikian pula peraturan-peraturan daerah yang menjadi dasar pembebasan retribusi dengan tanpa memberikan pelayanan merupakan suatu kebijakan pemerintahan yang tidak etis.

Pembenaran-pembenaran yang diberikan oleh DPRD atas penyelewengan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan problema etika dalam penyelenggaraan negara. Pembenaran yang diberikan oleh DPRD tentunya tidak diberikan dengan cuma-cuma, tetapi diberikan atas suatu kompensasi tertentu yang menguntungkan diri pribadi dan kelompoknya saja. Dugaan-dugaan terhadap *money politic* pada laporan pertanggungjawaban tahunan (baik gubernur, bupati dan walikota) adalah suatu gejala yang menunjukkan bahwa telah terjadi distorsi nilai etis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perilaku Pejabat Negara yang Tidak Etis

Etika penyelenggaraan negara berkenaan dengan perilaku baik dalam perilaku individu maupun perilaku kelompok atau organisasi. Pembedaan tersebut mengandung konsekuensi adanya tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab organisasi. Fokus perhatian terhadap perilaku individu lebih ditujukan pada *performance* dari anggota-anggota DPRD dan perilaku kelompok lebih ditujukan kepada perilaku pemerintah. Namun demikian, hal tersebut bukan berarti di tingkatan DPRD tidak ada perilaku kelompok dan di pemerintahan tidak ada perilaku individu yang dapat diamati.

Pada dasarnya penyelewengan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dipetakan menjadi dua tingkatan, yaitu pertama, penyelewengan di tingkat pemerintahan yang lebih cenderung pada tataran pelaksanaan program. Kedua penyelewengan di tingkatan legislatif yang cenderung pada tataran perumusan kebijaksanaan. Namun demikian, terdapat kecenderungan para anggota DPRD dalam mendapatkan "kue", melakukan "invasi" ke lahan pemerintah dengan berbagai cara. Salah satu bukti yang sekarang muncul kepermukaan adalah kasus *fee* proyek untuk lima anggota DPRD Kota Bandar Lampung.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Lampung selama 1999 sampai 2001, dapat dicatat beberapa praktik

penyelewengan dan perilaku tidak etis yang dilakukan oleh pejabat dijajaran DPRD maupun pemerintahan. Praktek-praktek tidak etis berikut ini hanya merupakan sedikit contoh perilaku individu di DPRD yang tidak etis:

1. Dugaan politik uang pada pemilihan utusan daerah dan laporan pertanggungjawaban gubernur (masih dalam taraf dugaan, belum dibuktikan, tapi diyakini keberadaannya).
2. Ketua DPRD berebut nomor polisi untuk mobil dinas yang hanya sekadar menunjukkan pretise pribadi.
3. Mobil dinas DPRD hilang di diskotek.
4. Dugaan penggunaan ekstasi oleh anggota DPRD.
5. Pemukulan seorang mahasiswa oleh anggota DPRD.
6. Anggota DPRD terkena *sweeping* di karaoke.
7. Menerima gaji ganda (sebagai pegawai negeri dan sebagai anggota DPRD).
8. Anggota DPRD menerima *fee* proyek-proyek pemerintah dari para rekanan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa banyak anggota DPRD yang tidak mempunyai basis ekonomi yang baik. Basis ekonomi yang sangat rendah berakibat lemahnya kemampuan untuk menahan godaan ekonomi yang demikian kuat. Godaan ekonomi telah mengubah dan melunturkan idealisme anggota DPRD (kalau ada). Sikap serakah dan aji mumpung dari anggota DPRD lebih tampak daripada memperjuangkan kepentingan rakyat. Ketamakan dan ambisi anggota DPRD dalam menjalankan kekuasaan politiknya cenderung untuk memperkaya diri dan tidak lagi mengindahkan etika dalam kehidupan publik.

Etika yang berkembang dalam pribadi-pribadi anggota DPRD adalah etika minimalis yang berkonsentrasi pada motif finansial pribadi. *Performance* pribadi-pribadi anggota DPRD tidak lagi dekat dengan suara pemilihnya, namun lebih menampilkan dirinya sebagai selebritis. Potret individu anggota DPRD lebih menunjukan suatu perilaku sebagaimana ungkapan Jawa : *kere munggah bale* (pengemis yang naik derajatnya) atau *petruk dadi ratu* (seorang pelayan yang menjadi tuan).

Sedangkan di tingkat pemerintahan banyak praktik penyelenggaraan pemerintahan yang tidak etis yang berkembang dengan subur. Perubahan struktur organisasi pemerintahan daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi mengharuskan pengisian jabatan-jabatan dinas serta jabatan-jabatan strategis lainnya. Pengisian jabatan tersebut tidak terlepas dengan budaya sowan dan suap. Di tingkat kabupaten dan kota pengisian jabatan-jabatan tersebut diwarnai dengan nepotisme dan kepentingan-kepentingan politik tertentu yang didasarkan balas jasa. Permasalahan tersebut merupakan problem struktural dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum tersentuh.

Perilaku individu para birokrat sering terlepas dari pengamatan dan kritik masyarakat. Tunggakan pajak para pejabat yang mencapai angka 4 miliar (*Radar Lampung*, 6 Desember 2001) merupakan contoh perilaku yang tidak etis dari kalangan pejabat.

Upaya Mengendalikan Praktek Etis Pemerintahan

Hukum adalah instrumen utama untuk mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi, sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa sistem hukum kita sangat rentan dengan berbagai bentuk penyelewengan. Sistem hukum Indonesia merupakan sistem hukum lemah terhadap tindakan korup dan segala bentuk penyelewengan. Kondisi tersebut merupakan surga bagi pejabat negara yang tidak punya hati dan rasa malu, sehingga merusak tanah pemerintahan.

Di lain pihak masyarakat tidak memiliki sikap yang tegas dan cenderung permisif terhadap segala bentuk penyelewengan pemerintahan. Masyarakat tidak mau lagi melakukan kontrol terhadap penyelenggara pemerintahan. Masyarakat di sini termasuk dalamnya adalah universitas (di Provinsi Lampung) sebagai bentuk demokrasi dan moral. Universitas acapkali terlambat dan tidak peduli sama sekali menyikapi suatu kebijakan pemerintahan yang merugikan rakyat atau bahkan sering memosisikan/diposisikan dirinya sebagai lembaga bumber pengamanan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, menjadi suatu pekerjaan rumah yang sangat penting bagi berbagai kalangan untuk membangun sikap ofensif

masyarakat (termasuk universitas-universitas di Provinsi Lampung) terhadap segala macam bentuk penyelewengan.

Upaya untuk mengendalikan praktik tidak etis dari para pejabat akan berhubungan dengan lima pertanyaan pokok yang akan dikemukakan berikut ini. Lima pertanyaan ini penting untuk membangun etika penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Lampung.

- a) *Apakah ada peraturan yang mewajibkan para pejabat dan pegawai untuk melaporkan adanya bentrokan kepentingan?*

Sering pejabat mempunyai konflik kepentingan ketika ia harus menjalankan suatu peran dalam kedudukannya sebagai pejabat sementara baik secara langsung maupun tidak langsung ia adalah bagian dari konflik tersebut. Dalam hal belum ada suatu aturan yang mewajibkan bagi seorang pejabat untuk mengundurkan diri dari jabatannya bila terdapat konflik kepentingan. Secara etis, dengan berlandaskan kesadaran pribadi seseorang harus bertindak atau tidak bertindak tidak perlu menunggu hukum atau aturannya ada atau tidak tetapi nilai kepantasan dapat menjadi landasannya.

Kenyataan yang ada sering pejabat justru masuk dalam suatu konflik untuk menangguk keuntungan finansial, dengan menjadi beking dari salah satu pihak yang berkonflik. Peranan pejabat dalam menjalankan pemerintahan dan menyelesaikan sengketa-sengketa membutuhkan sikap yang independen dan bijaksana. Oleh sebab itu, perlu adanya kewajiban tersebut.

- b) *Adakah kewajiban pejabat dan pegawai untuk melaporkan pengetahuan khusus yang mereka miliki tentang hubungan khusus dengan perusahaan atau perseorangan yang berada di bawah kewenangan mereka?*

Pejabat negara sering memiliki hubungan-hubungan khusus dengan pengusaha. Hubungan-hubungan tersebut harus dilandaskan pada etika bahwa hubungan yang ada tidak akan memengaruhi pelaksanaan wewenangnya.

- c) *Apakah para pejabat diwajibkan untuk melaporkan kekayaan, hutang atau pekerjaan sampingan mereka?*

Laporan kekayaan merupakan suatu instrumen penting dalam mengawasi kejujuran pejabat pemerintahan. UU Nomor 28 Tahun

1999 mengatur bahwa semua pejabat negara wajib untuk melaporkan jumlah kekayaannya dan mengumumkannya. Dengan demikian melaporkan kekayaan merupakan suatu kewajiban bagi pejabat pemerintah dan tentunya juga bagi pejabat pemerintah di seluruh Provinsi Lampung. Namun, ada keengganan dari pejabat di Provinsi Lampung untuk melaporkan kekayaannya. Oleh sebab itu, perlu ada *political will* dari pimpinan untuk melaksanakan pelaporan kekayaan para pejabat.

Laporan kekayaan ini menjadi instrumen penting untuk mengendalikan perilaku rakus pejabat negara. Laporan kekayaan terutama bagi anggota DPRD yang banyak sekali menunjukkan loncatan ekonomi yang sangat menonjol. Laporan kekayaan akan menjelaskan asal-muasal hartanya seorang pejabat dan apakah telah dibayar pajaknya. Laporan kekayaan tersebut akan mengungkapkan semua sumber penghasilan pejabat seperti saham-saham serta badan usaha yang dimilikinya. Laporan kekayaan juga harus mempertanyakan semua sumber penghasilan isteri/suami atau anak yang menjadi tanggunggannya, hadiah dan pemberian yang diterimanya. Pelaporan mengenai sumbangan pun harus dilakukan.

d) *Apakah informasi yang diberikan oleh pejabat dapat diperiksa oleh masyarakat umum dan media massa?*

Informasi merupakan aspek penting untuk menciptakan keterbukaan pemerintahan. Keterbukaan memiliki fungsi akuntabilitas atau pertanggungjawaban, partisipasi atau peran-serta, kepastian hukum dan perlindungan hak-hak dasar masyarakat. Pemerintahan yang terbuka berarti aktif memberikan informasi dan penjelasan kepada masyarakat serta membuka seluas-luasnya kesempatan kepada masyarakat untuk peran-serta.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Lampung menunjukan bahwa kebijaksanaannya sering menutup akses informasi bagi masyarakat. Peran-serta sering berhadapan dengan sikap arogan dari para pejabat yang berlagak sok paling kuasa.

e) *Apakah tersimpan arsip-arsip mengenai semua tindakan dan keputusan yang tercela dari seorang pejabat yang berpengaruh pada pertimbangan dalam penunjukannya sebagai pejabat?*

Rekrutmen pejabat negara harus didasarkan pada latar belakang sejarah seorang calon. Bila seorang calon mempunyai latar belakang

yang tidak layak, sudah sewajarnya bila calon tersebut ditolak. *Fit and proper test* dilakukan dengan secara cermat dan detail berlandaskan latar belakang si calon pejabat.

Terhadap lima pertanyaan tersebut, apakah pemerintah daerah Lampung telah mempertimbangkannya, mungkin hanya Tuhan yang tahu.

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 sebagian besar hasil diskusi mencerminkan dan menggambarkan wacana dan persoalan-persoalan politik penting yang terjadi di

Lampung selama 2000 dan 2001 atau bahkan untuk beberapa tahun ke depan.

Adapun gambaran tentang keseluruhan isi diskusi yang mengangkat isu-isu kedaerahan dapat dilihat pada tabel berikut.

No	Tanggal	Judul Diskusi	Garis Besar Isi
1	11-1-00	Mental Mumpung Pemilihan Bupati	Pemilihan kepala daerah masih diletakkan sebagai persoalan lembaga DPRD semata. Mekanisme dan prosedur pemilihan tidak disosialisasikan atau dikomunikasikan kepada publik. Isu terbatas pada persoalan putera daerah dan calon droping pusat. Dan partisipasi rakyat lemah serta indikasi kuat adanya <i>money politics</i> .
2	18-1-00	Lampung Sasaran Konflik Elite	Terjadinya amuk massa di Pringsewu, Kalirejo, Tanjung Bintang dan Tegineneng memunculkan analisis evaluasi adanya skenario terencana akibat konflik elite, terutama dalam rangka menggerogoti legitimasi Gus Dur-Mega, hal ini ditunjukkan masih banyaknya orang-orang atau kelompok-kelompok lama (Orba) yang mengisi lembaga-lembaga negara eksekutif, legislatif dan yudikatif serta

			pembiaran terhadap berbagai kerusuhan yang terjadi.
3	25-1-00	Otonomi di Lampung Diperkirakan Gagal	Februari 2001 titik awal pelaksanaan otonomi. Diduga pelaksanaan otonomi di Lampung dipastikan gagal karena paradigma birokrat tak berubah, persepsi otonomi hanya berkaitan dengan pelimpahan wewenang, penyerahan urusan pemerintahan bukan kemandirian masyarakat dan kemandirian daerah, cenderung membangun senrtalisasi baru yang akan menciptakan raja-raja kecil, watak feodal, masalah birokratisasi legislatif, serta kecilnya respons instrumen-instrumen pemerintah dan legislatif untuk membuka wacana otonomi serta paradigma pembangunan tidak berubah yakni stabilitas dan pertumbuhan.
4	1-2-00	Catatan Penting DPRD Lampung Selatan	Kericuhan pemilihan Bupati Lampung Selatan secara mendasar disebabkan oleh kelemahan mekanisme pemilihan dan pelembagaan politik dewan yang hanya dipahami secara internal tapi menafikan partisipasi publik. Diduga proses internalisasi sistem dan prosedur di lembaga dewan penuh dengan <i>money politics</i> dan semata-

			mata untuk memenuhi kepentingan para wakil rakyat tetapi sebaliknya mengkhianati kepentingan masyarakat yang diwakilinya sehingga timbul kerusuhan.
5	8-2-00	Individu Menonjol di DPRD Lampung	Lembaga legislatif masih lemah, tidak optimal bekerja untuk kepentingan rakyat, dan hanya memikirkan kepentingan sendiri. Partai politik tidak mampu mengontrol kadernya yang sudah menjabat sebagai anggota DPRD. Untuk mengatasi persoalan kelembagaan DPRD perlu dikembangkan individu-individu yang menonjol dan bisa menjadi teladan serta mendorong peran parpol tempat wakil rakyat berada agar mampu mengontrol dan meningkatkan peranan politik para kadernya di DPRD.
6	29-2-00	Tragedi Demokrasi di Lampung Selatan	Kerusuhan dalam pemilihan bupati Lampung Selatan mengindikasikan kegagalan politik elite yang nyata-nyata mengesampingkan partisipasi rakyat. Oleh karena itu, DPRD harus mengambil langkah taktis untuk memulihkan citra demokrasi sekaligus mengembalikan proses pemilihan kepala daerah dengan mekanisme yang mampu mengakomodasikan

			kemauan dan keterlibatan rakyat. Sebagai langkah awal perlu dibentuk komisi verifikasi yang seluas-luasnya melibatkan masyarakat untuk mengatasi kemelut dalam pemilihan bupati.
7	7-3-00	DPRD Bandar Lampung Harus Ditekan	Nuansa pemilihan walikota Bandar Lampung diperkirakan sama dengan pemilihan bupati Lampung Selatan: tidak melibatkan masyarakat. Secara sistematis DPRD tetap mengesampingkan partisipasi masyarakat dalam proses tersebut. Sementara dibalik pemilihan berkembang isu KKN dan <i>money politics</i> . Selain itu, sekretaris dewan secara fungsional tak berhak ternyata turut bermain dalam proses seleksi calon kepala daerah. Komunikasi politik tak dilakukan oleh anggota DPRD dan partai-partai politik. Oleh karena itu, masyarakat harus mengambil tindakan politik dengan menekan DPRD dalam pemilihan bupati/walikota.
8	14-3-00	Demokrasi Lipstik Wali Kota	Nuansa <i>money politics</i> dan manipulasi politik nampak dalam pemilihan walikota. Namun, partai-partai politik tidak ada yang berupaya untuk mengendalikan pembusukan politik tersebut. Bahkan yang dibesar-besarkan adalah faktor keamanan dalam pemilihan

			yang sebenarnya semakin menjauhkan partisipasi rakyat.
9	28-3-00	Anggota Dewan Abaikan Etika	Mundurnya tiga calon wali kota merupakan bukti adanya manipulasi politik dan persekongkolan antara legislatif dan birokrasi yang tak mengindahkan etika politik. Contoh lain penganggaran APBD tidak melibatkan publik menguntungkan anggota DPRD dan dinas-dinas instansi secara gamblang serta kelebihan anggaran untuk pembangunan masyarakat.
10	18-4-00	Pemogokan Cermin Wakil Rakyat Mandul	Aksi-aksi mogok yang banyak dilakukan kaum profesional seperti karyawan bursa efek di Jakarta atau oleh staf pengajar di Lampung mencerminkan kelemahan dan mandulnya peran wakil rakyat. Akhirnya masyarakat dalam kebijakan publik lemah dan peran para politik dalam memenuhi kepentingan publik juga lemah.
11	25-4-00	DPRD Harus Jujur Nilai Gubernur	Awal Juni 2001 Gubernur akan menyampaikan laporan pertanggungjawaban. Hendaknya DPRD berusaha objektif menilai <i>program report</i> Gubernur setiap perangkat hukum dan perundangan untuk menilai kinerja Gubernur sudah baik atau tidak.

			sehingga kerja DPRD tidak hanya berdasarkan pendekatan-pendekatan politik dalam mengevaluasi Gubernur. Juga anggota DPRD jangan mempolitisir momentum ini untuk memenuhi kepentingan ekonomi semata.
12	2-5-00	Kontrol Dewan Lemah	Perubahan pemerintahan daerah menuju otonomi dalam perkembangan global ada dua hal penting yakni penegakan <i>good governance</i> dan <i>civil society</i> . Namun kenyataannya budaya KKN, ketertutupan birokrasi pemerintah daerah, kemungkinan kerjasama terselubung antara unsur birokrasi dan anggota DPRD semakin mewarnai wajah DPRD, sehingga hal-hal ini dapat dipastikan akan melemahkan kontrol legislatif terhadap eksekutif. Untuk meningkatkan kontrol maka lembaga legislatif harus mampu membangun akses pada birokrasi dan memaksa birokrasi untuk menjadi transparan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik.
13	23-5-00	Dewan Terjebak Konspirasi Sempit	Telah terjadi disfungsi kelembagaan DPRD yang seharusnya berfungsi dalam membuat perda, menetapkan APBD, melaksanakan pengawasan dan menampung

			aspirasi rakyat, berubah menjadi pemenuhan kepentingan individu anggota DPRD, fraksi tidak bertanggung jawab pada partai, bahkan konspirasi dengan pihak ketiga terutama pemodal-pemodal yang berkepentingan dengan suatu kebijakan atau penyelesaian kasus dengan masyarakat. Ada konspirasi untuk memenuhi kepentingan antara legislatif dan eksekutif, antara legislatif dan pihak luar dalam berbagai kasus seperti mosi tidak percaya, kasus PT DCD, dan hubungan anggota DPRD dengan Gubernur.
14	6-6-00	Paradigma Baru Pemda: <i>Lips-Service</i>	Paradigma baru pembangunan bahwa masyarakat sebagai aktor utama dan pemerintah sebagai fasilitator tak mungkin dilaksanakan karena kepentingan-kepentingan pejabat eksekutif untuk pemenuhan belanja rutin dinas. Pelaksanaan otonomi dalam pelayanan publik hanya slogan semata. Bahkan pemerintah daerah hanya berorientasi untuk menarik dana masyarakat dengan alasan otonomi.
15	27-6-00	DPRD Tak Boleh Terjebak Rekayasa	Rakyat berhak mengambil alih kedaulatan anggota Dewan jika momentum pertanggungjawaban tahunan

			<p>Gubernur kepada DPRD Lampung hanya dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Laporan pertanggungjawaban Gubernur seharusnya tidak dinilai sebatas data kuantitatif, angka-angka, tetapi juga paradigma dan pola dasar yang digunakan. Juga tidak sebatas kepala daerah tapi struktur pemerintah daerah, serta indikator-indikator agenda reformasi seperti pemberantasan KKN, penegakan HAM serta kasus-kasus kerakyatan seperti tanah atau PT DCD. Dengan demikian anggota DPRD jangan memanfaatkan momentum pertanggungjawaban Gubernur untuk memenuhi kepentingan yang sempit atau melakukan politiking untuk kepentingan pribadi dan kelompok.</p>
16	1-8-00	“Narkoba-DPRD”: Cermin Hukum Tidak Tegak	<p>Dalam kasus tertangkapnya anggota DPRD Lampung atas dugaan terlibat narkoba, minimnya respons dari anggota Dewan mencerminkan perilaku politik wakil rakyat yang mengabaikan moralitas. Hal ini bisa terjadi karena DPRD tidak memiliki standar moral secara tertulis yang bisa menjadi rujukan perilaku. Standar moral hanya ada pada sumpah jabatan atau tata tertib</p>

			yang tidak rinci mengatur perilaku. Oleh karena itu perlu standar moral atau kode etik DPRD.
17	22-8-00	Retribusi Harus untuk Rakyat	Konflik kepentingan antara pengusaha dengan pemerintah daerah dengan berlakukannya Perda No. Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Komoditas ke luar Lampung sebenarnya tidak perlu terjadi jika dalam proses penyusunan kebijakan tersebut berlangsung terbuka bagi publik. Selain itu juga DPRD mampu mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan masyarakat. Padahal kenyataannya baik eksekutif maupun DPRD memiliki sikap tertutup dalam setiap menyusun perda, sehingga muncul kritik keras dari masyarakat.
18	29-8-00	Prioritaskan Moralitas	Prioritas pembangunan yang tidak seimbang dan condong pada pembangunan fisik dibandingkan pembangunan non-fisik membuat masyarakat gagap dengan kemajuan yang dicapai dan memunculkan disparitas atau kesenjangan struktural. Pembangunan fisik tetap perlu namun dibarengi dengan pembangunan kualitas manusia. Langkah awal yang strategis adalah membangun pendidikan.

19	12-9-00	Dewan Masih Gamang	Pro kontra tentang pengisian jabatan wakil gubernur yang kosong menjadi perdebatan yang hangat di kalangan DPRD Lampung dan jajaran eksekutif belakangan ini. Wagub Suwardi Ramli pensiun saat masa jabatan Gubernur Oemarsono masih setengah jalan. Namun, pro kontra yang terjadi didominasi oleh kepentingan masing-masing kelompok yang ada di DPRD dan eksekutif. Oemarsono ingin jabatan itu dikosongkan dan sebagian DPRD ingin jabatan itu diisi. Diduga keinginan anggota DPRD berkaitan dengan pemahaman bahwa setiap pemilihan jabatan politik akan menjadi <i>tambang uang</i> .
20	19-9-00	Maknai "28 September"	Tragedi 28 September 1999 sewaktu militer menyerbu kampus UBL dan menewaskan dua aktivis UNILA belum juga tuntas. Bentuk-bentuk kekerasan dan pelanggaran HAM terutama yang terjadi di Lampung tidak pernah terselesaikan dan tidak menjadi agenda lembaga-lembaga politik yang ada meskipun dalam kerangka otonomi seharusnya penyelesaian suatu kasus-kasus kekerasan bisa dilakukan di daerah.

21	3-10-00	Pusat Baru Berikan Otonomi yang "Banci"	Otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 masih menunjukkan belum ikhlasnya pemerintah pusat melepaskan wewenang bagi daerah. Padahal persoalan kedaerahan tidak akan selesai dengan pemberian otonomi yang setengah-setengah, bahkan lebih jauh bisa menyemaikan benih-benih perlawanan dan disintegrasi. Indikasi setengah hati dari otonomi secara struktural adalah dihapuskannya Kementerian Otonomi Daerah. Yang lain adalah dalam penyusunan perda-perda, pusat masih memiliki kekuasaan intervensi.
22	17-10-00	Perlu Format Demokrasi ke Depan	Dinamika politik Lampung yang diekspresikan dengan berbagai cara akhir-akhir ini menunjukkan gejala ke arah penghancuran sendi-sendi demokrasi. Contoh penghancuran kantor-kantor atau pembakaran kampung. Dinamika yang tidak terarah tersebut tidak memiliki visi demokrasi. Format demokrasi seperti apa yang ingin dicapai oleh daerahpun sampai saat ini belum ada. Pemda dan DPRD mampu menyelesaikan persoalan internalnya serta perlu membuat format demokrasi.

23	7-11-00	Perlu Tekanan Rakyat untuk Kikis Korupsi	Kleptokrasi! Stempel itu layak disematkan pada pemerintahan kita, baik di pusat maupun di daerah. Korupsi sudah menjangkiti tubuh birokrasi pemerintahan dan parlemen secara kronis. Sistem pemerintahan mewarisi "gen" Orba yang korup. <i>Good governance</i> hanya slogan semata. Sudah saatnya rakyat bangkit supaya tidak menjadi korban pemerintahan kleptokrasi.
24	14-11-00	Pemda Perlu " <i>Second Control</i> "	Pemda provinsi telah mengajukan tiga raperda tentang organisasi pemda untuk dibahas di DPRD Lampung. Raperda Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas; Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis; dan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Sekretariat DPRD. Tetapi struktur yang diajukan masih gemuk dan tidak mengindahkan efisiensi. Penilaian pemda dan DPRD tidak berdasarkan studi kelayakan dalam menentukan struktur pemda. Oleh karena itu perlu lembaga kontrol di luar parlemen yang berfungsi sebagai <i>second control</i> .
25	28-11-00	Perlu Dimunculkan	Problem kepemimpinan menjadi persoalan serius

		Pemimpin dari Bawah	bangsa kita saat ini. Meskipun sudah diberlakukan undang-undang otonomi daerah sehingga daerah bisa mengatur rumah tangganya sendiri, tetapi nampaknya realitasnya pemimpin-pemimpin yang ada jauh dari harapan rakyat. Rekrutmen pemimpin lebih berdasarkan legitimasi formal dan bukan legitimasi sosiologis. Oleh karena itu perlu dibangun suatu mekanisme yang memungkinkan terpilihnya pemimpin yang membawa pemerintahan rakyat.
26	5-12-00	Pembahasan APBD Harus Terbuka untuk Publik	Penyusunan APBD yang langsung bersentuhan dengan kepentingan dan nasib rakyat ternyata dijadikan tawar menawar antara eksekutif dan legislatif. Hasilnya APBD tidak mencerminkan keinginan-keinginan nyata di masyarakat, melainkan lebih diwarnai oleh hasil tawar menawar tersebut. Alokasi terbesar anggaran adalah untuk sarana, prasarana dan segala fasilitas untuk kemudahan dan kemewahan elit. Alokasi anggaran pembangunan rakyat sangat minim. Pembahasan APBD selalu terbatas waktu dan terbatas dari keterlibatan publik. Padahal pembahasan APBD adalah milik publik

			bukan eksekutif dan legislatif.
27	16-1-01	Restrukturisasi Jauh dari Rakyat	<p>Restrukturisasi yang telah dilakukan pemda dan DPRD dalam rangka menyambut otonomi daerah yakni perombakan struktur organisasi, pengisian pejabat pada struktur baru, serta pembuatan Renstra Pembangunan 2001-2003 dan RAPBD 2001 jauh dari semangat untuk memenuhi kepentingan rakyat. Masukan <i>stake holders</i> dalam penyusunan renstra dan RAPBD justru mentah ketika dibahas di Bappeda. Potensi pelanggaran hak rakyat disebabkan: ketidakmampuan aparat pemda dan lemahnya kapasitas DPRD; selain banyaknya unsur politik dan unsur kesengajaan untuk mengelabui masyarakat.</p>
28	30-1-01	APBD untuk Kepentingan Pejabat	<p>Penyusunan APBD tidak memenuhi prinsip-prinsip yang sudah distandardkan seperti hemat, bersahaja, efisien, efektif, terarah, akuntabel, transparan, disiplin dan adil. Prinsip dasar tersebut tak bisa dioperasionalkan secara terukur. Tak heran yang muncul adalah angka-angka dalam RAPBD yang mengundang pertanyaan besar. APBD Lampung hanya disusun berdasarkan persepsi pejabat pemda dan DPRD</p>

			semata. Sehingga penyusunan APBD semacam ini tidak akan memberikan manfaat apapun bagi rakyat.
29	6-2-01	Penyusunan APBD Mesti Memperhatikan Etika Politik	Penyusunan APBD sebenarnya melanggar aturan perundangan yang ada juga telah menerapkan dari prinsip-prinsip etika politik. APBD hanya memenuhi kepentingan para pejabat pemda, dinas-dinas pemda serta anggota DPRD. Dugaan ini terbukti posisi anggaran yang ada tersebut melanggar peraturan pemerintah tentang keuangan daerah. Tetapi anggota DPRD telah menutup mata dan tuli dari rasa keadilan dan kejujuran kepada publik. Gubernur juga sebagian besar penanggungjawab keuangan daerah juga tidak bersikap tegas.
30	13-2-01	Menuju Uji Materi APBD	Pembangkangan sipil; serupa ini mengiringi pengesahan perda tentang APBD Lampung 2001. Pembangkangan atas hak rakyat setelah pengesahan mempertontonkan adanya yang mengelabui rakyat. Revisi RAPBD 2001 tidak jelas; yang terlihat dalam pandangan fraksi-fraksi partai politik adalah basa basi. Secara substansial APBD sudah melanggar fungsi-fungsinya yang sebenarnya.

			Maka langkah logis yang bisa dilakukan adalah melalui gugatan uji materi (<i>judicial review</i>) terhadap APBD 2001.
27-2-01	Kekacauan di Daerah, Buah Pemerintah tak Berkeadilan	Di Lampung potensi letusan akibat paradigma pemerintahan yang salah dan selalu dipertontonkan kepada rakyat mulai membawa akibat. Dalam kondisi rakyat yang terpuruk secara ekonomi dan politik, memunculkan kejahatan dimana-mana. Dapat dikatakan kejahatan ditengah masyarakat itu sebagai efek samping dari kejahatan yang dipertontonkan para penguasa. Rakyat mulai melakukan pencarian penyelesaian problemnya ke <i>bawah</i> bukan lagi ke <i>atas</i> . Dan hasilnya adalah kekerasan dan kejahatan serta anarkis.	
32	Reformasi Belum Sentuh Lembaga Pemda	Pemerintah daerah Lampung gagal mengembangkan misi untuk melakukan percepatan pembangunan dan meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat yang sebenarnya menjadi semangat pembentukan provinsi Lampung pada 18 Maret 1964. Oleh sebab itu pemda harus merubah paradigmanya untuk membangun daerah. Harus diakui reformasi belum menyentuh lembaga pemerintah daerah di provinsi ini.	

33	27-3-01	Menilai LPj Harus Lihat Rakyat	Sekali lagi rakyat harus dilibatkan dalam menilai LPj (Laporan Pertanggung jawaban) tahunan kepala daerah. Ketertutupan lembaga legislatif daerah Lampung hanya memperkuat dugaan adanya politik uang dalam proses penilaian LPj Gubernur. LPj jangan menjadi formalitas rutin, apalagi menjadi <i>musim panen tahunan</i> bagi anggota DPRD. LPj harus menjadi momentum penting bagi pemda untuk memperbaiki kinerjanya terutama lebih responsif terhadap usaha-usaha untuk memenuhi kepentingan masyarakat.
34	3-4-01	Ormas-Parpol Harus Dorong <i>"Civil Society"</i>	Proses reformasi semakin menunjukkan kontradiksi dan anomali. Potensi kekuatan <i>civil society</i> (masyarakat warga), yang seharusnya mendorong kembalinya hak dan kedaulatan rakyat yang telah dirampas, masih keasyikan dengan urusan internalnya sendiri-sendiri. Di Lampung belum terjadi komunikasi efektif antar kelompok penggerak masyarakat (NGO dan kelompok kritis termasuk mahasiswa) serta masing-masing sibuk dengan agendanya. Oleh karena itu,

			organisasi massa dan partai politik menempati posisi yang strategis untuk mendorong <i>civil society</i> .
35	25-4-01	Partai Harus Berdayakan Fungsi Penghela Demokrasi	Negara yang demokratis membutuhkan kapasitas partai politik yang berdaya. Masih gamangnya kehidupan demokrasi disebabkan oleh belum mampunya partai politik menjalankan peranan dan fungsinya. Akibatnya rakyat masih dikorbankan, bahkan oleh partai politik itu sendiri. Bicara demokratisasi dan pendidikan politik rakyat adalah bicara peranan partai dalam melaksanakan fungsi sebagai penyambung lidah sekaligus kepanjangan tangan rakyat. Oleh karena itu, sudah saatnya partai politik memperkuat <i>civil society</i> .
36	1-5-01	Rakyat Butuh Ruang Publik Lebih Nyata	Dampak dari <i>kuatnya legislatif</i> di daerah kini makin terasa di Lampung. Yang paling mutakhir adalah <i>kasus</i> penerimaan laporan pertanggung jawaban (LPj) gubernur yang begitu mulus, yang ditenggarai adanya tawar menawar politik tertentu antara gubernur dan anggota DPRD. Indikasinya antara lain tanpa angin dan tanpa hujan, Gubernur Oemarsono tiba-tiba memberikan rekomendasi kepada pusat untuk mengesahkan Abbas

			<p>Hadisunyoto sebagai ketua DPRD menggantikan Sri Atidah yang terkena mosi. Padahal kita tahu pemilihan ketua DPRD Lampung yang baru lalu itu masih menyisakan banyak masalah. Tak ada obat lain selain harus ada upaya untuk melibatkan rakyat dalam momentum-momentum politik penting.</p>
37	12-6-01	Rakyat Terus Dikorbankan	<p>Di Lampung, regulasi yang dibuat oleh pemda dan DPRD tak satupun yang memberikan stimulasi untuk tumbuhnya ekonomi rakyat. Sebaliknya malah mematikan ekonomi rakyat karena rakyat makin berat dibebani dengan berbagai macam pungutan atau retribusi. Otonomi daerah yang semestinya memberikan harapan dan solusi bagi rakyat, hanya isapan jempol belaka. Pemda dan DPRD selalu berlindung dari ketidakmampuan pendanaan daerah dan selalu mengharapkan bantuan APBN melalui DAU (Dana Alokasi Umum). Ini membuktikan pemda dan DPRD yang tak mampu dan tak kreatif.</p>

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 Izin 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 BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah) yang