

INTERVENSI PАРPOL, POLITIK UANG DAN KORUPSI: TANTANGAN KEBIJAKAN PUBLIK SETELAH PILKADA LANGSUNG

Wahyudi Kumorotomo¹

1. Pendahuluan

Pelaksanaan UU No.32/2004 dan PP No.6/2005 yang mengatur tentang Pilkada langsung telah membuat sistem pemerintahan di daerah semakin demokratis. Setidaknya, secara prosedural demokrasi telah difungsikan secara baik di daerah. Mulai tahun 2005 pergantian kepala daerah, baik Gubernur atau Bupati/Walikota, di seluruh Indonesia telah dilakukan secara langsung. Partai politik (parpol) berperan dalam pencalonan pasangan kepala daerah, lalu rakyat setempat secara langsung memilih dengan prinsip-prinsip Pilkada yang sesuai dengan Pilpres. Peran Parpol yang menguat inilah yang kemudian juga berpengaruh terhadap sistem perumusan kebijakan di daerah.

Bagi banyak pengamat semua variabel yang menunjukkan sistem politik yang lebih terbuka merupakan kemajuan yang signifikan. Namun, dari perspektif kebijakan publik gelombang demokratisasi itu ternyata menjadi tantangan tersendiri yang tidak pernah berlaku sebelumnya. Saat ini, situasi dalam pemerintahan lebih sulit dalam menyelesaikan perselisihan tentang kebijakan yang akan diambil. Tidak seperti pada masa Orde Baru yang begitu cepat keputusan diambil karena terbiasa dengan pendekatan kekuasaan, proses kebijakan publik kini lebih terfragmentasi dan untuk sebagian terasa kurang efektif. Kenyataan ini berlaku di tingkat nasional maupun di daerah.

Demokrasi akan menghasilkan sistem perumusan kebijakan yang lebih partisipatif dan karena itu memberi legitimasi yang lebih kuat terhadap kebijakan yang diambil. Tetapi proses demokrasi juga menuntut kesiapan perumus kebijakan untuk melalui proses politik yang panjang, untuk menggunakan keterampilan negosiasi, serta kesediaan melakukan kompromi dengan semua pemangku kepentingan. Ini karena demokrasi mengakibatkan kecenderungan sistem interaksi yang terpecah (*divergence*) dan bukannya terpusat (*convergence*) seperti yang dikatakan dalam studi Hill (2005:105).

Konfigurasi politik di Indonesia kini telah dilengkapi dengan semua ciri dasar bagi sebuah demokrasi. Pemilu yang bebas dan adil, kebebasan berpendapat dan berserikat, hak untuk memilih, adanya sumber informasi alternatif, hak bagi semua orang untuk menduduki jabatan publik, serta kelembagaan yang memungkinkan rakyat bisa mengontrol pemerintahan sebagai ciri-ciri demokrasi seperti dikemukakan oleh Dahl (1971:3) telah berlaku di Indonesia. Namun sebagai negara yang baru belajar berdemokrasi, banyak diantara perumus kebijakan strategis yang sebenarnya belum siap untuk menerapkan inti demokrasi (*substantive democracy*) karena sudah begitu lama terbiasa dengan sistem yang otoritarian. Salah satu tantangan yang berat di Indonesia ialah meyakinkan para perumus kebijakan agar tidak frustrasi dengan tatanan yang demokratis lalu mengungkit nostalgia masa lalu ketika semuanya serba pasti dan

¹ Penulis adalah staff pengajar di Jurusan Administrasi Negara, Fisipol UGM. Makalah disajikan dalam Konferensi Administrasi Negara, Surabaya, 15 Mei 2009.

dapat diduga. Proses perumusan kebijakan yang demokratis memang memerlukan kerja keras untuk menciptakan sebuah konsensus, tetapi itu bukan berarti bahwa solusinya adalah kembali ke cara-cara yang tidak demokratis.

Tantangan lain yang cukup berat adalah kenyataan bahwa banyak perumus kebijakan tidak paham mengenai tujuan pokok memiliki sistem yang demokratis. Demokrasi bukan untuk melayani elit dengan kepentingan-kepentingannya yang sempit tetapi untuk melayani kepentingan rakyat banyak. Ini merupakan hal mendasar yang belum dipahami oleh kebanyakan perumus kebijakan di tingkat nasional maupun di tingkat lokal, yang sekali lagi menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia masih belum mapan. Tulisan ini bermaksud menunjukkan bahwa meskipun Indonesia telah memiliki semua unsur yang diperlukan bagi sebuah demokrasi formal, proses perumusan kebijakan belum mengarah kepada tujuan demokrasi substantif, yaitu menjamin pembangunan yang partisipatif dan menyejahterakan semua rakyat. Argumentasi ini dapat dijelaskan secara gamblang pada tingkat daerah. Paparan akan dimulai dari perkembangan demokrasi di Indonesia terkini menyangkut kebijakan desentralisasi, terbentuknya lembaga perwakilan di daerah, dan proses Pilkada. Selanjutnya, persoalan tentang fragmentasi dan akuntabilitas kebijakan publik akan dijelaskan dengan membandingkan proses perumusan kebijakan di dua daerah yaitu di kota Ambon dan kabupaten Sleman.

2. Demokratisasi, Desentralisasi dan DPRD

Pada tahun 1997 krisis ekonomi menghantam Indonesia dan mengakibatkan dampak luar biasa dan berkepanjangan bagi rakyat kecil sehingga meskipun tatanan demokratis telah terwujud masih banyak masalah yang belum terpecahkan. Korupsi yang menjangkiti para politisi dan petinggi di seluruh jenjang pemerintahan mulai mengakibatkan sikap skeptis terhadap para presiden dari kalangan sipil setelah periode reformasi, yaitu Habibie, Megawati dan Abdurrahman Wahid. Ini merupakan salah satu faktor mengapa pada Pemilu tahun 2004 sebagian besar (62%) rakyat kemudian memilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), meskipun sebelumnya banyak orang yang anti terhadap tokoh militer karena penyalahgunaan kekuasaan selama masa Orde Baru.

Setelah sukses Pilpres pada tahun 2004, tampaknya sebagian besar masyarakat sudah puas dengan proses demokratisasi di Indonesia. Namun banyak pula yang mulai kecewa dengan ide-ide demokrasi karena toh tidak memecahkan semua persoalan. Setelah SBY dilantik sebagai presiden, optimisme merebak bahwa dia akan lebih serius memberantas korupsi di negeri ini. SBY sendiri telah menyatakan bahwa pemberantasan korupsi merupakan salah satu prioritas di 100 hari pertama pemerintahannya. Namun seiring berjalannya waktu, banyak yang mulai bertanya-tanya apakah memang dia betul-betul serius dalam hal ini. Media dan pengamat mengkritik bahwa SBY terlalu lamban dalam bertindak kendatipun telah mendapatkan mandat yang kuat sebagaimana tercermin dari hasil Pilpres.²

² Sejak awal SBY digambarkan sebagai sosok pemimpin yang kurang tegas dan lebih tepat sebagai manajer daripada pembuat keputusan. Indikasi ini telah tampak ketika dia mengumumkan kabinetnya; dia membiarkan dirinya menjadi bulan-bulanan politik dan tidak berani memanfaatkan kekuatan politik dari mandat kuat yang telah diperolehnya. *Republika*, 22 October 2004.

Bagaimanapun, ada baiknya untuk menilik kembali kebijakan yang diambil pada masa pemerintahan SBU supaya bisa memahami kemajuan proses demokrasi yang berlangsung. Menjelang pergantian masa pemerintahan, ada beberapa kasus korupsi yang mulai mengundang perhatian publik. Awalnya adalah ketika 43 orang anggota DPRD Sumatra Barat, termasuk ketuanya, ditetapkan menjadi tersangka pelaku korupsi. Untuk pertama kalinya, vonis tindak pidana korupsi terhadap politisi akhirnya dijatuhkan ketika presiden mengizinkan para anggota parlemen daerah itu diadili. Meskipun begitu banyak kasus serupa di Aceh, Jawa Barat, Lampung, dan provinsi lainnya, kasus di Sumatra Barat itu merupakan awal yang baik.

Walaupun selama masa kepresidenan SBY tidak ada ratifikasi undang-undang anti-korupsi yang baru, dia berusaha membuktikan komitmen pemberantasan korupsi dengan ditetapkannya Inpres No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Dia juga mendorong terbentuknya KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) yang dilanjutkan dengan adanya Keppres No.11/2005 mengenai Timastipikor (Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). Bersama-sama DPR juga disahkan Undang-undang No.1/2006 mengenai Pembuktian Timbal-Balik yang akan mendukung para jaksa dalam menuntuk perkara-perkara korupsi. Kecuali itu, terdapat pula Undang-undang No.13/2006 mengenai Perlindungan Saksi dan Korban yang selanjutnya didukung dengan Perpres No.13/2007 mengenai LPSK (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban).

Dukungan SBY tentang proses hukum menyangkut korupsi diuji ketika KPK menetapkan bahwa besannya, Aulia Pohan, merupakan salah satu tersangka dalam korupsi yang melibatkan banyak petinggi di Bank Indonesia. Sebagian orang melihat bahwa pendirian SBY dalam kasus ini menunjukkan dukungannya yang tulus terhadap upaya pemberantasan korupsi. Tetapi banyak pula yang berpikir bahwa itu hanya merupakan dukungan semu kepada KPK dan bahwa SBY tidak akan mungkin membiarkan Aulia Pohan dihukum karena kasus korupsi.³ Kendatipun kasus-kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR telah ditetapkan vonisnya, kasus-kasus besar yang lain seperti BLBI dan penggundulan hutan yang melibatkan menteri di lingkungan kabinetnya masih belum dilakukan investigasi. Banyak yang berpendapat bahwa kebijakan presiden menyangkut perkara korupsi masih bersifat "tebang pilih" dan bukan "tebang habis". Dengan kata lain, presiden tidak akan mendukung penyelesaian kasus korupsi yang bertentangan dengan kepentingan dirinya sendiri.

Dalam hal demokratisasi, masih berlangsung perdebatan yang seru mengenai RUU Kebebasan Memperoleh Informasi. Inilah salah satu rancangan undang-undang yang akan menjamin akses publik terhadap setiap informasi menyangkut kebijakan pemerintah. Yang beredar sekarang adalah dua versi RUU. Sebuah versi berasal dari DPR yang memberi tekanan kepada aspek-aspek keamanan menyangkut rahasia negara. Versi yang lain berasal dari aliansi LSM yang memberi tekanan kepada pentingnya menjamin kemerdekaan informasi kepada publik guna mengetahui apa yang sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah.

Elemen demokrasi yang telah mapan tentunya adalah sistem Pemilu lima tahunan bagi legislatif maupun eksekutif dengan sistem multi-partai. Sesungguhnya masih menjadi perdebatan apakah Pemilu tetap akan menggunakan sistem proporsional atau sistem distrik. Banyak yang berpendapat bahwa Indonesia mestinya menggunakan sistem distrik mengingat bahwa kebanyakan Caleg sekarang ini tidak akrab dengan publik dan rumusan kebijakan publik yang mereka hasilkan tidak sesuai dengan tuntutan

³ Investigasi masih terus dilakukan oleh KPK dan proses peradilan masih terus berlangsung, tetapi masih tidak jelas apakah pada akhirnya Aulia Pohan akan masuk penjara.

rakyat. Akan tetapi, sebagian besar elit politik masih bersikukuh menggunakan sistem proporsional dengan pertimbangan bahwa sistem ini tidak akan menghilangkan banyak suara sehingga lebih menjamin demokrasi. UU No.10/2008 yang mengatur Pemilu Legislatif untuk tanggal 9 April 2009 masih tetap mempertahankan sistem proporsional. Satu-satunya perubahan yang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan keterwakilan adalah bahwa sekarang penentuan kursi legislatif berdasarkan jumlah suara terbanyak dan tidak sekadar berdasarkan nomor urut seperti Pemilu lima tahun lalu.⁴

Sebagai negara yang punya wilayah begitu luas dengan latar belakang etnik, sosial dan kultural yang berlain-lainan, konsekuensi logis dari demokratisasi di Indonesia senantiasa terkait dengan kebijakan desentralisasi. Dengan menguatnya tekanan politik dari daerah semenjak tumbangannya pemerintahan Orde Baru, UU No.32/2004 dan UU No.33/2004 merupakan undang-undang organik yang mengatur kebijakan desentralisasi tersebut. Kecuali itu, ada undang-undang otonomi khusus yaitu UU No.18/2001 yang mengatur tentang Aceh dan UU No.21/2001 tentang Papua yang menunjukkan bahwa kebijakan yang dianut adalah desentralisasi asimetris. Semua undang-undang ini telah dilengkapi dengan peraturan-peraturan yang lebih teknis.

Namun demikian, banyak yang berpendapat bahwa kinerja kebijakan desentralisasi masih mengecewakan. Sekalipun para pengamat internasional memuji keberhasilan Indonesia karena apa yang mereka sebut sebagai kebijakan desentralisasi "*big bang*" itu ternyata tidak menimbulkan kekacauan, tujuan kebijakan desentralisasi untuk menciptakan pemerintahan daerah yang lebih bertanggungjawab dan meningkatkan kualitas pelayanan publik masih belum terwujud. Diantara pejabat pemerintah pusat di departemen sektoral banyak yang masih belum rela untuk menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah. Betapapun, memang tidak mudah untuk mendesak mereka yang telah puluhan tahun memiliki kedudukan yang istimewa agar melimpahkan kewenangannya kepada pihak lain. Sementara itu, berbeda dengan pendapat pakar bahwa desentralisasi akan menciptakan "*good local government*" (Smith, 1985; Manor, 1999), ternyata kebanyakan pejabat pemerintah daerah juga tidak menggunakan kewenangan yang telah mereka terima untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Sejalan dengan kebijakan demokratisasi, reformasi politik juga dilakukan dengan memberdayakan DPRD. Jika di masa Orde Baru lembaga ini hanya merupakan pelengkap dan menjadi "stempel" dari kebijakan pemerintah, bandul berayun ke arah legislatif sehingga DPRD diberi hak untuk memilih dan mengawasi gubernur, bupati dan walikota tanpa mekanisme kawal dan imbang yang jelas. Banyak pihak yang sudah melontarkan kritik dan mengkhawatirkan sistem ini karena akan rawan politik uang.⁵ Juga terungkap bahwa sebagian dari tokoh politik di legislatif pun khawatir dengan terlalu besarnya fungsi pengawasan dari parlemen di Indonesia, yang tentunya akan rawan terhadap politik uang selain akan menghambat proses perumusan kebijakan (Ziegenhain, 2008:145).

⁴ Seperti diketahui Pemilu Legislatif tanggal 9 April 2009 telah berlangsung secara aman. Hasil awal menunjukkan bahwa Partai Demokrat yang mendukung SBY menempati peringkat teratas sedangkan partai Golkar dan PDIP prestasinya tidak begitu bagus. Namun yang mengejutkan ialah bahwa hitung cepat menunjukkan 28% warga yang berhak memilih tidak menggunakan hak pilihnya, karena sengaja atau karena persoalan DPT (Daftar Pemilih Tetap). Angka Golput (Golongan Putih) ini jauh lebih tinggi dari perolehan suara partai mana pun.

⁵ "Mencermati Politik Uang di Tingkat DPRD", *Kompas*, 15 Maret 1999.

Ketika pemilihan kepala daerah diserahkan sepenuhnya kepada DPRD, pasangan calon kepala daerah tinggal "mendekati" separuh dari seluruh anggota DPRD. Itu berarti tidak lebih dari 50 orang untuk DPRD tingkat provinsi dan tidak lebih dari 23 orang untuk tingkat kabupaten/kota. Dengan modal uang, sepasang calon akan mudah saja untuk membeli suara para anggota DPRD itu. Memang benar bahwa ada keharusan bagi para calon untuk menyampaikan visi dan misi mereka. Namun pada akhirnya hanya para anggota DPRD itu yang menentukan dan tentunya uang akan bicara banyak ketika mereka memiliki hak mutlak untuk memilih para calon kepala daerah. Persoalan menjadi lebih parah karena kebanyakan para anggota DPRD ketika itu tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang memadai dalam hal ketatanegaraan maupun hal-hal teknis terkait pemerintahan.⁶ Ketika para anggota DPRD yang kualitasnya kurang memadai itu memperoleh kekuasaan yang besar seiring kebijakan desentralisasi, maka mereka akan sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, politik uang, dan korupsi.

UU No.32/2004 yang merevisi UU No.22/1999 menghapus kewenangan DPRD. Selain itu ketentuan mengenai LPJ (Laporan Pertanggungjawaban), yang sebelumnya seringkali disalahgunakan oleh para anggota DPRD untuk memecat kepala daerah tanpa alasan yang jelas, hanya dipandang sebagai laporan kemajuan bagi para anggota legislatif. Ketika kepala daerah selanjutnya dipilih melalui Pilkada langsung, kedudukan eksekutif dan legislatif di daerah relatif menjadi lebih seimbang. Namun demikian masalah kesenjangan antara perilaku DPRD dengan apa yang dikehendaki oleh para konstituen mereka tetap belum dapat diatasi sampai sekarang.

3. Peran Partai Politik: Pilkada dan Pemerintahan Lokal

Sistem yang demokratis dan terdesentralisasi sekarang ini menjamin kebebasan partai-partai politik untuk melakukan kegiatan di daerah dan sangat menentukan dalam pencalonan kepala daerah. Masalahnya ialah bahwa dalam sistem yang sekarang berlaku terdapat tendensi kuat bahwa pejabat lebih memperhatikan kepentingan partai daripada kepentingan publik. Keterkaitan antara Parpol dengan Pilkada dan pemerintahan lokal (*local governance*) dalam sistem demokrasi ini perlu dicermati karena inilah yang akan menentukan masa depan proses perumusan kebijakan publik di Indonesia.

Menjawab pertanyaan apakah demokrasi dan desentralisasi di Indonesia benar-benar telah bebas dari pengaruh sistem otoritarian di masa Orde Baru, karya akademik mutakhir masih muncul dengan kesimpulan yang berbeda-beda. Di satu pihak, ada sebagian pakar yang mengatakan bahwa sekalipun telah terselenggara Pemilu yang bebas dan adil dan kekuasaan politik telah bergeser ke daerah, para elit politik lama masih tetap bertahan dalam kedudukan politik dan administratif di semua jenjang pemerintahan (Hadiz dan Robison, 2004). Juga terdapat sebuah studi deskriptif yang menyimpulkan bahwa demokratisasi di Indonesia telah "dibajak" oleh para elit politik

⁶ Cornelis Lay, *Tantangan Domestik dan Internasional DPRD*, Orientasi Anggota DPRD se-Banyumas, Baturaden, 19-22 January 2000, mimeo, p. 2. Pendapat bahwa parlemen Indonesia tidak dapat dikatakan "kuat" dalam arti kemampuan dan pengetahuan teknis ketatanegaraan dan perundangan juga muncul kembali dalam opini yang lebih baru menjelang Pemilu 2009. Eep Syaifullah Fatah, "Postur DPR, Transaksi dan Pertukaran", *Tempo*, 30 Maret 2009.

(Priyono et al, 2007). Di lain pihak, sebuah studi menyiratkan bahwa telah terdapat kemajuan penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1998 dan bahwa "meskipun kemajuan itu berjalan lambat, tetapi komitmen publik terhadap demokrasi tetap kuat" (McLeod dan MacIntyre, 2007). Kecuali itu, sebuah studi lain mengatakan bahwa "kendatipun elit lama tetap berada di pusat kekuasaan, lingkungan kelembagaan yang baru telah membuat kartu terkokok sedemikian rupa sehingga tidak mudah diatur oleh elit politik" (Michael Buehler, dalam Erb dan Sulistiyanto, 2009:101).

Yang jelas ialah bahwa apapun perubahan politik yang terjadi akan banyak berpengaruh kepada proses pembuatan kebijakan publik. Dari perspektif para pejabat pemerintah daerah sebagai perumus kebijakan, dalam sistem sosial yang terdemokratisasi hampir mustahil untuk melupakan faktor-faktor politik ketika mereka membuat keputusan-keputusan strategis. Sebaliknya, kemampuan dari pejabat pemerintah daerah untuk melakukan reformasi sangat tergantung kepada kemampuan mereka untuk membentuk koalisi politik yang kuat serta memperluas jaringan dukungan publik. Dan ketika koalisi politik menjadi begitu menentukan, sangat penting bagi pejabat daerah untuk memperhatikan konstelasi partai politik di daerah tersebut. Bersamaan dengan reformasi, politik di Indonesia kini terbuka bagi siapa saja untuk mendirikan Parpol. Sejak tumbanganya rejim Orde Baru yang otoriter, politik di tingkat nasional saat ini sangat diwarnai oleh sistem multi-partai.⁷

Tatkala sistem politik menjamin kebebasan ekspresi dalam sebuah sistem multi-partai, kontras ideologis diantara partai-partai politik seperti yang berlaku di tahun 1950-an muncul kembali. Secara umum Parpol pada masa 1950-an terbagi ke dalam tiga kelompok, yaitu ideologi kiri (diwakili oleh PKI), ideologi tengah (diwakili oleh PNI) dan ideologi kanan (diwakili oleh NU). Ini sejalan dengan konsep aliran yang dikemukakan dalam karya penting Geertz (1960), di mana perbedaan ideologis di Indonesia (terutama di Jawa) mengikuti tiga kategori, yakni: *santri*, *abangan* dan *priyayi*.

Setelah reformasi, kelompok kiri diwakili oleh PIB (Partai Indonesia Bersatu), PDS (Partai Damai Sejahtera) dan PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan). Kelompok tengah diwakili oleh Golkar dan Partai Demokrat. Kelompok kanan diwakili oleh PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), PAN (Partai Amanat Nasional), PKS (Partai Keadilan Sejahtera) dan PBB (Partai Bulan Bintang). Disamping partai-partai besar yang telah ada selama ini terdapat juga partai-partai kecil dan baru yang munculnya naik-turun sepanjang masa menjelang Pemilu. Kesemua partai itu juga berperan menentukan dalam politik di daerah. Sebagai contoh, untuk Pemilu tahun 2004, dapat dilihat bahwa daerah Jakarta menjadi milik PKS, Banten dan Jawa Barat menjadi daerahnya Golkar, Jogja dan Jawa Tengah milik PDIP, dan Jawa Timur didominasi PKB (Ananta et al, 2005:65).

Namun terkait dengan Pilkada, sekalipun kategori menurut aliran memiliki makna bagi kebutuhan analitis, tampaknya koalisi diantara partai tidak selalu mengikuti pola aliran tersebut. Sejak Pilkada langsung diterapkan mulai tahun 2005, elit Parpol tampaknya siap melakukan koalisi tanpa mempertimbangkan landasan ideologis. Setiap Parpol ternyata punya kemungkinan untuk membentuk koalisi dengan partai apa-apa dalam proses pengusulan calon untuk Pilkada. Seorang pakar bahkan mengungkapkan proposisi tentang berakhirnya politik aliran di Indonesia (Pratikno, dalam Erb and

⁷ Jika Pemilu pada masa Orde Baru sebagian besar diikuti hanya oleh tiga partai, Pemilu pada tahun 1999, 2004 dan 2009 masing-masing diikuti oleh 48, 24 dan 38 partai.

Sulistyanto, 2009:65). Namun yang lebih menarik untuk dianalisis adalah bagaimana para elit politik itu mempengaruhi proses Pilkada dan bagaimana selanjutnya pengaruhnya terhadap mekanisme perumusan kebijakan di tingkat daerah.

UU No.32/2004 menetapkan adanya sebuah "tiket bersama" untuk calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan bahwa rakyat di daerah akan memilih mereka secara langsung. Banyak akademisi, LSM dan pegiat politik yang kecewa karena undang-undang ini tidak mengakomodasi calon independen untuk bersaing.⁸ Meskipun ketentuan ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam praktik peran Parpol tetap menentukan karena calon independen tetap perlu memperoleh semacam restu dari Parpol.⁹

Kenyataan yang mengkhawatirkan ialah bahwa sebagian besar Parpol tersangkut dengan dugaan politik uang pada masa Pemilu dan Pilkada. Sebagai negara demokrasi yang masih muda, masalah pendanaan politik di Indonesia belum diatur dengan begitu jelas. Tidak seperti di negara-negara maju, hampir semua Parpol sebenarnya masih tergantung kepada dana dari pemerintah. Yang dimaksud dalam hal ini ialah bahwa secara formal maupun informal negara sebenarnya menyediakan subsidi kepada setiap Parpol. Untuk Pemilu tahun 2004, Departemen Dalam Negeri menetapkan bahwa semua Parpol yang terdaftar berhak memperoleh subsidi sebesar Rp 1 milyar. Lalu dalam Pemilu 2009 terdapat PP No.5/2009 mengenai Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang mengatakan bahwa semua Parpol yang memperoleh kursi di DPR akan disubsidi melalui anggaran pemerintah. Selain itu, tentu masih banyak cara bagi Parpol yang kebetulan kadernya menduduki jabatan penting di eksekutif akan bisa memanfaatkan APBD secara langsung maupun tidak langsung kepada Parpol tersebut.

Berkenaan dengan Pilkada, data dari Indonesian Corruption Watch memperlihatkan bahwa ada beragam cara untuk melakukan politik uang setelah dilaksanakannya ketentuan mengenai Pilkada langsung sejak tahun 2005. Politik uang secara langsung bisa berbentuk pembayaran tunai dari "tim sukses" calon tertentu kepada konstituen yang potensial, sumbangan dari para Balon kepada Parpol yang telah mendukungnya, atau "sumbangan wajib" yang disyaratkan oleh suatu Parpol kepada para kader partai atau Balon yang ingin mencalonkan diri sebagai bupati atau walikota. Politik uang secara tidak langsung bisa berbentuk pembagian hadiah atau door-prize, pembagian Sembako kepada konstituen, pembagian semen di daerah pemilihan tertentu, dan sebagainya.

Agak sulit untuk memperoleh data faktual mengenai besarnya uang yang berseliweran selama masa Pilkada. Tetapi, setiap orang akan tahu bahwa kasus-kasus politik uang merupakan hal yang jamak dalam Pilkada setelah reformasi. Kendatipun semua calon jika ditanya akan selalu mengatakan bahwa mereka tidak terlibat dalam politik uang, warga akan segera bisa menunjuk bagaimana para calon itu menggunakan uang untuk "membeli suara" di daerah pemilihan mereka. Para calon itu mungkin

⁸ Menurut ketentuan, Balon harus dicalonkan oleh Parpol atau koalisi antar Parpol yang menguasai sekurang-kurangnya 15 persen kursi di DPRD dan 15 suara dalam Pemilu.

⁹ Dengan bantuan para pakar, Departemen Dalam Negeri kini sedang menggodog revisi UU No.32/2004. Revisi tampaknya akan menekankan pada kejelasan pembagian urusan antar-jenjang pemerintahan. Namun tampaknya isu tentang calon kepala daerah dari kalangan independen masih belum jelas.

bahkan tidak bisa menghitung secara persis berapa yang mereka telah habiskan untuk sumbangan, hadiah, spanduk, dan sebagainya, disamping biaya resmi untuk pendaftaran keanggotaan, membayar saksi, dan kebutuhan administratif lainnya. Akan tetapi, beberapa catatan dari pengamat mengatakan bahwa uang yang dihabiskan untuk pencalonan bupati dan walikota berkisar antara Rp 1,8 milyar hingga Rp 16 milyar dan untuk pencalonan gubernur sekitar Rp 100 milyar. Dari jumlah ini, kira-kira 20% masuk ke kas Parpol yang memberi dukungan kepada pencalonan mereka.¹⁰

Diantara para pengusaha daerah, mereka tentu merasa penting untuk menyumbang ke Parpol karena dari "investasi politik" itu mereka akan bisa memperoleh imbalan di kemudian hari dalam bentuk peluang bisnis, kemudahan memperoleh kontrak, atau setidaknya akses kepada informasi mengenai proyek-proyek pemerintah. Oleh sebab itu, tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa pengaruh seorang pengusaha terhadap kebijakan Pemda merupakan bagian dari pengembalian dana "investasi politik" yang mereka tanam pada saat Pilkada.¹¹ Ini tentunya terkait dengan kesan umum bahwa kinerja Pemda setelah desentralisasi tidak meningkat atau justru mengalami penurunan.

Hal yang sama dapat dikatakan terkait dengan kinerja Parpol. Kendatipun demokratisasi telah memungkinkan para aktivis politik mendirikan partai dan dengan demikian diharapkan mereka akan melayani warga pemilih berdasarkan landasan ideologi tertentu, pada akhirnya justru kepentingan para politisi itu yang harus dilayani. Sebuah survei tentang kemajuan demokratisasi di Indonesia menunjukkan bahwa 81 persen dari responden mengatakan bahwa kinerja partai politik masih buruk dalam melaksanakan tugas mereka untuk "menangani masalah-masalah penting menyangkut kepentingan rakyat". Sebagian besar dari responden juga melihat bahwa partai-partai politik itu rentan terhadap politik uang dan cenderung menyalahgunakan loyalitas etnis dan agama untuk memperoleh dukungan rakyat (Priyono et al, 2007:68).

Dengan demikian, dalam situasi semacam itu, tidak mengejutkan bahwa proses kebijakan publik di daerah tidak mampu menjawab tuntutan dari rakyat banyak. Ketika pasangan calon terpilih untuk menjalankan pemerintahan, mereka akan selalu menanggung beban di punggungnya karena harus melayani elit Parpol yang telah membantu mereka meraih jabatan. Pada saat yang sama, pelaku usaha dan elit politik yang telah "menanam" sumbangan kepada bupati atau walikota terpilih akan selalu menagih imbalan ketika mereka membuat keputusan penting. Kepentingan publik selalu dalam posisi yang terabaikan. Oleh karena itu, ada banyak studi tentang pemerintahan daerah di Indonesia yang judulnya menunjukkan situasi yang menyedihkan, misalnya bahwa "rakyat telah dikhianati" (Collins, 2007).

Masalah yang terjadi dalam hal ini bukan hanya elit politik yang korup, tetapi juga perwakilan politik yang buruk (*poor political representation*). Namun perlu diingat bahwa perwakilan politik bukan hanya merupakan ciri dari politik dan demokrasi di Indonesia. Negara-negara lain yang termasuk kategori negara demokratis baru di seluruh dunia juga mengalami masalah umum dalam hal perwakilan politik. Untuk sebagian ini

¹⁰ Sukardi Rinakit, "Indonesian Regional Elections in Praxis", *IDSS Commentaries*, No.65, mimeo.

¹¹ Dalam hal ini sudah menjadi praktik umum bahwa kepentingan pelaku usaha itu "ditanam" di banyak Parpol untuk memastikan bahwa siapa pun yang menang mereka akan memperoleh keuntungan. "Pengusaha Penopang Pilar Dana Politik", *Gatra*, 19 Februari 2009.

disebabkan karena demokrasi dipahami hanya dari sisi seremonial dan bukannya dari proses kebijakan publik yang mencerminkan kegiatan politik keseharian. Untuk memahami dinamika pembuatan kebijakan publik di Indonesia, selanjutnya akan disajikan kasus-kasus di daerah yang berbeda-beda.

4. Kota Ambon: Merajut Kebijakan di Wilayah Konflik

Wilayah kota Ambon memiliki luas 377 km² dengan penduduk 263.146 jiwa. Ketika Indonesia dihantam krisis ekonomi dan gelombang demokratisasi menyapu seluruh negeri, konflik sosial meletus di kota ini. Sebuah insiden sosial pada tanggal 19 Januari 1999 telah memantik kerusuhan luas melibatkan kelompok Islam dan Kristen yang mengakibatkan penderitaan rakyat hingga bertahun-tahun sesudahnya. Kerusuhan tersebut mengakibatkan hancurnya fasilitas publik dan korban jiwa hancur.¹² Hubungan sosio-ekonomis dan kultural terhenti karena masalah keamanan mengakibatkan pengkotakan kawasan hunian berdasarkan segregasi agama dan etnis.

Perjanjian Malino yang dihasilkan oleh para tokoh pada tahun 2002 akhirnya mampu mengurangi konflik tetapi insiden-insiden sporadis masih tetap meletus sampai beberapa tahun.¹³ Ketegangan antar agama dan etnis itu baru dapat dihentikan ketika situasi nasional menjadi relatif stabil dan ekonomi sudah kembali normal pada tahun 2006. Konflik itu sendiri membawa akibat yang pada ekonomi karena distribusi barang praktis terhenti. Hampir 4,6% penduduk mengungsi ke luar kota sedangkan fasilitas publik hanya dapat dipakai berdasarkan segregasi sosial. Lebih dari separuh penduduk yang masih tetap tinggal (129.068 jiwa) berubah statusnya menjadi pengungsi. Statistik tahun 2001 menunjukkan kontraksi ekonomi sebesar 7,18%, pengangguran melonjak 31% dan jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 29%.

Tetapi meskipun rakyat masih tercekam oleh konflik sosial, DPRD kota Ambon mampu melakukan pemilihan walikota dan wakil walikota pada tahun 2001. Gedung DPRD harus dijaga bukan hanya oleh polisi dan tentara tetapi juga Satgas pengawal dari masing-masing kelompok. M.J. Papilaya (seorang Kristen) yang didukung PDIP dan berpasangan dengan Syarif Hadler (seorang Islam) yang didukung PPP memperoleh suara mayoritas.¹⁴ Komposisi walikota dan wakil walikota yang diambil dari dua kelompok agama yang berkonflik menunjukkan betapa pentingnya mengakomodasi kepentingan dari kelompok yang bertikai di kota ini.

Di sebuah wilayah yang sensitif di mana insiden kecil saja bisa memicu ledakan konflik yang luas, masalah keamanan dan pemulihan ketertiban merupakan kebijakan pokok yang harus diambil oleh pemerintah daerah. Dari dua tahun rencana

¹² Tidak ada sumber yang menyebutkan data korban jiwa secara akurat. Namun media mengutip bahwa selama dua tahun pertama konflik setidaknya 5.000 telah terkorban. *Media Indonesia*, 21 September 2007.

¹³ Perjanjian dihasilkan dari pertemuan tanggal 11-12 Februari 2002 di kota Malino, Sulawesi Selatan. Perjanjian itu berisi 11 butir dan ditandatangani oleh para tokoh dari pihak-pihak yang berseteru.

¹⁴ Setelah Pemilu tahun 1999, konflik sosial mengakibatkan banyak anggota DPRD tidak aktif atau mengungsi ke luar kota. Dari 19 kursi yang masih dijabat para anggota DPRD itu, mayoritas (16 kursi) berasal dari PDIP sedangkan sisanya (3 kursi) berasal dari partai-partai lainnya.

pembangunan 2004-2006, misalnya, tercermin kebijakan strategis tersebut, yaitu: 1) memelihara stabilitas sosial dan keamanan untuk menjamin kehidupan rakyat yang kondusif, 2) membangun dan merehabilitasi infrastruktur publik yang hancur selama konflik, 3) menciptakan lingkungan yang menarik dan aman untuk memancing masuknya investor, 4) menyelesaikan masalah menyangkut pengungsi. Tampak bahwa pemerintah kota Ambon memang terfokus pada upaya pemulihan keamanan dan stabilitas yang ternyata bukan hanya memerlukan dukungan dari aparat keamanan di kota ini tetapi juga polisi dan tentara yang didatangkan dari pusat.

Pemerintah daerah harus ekstra hati-hati dalam menangani setiap isu yang sensitif dari segi agama. Dalam merekrut pegawai baru, misalnya, publik sangat kritis terhadap pemerintahan yang selama ini selalu melakukannya dengan cara-cara yang dipandang penuh nepotisme. Oleh sebab itu, mulai tahun 2002 pemerintah harus melakukan serangkaian uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) dengan meminta lembaga independen dari Universitas Padjadjaran dan Universitas Pattimur. Wawancara dengan para pelamar untuk jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan daerah dilakukan secara intensif di bawah pantauan media.

Kecuali harus dikonsultasikan ke publik, kebijakan rekrutmen juga harus mempertimbangkan komposisi perwakilan agama dan etnis untuk menghindari ketidakpuasan. Pada tahun 2008, misalnya, BKD meminta sebuah lembaga di Universitas Gadjah Mada untuk melaksanakan seleksi sistematis terhadap pelamar pegawai negeri untuk kota Ambon. Setelah hasilnya keluar, BKD khawatir dengan kenyataan bahwa jumlah yang diterima timpang ke kelompok agama tertentu. Setelah melalui debat yang panjang tentang bagaimana strategi terbaik untuk mengumumkan hasil tersebut ke publik, termasuk meminta pendapat beberapa pejabat keamanan, BKD baru berani mengumumkannya tanpa perubahan. Lembaga independen itu harus benar-benar bisa meyakinkan bahwa faktor penting yang harus dilakukan untuk menghindari ketidakpastian justru membeberkan hasilnya seobjektif dan seterbuka mungkin.¹⁵ Kasus ini juga merupakan ujian apakah publik di Ambon pada akhirnya bisa menerima kriteria profesionalisme dalam seleksi pegawai negeri.

Pada tahun 2005, walikota Papilaya mengambil inisiatif untuk membangun kawasan semenanjung Leihitu sebagai bagian integral dari pembangunan di kota Ambon serta terminal Passo sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang baru. Leihitu, wilayah Muslim, sebenarnya secara administratif ada di luar yurisdiksi kota Ambon karena sudah masuk kabupaten Maluku Tengah. Passo, wilayah Kristen, adalah sebuah kawasan yang selama ini terabaikan pada hal punya posisi strategis untuk menghubungkan Ambon dengan pulau-pulau lain di Maluku. Banyak politisi di DPRD provinsi keberatan dengan gagasan walikota tentang Leihitu karena wilayah ini bukan kewenangannya. Tetapi, secara umum sebenarnya gagasan itu didukung oleh mayoritas Muslim di kabupaten Maluku Tengah karena bukan saja pembangunan itu akan menenteramkan komunitas Muslim tetapi juga akan bisa mencegah ketegangan antar agama karena sentimen ekonomi mengingat bahwa selama ini wilayah kota Ambon berkembang terlalu pesat jika dibanding kawasan-kawasan lain di provinsi Maluku.

¹⁵ Ketua BKD mengatakan bahwa komposisi agama diantara pegawai negeri di Ambon masih merupakan faktor pertimbangan penting. Setelah berulang kali melakukan cek ulang terhadap hasil-hasil seleksi dan berkonsultasi dengan aparat keamanan, dia mengaku baru lega setelah pengumuman ditempel dan tidak banyak protes dari publik. Wawancara dengan Romeo Soplanit, 11 November 2008.

Sementara itu, rencana untuk membangun Passo sangat didukung oleh komunitas penduduk Kristen. Meskipun gagasan itu diam-diam ditentang oleh komunitas Muslim karena itu akan membuat mereka harus melalui terminal Passo sebelum masuk ke kota Ambon, walikota berulang-kali meyakinkan publik mengenai pentingnya memecah arus lalu-lintas di kota Ambon yang belakangan menghadapi masalah kemacetan. Kontroversi mengenai rencana pembangunan di Leihitu dan Passo menunjukkan bahwa pemerintah kota Ambon harus mempertimbangkan berbagai faktor yang jalin-menjalin; bukan semata-mata faktor ekonomis, tetapi juga faktor politik, etnis, dan agama.¹⁶

Rumusan kebijakan publik lain yang harus memperhatikan isu-isu sensitif adalah mengenai repatriasi atau pengembalian pengungsi pasca-konflik. Ribuan pengungsi Kristen di desa Poka dan Rumahtiga harus dikembalikan ke asalnya dengan jaminan bahwa mereka akan bisa memperoleh kembali tempat-tinggal beserta seluruh hak miliknya. Hal yang sama berlaku bagi para pengungsi Muslim, kebanyakan warga asli dari Buton, yang harus dikembalikan ke tempat-tinggalnya untuk hidup berdampingan dengan komunitas Kristen di desa Latta. Repatriasi merupakan pekerjaan yang rumit. Pemerintah kota Ambon harus bekerjasama dengan organisasi-organisasi sosial atau LSM dari dalam maupun luar negeri untuk meningkatkan kesadaran mengenai pentingnya saling menghormati, toleransi beragama serta unsur-unsur modal sosial lainnya.

Sebagai walikota dengan banyak agenda pembangunan di daerah konflik, Papilaya juga harus mampu menjaga keseimbangan diantara berbagai kepentingan politik dengan DPRD dan pemerintah provinsi. Setelah menghabiskan masa jabatan pertama dengan reputasi yang relatif bagus, dia mencalonkan kembali untuk masa jabatan kedua di mulai tahun 2006, masih dengan dukungan PDIP. Namun untuk kali ini dia tidak lagi menggandeng Syarif Hadler sebagai calon wakil walikota. Disamping karena Syarif Hadler sudah diambil oleh Richard Louhenapessy dari partai Golkar untuk pencalonan kepala daerah berikutnya, Papilaya sebenarnya kurang suka dengan mitranya sebagai wakil walikota itu. Papilaya adalah sosok pemimpin yang punya karakter “*one man show*” yang lebih memandang wakil walikota sebagai asisten ketimbang sebagai mitra. Karena itulah maka Papilaya menggandeng Olivia Latuconsina (seorang calon wanita Muslim dan fungsionaris Golkar) dalam pencalonan di Pilkada. Hasilnya menunjukkan bahwa Papilaya dan Olivia Latuconsina terpilih sebagai walikota dan wakil walikota dengan perolehan suara sebesar 36,02 persen.

Elit politik di partai PDIP sebenarnya kecewa dengan Papilaya. Mereka memandang bahwa Papilaya tidak memberi kontribusi kepada partai dengan dana politik, konsesi, atau akses kepada proyek Pemda. Media juga meliput banyak perdebatan politik antara Papilaya dengan Lucky Wattimuri (ketua DPRD yang berasal dari PDIP) mengenai proyek tertentu di Ambon. Ketika proyek terminal Passo disetujui, tampaknya itu bukan karena DPRD secara keseluruhan mendukungnya. Sebaliknya, itu terjadi karena Papilaya berhasil menggalang dukungan dari media dan masyarakat, terutama komunitas Kristen, mengenai pentingnya terminal itu untuk memecahkan masalah kemacetan di kota. Dia juga berhasil meyakinkan komunitas Muslim karena dia memberi kesempatan kepada sebuah perusahaan milik Amir Agus Latuconsina, seorang pengusaha Muslim yang terpendang di kota ini.

¹⁶ Tonny D. Pariela, *Political Process, Public Policy, and Peace-Building Process: Case of Ambon City, Maluku*, mimeo. 2007.

Namun bagi banyak birokrat di Pemda, langkah Papilaya itu sebenarnya dipengaruhi oleh agenda politik pribadinya juga. Karena sering berseberangan dengan para elit politik dari PDIP dan belakangan juga berseberangan dengan Gubernur terpilih, tampaknya dua sadar bahwa karir politiknya di PDIP sudah tidak bisa diharapkan lagi. Pada akhir tahun 2008 dia bicara tentang kemungkinan untuk meninggalkan PDIP. Ini merupakan salah satu alasan mengapa dia kemudian dekat kepada Amir Agus Latuconsina yang merupakan fungsionaris partai Gerindra.¹⁷

Walikota Ambon juga banyak berseberangan secara politik dengan gubernur mengenai proyek infrastruktur apa yang harus diprioritaskan. Debat yang terjadi bukan hanya menunjukkan argumentasi rasional mengenai manfaat proyek itu bagi rakyat tetapi juga persaingan kekuatan politik serta keuntungan ekonomi pribadi yang bisa diperoleh dari proyek-proyek tersebut. Ketika Karel Ralahalu terpilih kembali sebagai gubernur dengan Said Assegaff sebagai wakil gubernur untuk periode 2008-2013 dengan memperoleh suara 62,1 persen, walikota justru tampak kurang senang. Ini karena persaingan politik yang terselubung antara gubernur Karel dengan walikota Papilaya mengenai posisi mereka di partai PDIP serta prioritas proyek di kota Ambon serta provinsi Maluku secara keseluruhan. Segera setelah dilantik, gubernur Karel membuat pernyataan yang lantang bahwa akan ada proyek besar untuk membangun jembatan yang akan menghubungkan Galala dan desa Poka di teluk Baguala. Rencana untuk membangun jembatan Merah Putih itu dimaksudkan untuk membuat distribusi barang di teluk ini lebih efisien serta merangsang perluasan pembangunan ekonomi di kabupaten Maluku Tengah. Tetapi walikota Papilaya berpendapat bahwa jembatan Merah Putih itu merupakan proyek pemborosan dan tidak langsung memberi manfaat kepada rakyat banyak. Itulah sebabnya dia bersikeras untuk terus mengedepankan proyek terminal Passo.

Kontroversi mengenai proyek-proyek di kota Ambon juga dapat dijelaskan dari perspektif kepentingan elit politik. Gubernur Karel tampaknya punya kepentingan dengan rencana pembangunan jembatan Merah Putih senilai Rp 450 milyar itu karena telah ada kesepakatan sumber dana dari pemerintah pusat dan dia sudah punya calon rekanan kontraktor yang akan melaksanakan proyek tersebut. Banyak yang menduga bahwa hubungan politiknya dengan PDIP dan pejabat pemerintah pusat merupakan faktor penentu kemenangannya dalam pemilihan gubernur yang baru lalu. Di lain pihak, walikota Papilaya juga punya kepentingan karena hubungan pribadinya dengan kontraktor lain dan juga konflik terselubung dengan para tokoh di PDIP.

5. Kabupaten Sleman: Politik Uang Terselubung dan Korupsi

Sleman adalah sebuah kabupaten *sub-urban* di provinsi Jogjakarta yang memiliki topografi kontras, dari kawasan kepundan gunung Merapi yang masih aktif di ketinggian 2.999 meter di utara hingga dataran kurang dari 100 meter di atas permukaan laut di selatan. Dengan tanah yang subur dan air irigasi yang melimpah, kabupaten Sleman ideal bagi kegiatan pertanian. Namun belakangan ada banyak kawasan industri skala kecil dan menengah serta sektor jasa yang berkembang di kawasan perkotaan. Luas wilayahnya adalah 574,82 km² dengan penduduk berjumlah 859.327 jiwa. Pendidikan merupakan salah satu sektor jasa yang sangat penting karena di kabupaten ini berdiri UGM sebagai universitas tertua di Indonesia.

¹⁷ Wawancara dengan Zahrudin Latuconsina, 12 Februari 2008.

Pada masa Orde Baru, Sleman merupakan salah satu kabupaten yang dijadikan sebagai uji-coba otonomi daerah bersama 26 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Seperti diketahui, pada tahun 1995 presiden Suharto untuk pertama kalinya mengakui pentingnya mendesentralisasikan urusan kepada pemerintah daerah. Namun sayangnya komitmen yang berasal dari pemerintah pusat itu sifatnya setengah hati sehingga tidak banyak mengubah sumberdaya manusia di kabupaten Sleman dalam arti pengembangan kapasitas.¹⁸ Meskipun Sleman dapat dipandang sebagai salah satu kabupaten yang paling pesat perkembangannya di provinsi ini disamping kota Jogja, tingkat pertumbuhan ekonomi sesungguhnya masih masuk kategori menengah jika dibanding semua kabupaten paling berkembang di Indonesia.

Banyak yang prihatin bahwa kendatipun Sleman punya banyak fasilitas pendidikan dan banyak cendekiawan yang bekerja di kabupaten ini, perilaku para pejabat pemerintah daerah tidak banyak berbeda dengan di daerah-daerah lainnya. Integritas, kepercayaan (*trust*) dan akuntabilitas masih merupakan masalah problematis diantara para pejabat pemerintah daerah. Kenyataan ini menunjukkan betapa pentingnya masalah pemerintahan di Indonesia yang sudah terdesentralisasi. Di masa Orde Baru, korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan kebanyakan dilakukan oleh para pejabat pemerintah pusat sedangkan pejabat pemerintah daerah relatif bersih karena adanya kontrol yang ketat dari pusat. Tetapi setelah kebijakan desentralisasi dilaksanakan perilaku korup itu juga "terdesentralisasi" ke pejabat pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Bahkan dapat dikatakan kalau sesungguhnya seruan bagi keterbukaan dan reformasi tidak banyak mengubah perilaku korup tersebut.

Ibnu Subiyanto adalah bupati Sleman yang kini merupakan kepala daerah pada masa jabatan yang kedua. Pada tahun 2000, dia bersaing untuk menduduki jabatan bupati berdasarkan sistem pemilihan yang mengikuti UU No.22/199. Ibnu berhasil memperoleh dukungan dari partai PDIP dan, bersama-sama dengan H. Zailani sebagai calon wakil bupati yang didukung oleh partai PPP, dia berusaha mendekati para anggota DPRD dengan visi ingin mengubah kebijakan pemerintah daerah di Sleman sehingga menjadi kabupaten yang akrab terhadap dunia usaha (*business-friendly*). Sebagai seorang pengusaha dan sekaligus dosen perguruan tinggi yang mengajar akuntansi, visinya cukup menarik perhatian para anggota DPRD.

Namun sesungguhnya faktor yang lebih penting adalah bahwa Ibnu juga memberikan sumbangan dana kepada para anggota DPRD sebagai "penghargaan atas dukungan PDIP". Banyak dugaan bahwa dia juga memberikan bantuan kepada partai anggota dari partai Golkar dan partai-partai lainnya. Perlu dicatat bahwa pada masa antara 1999-2004 sudah merupakan praktik umum bahwa seorang Balon (bakal calon) kepala daerah selain harus mengeluarkan uang pendaftaran ke partai juga harus memberikan sumbangan pribadi kepada Parpol atau setidaknya berjanji untuk "melayani" para anggota DPRD jika Balon tersebut ingin terpilih. Dalam pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, pasangan Ibnu and Zailani memperoleh 18 suara sedangkan rival terdekatnya memperoleh 16 suara. Hasil perolehan suara itu tentu bukan merupakan

¹⁸ Untuk evaluasi yang lengkap mengenai uji-coba otonomi daerah pada masa Orde Baru, lihat Departemen Dalam Negeri, *Laporan Evaluasi Penyerahan Urusan kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan*, Jakarta, 1998.

mandat yang kuat bagi Ibnu dan Zailani tetapi sudah cukup bagi mereka untuk menjabat sebagai bupati dan wakil bupati.¹⁹

Pada masa jabatan Ibnu yang pertama, situasi politik di Sleman relatif stabil dibanding kabupaten/kota lain di provinsi Jogjakarta. Tingkat pertumbuhan ekonomi cukup mengesankan dengan 5,25% per tahun, melampaui rerata pertumbuhan provinsi secara keseluruhan yang sebesar 5,13% per tahun. Penyumbang utama pertumbuhan ekonomi itu adalah sektor konstruksi, perdagangan, dan jasa. Sebagian besar warga Sleman mulai percaya dengan kepemimpinan Ibnu. Tetapi banyak pula yang khawatir dengan kecenderungan bahwa Ibnu terlalu terobsesi dengan proyek-proyek infrastruktur besar yang sebenarnya tidak membawa perbaikan ekonomi bagi rakyat kebanyakan. Beberapa proyek mungkin memang menghasilkan keuntungan pengganda ekonomi yang cukup baik, tetapi kebanyakan yang lain tidak. Misalnya saja, Ibnu menggagas proyek renovasi Selokan Mataram di desa Pogung yang terbukti memang efektif untuk memecahkan masalah lingkungan dan menarik investasi pelaku usaha di sekitar kawasan ini.

Akan tetapi inisiatif bupati untuk membangun sebuah stadion sepakbola besar di Maguwoharjo mendapat kritik dari banyak pihak. Meskipun pembangunan stadion itu tentu didukung para penggemar sepakbola, sebagian pengamat ekonomi kurang setuju karena bangunan itu menyerap dana sekitar Rp 88 milyar dan Rp 15 milyar per bulan untuk pemeliharannya. Proyek ini telah mengakibatkan Pemda Sleman harus menanggung utang selama beberapa tahun sejak pembangunannya sedangkan manfaat dari proyek ekstravagansa ini masih dipertanyakan. Seorang pejabat mengatakan bahwa dia sesungguhnya telah memperingatkan kalau aliran kas Pemda sebenarnya belum siap untuk menanggung proyek ambisius itu, tetapi banyak pejabat yang tidak memperdulikan keberatan tersebut.²⁰

Ketika masa jabatannya berakhir pada tahun 2005, Ibnu tidak mau berpasangan lagi dengan Zailani karena memandang bahwa wakilnya itu terlalu lamban dalam membuat kebijakan. Ibnu lalu menggandeng Sri Purnomo yang didukung partai PAN. Sri Purnomo adalah seorang guru sekolah menengah yang tampaknya oleh Ibnu dipandang lebih lunak dan moderat terutama mengenai pendiriannya tentang "proyek-proyek strategis". Pada masa kampanye, banyak yang sebenarnya sudah mempertanyakan alokasi dana yang mencurigakan dari anggaran pemerintah daerah. Dari sumber anggaran yang disebut "dana gotong-royong", Pemda mengalokasikan pembagian drum aspal (yang masing-masing senilai Rp 4 juta) ke desa-desa di kabupaten ini. Masalahnya adalah bahwa di atas drum-drum aspal yang dibagikan itu terdapat label dengan tulisan "Ibnu Subiyanto, Calon Nomor 1".²¹ Ini tentu dapat dikategorikan sebagai politik uang yang sifatnya tidak langsung. Dalam hal politik uang catatan dari Indonesian Corruption Watch juga menemukan bahwa koalisi partai politik di Sleman telah menarik sumbangan sebesar Rp 10 juta dari setiap Balon Bupati dan Wakil Bupati serta sejumlah Rp 10 juta yang lain sebagai biaya kampanye (ICW, 2005).

¹⁹ *Kedaulatan Rakyat*, 29 Agustus 2000; Dyah Mutiarin, *Pergolakan di Akar-rumput: Dinamika Pembuatan Keputusan di Desa setelah Reformasi*, Yogyakarta, Amara Book, 2006.

²⁰ Wawancara dengan Soetrisno, Sekda Sleman, 9 Januari 2009.

²¹ "Pemkab Sleman Dituding Pakai APBD untuk Kampanye", *Suara Karya*, 9 Juli 2005.

Ibnu Subiyanto dan Sri Purnomo menang dalam Pilkada langsung tahun 2005 itu dengan perolehan suara sebesar 39,6 persen sedangkan pesaing terdekatnya pasangan Hafidh Asrom dan Kusbaryanto memperoleh 33,9 persen. Meskipun ini merupakan kemenangan tipis bagi Ibnu dan Sri Purnomo, jarak kemenangan dengan pemilihan kepala daerah bagi Ibnu di tahun 2000 relatif lebih besar dan ini menunjukkan mandat yang kuat karena Pilkada dilakukan secara langsung berdasarkan UU No.32/2004 dan PP No.6/2005. Kemenangan tipis itu juga menunjukkan bahwa Pilkada di kabupaten Sleman begitu kompetitif. Pasangan Hafidh Asrom dan Kusbaryanto mencoba mengadukan dugaan politik uang yang dilakukan pasangan Ibnu dan Sri Purnomo kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Tetapi lembaga ini tidak melakukan tindakan apapun dengan alasan bahwa laporan pengaduan oleh pasangan itu datang sudah terlambat.²²

Pembangunan proyek-proyek strategis terus berlanjut pada masa jabatan Ibnu yang kedua. Kali ini, tampaknya tidak banyak tokoh yang mempertanyakan proyek-proyek yang sebelumnya dipandang sebagai extravaganza atau gagasan mercusuar. Setelah kondisi ekonomi nasional mulai membaik pada tahun 2005 dan kebanyakan rakyat di Sleman merasa bahwa kehidupan mereka telah lebih baik, keberatan-keberatan terhadap proyek-proyek yang digagas bupati semakin jarang terdengar.

Meskipun demikian, dalam sebuah kasus belakangan ini Ibnu tampaknya sedang menghadapi masalah besar. Kejaksaan Negeri menemukan indikasi bahwa dia terlibat dalam skandal pengadaan buku yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan di kabupaten ini. Pada tahun 2004, bersama-sama dengan ketua DPRD Jarot Subiyantoro, Ibnu menandatangani sebuah keputusan DPRD untuk mengadakan buku-buku pelajaran bagi murid SD dan SMP dari PN Balai Pustaka dengan dana APBD sebesar Rp 29,9 milyar. Ternyata ditemukan bahwa proses pengadaan itu tidak memenuhi ketentuan dalam Kepres No.80/2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah sedangkan kualitas buku yang diperoleh tidak memenuhi standar. Kecuali itu, dana sebesar Rp 12,1 milyar ternyata menguap dalam transaksi yang melibatkan Ibnu, Jarot, serta beberapa pejabat di lingkungan Dinas Pendidikan. Pada tahun 2006, pengadilan menyatakan bahwa Jarot, mantan ketua DPRD Sleman, terbukti bersalah dan divonis 5 tahun penjara. Enam orang pejabat dari Dinas Pendidikan juga terbukti melakukan tindak pidana korupsi dan divonis 4,5 tahun penjara.

Meskipun beberapa kali berhasil mengelak dari penyidikan, Ibnu berada dalam posisi sulit ketika presiden SBY mengirim surat ijin kepada Kejaksaan Negeri untuk menyidik Ibnu. Pada tanggal 6 Januari 2009, Kejaksaan Negeri telah menginterogasi Ibnu mengenai keterlibatannya dalam skandal buku pelajaran di kabupaten Sleman. Setelah penyidikan, Ibnu memang tidak ditahan oleh Kejaksaan dan dia kembali melakukan pekerjaannya sehari-hari sebagai kepala daerah. Tetapi investigasi akan terus berjalan dan tampaknya kali ini dia akan sulit berkelit. Satu-satunya yang pasti ialah bahwa karir politik Ibnu mungkin harus terhenti dengan kasus yang memalukan ini.

²² Hafidh Asrom dan Kusbaryanto tidak mendesak lebih lanjut, boleh jadi karena mereka pun sesungguhnya melakukan hal-hal yang sama. *Suara Karya*, 18 Juli 2005; KPUD, *Laporan Pilkada Kabupaten/Kota se Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Desember, 2006.

6. Kesimpulan

Dinamika perumusan kebijakan publik di Indonesia ditandai dengan banyaknya faktor yang terkait dengan proses demokratisasi yang tengah terjadi. Gambaran sesungguhnya dari demokratisasi di tanahair tentunya tidak bisa diwakili hanya oleh dua daerah ini karena begitu banyak beragamnya kondisi geografis dan budaya di masing-masing daerah. Tetapi bagaimanapun ada ciri-ciri serupa yang akan dapat diketemukan di setiap daerah karena antusiasme terhadap demokrasi yang masih meluap saat ini. Secara ringkas Tabel 1 memperlihatkan ciri-ciri pokok yang terdapat di kedua daerah yang diangkat sebagai kasus.

Tabel 1. Ciri-ciri Perumusan Kebijakan Publik di Tiga Daerah

No.	Karakteristik	Ambon	Sleman
1.	Partai politik yang dominan	PDIP, Golkar	PDIP, PAN
2.	Kepemimpinan	Kuat	Sedang
3.	Perencanaan partisipatif	Lemah	Sedang
4.	Mekanisme kawal dan imbang	Kuat	Sedang
5.	Penghargaan pada profesionalisme	Rendah	Relatif tinggi
6.	Penyalahgunaan kekuasaan eksekutif	Sedang Korupsi relatif dapat ditangkal	Tinggi Tidak langsung tetapi meluas
7.	Responsivitas terhadap kebutuhan rakyat	Sedang	Rendah
8.	Liputan media	Partisan, agak eksklusif untuk isu-isu tertentu	Ekstensif, relatif tidak memihak (imparsial)

Prasyarat-prasyarat formal demokrasi telah diletakkan di Indonesia, yakni keterbukaan politik dengan sistem multi-partai, Pemilu yang terselenggara secara rutin, pemerintahan desentralistis, bentuk-bentuk kawal dan imbang yang terus berkembang, serta kemerdekaan untuk menyampaikan tuntutan rakyat melalui media

dan jalur-jalur lainnya. Inilah faktor-faktor yang hendaknya dikembangkan secara konsisten di masa mendatang.

Namun demikian, demokrasi ternyata juga membawa berbagai tantangan bagi para perumus kebijakan. Satu hal yang secara teoretis bersifat umum, dan didukung oleh kasus-kasus di Indonesia, ialah bahwa perumus kebijakan harus lebih siap untuk mengakomodasi berbagai macam kepentingan dan kedudukan. Para cendekiawan mengatakan ini sebagai kecenderungan penyebaran dalam demokrasi (*tendency of divergence under democracy*) (Dahl, 1971; Hill, 2005). Oleh sebab itu, setiap perumus kebijakan di tingkat daerah di masa mendatang harus memiliki bekal keterampilan komunikasi dan negosiasi selain tuntutan keterampilan profesional dan teknis yang dibutuhkan dalam pemerintahan modern. Kebijakan publik yang terfragmentasi bukan merupakan akibat buruk dari demokrasi. Justru sebaliknya, ini merupakan tantangan dari demokrasi yang harus dijawab oleh para perumus kebijakan guna memastikan bahwa proses kebijakan mampu mengakomodasi sebagian besar kepentingan yang ada. Jika harus menghadapi resistensi yang kuat terhadap proyek yang digagas, misalnya, Walikota M.J. Papilaya dari kota Ambon atau Bupati Ibnu Subiyanto dari kabupaten Sleman tidak lagi bisa menggunakan pendekatan kekuasaan karena itu justru akan menurunkan kepercayaan publik terhadap mereka.

Interaksi diantara unsur eksekutif, legislatif dan Parpol di kedua daerah menunjukkan bukti bahwa demokrasi di Indonesia masih bersifat elitis. Intervensi Parpol dan para elit politik di dalamnya tampak sangat kuat di dalam proses perumusan kebijakan di daerah. Karena kontrol publik terhadap eksekutif dalam masa pasca-Pilkada masih begitu lemah sedangkan kebanyakan politisi tidak benar-benar mencerminkan wakil rakyat, maka kebijakan publik juga bersifat elitis. Fenomena melayani kepentingan Parpol atau, lebih tepatnya, melayani para elit politik berarti bahwa masih banyak hal yang harus dilakukan di Indonesia menyangkut kaitan langsung antara landasan (*platform*) partai dan relevansinya dengan kebijakan publik sehari-hari dalam pemerintahan daerah.

Kurangnya pemahaman mengenai pondasi dan substansi demokrasi mengakibatkan sebagian besar rakyat Indonesia melihat demokrasi sekadar sebagai ritual (Pemilu, pemungutan suara, voting, kebebasan berpendapat, dan sebagainya) sedangkan relevansinya terhadap perbaikan kualitas kebijakan publik cenderung diabaikan. Inilah penyebab mengapa politik uang masih merajalela seolah-olah tidak ada yang salah dengan itu. Ada dua hal yang harus dilakukan untuk mengubah ini di masa mendatang. Pertama, harus ada kontrol yang lebih kuat dalam proses rekrutmen politik sedangkan langkah-langkah kuratif bagi pemberantasan korupsi dan penegakan hukum harus terus digalakkan. Kedua, bagi unsur-unsur masyarakat madani (*civil society*), sangat mendesak perlunya kesadaran tentang dampak buruk dari politik uang. Setelah unsur-unsur demokrasi formal diterapkan, masih begitu berat tugas yang harus dilakukan dalam melaksanakan pendidikan politik bagi masyarakat banyak.

Kasus di kedua daerah juga menunjukkan hal yang mengkhawatirkan bahwa akuntabilitas merupakan salah satu unsur yang hilang dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang telah terdesentralisasi. Ketika pejabat pemerintah daerah menganalisis beberapa alternatif dan selanjutnya merumuskan kebijakan publik tertentu, kebanyakan masih didasarkan pada penilaian pribadi serta kepentingan mitra politik mereka ketimbang pada kepentingan rakyat jelata atau publik pada umumnya. Walikota Papilaya di Ambon dan bupati Ibnu di Sleman tentu akan menolak pernyataan ini. Tetapi dari kasus-kasus yang disajikan kita dapat melihat begitu banyaknya bukti yang

mendukung pernyataan ini. Karakteristik menyangkut "responsivitas terhadap kebutuhan rakyat" pada Tabel 1 terisi dengan catatan yang mengecewakan, yaitu "rendah" atau "sedang". Ini untuk menunjukkan argumentasi bahwa akuntabilitas merupakan salah satu agenda yang penting bagi perbaikan kebijakan publik di Indonesia.

Reference

Arifianto, S. (ed). *Kebijakan, Politik Lokal, dan Media Massa*. Yogyakarta, Balai Pengkajian dan Pengembangan Informasi. 2008.

Camilleri, J.A., K. Malhotra and M. Tehranian. *Reimagining the Future: Towards Democratic Governance*. Melbourne, La Trobe University. 2000.

Collins, E.F. *Indonesia Dikhianati*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. 2008.

Dahl, R. A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press. 1971.

Erb, M. and P. Sulistiyanto (eds). *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2009.

Geertz, C. *Religion of Java*. Boston, Free Press. 1960.

Hadiz, V.R. and R. Robison. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. New York and London, Routledge-Curzon. 2004.

Manor, J. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. New York, World Bank Publication. 1999.

Hill, M. *The Public Policy Process*. Harlow, Pearson Education Limited. 2005.

Liddle, R.W. (ed). *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung, Penerbit Mizan. 2001.

Marijan, K. *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Surabaya, Pustaka Eureka. 2006.

McLeod, R.H. and A. MacIntyre (eds). *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2007.

Priyono, A.E., W.P. Samadhi and O. Tornquist. *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia*. Jakarta, Demos. 2007.

Samuel, H. and H.S. Nordholt. *Indonesia in Transition: Rethinking Civil Society, Region and Crisis*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 2004.

Soesastro, H., A.L. Smith and M.L. Han. *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2003.

Ziegenhain, P. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. 2008.