

Kasus No.8:

Kebijakan Infrastruktur dalam Sistem Kepemerintahan Informal di Palembang

Setelah krisis ekonomi nasional berlalu, kota Palembang berhasil melakukan diversifikasi potensi ekonomi dari yang semula hanya menjadi pusat perdagangan produk pertanian menjadi pusat perdagangan produk olahan dan jasa. Kota yang luasnya 400,61 km² dengan penduduk 1.684.710 jiwa yang mayoritas beragama Islam ini mampu pulih dengan cepat. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2008 yang mencapai 6,7% membuktikan bahwa kota ini merupakan salah satu daerah yang tumbuh paling cepat di Sumatra.¹

Namun ekonomi kota ini semestinya bisa tumbuh lebih cepat apabila para pejabat pemerintah daerah bisa mengambil kebijakan yang tepat dan mengurangi adanya kecenderungan "kepemerintahan informal" (*informal governance*). Yang dimaksud dalam hal ini adalah kebijakan publik di kota Palembang bukan hanya dikendalikan oleh para tokoh formal tetapi juga banyak tokoh yang bercokol dengan kepentingannya masing-masing. Untuk memahami proses kebijakan publik di kota ini, orang harus melihat segala sesuatu di luar struktur organisasi pemerintah dan bagaimana budaya politik yang tercipta itu mempengaruhi kebijakan-kebijakan strategis yang diambil. Sebuah studi komprehensif menggambarkan betapa budaya untuk meminta *lokak* (secara harfiah berarti "jatah" atau "imbalan") sangat dalam berpengaruh dalam budaya politik di Palembang.² Ini berarti bahwa logika "*take and give*" dalam politik, yang dalam praktik menyuburkan suap dan korupsi terselubung, akan banyak terjadi ketika para tokoh pemerintah mengambil kebijakan.

Di masa Orde Baru praktik pemerintahan informal itu berlangsung tersembunyi. Sekarang ini, setelah interaksi politik berlangsung lebih terbuka dan liputan media lebih ekstensif, sistem berlangsung secara terang-terangan meskipun bukti-bukti fisiknya terkadang sulit ditemukan. Begitu eratnya hubungan antara kaum pengusaha dengan pejabat pemerintah di kota Palembang itu terkadang mengejutkan masyarakat karena sebuah kebijakan akan tampak sangat tidak masuk akal dan irasional jika dipandang dari segi anggaran dan prioritasnya.

Pada tahun 2008, KPK menahan Yusuf Emir Faisal, seorang anggota DPR fraksi PKB, karena terbukti menerima suap sebesar Rp 375 juta dari Chandra Antonio Tan, seorang tokoh pengusaha terkenal di Palembang. Skandal itu terkait dengan rencana pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api di atas kawasan hutan bakau di Sumatra Selatan. Pelabuhan baru diperlukan karena perdagangan selama ini kurang efisien dan tergantung kepada infrastruktur berupa jalan dan sistem transportasi lewat air di sungai Musi. Rencana pembangunan pelabuhan yang senilai Rp 50 milyar di atas tanah seluas 600 hektare yang terdiri dari hutan bakau itu memang bagus di atas kertas.

¹ Bagian Pengolahan Data Elektronik, *Profil Kota Palembang*, 2007. www.palembang.go.id/2007/.

² Elizabeth Fuller Collins, *Indonesia Dikhianati*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. 2008, terutama Bab 6.

Akan tetapi, setelah prosedur formal analisis dampak lingkungan keluar, ijin pembangunan direstui oleh Departemen Kehutanan dan dana dari anggaran pemerintah pusat dialokasikan, masyarakat bertanya-tanya karena kemajuan dari pembangunan pelabuhan itu berjalan sangat lamban. Semestinya proyek itu dimulai tahun 2006 dan selesai tahun 2008. Lalu, muncullah berita yang melibatkan suap-menyuap antara pengusaha dengan pejabat di tingkat daerah maupun tingkat pusat.³ Ternyata banyak diantara pejabat daerah yang terlibat, termasuk diantaranya adalah mantan Gubernur Syahril Oesman, Sekda Sofyan Rebuin, serta beberapa pejabat teras di lingkungan pemerintah provinsi Sumatra Selatan maupun pemerintah kota Palembang.

Di pengadilan, Yusuf Emir Faisal mengakui keterlibatannya dalam kasus suap dan mengatakan bahwa dana dari anggaran pusat itu dibagi-bagikan kepada rekannya di DPR yang termasuk di Komisi IV (mengurus transportasi), politisi dari PKB dan Parpol lainnya, pejabat dari Departemen Kehutanan, serta beberapa tokoh pemerintah daerah. Kebocoran yang begitu besar itulah yang menyebabkan mengapa PT Chandratex Indo Artha sebagai kontraktor tidak mampu menyelesaikan proyek sesuai jadwal.

Di kalangan pemerintahan kota, juga terdapat banyak kasus kepengintahan informal yang mengakibatkan munculnya kebijakan publik yang tidak bertanggungjawab serta kualitas pelayanan publik yang di bawah standar. Salah satu contohnya adalah dalam pengadaan barang untuk lembaga pemerintah. Berdasarkan Keppres No.80/2003, pengadaan barang untuk lembaga pemerintah harus mengikuti tender terbuka, terutama yang melibatkan dana lebih dari Rp 50 juta. Tetapi di kota Palembang ternyata banyak pembelian kendaraan, mebel, perkakas dan alat tulis tidak mengikuti peraturan tersebut. Sebagai akibatnya, banyak barang-barang yang dibeli tersebut sesungguhnya kualitasnya di bawah standar yang ditetapkan.

Sebuah studi mengungkapkan bahwa masalah tersebut terjadi karena pihak pemerintah kota secara informal telah memiliki "kerjasama" dengan Kepolisian Daerah untuk mengawal setiap proses pengadaan barang di kota ini. Sebermula, kerjasama tersebut dimaksudkan untuk mencegah mekanisme pengadaan yang kurang adil dan kemungkinan penyalahgunaan kewenangan. Namun demikian, perjanjian kerjasama itu justru berubah menjadi mekanisme *backing* dan korupsi terselubung yang melibatkan para anggota polisi dan pegawai Pemkot Palembang. Hampir mustahil sebuah perusahaan yang mengajukan proposal akan menang tender, betapapun baik kualifikasinya, jika tanpa berkonsultasi atau bekerjasama sesuai dengan perjanjian informal tersebut. Acapkali, bahkan pejabat Pemda dan Polda menggaji para preman untuk mencegah masuknya pihak luar, wartawan atau siapa saja yang bermaksud mengungkap praktik-praktik pengadaan yang tidak bertanggungjawab tersebut.⁴

Proyek besar terbaru yang tampaknya juga akan mengundang kontroversi adalah rencana pembangunan jembatan Musi III yang akan didanai dari anggaran pemerintah

³ *Sriwijaya Post*, 16 November 2008; *Kompas*, 3 Maret 2009.

⁴ Meili Musarawati, *Analisis Pengadaan Barang dan Jasa APBD-P tahun 2007 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatra Selatan Berdasarkan Keppres No.80 tahun 2003*, tesis S2, MAP, Universitas Gadjah Mada, 2008.

pusat. Gubernur Sumatra Selatan Alex Noerdin dan walikota Palembang Eddy Santana Putra berusaha keras untuk mewujudkan agar proses pembangunan jembatan itu dapat dimulai pada tahun 2009. Studi kelayakan menjelaskan bahwa jembatan Musi III akan mampu mengalihkan beban lalu-lintas di kota yang selama ini macet serta merangsang pertumbuhan ekonomi di kawasan lain seperti Plaju dan Seberang Ulu.⁵ Saat ini, kota Palembang memiliki dua jembatan besar yang melintasi sungai Musi. Yang pertama adalah jembatan Ampera yang sudah berumur 40 tahun dan sangat dipadati lalu-lintas pada jam sibuk. Jembatan yang kedua dibangun di kawasan Barat kota Palembang dan melayani lalu-lintas di kawasan tersebut tetapi tampaknya tidak akan bisa mengurangi masalah kemacetan di kawasan Timur.

Rencana untuk membangun jembatan Musi III dengan demikian dimaksudkan untuk mengurangi kemacetan lalu-lintas serta memperluas pembangunan ekonomi di kawasan-kawasan yang selama ini kurang berkembang di kota Palembang. Jembatan yang lebarnya 20 meter dengan panjang bentang 400 meter itu diperkirakan akan membutuhkan dana Rp 325 milyar, suatu besaran dana yang tidak mungkin dibebankan hanya kepada anggaran daerah. Masyarakat benar-benar berharap bahwa, tidak seperti halnya proyek Tanjung Api-api, pembangunan jembatan Musi III bukan hanya akan menjadi komoditas politik bagi para elit politik lokal dan tidak akan digerogeti dananya karena korupsi.

Namun demikian, konflik rupanya sudah terjadi sejak awal terkait dengan lokasi dan pembebasan lahan. Ada tiga alternatif untuk membangun tiang pancang di tepi sungai; di sekitar kantor Dinas Tata-kota Pemda kota Palembang, sekitar kawasan milik PT Pusri, dan sekitar Kampung Arab yang padat dan banyak peninggalan budaya. Pihak Pemda kota berpendapat bahwa jika dibangun di sekitar Dinas Tata-kota maka biaya pembebasan lahan akan membengkak sehingga total dana yang dibutuhkan akan mencapai Rp 1,3 triliun. Alternatif yang kedua sudah jauh hari sebelumnya ditolak oleh pihak manajemen PT Pusri dan biayanya juga akan lebih besar. Tetapi alternatif ketiga pun juga ditolak oleh warga Kampung Arab.⁶

Di masa lalu, pihak Pemda kota Palembang bisa saja langsung berkonsultasi dengan Departemen Pekerjaan umum dan pemerintah pusat dan jika mereka mengatakan "jalan" tentu rencana itu akan terwujud. Tetapi dalam situasi yang lebih demokratis dengan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi sekarang ini, kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan negosiasi dalam perumusan kebijakan benar-benar harus diuji. Ketika rencana pembangunan itu diumumkan kepada masyarakat pada tahun 2005, banyak protes yang segera dilontarkan kepada pemerintah daerah. Pada tanggal 14 Desember 2005, misalnya, sekitar 300 orang penduduk Kampung Arab menggelar demonstrasi di depan gedung DPRD dan kantor gubernur. Hari berikutnya, ribuan orang melakukan zikir bersama untuk memprotes rencana pembangunan jembatan Musi III

⁵ Wawancara dengan Burkian, *Bagian Perekonomian kota Palembang*, 22 Februari 2008.

⁶ Ike Julies Tiati, *Konflik Pembangunan Jembatan Musi III dan Penggusuran Kampung Arab di Palembang*, tesis S2, Program Studi Ketahanan Nasional, Universitas Gadjah Mada, 2007.

tersebut.⁷ Kendatipun Eddy Santana Putra, walikota yang menjabat untuk kedua kalinya berulang-kali mengatakan bahwa pembangunan jembatan itu akan dimulai pada tahun 2009, hingga kini masih belum jelas apakah kebijakan itu akan dapat dilaksanakan dengan mulus. Masyarakat dalam banyak hal juga bersikap skeptis jangan-jangan proyek itu juga hanya akan menjadi sumber kolusi antara pengusaha dan pejabat seperti halnya kasus pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api.

Pertanyaan:

1. Uraikan isu kebijakan yang berlaku dari kasus di tingkat Pemerintah Daerah di atas, terutama yang menyangkut tiga aspek: i) pelabuhan Tanjung Api-api, ii) pengadaan barang dan jasa Pemkot Palembang, dan iii) penempatan tiang-panjang jembatan Musi III. Mengapa dalam sistem yang lebih demokratis proses perumusan kebijakan menjadi lebih kompleks dan memakan waktu? Jelaskan jawaban Anda.
2. Buatlah pemetaan terhadap *stake-holders* yang terlibat dalam penentuan lokasi tiang-pancang jembatan Musi III. Jika Anda dalam posisi sebagai walikota Eddy Santana Putra, alternatif mana yang akan diambil dan berikan penjelasannya yang rasional.

⁷ *Tempo*, 15 Desember 2005; *Detik News*, 18 Desember 2005.