

Laporan Studi Lapangan:

Menakar Kualitas Demokratisasi di Daerah

Oleh Tim Redaksi

A. Latar Belakang

Sejak reformasi berlangsung tahun 1998, demokratisasi telah bergulir di berbagai daerah di Indonesia. Sejak itu sudah tiga kali pemilu secara demokratis di tingkat nasional digelar di Tanah Air, pemilu 1999, pemilu 2004 dan pemilu 2009. Bersamaan dengan itu tumbuh partai-partai politik baru menandai kehidupan politik multi-partai di Indonesia. Kehidupan politik nasional dengan itu berlangsung terbuka dan dinamis. Kompetisi politik berlangsung demokratis, terlebih dalam pemilu tahun 2004 dan pemilu 2009 ditandai oleh pemilihan presiden secara langsung pertama kali dilaksanakan dalam sejarah politik di Indonesia.

Demokratisasi ini tidak hanya berlangsung di tingkat nasional, tetapi juga di daerah-daerah di Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara langsung diselenggarakan menandai era baru demokratisasi di daerah. Kompetisi politik dalam penentuan kepala pemerintahan di daerah, di tingkat propinsi dan kabupaten, diselenggarakan secara demokratis. Dengan itu kemudian muncul elit-elit baru di daerah dari beragam partai politik menandai berkembangnya kepemimpinan politik baru sangat beragam berasal dari berbagai latar belakang partai politik.

Dibalik demokratisasi yang berkembang itu segudang harapan disandarkan kepada perkembangan politik ini untuk memperbaiki kualitas kehidupan politik dan perbaikan-perbaikan dalam kebijakan publik untuk peningkatan kualitas dan taraf hidup masyarakat. Peluang-peluang politik lebih terbuka yang diciptakan oleh struktur politik demokratis diharapkan akan menumbuhkan partisipasi warga negara dalam penentuan kebijakan sehingga membawa perbaikan-perbaikan langsung terhadap kualitas kehidupan masyarakat.

Harapan demikian itu hanya bisa tercapai apabila demokratisasi yang berkembang di daerah berlangsung secara berkualitas, sehingga mampu melahirkan pemimpin-pemimpin berkualitas dan kebijakan politik berkualitas pula sebagaimana diharapkan masyarakat politik di Indonesia. Demokratisasi dikatakan berkualitas apabila pemilihan kepala daerah dan kebijakan politik yang dijalankan mengandung di dalamnya muatan substansi nilai-nilai demokrasi dan dijalankan oleh kelembagaan politik yang demokratis.

Nilai-nilai dasar demokrasi, seperti pengakuan atas hak dan kebebasan warga negara dalam penentuan kebijakan, pengakuan atas perbedaan politik dan toleransi terhadap perbedaan, dihormati dan dijunjung tinggi dalam penentuan kebijakan. Demikian pula, sistem kelembagaan politik beserta instrumen-instrumen lembaga demokrasi yang ada diharapkan menjalankan kebijakan secara bertanggungjawab, atau akuntabel, dan





partisipasi warga negara dibuka dalam penentuan kebijakan publik.

Apabila praktek demokrasi demikian itu berkembang maka bisa diharapkan tumbuh dialog-dialog publik yang berlangsung secara bebas dan terbuka dalam penentuan kebijakan publik di daerah sehingga demokratisasi membuahkan hasil pada perbaikan kualitas hidup masyarakat. Pemerintahan dan penentuan kebijakan dengan diskusi publik demikian akan mampu mengatasi masalah-masalah publik menjadi kepedulian masyarakat di daerah sehingga demokratisasi memberikan makna atau berarti secara langsung terhadap kehidupan warga masyarakat di daerah. Kebermaknaan atau keberartian demokrasi ini merupakan tolok ukur penting untuk menilai sejauhmana demokratisasi dijalankan secara berkualitas sehingga memberikan makna atau berarti bagi kehidupan masyarakat di daerah

Studi Lapangan ini mengkaji bagaimana pendapat publik di daerah-daerah di Indonesia menakar atau menilai kualitas demokratisasi di daerah, baik dalam aspek substansi maupun implementasi, sebagaimana tercermin dalam kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan penentuan kebijakan publik di daerah. Kajian terutama difokuskan pada bagaimana demokratisasi berkembang mampu mengatasi masalah-masalah publik menjadi kepedulian bersama sehingga demokratisasi memberikan arti atau makna bagi kehidupan masyarakat di daerah.

Beberapa pertanyaan yang akan diajukan dalam studi lapangan ini meliputi: 1) masalah-masalah publik terpenting apa saja yang seharusnya mendapat kepedulian penentuan kebijakan publik di

daerah; 2) sejauhmana nilai-nilai demokrasi dikembangkan dalam penentuan kebijakan sehingga mampu memecahkan masalah publik yang dihadapi masyarakat di daerah; 3) sejauhmana kebijakan publik dijalankan secara akuntabel pada kepentingan publik sehingga mampu menjawab masalah-masalah publik yang menjadi kepedulian bersama; 4) siapa saja aktor atau agensi terpenting seharusnya dilibatkan dalam penentuan kebijakan untuk mengatasi masalah-masalah publik di daerah; 5) forum-forum demokrasi kewargaan apa saja yang seharusnya dikembangkan untuk mendukung penentuan kebijakan demokratis di daerah; dan 6) bagaimana perilaku berbagai aktor dan agensi di kalangan pemerintah dan masyarakat sipil yang seharusnya dikembangkan untuk menumbuhkan dialog kebijakan publik yang akuntabel di daerah;

B. Metode

Studi lapangan ini dijalankan dengan menggunakan metode wawancara mendalam terhadap berbagai kalangan publik di daerah, dari kalangan birokrasi pemerintah daerah, anggota parlemen daerah, tokoh-tokoh masyarakat, kalangan LSM dan masyarakat sipil di daerah. Pertanyaan-pertanyaan kunci diajukan kepada responden-responden penting di daerah untuk mendapat temuan-temuan untuk menakar dan menilai kualitas demokratisasi di daerah. Hasil temuan dikaji dan dianalisis berdasarkan kerangka kerja demokrasi yang memuat didalamnya aspek substansi nilai dan aspek implementasi demokratisasi dalam proses penentuan kebijakan, mulai dari penentuan kebutuhan, formulasi kebijakan, perencanaan dan implementasi kebijakan.

Substansi nilai demokrasi disini mengacu pada tiga nilai utama dalam demokrasi, yaitu: (1) pengakuan kebebasan dan hak warga negara dalam penentuan kebijakan; (2) pengakuan atas perbedaan pendapat dalam politik; (3) toleransi atas perbedaan latar belakang sosial-kultural. Sedangkan penentuan kebijakan dilihat dalam empat tahapan proses kebijakan, yaitu: (1) penentuan kebutuhan atau *need assesment*; (2) formulasi kebijakan dalam arena pengambilan keputusan; (3) perencanaan yang meliputi proses perancangan kegiatan dan alokasi anggaran; dan (4) implementasi atau pelaksanaan kebijakan dalam bentuk kegiatan-kegiatan pembangunan di sektor publik.

Studi lapangan diselenggarakan di enam (6) wilayah di Indonesia untuk mendapatkan pendapat publik tentang kualitas demokratisasi di daerah. Keenam daerah tersebut tersebar di wilayah Indonesia bagian barat, tengah dan timur dengan tingkatan demokratisasi berbeda-beda yang meliputi



Palembang, Balikpapan, Surabaya, Maluku Utara, Manado dan Mataram.

Adapun pertimbangan dipilihnya kota tersebut adalah, bahwa di samping untuk mewakili perimbangan teritorial yang mewakili Indonesia bagian barat, tengah dan timur, juga atas pertimbangan indeks kompetensi politik. Daerah yang pada awal transisi demokrasi berlangsung tersendat-sendat karena instabilitas politik lokal yang

diwakili Ternate dan Mataram. Daerah yang pada era transisi demokrasi berlangsung berhasil yaitu Palembang, Surabaya, Balikpapan, dan Manado.

C. Palembang: demokrasi berbasis klen

Meskipun terjadi perubahan suasana politik yang jauh lebih bebas dalam mengekspresikan berbagai kepentingan politik, terutama sejak era reformasi, tetapi dinamika kehidupan politik di Palembang relatif tidak bergejolak. Frekuensi unjuk rasa yang merespons berbagai kebijakan pemerintah daerah relatif rendah, dan peristiwa politik yang anarkis praktis belum pernah terjadi. Masyarakat kota Palembang lebih banyak energinya untuk berbagai aktivitas ekonomi daripada aktivitas politik.

Ketika hasil Pilkada Gubernur dimenangkan oleh Alex Noerdin yang diusung Partai Golkar dengan selisih 1,5 persen atas pasangan Helmy Yahya/Syarial Usman yang diusung Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, di Palembang juga tidak ada gejolak politik yang berarti. Masyarakat Palembang sepertinya sudah bisa bersikap dewasa dalam menyikapi sebuah kemenangan dan kekalahan dalam pertarungan politik. Dengan selisih kemenangan yang hanya 1,5 persen, secara politik sangat berpotensi memicu terjadinya kericuhan politik pasca Pilkada. Tetapi pada kenyataannya tidak terjadi gejolak politik sama sekali di antara dua kubu yang bertarung dalam Pilkada tersebut. Tidak seperti di berbagai daerah lain, yang senantiasa terjadi kericuhan politik menyusul hasil perhitungan suara dalam suatu Pilkada.

Boleh jadi itu semua merupakan indikator terjadinya proses pendewasaan politik, tetapi bisa juga merupakan gejala apatisisme politik, dalam arti masyarakat Palembang tidak terlalu peduli dengan politik yang disikapi secara ideologis. "Orang Palembang lebih menonjol sikap pragmatiknya daripada sikap ideologisnya ketika berurusan dengan politik. Artinya, politik itu urusan jangka pendek dan punya dampak langsung. Jadi aktivitas politik seperti Pilkada akan direspons secara pragmatik, seberapa besar memberikan dampak langsung terhadap keuntungan yang diperoleh konstituen. Kalau ada imbalan langsung seperti uang atau bantuan fisik, masyarakat akan berpartisipasi, begitu sebaliknya. Karena itu ketika Pilkada selesai, ya sudah selesai, tidak perlu terlalu terbawa oleh menang atau kalah dari calon yang didukungnya", begitu penjelasan Denny Hardiyanto, seorang intelektual muda yang mengamati perilaku politik masyarakat Palembang.

Sementara itu, Kepala Bidang SKDI Provinsi Sumatera Selatan, Sulasiman, memberikan penjelasan bahwa terdapat hubungan signifikan antara tindak anarkisme massa dalam mengekspresikan kepentingan politik dengan keberhasilan pembangunan di Palembang dan Sumatera Selatan pada umumnya. Anarkisme akan menurun jika kemampuan pemerintah dalam redistribusi hasil pembangunan berhasil secara merata. Secara keseluruhan redistribusi hasil pembangunan yang dilakukan oleh Pemprov dan Pemkab/Pemkot di wilayah Sumatera Selatan relatif berhasil. Pelayanan publik yang memprioritaskan pendidikan dan kesehatan masyarakat, dalam era Otonomi Daerah meningkat secara cukup signifikan. Anggaran pendidikan 20 % dari APBD benar-benar berusaha diimplementasikan,



sehingga pendidikan gratis hingga sampai tingkat sekolah menengah pertama. Sedangkan pelayanan kesehatan terus mengalami peningkatan, dengan lebih menekankan pada Puskesmas yang merupakan garda depan dalam melayani masyarakat miskin. Dengan kata lain, apabila pemerintah berhasil menjalankan program pembangunan yang meningkatkan kesejahteraan rakyat, maka tindakan politik anarkis masyarakat juga menurun.

Akan tetapi, baik Hardiyanto maupun Sulasiman mengakui bahwa perkembangan demokrasi secara substansial masih belum berjalan lancar. Sebagai indikator, menurut Hardiyanto adalah, bahwa perilaku politik dalam aktivitas Pemilu Legislatif misalnya, masyarakat Palembang masih sangat tergantung pada klen. Sejak era reformasi, pertumbuhan perkumpulan klen-klen meningkat cukup tajam. Klen-klen inilah yang kemudian dipakai sebagai basis pengerahan massa oleh para politisi untuk memperoleh dukungan politik. Gejala semacam itu kurang menguntungkan jika ingin membangun demokrasi secara lebih substansial. Elite politik lebih mengandalkan basis dukungan dari institusi primordial daripada memberdayakan Partai Politiknya dengan berorientasi pada pelayanan publik. Akibatnya masyarakat pun kurang memperoleh pendidikan politik warga yang menambah pengetahuan bahwa berpolitik dapat menjadi sarana peningkatan kesejahteraan.

Sedangkan Sulasiman, melihat rendahnya kualitas berdemokrasi dari sisi perilaku elite politik yang lebih menonjolkan kepentingan kelompoknya daripada kepentingan rakyat pada umumnya. Gejala itu tampak nyata ketika bergulat dengan proses melahirkan Perda-perda. Para elite politik lebih mementingkan kelompoknya ketika mengidentifikasi permasalahan publik yang layak untuk diperdakan. Para elite politik daerah

juga sensitif sepanjang itu menyangkut kepentingan kelompoknya, tetapi menjadi abai atau melakukan politik pembiaran ketika menyangkut masalah yang bersifat universal.

Bersamaan dengan itu, masyarakat pun belum mampu melihat demokrasi politik sebagai proses politik yang akan berdampak terhadap upaya perbaikan kualitas hidup. Rakyat pada umumnya kurang mengerti bahwa aktivitas politik berkaitan dengan output kebijakan yang menyangkut pelayanan publik. Menurut persepsi masyarakat, politik hanya untuk kepentingan jangka pendek dan bersifat langsung, seperti bantuan uang atau bantuan fisik untuk membangun infrastruktur seperti jalan, listrik, dan sarana pertanian. Seorang sopir angkot berpendapat bahwa ikut politik tetap tidak akan membawa perubahan nasib, apalagi perbaikan kualitas hidup. Bahkan ia memahami politik itu seperti kegiatan unjuk rasa dan Pilkada, ia tidak pernah membayangkan sama sekali bahwa politik ada hubungannya dengan Perda yang mengatur tentang transportasi.

Sepertinya memang masih perlu pendidikan politik warga agar terjadi melek politik, sehingga tumbuh kesadaran baru di kalangan warga bahwa politik berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang mengatur nasib rakyat. Tanpa pendidikan politik warga, sepertinya demokrasi lebih banyak dinikmati oleh elite politik, sehingga demokratisasi hanya berhenti di tingkat elite, sementara rakyat belum menjadi pelaku dan subyek dari proses demokratisasi itu sendiri. Oleh karena itu demokrasi hanya bersifat prosedural yang lebih banyak mengusung elite politik ke panggung kekuasaan, sedangkan rakyat lebih menjadi instrumen yang dipakai oleh elite politik untuk meraih kekuasaan. Apatisme rakyat terhadap politik di satu sisi, dan dominasi elite dalam panggung politik formal, menjadi penyebab utama mengapa demokrasi belum berjalan secara lebih substansial.

D. Balikpapan: demokrasi ber- basis paguyuban

Berbeda dengan daerah di wilayah Kalimantan Timur lainnya, Balikpapan merupakan wilayah yang cukup mampu menjaga stabilitas politik. Ketika di Kabupaten Kutai Timur terjadi gejolak politik cukup kuat menyusul kasus korupsi yang melibatkan Bupati Syaukani, kota Balikpapan tenang-tenang saja. Keberhasilan menjaga stabilitas politik menurut keterangan Wakil Ketua DPRD Balikpapan, Wahyu Hartono, tidak lepas dari kemampuan warga dalam mengelola kehidupan bermasyarakat melalui intensifikasi komunikasi antarwarga. Di Balikpapan terdapat lebih dari 70 paguyuban sosial yang berlatar belakang asal daerah dan etnis. Kota



Balikpapan memang merupakan masyarakat plural yang sebagian besar warganya datang dari luar Balikpapan, terutama dari pulau Jawa.

Peran lembaga sosial seperti paguyuban sangat penting dalam menjaga kerukunan dan sekaligus komunikasi politik dengan pemerintah. Melalui forum komunikasi yang diselenggarakan setiap bulan, seluruh paguyuban melalui wakil-wakilnya bertemu dengan Walikota beserta jajarannya. Forum komunikasi politik ini membicarakan berbagai permasalahan pembangunan di Balikpapan, mulai dari pelayanan publik, kebijakan pemerintah kota, hingga harapan untuk pembangunan yang akan diselenggarakan. Dengan kata lain, forum ini secara intensif digunakan pemerintah dan warga sebagai komunikasi baik diseminasi program dan kebijakan maupun umpan balik dari warga sendiri.

Forum paguyuban itu juga menjadi wahana bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Seluruh permasalahan yang dihadapi warga dapat dikomunikasikan kepada pemerintah, dan pemerintah memberikan respons positif sebagai masukan untuk mengeluarkan kebijakan dan program pembangunan. Tersalurkannya aspirasi dari bawah melalui forum paguyuban ini, menurut Hartono terbukti mampu meredakan berbagai gejolak politik. Tersumbatnya aspirasi politik dapat menimbulkan keresahan politik warga, sehingga bisa terpekspresi pada aktivitas politik yang eksplosif. Menyadari akan potensi anarkisme politik sebagai implikasi dari tersumbatnya komunikasi politik, maka menurut Hartono pemerintah kota Balikpapan terus memanfaatkan forum paguyuban sebagai sarana intensifikasi politik.

Efektivitas dan intensitas komunikasi politik itu juga dilakukan di internal jajaran birokrasi pemerintah. Menurut Kabab

Humas Pemkot Balikpapan, Adam Ary Muladi, di lingkungan internal Pemkot ada tradisi seminggu sekali (hari Senin pagi) dilakukan *coffee morning*, yang merupakan forum komunikasi antar SKPD untuk mengantisipasi munculnya berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Muladi juga menjelaskan bahwa intensifikasi komunikasi politik juga memanfaatkan *website* untuk menyampaikan informasi kegiatan Pemkot dan sekaligus menjangkau aspirasi warga. Pemkot juga membuka *SMS Center*, yang dimaksudkan untuk menampung pengaduan masyarakat terkait dengan berbagai pelayanan publik.

Berbagai informasi yang dijaring dari berbagai sarana komunikasi, baik forum tatap muka maupun lewat media cetak dan IT, terbukti memperlancar proses komunikasi politik. Lebih dari itu, kelancaran komunikasi politik mampu meningkatkan kadar demokratisasi pemerintahan, terutama jika dilihat dari aspek transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan politik.

Di samping itu, menurut Hartono, pelayanan publik juga menjadi prioritas utama untuk meredakan gejolak politik. Di bidang pelayanan pendidikan Pemkot mencanangkan program Bina Lingkungan, yaitu sekolah wajib menerima warga miskin di sekitar sekolah untuk menghilangkan biaya transportasi (untuk SD-SMA). Selain itu juga membentuk Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) yang mengelola dana masyarakat dimana bunganya untuk memberikan beasiswa SD-PT, dengan karakter di atas garis kemiskinan tetapi di bawah karakter "mampu".

Sementara itu, menurut salah staf Humas Pemkot Balikpapan, HM Djunaidi, perencanaan pembangunan melalui mekanisme Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) berjalan dengan baik. Proses demokratisasi pembangunan sangat tercermin dalam penerapan pembangunan partisipatif yang mengefektifkan peran Musrenbang. Di Balikpapan forum ini senantiasa digunakan untuk menjangkau aspirasi dari bawah, sehingga jika dahulu pembangunan bersifat *top-down*, sekarang sudah relatif berjalan melalui mekanisme dari bawah (*bottom-up*).

Sedangkan di Kutai Musrenbang praktis belum berjalan lancar. Sejumlah Kades memprotes beberapa program pembangunan yang masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kutai Kartanegara 2010 tanpa melalui Musrenbang. Akan tetapi di Balikpapan Musrenbang senantiasa dijaga sebagai forum utama untuk demokratisasi pembangunan, dan bahkan dijaga agar tidak sekadar terkesan seremonial. Aspirasi elite politik dan jajaran DPRD diupayakan agar tidak mendominasi, karena itu aspirasi Musrenbang harus berkualitas dan senantiasa menjadi bahan pertimbangan utama dalam menyusun

program pembangunan kota Balikpapan, sehingga demokrasi berlangsung secara lebih berkualitas dan substansial.

E. Surabaya: demokrasi berbasis nilai keterbukaan

Masyarakat Surabaya memiliki karakter yang terbuka, tanpa basa-basi, dan mengungkapkan maksud secara blak-blakan lebih seperti apa adanya. Tidak ada sesuatu yang ditutupi, apa yang dikatakan ya itu yang sesungguhnya. Nilai keterbukaan seperti itulah yang menjadi landasan filosofis bagi masyarakat Surabaya untuk membangun sistem pemerintahan demokratis. "Secara kultural masyarakat Surabaya sudah mempunyai modal untuk berdemokrasi, yaitu karakternya yang terbuka dan apa adanya", kata Musta'in Masud, guru besar Fisip Universitas Airlangga. Karena itu transparansi dan akuntabilitas, dua prinsip utama dalam pemerintahan demokratis sudah dimiliki oleh masyarakat Surabaya, sehingga *good governance* pada level akar rumput sesungguhnya sudah terimplementasi dalam hidup bermasyarakat dan bernegara.

Satu prinsip lagi dalam berdemokrasi yaitu partisipasi, juga dimiliki oleh warga masyarakat Surabaya. Menurut Soemarno, Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat, pelaksanaan demokratisasi di Surabaya sudah cukup matang dan dewasa. Dapat dilihat dari keikutsertaan dari semua elemen/lapisan masyarakat di Surabaya pada kegiatan sosial kemasyarakatan atau pemerintahan. Misal dari kegiatan pembenahan kota Surabaya dari lapisan bawah RT/RW melalui Musrenbang yang kemudian ditampung ditingkat kelurahan, kecamatan hingga tataran kota. Pemerintah daerah menampung semua aspirasi dari bawah. Setelah proses itu diadakan Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) tingkat kelurahan mengenai apa-apa saja yang akan dibangun. Aspirasi warga tidak hanya pada tataran pembangunan fisik namun juga pembangunan non fisik, misalnya pemberdayaan masyarakat, penghijauan, kematangan untuk melakukan dialog/tanggapan, ketertiban, pengembangan peran posyandu, peran karang taruna, peran linmas dan lain-lain.

Semua itu menunjukkan bahwa proses pembangunan berlangsung secara demokratis, karena semua telah melibatkan warga masyarakat dan berlangsung dari bawah (*bottom-up*). Akan tetapi memang harus diakui tidak semua warga berani mengungkapkan pendapatnya dalam Musrenbang, karena dominasi tokoh masyarakat masih terasa. Memang demikianlah kecenderungannya, warga masyarakat secara umum kurang mampu mengartikulasikan kepentingannya dalam suatu forum komunikasi politik, tetapi meskipun demikian bahwa semuanya berjalan melalui mekanisme partisipa-



tif adalah benar adanya.

Sementara itu untuk memberikan jaminan kelancaran komunikasi politik dan peningkatan kualitas demokrasi, Pemkot Surabaya memberi fasilitas seperti SMS dan dan pemanfaatan website. Menurut Puri, Kasi bidang diseminasi, Dinas infokom Pemprov Jatim, pemerintah memfasilitasi penyampaian aspirasi masyarakat dengan membuka SMS pengaduan. Masyarakat dapat menyampaikan keluhan atau bahkan menyampaikan saran mengenai apapun melalui sms, telepon (08001404122 atau 031-5466290), website (www.surabaya.go.id) maupun surat. Misal saja, usulan perbaikan paving atau usulan pembangunan sekolah, tempat ibadah atau fasilitas umum lainnya bisa disampaikan melalui fasilitas yang disediakan Infokom Pemkot. Realisasi dari saran tersebut didasarkan pada prioritas *urgent*-nya. Sedangkan keluhan akan langsung ditanggapi Dinas Infokom Pemprov. Bahkan Dinas Infokom Pemprov tidak segan-segan untuk menelepon kembali warga untuk memberikan keterangan atau hanya sekedar mengeross cek. Setiap keluhan akan ditindaklanjuti Pemkot dengan melakukan survai ke lapangan langsung. Tahun 2009 Infokom Pemkot mampu menghimpun jumlah pengaduan sejumlah 846 keluhan.

Cara pengungkapan aspirasi pun masyarakat kota Surabaya mengalami kemajuan dan pendewasaan. Pada prinsipnya berkembang persepsi dikalangan warga kota Surabaya bahwa demokrasi tidak berarti bebas secara liar dan anarkis. Sudah tumbuh kesadaran, demokrasi harus mengikuti pada *rule of the game* dan *rule of law*, bukan bertindak semaunya sendiri. Dari hasil survei lapangan sebagian besar masyarakat Surabaya sudah memahami bahwa demokrasi tidak diartikan bebas sebebaskan-bebasnya, namun dilakukan dengan penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Mereka menyebutkan bahwa jumlah demo yang digelar pun cukup sering namun masyarakat tidak terganggu karena umumnya jumlah mereka tidak terlalu banyak/dalam jumlah terbatas dan tidak anarkis. Bahkan, Agus Dwi M, Kabag Umum Infokom Pemkot Surabaya mengatakan saat ini untuk menunjukkan respon positif ada kecenderungan pemerintah untuk menangkap bola, yaitu pemerintah akan mendatangi langsung pendemo bahkan terkadang Gubernur sendiri yang turun kejalan.

Di Surabaya aktor-aktor yang terlibat sangat beragam dan tersegmentasi dalam bentuk

organisasni masyarakat dan LSM menurut garis profesi, kelompok kepentingan, lembaga tadisional, kelas dan lain sebagainya. Keberadaan mereka cukup aktif mengawasi jalannya pemerintah. Tahun 2009 sejumlah 222 ormas dan 292 LSM dan Yayasan dari berbagai aspek sosial, ekonomi, politik dan kesejahteraan masyarakat dibentuk atas inisiatif masyarakat (data Bakesbang, Politik dan Linmas Kota Surabaya, 2010). Menurut Soemarno, Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat, pemerintah tetap berusaha melakukan komunikasi 2 arah. Bisa saja forum diskusi dilakukan oleh ormas dengan mengundang pemerintahan atau sebaliknya. Bagi Soemarno yang terpenting aspirasi dapat ditampung, dan tentunya menyamakan tujuan untuk kesejahteraan bersama.

Akhirnya, kualitas demokrasi juga harus berkaitan dengan upaya peningkatan kesejahteraan. Pemkot Surabaya menyadari hal tersebut dengan terus berupaya meningkatkan pelayanan publik. Dalam bidang pendidikan di Surabaya kepala Dispendik Suhardi mengatakan, saat ini pihaknya berupaya menata pendidikan di berbagai kawasan, terutama Surabaya Utara. Menurut Suhadi, persoalan krusial yang harus dibenahi adalah budaya dan ekonomi setempat. Untuk mengatasi permasalahan tersebut dilakukan peningkatan kualitas sekolah inklusi (sekolah berkebutuhan khusus, tenaga kerja dan sekolah menengah kejuruan). Saat ini di kawasan utara seolah inklusi sudah bisa ditemui hingga tingkat kecamatan yakni di Semampir dan Krembangan. Selain itu Kepala Bappeko, Sri Resmaharini mengatakan akan membangun KLK (Kelas Layanan Khusus) dikecamatan. Sekolah ini bertujuan membangun menampung siswa yang menyambung hidup sambil bekerja. Satu anak dibantu Rp.400 ribu. Satu sekolah berisi 24 siswa KLK.

F. Maluku Utara: problemnya justru di elite

Perkembangan demokrasi di wilayah Maluku Utara, khususnya di Ternate, mengalami pasang-surut. Ketika pemerintahan Orde Baru berakhir, wilayah ini mengalami konflik hebat antarwarga yang berlatar belakang etnis dan bahkan agama sebagai imbas dari konflik bernuansa SARA di Ambon. Nilai-nilai demokrasi pada saat itu benar-benar berada pada titik rendah, ketika antarwarga terlibat perang yang memakan korban jiwa. Bahkan begitu kerasnya konflik yang berlangsung, wilayah ini mengalami segregasi sosial, dengan membagi teroteri pemukiman berdasarkan etnis dan agama.

Dalam perkembangan selanjutnya, daerah ini relatif lambat dalam melakukan konsolidasi politik, terutama di tingkat elite. Konflik politik seperti Pilkada Gubernur sempat berlarut-larut, karena nilai-nilai demokrasi masih belum dijunjung tinggi. Para elite politik yang terlibat dalam pergulatan kompetisi politik lokal, masih belum mampu menghayati nilai demokrasi, dengan tidak bisa menerima kekalahan sebagai sebuah proses demokrasi. Konflik-konflik antarpendingung terus mewarnai ketika pasca penghitungan hasil Pilkada. Jika salah satu calon pendukung mengalami kekalahan sering massa pendukung tidak bisa menerima, dan kemudian melakukan tindakan anarkis.

Letak persoalan utama dalam carut-marut kehidupan politik ada pada elite politiknya, dan bukan pada level akar-rumput. Sebagaimana dikatakan oleh Kepala Badan Kesbang Linmas Provinsi Maluku Utara, Mochtar Arif, bahwa para elite politik sering memprovokasi massa, sehingga sering terjadi tindak anarkisme massa menyusul ketidakpuasan dalam menerima hasil Pilkada. Diperlukan sebuah upaya pembelajaran politik yang terus-menerus agar tumbuh kesadaran berdemokrasi, terutama justru tidak pada level bawah, tetapi para elite politiknya karena merekalah yang sering membuat keonaran politik.

Senada dengan pendapat tersebut, juga diungkapkan oleh tokoh Masyarakat Maluku Utara, Bijang Hasan, yang berpendapat bahwa nilai-nilai demokrasi kurang dihayati dan diimplementasi. Contoh dalam pelaksanaan Pilkada, selalu terjadi stagnasi di tingkat elite dan mempengaruhi sampai di tingkat masyarakat bawah. Intoleransi dan kurang berkembangnya nilai demokrasi di tingkat elite politik itu muncul terutama sejak terjadi pemekaran baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pertarungan memperebutkan kekuasaan melalui mekanisme Pilkada seringkali diwarnai oleh kompetisi politik antarelite secara tidak sehat, dan bahkan menimbulkan kerusuhan antarpendingung.

Akan tetapi, sekarang terdapat kecenderungan situasi politik semakin kondusif. Pemerintah Daerah terus melakukan pembenahan dan perubahan kebijakan yang lebih berorientasi pada kepentingan publik. Gubernur, menurut Mochtar, terus melakukan pendekatan ke bawah terutama dari masyarakat desa, dengan motto: "Membangun Maluku Utara dari Desa."

Sementara itu Sulaiman Azis, seorang akademisi dari Stain Ternate menjelaskan bahwa aspirasi dari masyarakat, terutama dari kalangan Ormas maupun LSM dan juga media massa cukup didengar oleh pemerintah setempat dalam mengambil kebijakan. Proses penentuan kebijakan mulai dari tahapan penentuan kebutuhan, formulasi kebijakan, perencanaan hingga implementasi sudah mengarah pada mekanisme demokrasi, meskipun belum sepenuhnya berjalan lancar. Seperti melalui Parpol masyarakat menyalurkan aspirasi dan keinginannya. Demikian juga dengan forum Musrembang yang menjadi media identifikasi kebutuhan, yang kemudian menjadi bahan pembahasan di DPR Provinsi, dan selanjutnya diformulasikan menjadi kebijakan yang disosialisasikan



kepada masyarakat luas, serta kemudian diimplementasikan.

Hanya saja menurut Azis harus diakui bahwa belum sepenuhnya hak-hak masyarakat itu terpenuhi melalui jalur (lembaga) politik yang ada, termasuk melalui partai politik. Dalam kaitan ini, perguruan tinggi terpanggil ikut memperi pencerahan tentang hak dan kewajiban setiap warga Negara. Seperti kasus perebutan batas wilayah antara Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Selatan karena terkait dengan areal pertambangan emas.

Tarik-menarik kepentingan antar-elite politik memang dimungkinkan dan semua itu menjadi bagian dari demokrasi. Akan tetapi semua informan di Ternate sepakat bahwa barangkali masyarakat kita masih dalam taraf belajar berdemokrasi, sehingga masih perlu waktu 5 hingga 10 tahun lagi untuk mampu berdemokrasi secara lebih substansial. Jika semua elemen masyarakat terus berkomunikasi dan pemerintah sendiri berkomitmen untuk tetap menjaga iklim kondusif untuk berdemokrasi, maka semuanya akan berjalan lancar. Satu hal

penting yang perlu diupayakan bersama adalah bahwa momentum ke arah demokrasi sudah ada, yang penting adalah bagaimana menjaga memanfaatkan momentum tersebut, sehingga kecenderungan sistem politik terus ke arah yang lebih demokratis, dan bukan kembali ke otoritarian kembali.

G. Manado: punya modal kultural besar

Masyarakat Manado mempunyai modal kultural yang besar dalam membangun demokrasi di segala bidang, yaitu falsafah Kitorang Semua Bersaudara." Pandangan hidup semacam itu mengandung nilai egalitarian yang merupakan fondasi kuat untuk membangun masyarakat demokratis. Masih kuatnya orang Manado memegang prinsip tersebut, menjadi salah satu faktor mengapa di daerah ini gejolak politik yang menuju ke arah anarkisme massa dan brutalisme tidak terjadi selama era reformasi. Sebagaimana dikatakan oleh pengamat politik dari Universitas Sam Ratulangi, Max Rembang, peran *local wisdom* seperti itu masih cukup signifikan di kalangan masyarakat Manado. Dengan tetap pada komitmen menjaga kearifan lokal tersebut, hak-hak politik rakyat dihargai, dan elite politik masih cukup kuat memegang tata krama politik yang berangkat dari nilai-nilai egalitarian yang bersumber dari kearifan lokal.

Suara senada juga diungkapkan oleh Kabid Politik Dalam Negeri, Kesbang Linmas Provinsi Sumatera Utara, Denny D. Rantung, bahwa pada prinsipnya demokrasi di Manado berjalan cukup santun karena semuanya diikat oleh faktor kultural untuk menjaga kerukunan. Hanya saja memang harus diakui bahwa dalam era reformasi sekarang ini, aksi-aksi unjuk rasa meningkat dan masyarakat terus menuntut haknya. Sementara itu kemampuan pemerintah dalam memenuhi tuntutan rakyat terbatas, sehingga sering terjadi ketegangan politik yang kadang-kadang menjurus anarkis. Akan tetapi melalui komunikasi politik yang intens dan senantiasa kembali kepada nilai dasar bahwa Kitorang Semua Bersaudara, ketegangan politik berhasil dikendalikan.

Max Rembang menambahkan pada prinsipnya demokrasi memang berkait erat dengan masalah ekonomi, yaitu soal kesejahteraan rakyat. Demokrasi harus berhubungan signifikan dengan peningkatan kesejahteraan. Harus diakui bahwa harapan masyarakat akan peningkatan kesejahteraan ekonomi yang cukup tinggi dengan dinamika demokrasi sekarang ini masih belum tampak. Artinya, demokrasi masih belum membawa dampak perubahan signifikan terhadap terpenuhinya harapan masyarakat akan peningkatan kesejahteraan. Oleh karena itu bagaimana pun maraknya demokrasi politik harus dibuktikan membawa manfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Jika hal itu tidak terjadi, maka akan mengancam kelangsungan demokrasi itu sendiri. Rakyat dengan mudah abai dan apatis terhadap politik, karena toh tidak membawa dampak

terhadap peningkatan kesejahteraan. Dalam kondisi seperti itu, rakyat akan tidak peduli otoriter atau demokratis, yang penting dapat memberikan kesejahteraan rakyat.

Menyenggung soal siapa aktor dan agen yang paling menonjol dalam mendorong masyarakat demokratis di daerah, hampir semua informan sepakat bahwa semua elemen menjadi aktor demokrasi. Jika di era Orde Baru peran lebih menonjol tampak pada LSM dan beberapa tokoh kritis yang datang dari kalangan akademisi dan tokoh agama. Akan tetapi sekarang sudah tampak bahwa aktor demokrasi hadir dari beberapa elemen masyarakat. Bahkan dari kalangan pemerintah sendiri cukup memiliki komitmen dalam membangun pemerintahan demokratis. Peran Musrenbang misalnya, pemerintah terus mendorong agar forum Musrenbang menjadi forum utama dalam menyusun perencanaan pembangunan, sehingga proses politik pembangunan semakin mengarah pada demokrasi substansial.

Akan tetapi Musrenbang perlu terus dikawal agar tidak terjebak pada formalisme. Sebagaimana dikatakan oleh Max Rembang, dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Sulawesi

Utara misalnya, menurut Max kesan formalisme itu masih terasa. Pada awal forum Musrenbang di tingkat desa dan kecamatan, sudah ada kesepakatan bahwa sektor pertanian, khususnya hortikultura menjadi prioritas. Akan tetapi karena pada proses selanjutnya kurang ada yang mengawal dalam menyusun rencana pembangunan tersebut, kenyataannya sektor pertanian juga tidak menjadi prioritas utama dalam struktur penganggaran.

Secara umum kehidupan demokrasi di Manado berjalan baik, apalagi selama ini kerukunan antarwarga yang berlatarbelakang berbeda agama dan etnis cukup terjaga. Sebagaimana diungkapkan oleh Ketua MUI Sulawesi Utara, Madun H. Utiah, bahwa demokrasi di Sulut cukup kondusif karena falsafah Pancasila tercermin dalam kehidupan sehari-hari. Memang ada gejala sedikit akibat kebebasan berekspresi di era reformasi sekarang ini, tetapi semua itu karena pengaruh dari luar, yang dibawa oleh media massa. Pada prinsipnya masyarakat Manado ingin berdemokrasi secara damai sesuai dengan tata krama politik berlandaskan prinsip Pancasila. Memang ada, sebagaimana gejala di daerah lain, bahwa suara mayoritas kadang-kadang mewarnai dalam penentuan kebijakan, tetapi hal itu biasa karena yang minoritas juga dapat memahami.

H. Mataram: Demokrasi ber- basis layanan birokrasi

Situasi politik di kota Mataram, dan Nusa Tenggara Barat pada umumnya dalam era otonomi daerah berlangsung sangat dinamis. Artikulasi kepentingan dari berbagai kelompok penekan semakin meningkat, dan memberikan gambaran betapa di wilayah ini arus demokratisasi mengalami pasang. Berbagai unjuk rasa terus terjadi secara susul-menyusul baik dari kalangan organisasi massa maupun mahasiswa.

Terakhir adalah gelombang unjuk rasa yang dilakukan oleh segenap elemen mahasiswa yang mengkritisi 100 hari kepemimpinan SBY Boediono. Mahasiswa itu terdiri dari berbagai kalangan perguruan tinggi seperti Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Mataram (BEM UMM), Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) NTB, Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) NTB, Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) NTB, Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) NTB, Liga Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi (LMND) NTB, Himpunan Mahasiswa Islam Majelis Penyelamat Organisasi (HMI-MPO), dan sejumlah elemen mahasiswa lainnya.

Sementara itu, dalam pernyataan sikapnya, massa yang menamakan diri Aliansi Massa Rakyat Menggugat (ALARM) NTB menuntut, tangkap para koruptor, ganyang makelar kasus, adili pengambil kebijakan Bank Century, menolak perdagangan bebas, dan turunkan harga sembako. Massa ALARM NTB terdiri dari sejumlah elemen, diantaranya Lembaga Advokasi Rakyat untuk Demokrasi (LARD) NTB, Dewan Tani NTB, PMII Cabang Mataram, Pergerakan Indonesia, Lembaga Studi Kemanusiaan (Lensa) NTB, Studi Demokrasi dan Kemanusiaan (SDK), Persatuan Mahasiswa Desa Sukaraja (Pasiswaja), Jaringan Kaum Muda Sosial Demokrat (JKM Sosdem), dan

Mataram Care Society (MCS).

Sedangkan Aliansi Masyarakat Peduli BUMD atau lebih terkenal sebagai AMPD, pada medio Februari lalu mengadakan aksi unjuk rasa di depan gedung Bank Indonesia yang kemudian dilanjutkan di depan Bank NTB terkait anggapan terhadap kinerja buruk bank tersebut. Aksi unjuk rasa yang dilaksanakan pada saat suasana mendung di Kota Mataram tersebut dikhususkan untuk mempertanyakan dan menuntut tindak lanjut berbagai pelanggaran yang dianggap dilakukan oleh pimpinan Bank NTB pada perekrutan pegawai Bank NTB yang dilaksanakan pada 2 hingga 7 Oktober 2009 silam.

Sementara itu artikulasi politik juga dilakukan oleh kalangan komunitas petani. Pada 16 Februari 2010 lalu, ratusan petani tembakau dari Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat, Selasa, mendatangi DPRD NTB memprotes Surat Keputusan Gubernur terkait pembagian cukai tembakau. Syaiful Muslim yang memimpin para pengunjuk rasa, dalam penjagaan ketat aparat kepolisian, diterima Wakil Ketua DPRD NTB H. Lalu Syamsir didampingi Ketua Komisi II H. Husni Jibril. Para pengunjuk rasa menyatakan SK Gubernur NTB KH. M. Zainul Majdi Nomor 577/2009 tentang Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau, tidak adil karena daerah yang bukan penghasil tembakau juga kebagian.

Pembagian dana bagi hasil cukai tembakau masing-masing untuk Provinsi NTB Rp32,81 miliar, Lombok Timur Rp32,86 miliar, Lombok Tengah Rp10,89 miliar, Lombok Barat Rp8,07 miliar, Sumbawa Rp5,55 miliar. Selanjutnya Kabupaten Dompu Rp2,84 miliar, Bima Rp5,62 miliar, Sumbawa Barat Rp 1,32 miliar, Lombok Utara Rp2,79 miliar, Kota Mataram Rp4,85 miliar dan Kota Bima Rp1,73 miliar, total sekitar Rp109,38 miliar. Menurut Syaiful SK Gubernur NTB tersebut dinilai kurang adil karena yang mendapat cukai tembakau adalah petani sehingga harus diberikan kepada petani bukan kepada daerah nonpenghasil tembakau.

Dinamika demokrasi di NTB juga ditandai oleh semakin bertambahnya jumlah organisasi yang peduli terhadap demokrasi. Antara lain Lesa Demarkasi, Lembaga Advokasi Rakyat untuk Demokrasi, Wahana untuk Demokrasi dan Kemanusiaan (Hanadama), INSKRIP, dan LMND. Fokus utama dalam kegiatan yang dilakukan oleh berbagai lembaga tersebut adalah mengawal kepentingan publik dalam berhadapan

dengan pihak pemerintah dan lembaga-lembaga politik formal seperti DPRD, Parpol, dan Ormas keagamaan.

Peningkatan intensitas dan frekuensi artikulasi politik di kota Mataram menunjukkan dinamika demokrasi terus berlangsung. Kecenderungan itu merupakan gejala yang positif sebagai bagian dari proses demokrasi. Menurut politisi PKS, Suryadi Jaya Purnama, bagaimanapun penyelenggaraan pemerintahan di daerah perlu terus dikontrol oleh kelompok-kelompok penekan yang hidup dinamis di masyarakat. Aspirasi politik publik harus dihargai demi tegaknya demokrasi. Oleh karena itu ia berusaha memahami dan mengajak dialog jika terjadi unjuk rasa di gedung DPRD NTB.

Dalam era otonomi daerah, tuntutan masyarakat terhadap pemerintah lokal juga terus meningkat, terutama yang ditujukan pada kualitas pelayanan birokrasi. Oleh karena itu, Wakil Gubernur NTB, Badrul Munir terus meningkatkan agar birokrasi pemerintah terus meningkatkan pelayanan publik sebagai bagian dari percepatan demokratisasi di segala bidang. Jika pelayanan birokrasi kurang baik, maka akan terus menjadi sasaran unjuk rasa dari berbagai kalangan, terutama kelompok yang peduli terhadap kepentingan publik. Badrul mengakui, institusi birokrasi di daerahnya masih sibuk melayani dirinya sendiri dan bukan memberikan pelayanan yang baik kepada publik sebagaimana diamanatkan peraturan perundang-undangan. "Kita harus mengakui bahwa kenyataan selama ini institusi birokrasi masih disibukkan dengan pelayanan internal, sementara pelayanan eksternal belum maksimal," katanya pada acara diskusi sehari "Upaya-Upaya Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan 'Good Local Governance'".

Selanjutnya, Badrul berpendapat bahwa seharusnya di era otonomi daerah ini birokrasi lebih mengedepankan pelayanan eksternal atau pelayanan kepada masyarakat, bukan sibuk melayani dirinya sendiri. "Secara jujur harus diakui bahwa hingga kini kita hanya pintar dan piawai melayani diri sendiri, karena itu institusi birokrasi harus direformasi agar benar-benar berperan dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat," katanya. Badrul mengatakan, kondisi ini akan tercermin dari bagaimana institusi birokrasi menggunakan anggaran yang ada. Jika dana yang dimiliki lebih banyak dialokasikan untuk keperluan internal, seperti perjalanan dinas, maka ini menjadi salah satu indikator belum mengedepankan pelayanan kepada publik. Dia mengatakan, di era otonomi daerah sekarang ini tugas dan tanggung jawab institusi birokrasi semakin berat, dalam kaitan itu aparat di daerah harus berkualitas agar mampu melaksanakan pelayanan kepada masyarakat secara lebih baik dan benar.

H. Penutup

Begitulah serba-serbi dinamika demokrasi di daerah menyusul perubahan konstelasi politik nasional yang meninggalkan sistem otoriteriaian menuju ke sistem pemerintahan demokrasi. Ada daerah yang relatif berhasil dalam memanfaatkan momentum era reformasi sebagai pijakan untuk membangun sistem politik demokratis, seperti Manado, Balikpapan, Surabaya, dan Palembang. Sementara daerah seperti Maluku Utara dan Mataram, relatif tertinggal dalam mendorong ke arah sistem demokrasi. Satu di antara penyebab utama yang menonjol adalah terletak pada komitmen elite politiknya yang masih belum bersedia secara terbuka untuk berdemokrasi karena masih menonjolkan kepentingan politiknya.

Akan tetapi secara keseluruhan, dari data yang diperoleh di daerah-daerah, persoalan demokrasi memang lebih terletak pada level elite, bukan pada level masyarakatnya. Munculnya berbagai persoalan demokrasi, mulai dari anarkisme massa, formalisme Musrenbang, pilihan model pembangunan partisipatif, hingga persoalan masih maraknya korupsi dan intrik politik, semuanya terletak pada elite politik lokal. Artinya, pada level masyarakat bawah sebenarnya tidak terlalu sulit untuk didorong ke arah demokrasi, dan bahkan sejumlah nilai lokal yang bermuatan demokrasi telah dimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.

Oleh karena itu, semuanya sepakat bahwa barangkali memang komitmen elite politik perlu terus dipertanyakan, apakah memang benar-benar bersedia berdemokrasi atau sekadar memenuhi ambisi kekuasaan, sehingga demokrasi menjadi problematik. Dengan kata lain, komitmen elite politik untuk tampil sebagai aktor dan agensi demokrasi harus terus dipertanyakan, karena toh rakyat pada level bawah sudah jauh lebih siap berdemokrasi, tanpa harus berteriak-teriak lantang menganjurkan pentingnya berdemokrasi. Mereka jauh lebih siap menjadi aktor dan agensi demokrasi dan bahkan sekaligus siap membangun sistem pemerintahan demokrasi yang substansial dan terlembagakan.



