

REFORMASI MENUJU LOCAL GOVERNMENT COUNCIL YANG BERKUALITAS (REFORM TOWARD QUALITY OF LOCAL GOVERNMENT COUNCIL)

Amirul Mustofa

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Abstract

Political reform has occurred in Indonesia, namely when the regime transition of power from the old order to new order, and when the transition toward the new order has yet to reform the order form is of very local government councils. Local government councils according to the opinion of the writer has never showed good political performance, they simply just as political actors who seek personal gain or rent seeking, either the status quo as well as rent-seeking hunters. In connection with these conditions the local government councils is a form of democracy at local government level is very importance role in accommodating the aspirations of the community and promote development at the local level. Referring to this idea the authors approach the study of reform as the basic options that can be found those items essential for local government reform towards a quality council. Variables of important reforms that opinion writer are: minimize the number of political parties; amendment to the constitution need to be rethinking; political education to be a prerequisite determination of local government councils; and scope of work development of local government council. Key words: local government councils, policy reform, political parties

Latar Belakang

Wajah *local government council* di Indonesia saat ini, merupakan salah satu hasil reformasi politik yang diikuti oleh perubahan jenis dan jumlah partai politik dalam memainkan peran dan fungsi politiknya di dalam kanca perpolitikan. Secara krolologi reformasi politik di Indonesia telah terjadi dua kali, yakni ketika terjadi peralihan rezim kekuasaan dari orde lama menuju orde baru, dan ketika peralihan orde baru menuju orde reformasi. Reformasi politik semacam ini sebagai akibat pemenuhan kebutuhan elit politik dalam upaya demokratisasi politik¹ dan tuntutan perkembangan peradaban politik masyarakat.

Pada era orde baru, rezim yang sekian lama memegang tampuk kepemimpinan, menurut hemat penulis belum memberikan pembelajaran politik kepada masyarakat dengan baik, justru yang terjadi hanya polesan – polesan politik dari orde sebelumnya seperti dominasi kelompok birokrat dan aristokrat atau *kelompok priyayi* kalau meminjam istilah Geertz (1969) dalam *The Religion of Java*, yang menguasai peran dalam permainan politik dan birokrasi pemerintah.

¹ Demokratisasi politik semacam ini, menurut Feith, Herbert (1964),

Melalui polesan – polesan politik semacam ini, menurut pengamatan Harold Cruch bahwa ”stabilitas politik” yang dibangun di era orde baru dilakukan dengan cara mengkombinasikan *Sistem Patrimonial – Tradisional Jawa Kuno atau Kesultanan* dengan *Sistem Demokrasi*².

Konsekwensi logis dari sistem tersebut, nampak bahwa pola – pola otoriter lebih dominan ketimbang sistem demokrasi. Slogan politik yang lebih sopan untuk mengungkapkan tingkat otoritarian kepemimpinan adalah sistem bapakisme. Sehubungan dengan sistem ini hubungan antara rezim penguasa dengan masyarakat berbentuk hubungan *patron – client*. Sistem pemerintahan yang telah melembaga selama tiga dasawarsa di Indonesia seperti itu, nampak bahwa pembangunan politik ditata sedemikian rupa sehingga kreativitas aktor politik terpasung dengan sendirinya, termasuk di dalamnya perilaku masyarakat, dan kelompok kepentingan, agregasi kepentingan dan kelompok lain ikut merasakan.

Ketika terjadinya, arus demokratisasi di pelbagai negara berkembang dan belahan negara maju, *authoritarianism system* semacam tersebut terpaksa bergeser ke arah sistem yang relatif populis – demokratis. Reformasi politik dan sistem pemerintahan yang terjadi pada akhir tahun 1990-an merupakan momentum penting dalam sejarah perpolitikan di Indonesia dari sistem politik lama menuju sistem pemerintahan yang relatif demokratis.

Realisasi respon pemerintahan terhadap perkembangan ideologis semacam tersebut adalah dibukanya kran demokratisasi pada sistem Pemilihan Umum, termasuk dalam pemilihan Legislatif dan local government council. Namun demikian, khusus sistem demokratisasi Pemilihan Umum Presiden yang berjalan saat ini, ketika diimplementasikan masih menimbulkan problematika. Setidaknya ada 2 (dua) problematika besar kalau dievaluasi, *pertama*, bahwa pemerintah belum menentukan prasyarat yang *valid* dan *realible* serta *sistemik* bagi calon local government council, sehingga calon local government council terpilih belum menunjukkan kinerja yang memuaskan. *Kedua*, partai politik juga tidak menentukan kualitas anggota yang ikut mencalonkan diri dalam lembaga legislatif dan local government council.

Dalam kasus pemilihan umum, masyarakat Indonesia (masyarakat pemilih) sebagian besar hanya mengerti dan memahami persoalan politik dengan setengah – setengah, apalagi memahami dan mengerti persoalan kinerja local government council. Masyarakat Indonesia sebagian besar tidak lebih hanya sekedar mengerti bagaimana menggunakan hak suaranya untuk memilih. Kalau fenomena yang demikian ini dibiarkan, tanpa ada proses pembelajaran politik (*political learning process*), pemenuhan syarat – syarat yang cukup sebelum di dukung oleh masyarakat, maka tidak salah kalau local government council terpilih kurang memenuhi persyaratan dalam mencapai tujuan pemerintah.

Dalam pemilihan local government council, hanya agregasi suara atau agregasi kepentingan kelompok dominan partai politik, dimana agregasi suara

² Lihat Harold Cruch, dalam Macintyre, Andrew, (1990), *Business and Politics in Indonesia*, Allen & Unwin Pty Ltd, Australia.

bisa diakumulasikan oleh partai politik melalui subsidi barang – barang primer atau uang, dengan mengindahkan keunggulan kapasitas calon. Dengan pola – pola yang demikian ini sudah barang tentu demokrasi berjalan pada rel yang salah (*chaos*), sementara prasyarat agar demokrasi bisa berjalan dengan baik dan benar dibutuhkan literasi yang cukup bagi calon pemilih terhadap demokrasi dan politik.

Beberapa local government council yang ada sampai saat ini menurut hemat penulis belum pernah menunjukkan kinerja politik yang baik, mereka semata hanya sebagai pelaku politik yang mencari keuntungan pribadi atau *rent seeking*. *Rent seeking* menurut versi Meltsner (1976)³ terbagi menjadi 2 yakni (1) *status quo*, atau bagaimana seorang pelaku politik berusaha untuk mempertahankan kekuasaannya pada periode ke depan, dan (2) *rente*, atau bagaimana pelaku politik memperbesar kekayaannya secara pribadi. Kecenderungan aktivitas semacam pemberian pendidikan politik terhadap anggotanya dan masyarakat hampir tidak ada. Bahkan diakui atau tidak kalau dikaji lebih jauh banyak pelaku dan pengurus partai politik masih rendah pendidikan politiknya, terutama pengurus – pengurus di tingkat daerah. Yang lebih para lagi adalah partai politik tidak lebih hanya sekedar wadah untuk menampung pengangguran, sehingga para elit politik yang berkecimpung di partai politik hanya untuk mencari kerja. Berdasarkan uraian tersebut, paper ini bertujuan untuk menjawab bagaimana reformasi local government council yang perlu demi menuju local government council yang berkualitas?

Pendekatan Teoritik tentang Reformasi

Reformasi dalam Konteks Administrasi dan Birokrasi

Penggagas awal reformasi dalam disiplin Ilmu Administrasi Publik adalah Woodrow Wilson (1887) sekaligus mereka adalah pakar yang membidani lahirnya Ilmu Administrasi Publik Modern di Amerika Serikat. Bersama itu reformasi yang diusulkan oleh Wilson agar adanya pemisahan (dikotomi) antara administrasi dengan politik. Bagi Wilson, lingkup kerja administrasi publik, berkaitan dengan dua hal utama, yaitu: 1) *What government can properly and successfully do?*; dan 2) *How it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy?*. Bertolak dari gagasan dasar tersebut, Wilson yang penting bagi administrasi publik adalah bagaimana menentukan *to do the right things* dan *to do the things right*. Dengan demikian bahwa kerja administrasi publik untuk government berupaya untuk melakukan perubahan dan inovasi yang berkelanjutan sesuai dengan perkembangan kebutuhan agar dapat dicapai kinerja yang lebih baik.

Beberapa batasan rentang reformasi administrasi, termasuk reformasi birokrasi di segala aspek pemerintahan dirangkum oleh Sofian Effendi⁴, diantaranya adalah bahwa reformasi government adalah: 1) Peningkatan sistemik

³ Lihat konsep rent seeking dalam Meltsner, J., Arnold, (1976), *Policy Analysis in the Bureaucracy*, University of California Press, London – England.

⁴ Sofian Effendi dalam ceramahnya di Badan Diklat Depdagri yang bertemakan *Reentry Workshop Strategic Management of Local Authority*, 21 Juli 2000.

kinerja operasional sektor publik secara terencana (Caiden,1991); 2) Penerapan ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan pembangunan nasional (Lee dan Samonte, 1970); 3). Penggunaan otoritas dan pengaruh secara sengaja dan terencana dalam penerapan cara-cara baru terhadap sistem administrasi sehingga untuk merubah tujuan, struktur dan prosedurnya sehingga meningkat kemampuannya dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan (UNDTTC, 1983); 4) Inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai *social agent* yang lebih efektif, instrumen yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses *nation-building* dan pembangunan (Samonte, 1970 : 5) Upaya untuk mengadakan perubahan besar dalam system birokrasi suatu negeri dengan maksud untuk mengadakan transformasi terhadap praktek-praktek, perilaku, dan struktur yang berlaku (Khan, 1981); 6) Proses yang terencana untuk mengadakan perubahan dalam struktur dan prosedur birokrasi publik, serta sikap dan perilaku para birokrat dalam upaya meningkatkan daya-guna organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan (Quah, 1976).

Sementara bahwa reformasi administrasi, menurut Esman (1991)⁵ disebut dengan *administrative development* dan *administrative reform*.Keduanya konsep tersebut bermakna perubahan ke arah perbaikan, tetapi langkah – langkah yang ditempuhnya dilakukan dari titik yang berbeda.*Administrative development* dimulai dari kondisi yang amat buruk, dalam arti bahwa pelaksanaan reformasi administrasi baru dilakukan manakala kondisi birokrasi sudah mengalami titik jenuh atau kondisi yang kurang berkembang. Sementara *administrative reform* bermakna bahwa perbaikan – perbaikan birokrasi tidak perlu dilakukan dengan kondisi yang buruk tetapi reformasi birokrasi perlu dilakukan setiap saat dan dengan waktu yang diprogramkan secara periodik. Perbaikan akan perubahan semacam ini dilakukan demi untuk menyesuaikan dengan perkembangan – perkembangan ilmu dan teknologi serta kebutuhan publik yang berpengaruh positif terhadap kinerja intern pemerintah.

Pemahaman reformasi administrasi cenderung memperhatikan aspek pengelolaan sumberdaya, dan atau tidak hanya organisasinya. Karena itu Fred W. Riggs yang dikutip oleh M. Irfan(1998)⁶, mengatakan bahwa *administrative reform* diupayakan “untuk peningkatan kebertanggung jawaban” dalam hal bagaimana sumberdaya instrumental di mobilisasi untuk mencapai tujuan. Karena itu, *administrative reform* diarahkan pada upaya untuk melakukan perubahan “*structural*” dan “*performance*”.Perubahan struktural diarahkan pada kecenderungan peran-peran yang semakin terspesialisasikan atau profesional dan pembagian pekerjaan yang semakin rinci.Sedangkan perubahan *performace* (kinerja) diarahkan pada kerjasama dan *team work*, yang tidak hanya menekankan pada kinerja seseorang atau unit kerja tetapi kinerja organisasi secara

⁵ Lihat Esman, J., Milton, (1991), *Management Dimension of Development: Perspective and Strategies*, Kumarian Press Library, USA.

⁶ M. Irfan, Islamy, (1998), *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang

keseluruhan. Ukuran keberhasilan kinerja menurutnya adalah efektifitas (seberapa besar sasaran telah dicapai) dan efisiensi (seberapa hemat hasil yang dicapai dibanding dengan biaya dan usaha yang dikeluarkan).

Diantara sumberdaya yang penting dalam reformasi sebagaimana dimaksud adalah sumberdaya aparatur pemerintah. Karena itu sumberdaya aparatur pemerintahan dalam reformasi ini khususnya di Pemerintah Daerah harus memiliki kompetensi dan profesionalisme dalam menjalankan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab yang diembankan kepadanya. Sehubungan dengan itu, ditegaskan oleh Grindle dan Edward III bahwa sumberdaya aparatur pemerintah merupakan salah satu sumberdaya (*resources*) yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan Edward III (1980, 53)⁷ menegaskan bahwa *probably the most essential resources in implementing policy is staff* (sangat mungkin bahwa pemegang esensi dari implemtasi kebijakan adalah para staf atau pelaksana kebijakan).

Dengan pernyataan tersebut bahwa kendatipun kebijakan pemerintah telah ditentukan secara jelas dan ditransformasikan dengan tepat, manakala sumberdaya aparatur pemerintah terbatas baik dari jumlah (kuantitas) maupun kualitas (keahlian), pelaksanaan kebijakan tidak akan mencapai performa yang efektif. Agar supaya diperoleh pelaksanaan pemerintah yang efektif dalam menerapkan beberapa kebijakan, *it is not enough for there to be an equate number of implementers to carry out a policy. Implementors must possess the skill necessary for the job at hand* (Edward III, 1980: 61)⁸. (tidak hanya mengandalkan banyaknya sumberdaya aparatur pemerintah, tetapi sumberdaya aparatur pemerintah tersebut harus memiliki ketrampilan yang memadai dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, tanggung jawabnya).

Pada sisi lain bahwa reformasi administrasi juga disamakan dengan perubahan administrasi dalam bentuk proses rasionalisasi. *“to some modern advocate, administrative reform is synonymous with rationalizing process the commenced with bureaucratic revolution in the absolutist”* (beberapa ahli administrasi modern, menyamakan reformasi administrasi dengan proses rasionalisasi di dalam revolusi birokrasi) (Caiden, 1969 dikutip Widodo (2007: 130)⁹. Selanjutnya dikatakan oleh Joko Widodo bahwa proses reformasi menggambarkan sebuah proses pada praktik – praktik administrasi, pengorganisasian, prosedur, dan proses, yang kesemuanya merupakan dasar dari kegiatan administrasi dalam sebuah organisasi.

Gagasan reformasi tersebut, kemudian berjalan terus seiring dengan perkembangan paradigma ilmu administrasi. Perspektif reformasi administrasi tersebut mengimplikasikan bahwa administrasi publik menaruh perhatian pada pelayanan kepada masyarakat melalui badan-badan publik yang terstruktur secara hirarkis dengan pengawasan yang ketat dari struktur organisasi administrasi

⁷ Edward III, George, C., (1980), *Implementing Public Policy*, Congressional Quartley Inc., Washington, hal 61

⁸ Ibid.

⁹ Widodo, Joko, (2007), *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, edisi ke-3, Bayumedia, Malang, hal 130

publik. Melalui mekanisme tersebut pelayanan publik lebih merupakan barang jadi yang tidak dapat ditawar-tawar lagi oleh publik.

Perkembangan kedua, bahwa birokrasi melibatkan pihak swasta dan masyarakat dalam penyediaan barang dan jasa (*public goods*). Lahirnya perspektif ini, karena para pakar di bidang birokrasi menyadari bahwa banyak kelemahan perspektif sebelumnya, karena kinerja birokrasi dianggap terlalu kaku, tertutup dan membatasi keterlibatan masyarakat dalam proses pelayanan dan pemerintahan. Karena itu kemudian dikembangkan perspektif baru yang diberi nama "*New Public Management*". Perspektif kedua ini mencoba mengadopsi cara-cara (pendekatan) swasta (bisnis). Gagasan utamanya adalah bahwa kinerja birokrasi akan dapat lebih ditingkatkan efektivitas dan efisiensinya jika pendekatan administrasi publik mengadopsi pendekatan yang lazim digunakan oleh sektor bisnis, dimana para manajer diberi kebebasan untuk memanaj dan berkreasi. Perkembangan ini mendapat perhatian dan sambutan yang antusias dari beberapa negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Negara-negara tersebut tercatat paling bersemangat mempraktikkan administrasi publik dan pelayanan publik dengan pendekatan *New Public Management (NPM)*.

Gerakan pembaharuan administrasi publik generasi kedua, yang mengusung konsep "*privatisasi*" ke dalam sektor publik ini, mengadopsi terminologi dan mekanisme "*pasar*" dalam pemerintahan. Hubungan antara badan-badan publik dengan masyarakat (publik) dipandang sebagai hubungan antara perusahaan dengan pelanggannya dalam transaksi jual beli. Karya-karya akademik yang menandai perkembangan administrasi publik ke perspektif *NPM* ini bermunculan pada sekitar tahun 1990 hingga tahun 2000 dan menjadi referensi di banyak negara, misalnya; "*Privatization*" yang ditulis Flynn pada tahun 1990; "*Reinventing Government*" yang ditulis oleh David Osborne & Ted Gaebler pada tahun 1992; dan "*Privatization and Public-Private Partnerships*" yang ditulis oleh E.S. Savas pada tahun 2000.

Dari beberapa karya akademik tersebut ada satu karya akademik yang pengaruhnya sangat spektakuler, yaitu karya Osborne dan Gaebler (1992)¹⁰, bukan saja karena pemikiran mereka yang mendapat sambutan sangat antusias di negaranya, yaitu Amerika Serikat, tetapi juga karena keberaniannya dalam membongkar kekakuan administrasi publik klasik. Prinsip-prinsip dasar yang dikembangkan oleh Osborne dan Gaebler meliputi 10 hal, yang dalam penelitian ini diterjemahkan secara bebas oleh peneliti sebagai berikut: (i) pemerintah yang baik bersifat katalis, yaitu lebih bersifat mengarahkan daripada mengayuh; (ii) pemerintah itu milik masyarakat, karena itu pemerintah harus lebih berfungsi sebagai pemberi wewenang daripada melayani; (iii) pemerintah yang baik berwawasan kompetitif, yaitu menciptakan persaingan dalam pemberian pelayanan; (iv) pemerintah harus digerakkan oleh misi: mentransformasikan

¹⁰Lihat Osborne, David dan Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA.

organisasi-organisasi yang digerakkan oleh peraturan; (v) pemerintah berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan membiayai masukan; (vi) pemerintah yang baik adalah yang berorientasi pada pelanggan, yaitu memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi; (vii) pemerintah yang baik adalah pemerintah yang digerakkan oleh semangat wirausaha, yaitu menghasilkan daripada membelanjakan; (viii) pemerintah harus bertindak antisipatif, yaitu selalu berusaha mencegah daripada mengobati; (ix) pemerintah yang baik adalah pemerintah yang didesentralisasikan, yakni dari sistem hirarki menuju partisipasi dan tim kerja; dan (x) pemerintah harus berorientasi pasar, yakni mempercepat perubahan melalui pasar.

Perspektif NPM dengan demikian tidak saja berusaha untuk memperbaiki kelemahan dan kekakuan administrasi publik, sebagaimana digagas oleh perspektif *old public administration*, tetapi lebih dari itu, perspektif ini juga mengembangkan teknik-teknik baru dalam administrasi publik yang lebih riil dan kongkrit, serta penajaman nilai-nilai dasar administrasi publik pada produktivitas, rasionalitas, efisiensi, dan bisnis. Implikasinya adalah, bahwa semua kinerja birokrasi dilakukan dengan transparan, terbuka, berorientasi pada pelanggan (warga negara), dan antisipatif, sehingga kualitas pelayanan kepada publik dapat memberikan kepuasan warga masyarakat.

Pada perkembangan terakhir pada tahun 2003, ternyata para pakar administrasi publik masih belum puas dengan gagasan yang dilontarkan oleh perspektif NPM. Mereka melakukan serangkaian kajian untuk menyempurnakan administrasi publik ke arah yang lebih kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang bebas korupsi. Menurut para ahli di bidang administrasi sebagian tidak setuju dengan perspektif NPM karena terlampau dominan menggunakan domain bisnis ke dalam nilai-nilai administrasi publik, sehingga sulit dibedakan antara nilai-nilai bisnis dengan nilai-nilai publik, kepentingan bisnis dengan kepentingan publik, keterbukaan transaksi bisnis dengan demokrasi. Padahal hal-hal hakekat kinerja dan orientasi dari orientasi organisasi bisnis dan organisasi pemerintah ada sejumlah perbedaan. Misalnya, kepentingan publik bukanlah kepentingan bisnis dan karenanya pelayanan kepentingan publik kepada masyarakat tidak dapat begitu saja dilaksanakan melalui cara-cara bisnis. Pemikiran-pemikiran dan gagasan-gagasan brilian mereka menelorkan perspektif baru dalam administrasi publik yang kini populer dengan sebutan *New Public Service (NPS)*.

Menandai lahirnya perspektif baru ini, Denhardt & Denhardt menyatakan bahwa perspektif NPS merupakan serangkaian idea tentang peran administrasi publik dalam sistem pemerintahan yang menempatkan pelayanan publik, pemerintahan yang demokratis, dan perjanjian warga negara sebagai hal yang penting. Denhardt dan Denhardt dalam bukunya *The New Public Service: Serving, Not Steering* menyatakan bahwa *The New Public Service* sebenarnya merupakan "a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center" (Denhardt and Denhardt: 2003). Dalam pandangan *New Public Service*, administrator publik wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) di dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan

umum lainnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, pelayanan public yang lebih berkualitas sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Reformasi Dalam Konteks Evaluasi Terhadap Implementasi Kebijakan Di Local Government Council

Untuk meningkatkan performa implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh local government council perlu dilakukan penguatan-penguatan sumberdaya. Penguatan sumberdaya menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002)¹¹, sangat penting ketika saat melakukan evaluasi terhadap *policy implementation* dari *policy formulation* yang ditetapkan. Dalam *policy implementation* membutuhkan *emphasis on strategis task*, dan pada saat pelaksanaan kegiatan atau *project implementation* dibutuhkan *emphasis on operating task*. Kedua penguatan tersebut dideskripsikan ke dalam *continuum of implementation task function*, sebagaimana pada table 1.

Menurut table 1, pendiskripsian tentang penekanan pada implementasi kebijakan pada tujuan strategi dalam garis kontinum. Selanjutnya dia juga mengungkapkan proyek-proyek kegiatan dan manajemen program di Jerman perlu dituangkan dalam kebijakan, sebagai salah satu komponen spesifik yang menjadi tujuan dari kegiatan. Reformasi yang harus dilakukan pada ke-6 strategi yang penting diantaranya adalah:

Table 1: Continuum Of Implementation Task Function

Policy Implementation	Program Implementation	Project Implementation
Emphasis on strategis task	←————→	Emphasis on operating task
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimation 	<ul style="list-style-type: none"> • Program design 	<ul style="list-style-type: none"> • Clear objective
<ul style="list-style-type: none"> • Constituency building 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacity building for implementor 	<ul style="list-style-type: none"> • Defineds role and responsibilities
<ul style="list-style-type: none"> • Resource acummodation 	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration with multiple group and organizatios 	<ul style="list-style-type: none"> • Plans/schedule
<ul style="list-style-type: none"> • Organization design and modification 	<ul style="list-style-type: none"> • Expending reseources and support 	<ul style="list-style-type: none"> • Rewards and sanctions
<ul style="list-style-type: none"> • Mobilizing resources and actions 	<ul style="list-style-type: none"> • Active leadership 	<ul style="list-style-type: none"> • Feedback /adaptations mechanisms
<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring progress 		

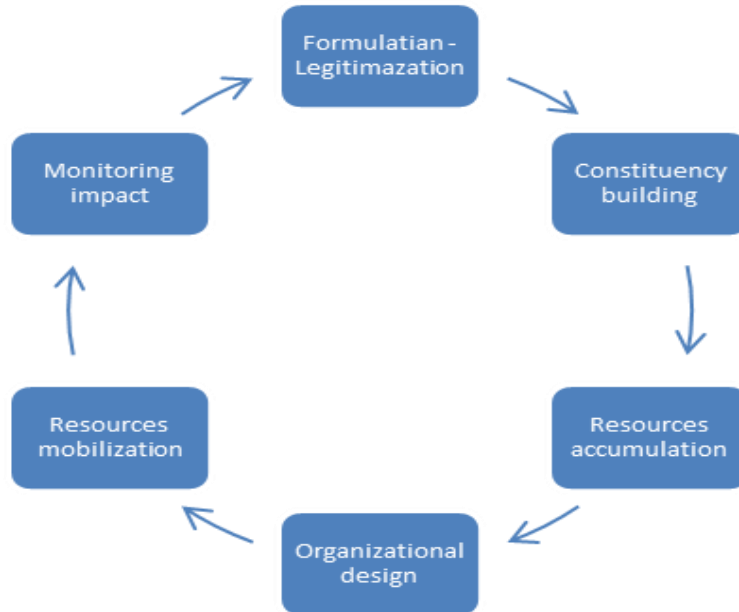
Sumber: Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Cuntries*, Kumarian Press, hal.25

¹¹Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Cuntries*, Kumarian Press, hal.25

- 1) Pada saat melakukan pembangunan di tingkat konstituen (*constituency building*), *reform must be marketed and promoted* (reformasi perlu untuk dipasarkan dan dipromosikan).
- 2) *Resources accommodation* (akomodasi sumberdaya), dalam implementasi diantaranya adalah manusia, teknikal, material, dan finansial yang perlu diupayakan dan dialokasikan.
- 3) *Organization design and modification. An introduction of new task and objectives accompanying policy reform will likely cause modifications in the implementing organizations* (pengenalan tentang kegiatan dan tujuan dari policy reform perlu dimodifikasi pada saat pengorganisasian implementasi). Hal ini dilakukan karena pada saat ini diperlukan modifikasi kepentingan dari beberapa stakeholder. Reformasi menyangkut beberapa kepentingan pada lingkup yang berbeda. Reformasi pada tingkat pelaksanaan memperhatikan kondisi dan kepentingan eksternal organisasi dan bekerjasama, serta berkomunikasi dengan stakeholder eksternal organisasi yang terkait dengan kebijakan ini.
- 4) *Mobilizing resources and actions* (mobilisasi sumberdaya dan kegiatan). Mobilisasi sumberdaya, dalam reformasi dilakukan di saat perumusan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Termasuk di dalamnya mengklarifikasi target dan standar kinerja yang ditentukan, dan mengendalikan aktivitas.
- 5) Yang tidak kalah pentingnya dalam reformasi kebijakan harus selalu dilakukan pemantauan capaian (*monitoring progress*), dengan demikian akan diketahui keberhasilan dan ektidak berhasilan. Reformasi kebijakan selalu memunculkan dampak (*benefit and impact*) yang perlu diketahui secepatnya, karena itu monitoring merupakan kegiatan yang penting.
- 6) Kesemua rangkaian dalam reformasi tersebut, menjadi perhatian yang penting di setiap tahapan, karena antara tahapan-tahapan menjadi satu kesatuan yang perlu diperhatikan dalam rangka mencapai keberhasilan reformasi. Sehubungan dengan maksud untuk menjaga keberhasilan reformasi diperlukan monitoring secara kontinyu untuk memahami progress yang dicapai

Bagi Brinkerhoff dan Crosby sendiri, reformasi kebijakan digambarkan sebagai kegiatan yang berkesinambungan. Brinkerhoff dan Crosby mengilustrasikan kesinambungan kegiatan reformasi sebagaimana bagan-1 berikut:

Bagan 1: Sequencing and The Policy Implementation Tasks



Sumber: Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Countries*, Kumarian Press, hal.32

Pada saat melaksanakan kegiatan Brinkerhoff dan Crosby menjelaskan lebih rinci tentang apa dan bagaimana reformasi yang harus dilakukan. Mereka membagi ke dalam 3 bagian kegiatan yang perlu dilakukan pada saat implementasi reformasi kebijakan, yakni: *implementation task, task implementation strategies, task implementations mechanisms and tools*. Untuk dua kegiatan, yakni: *task implementation strategies, task implementations mechanisms and tools* memiliki indicator yang lebih lengkap sebagaimana pada table-2

Table-2: Implementation Tasks, Strategies, Mechanism

Implementation Tasks	Tasks Implementation Strategies	Tasks Implementation Mechanisms and Tools
Creating legitimacy	<ul style="list-style-type: none"> • Raising awareness, questioning the status quo • Identifying policy reform champions • Creating new forums for policy discussion • Creating of bridging mechanism • Developing convening authority 	<ul style="list-style-type: none"> • Policy dialogue workshops • Public-private forums • Stakeholders workshops • Task forces • Blue ribbons committees
Building constituencies	<ul style="list-style-type: none"> • Supporting policy champions • Identifying and mobilizing key stakeholders • Marketing, bargaining and building coalitions 	<ul style="list-style-type: none"> • Stakeholders analysis • Political mapping • Policy network analysis and mapping • Lobbying and advocacy

Implementation Tasks	Tasks Implementation Strategies	Tasks Implementation Mechanisms and Tools
	<ul style="list-style-type: none"> • Dealing with realities of opposition • Mobilizations or under-organizations stakeholders or beneficiaries 	<ul style="list-style-type: none"> • Negotiated rule making • Association development
Accumulating resources	<ul style="list-style-type: none"> • Identifying and obtaining seed and bridge financing from internal-external sources • Negotiating with finance and budget authorities for larger share and resources • Development of partnership – exchange with other agencies, Ngo’s, community groups • Creation and installation of new capacities • Upgrading human resources 	<ul style="list-style-type: none"> • Lobbying with external donors • Public finance reviews • Transparent, accessible budget processes • Lobbying – bargaining • Identifying new skills and developing training programs for new skills
Modifying organizational structures	<ul style="list-style-type: none"> • Fitting new missions to old organizations or creating new organizations • Building implementations capacity • Developing boundary-spanning links • Fostering networks and partnerships • Enhancing cooperation and coordination among implementing agencies 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizational diagnostics (SWOT) analysis • Organizational retooling, reengineering • Creation of ad hoc task forces and cross-ministerial commissions • Policy coordination, management units • Public – private partnership
Mobilizing resources and actions	<ul style="list-style-type: none"> • Developing concrete plans, performance expectations, and accountability creating and carrying out double activities • Identifying, creating, and/or altering incentives • Dealing with resistance and conflict • Governing the coalitions and achieving compliance • Recognizing the importance of and mobilizing actions for early success • Communicating success stories 	<ul style="list-style-type: none"> • Creation and implementations of participatory planning process • Joint problem solving workshop • Utilizations of multi party actions plans • Innovative dispute resolution mechanism • Creation of rewards system for performance and connections for under-performance
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Positioning monitoring in the policy 	<ul style="list-style-type: none"> • Cross-agency monitoring

Implementation Tasks	Tasks Implementation Strategies	Tasks Implementation Mechanisms and Tools
impact	and political arenas <ul style="list-style-type: none"> • Creating and positioning analytic capacity • Linking learning and operations • Establishing realistic performance standards and milestones • Establishing managerial mechanism for applications of lessons learned 	units <ul style="list-style-type: none"> • Citizen overnight panels, public hearing • Regularized performance review for implementing agencies • International monitoring groups • Policy impact evaluation • Civil society watchdogs, service delivery satisfactions surveys

Sumber: Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Countries*, Kumarian Press, hal.36-37

Merujuk pada table yang diketengahkan oleh Brinkerhoff dan Crosby tersebut, sesungguhnya dapat digunakan sebagai rujukan menjadi skenario reformasi kebijakan di local government council di Indonesia. Pada intinya penjabaran tentang variable reformasi kebijakan untuk defable di Indonesia, terutama ketika kebijakan tersebut dijabarkan dari peraturan perundangan kedalam program kegiatan. Dalam table tersebut nampak jelas penjabaran dari variable implementasi sebanyak 6, yakni: *creating legitimacy, building constituencies, accumulating resources, modifying organizational structures, mobilizing resources and actions, monitoring impact*. Penjabaran keenam variable implementasi tersebut yang penting dibagi menjadi dua bagian yakni strategi implementasi kegiatan, dan mekanisme dan sarana dalam implementasi kegiatan.

Faktor Penentu Reformasi Menuju Kualitas Local Government Council

Local government council¹² dalam pemerintahan lokal merupakan wujud fisik dari demokrasi di tingkat *grass-root* sebagaimana yang digagas oleh pioneer kenegaraan seperti Jefferson dan Gandhi. Seiring dengan itu dilengkapi organ pemerintah lokal dan pembagian kewenangan (*share authority*) antara birokrasi lokal dengan local government council. Karenanya, peran local government council sangat penting dalam pemerintahan lokal dan merupakan bagian integral dari Pemerintah lokal yang tak terpisahkan.

Terjadinya evolusi local government council di beberapa negara, merupakan hal yang wajar dalam rangka membangun *local self-governing institution*. Sehubungan dengan itu kendati konsep ini sudah berkembang cukup

¹² Muttalib dan Akbar Ali Khan (1982), *Theory of Local Government*, Sterling Publisher; hal 116

lama, tetapi masih menjadi urgent dan relevan dengan kepentingan Negara di era modern. Di beberapa Negara umur local government council terkadang lebih tua dengan demokrasi nasional seperti di India dan sebaliknya umur local government council bisa saja lahir setelah demokrasi tingkat nasional seperti di United Kingdom. Bahkan di beberapa lainnya demokrasi local government council dan demokrasi nasional berkembang secara simultan.

Dalam pemerintahan lokal, sumberdaya manusia dari local government council bertugas untuk memberikan advis ke pemegang kedaulatan, atau beberapa bentuk penguasa lainnya. Sebagai badan representatif yang dipilih atas dasar kepercayaan orang dewasa, lembaga ini harus menjadi *sine qua non of democracy (qualification that cannot be done without democracy)*. Dengan mempertimbangkan terminologi generik dalam *democratic polity*, lembaga ini terbentuk di semua level, nasional, negara bagian dan lokal, meski dengan menggunakan terminologi yang berbeda, seperti Local government council atau Kongres di level nasional, Majelis di level negara bagian, dan Dewan di level lokal. Apapun terminologinya, lembaga ini adalah organ representatif utama yang menjalankan fungsi sangat penting di semua level dan semua yurisdiksi dalam melakukan musyawarah dan memutuskan kebijakan, dengan mengadopsi kepentingan, baik dari legislatif, administratif atau finansial, dan menggerakkan aparatur administratif.

Kedekatan local government council dengan masyarakat, menyebabkan lembaga ini menjadi paling penting perannya. Lebih dari itu, tidak ada level local government council yang mengeliminasi aliansi (peminggiran) antara administrasi dan rakyat sebagai demokrasi di level *grass-roots*. Untuk bisa menampung aspirasi masyarakat di tingkat *grass-roots*, dibutuhkan local government council yang berkualitas, dalam artian mampu untuk menjembatani kepentingan masyarakat dan mengejawantakan kepentingan negara. Faktor penentu kualitas local government council, menurut hemat penulis ditentukan oleh dua faktor, yakni: besarnya ukuran local government council, jumlah partai politik, dan kinerja yang dicapai oleh local government council.

Secara teoritik, ukuran besaran local government council menurut Muttalib dan Ali Akbar Khan (1982)¹³ ditentukan oleh: jumlah pemukiman manusia, dan distribusi geografik. Dengan demikian dijelaskan oleh Muttalib dan Ali Akbar Khan (1982) wajar kalau dalam kota besar memiliki local government council yang lebih besar. Namun demikian, kota yang memiliki beberapa karakteristik unik seperti: etnisnya heterogen, banyak kelompok religious atau jumlah linguistik, sejarah dan tradisi yang kuat. Sehubungan dengan itu local government council diharapkan dibentuknya dalam jumlah yang besar dalam rangka untuk mengakomodasikan sejumlah kepentingan yang variatif.

Ukuran local government council juga bisa berbeda menurut populasi di unit Pemerintah Lokal atau perannya dalam struktur Pemerintah Lokal. Besar atau kecilnya badan bisa mempengaruhi karakter perwakilan dan efektivitas deliberasi local government council. Pertanyaan selanjutnya adalah berapa ukuran ideal

¹³ *Ibid.* hal 117

local government council?.Muttalib dan Akbar Ali Khan (1982)¹⁴ menjawab dengan menilai 3 faktor: representativitas dan kualitas keanggotaan, perencanaan dan administrasi, dan tanggungjawab.

Pertama, Representativitas dan partisipasi rakyat membentuk local government council yang besar, karena banyak kepentingan.Karenanya seperti contoh *city council* harus memberikan perwakilan sebanyak mungkin kepentingan.Semakin kecilnya local government council atau bahkan penghapusan institusi ini bisa menimbulkan kurangnya kepercayaan atau konfidensi masyarakat terhadap local government council.Peningkatan dalam rasio local government council terhadap populasi akan membuat Pemerintah Lokal menjadi semakin representatif dan dekat dengan rakyat.

Namun demikian yang perlu dipahami adalah bahwa konfidensi bisa dibentuk dengan membuat provisi tentang penggunaan alat demokratik lain seperti referendum, inisiatif dan recall, yang bisa digunakan di beberapa yurisdiksi lokal. Pada sisi lain, di beberapa unit lokal dengan local government council besar, banyak kerja diberikan atau didelegasikan ke badan lain. Agar efektif, local government council besar harus menggunakan organ eksekutif lokal atau komite council, atau keduanya. Hal ini merupakan pembagian kekuasaan ke badan yang bertanggungjawab yang tidak langsung ke rakyat.Dari semua yang dikatakan dan dilakukan, ukuran bisa menjadi faktor penentuan karakter representatif sebuah local government council. Yang tidak kalah pentingnya adalah metode seleksi terhadap kualitas anggota local government council.

Terkait dengan kajian ini, manakala pemerintah lokal berkeinginan untuk membentuk local government council yang berkualitas, local government council yang kecil menjadi pilihan. Bila local government council besar, dengan anggota yang relative besar menyebabkan masing-masing anggota mendapatkan andil kecil dan kualitas anggota kurang menjadi perhatian.Yang tidak kalah pentingnya bahwa anggota local government council yang kualitas dan penuh inisiatif cenderung low-profile dan tidak suka menerima segmen kerja yang kecil. Bila dalam local government council dipenuhi oleh orang-orang yang berkualitas maka secara lembaga akan tercipta performa yang berkualitas dan setiap anggota dalam proses pembuatan keputusan dipastikan meberikan kualitas ide yang signifikan dan keoutusannya berbobot. Selain itu, ukuran local government council yang kecil dapat meningkatkan peluang untuk pertimbangan efisien dan efektif, dan keputusan isu lokal.

Kedua, Perencanaan dan administrasi adalah faktor yang mendorong dibentuknya sebuah local government council kecil. Perencanaan pemerintah lokal dalam membuat perencanaan dan administrasi yang baik, menjadi pertimbangan penting.Sebagai missal dalam membuat perencanaan: pembuatan jalan, konstruksi bangunan, dan penyediaan fasilitas publik adalah program yang urgen dan bukanlah tugas sederhana yang bisa dijalankan dalam sebuah cara yang sembarangan. Karenanya dalam kaitan ini dibutuhkan organisasi dan manajemen yang baik, supervisi efektif dan koordinasi.Sudah barang tentu untuk membuat

¹⁴ *Ibid.* hal 118

perencanaan yang berkualitas dibutuhkan tenaga local government council yang berkualitas dengan penuh tanggung jawab.

Ketiga, bahwa yang menentukan ukuran council adalah tanggungjawab. Ini mengarah pada sebuah local government council kecil dengan tiga dalih: a).penyaluran *public interest* di mata anggota local government council menjadi mudah; b) visibilitas kerja anggota juga bertambah; dan c), akses mudah ke anggota oleh para pemilih. Karena itu, responsivitas, visibilitas dan aksesibilitas adalah tiga bagian tanggungjawab yang mendukung proposisi sebuah local government council dengan ukuran kecil.

Ketiga alat analisis faktor tersebut berawal dari pemikiran faktual bahwa ketika politik mengandalkan komunikasi personal langsung, maka penting untuk memiliki rasio anggota local government council terhadap rakyat yang tinggi. Tapi seiring berkembangnya teknik komunikasi massa, terkadang kebutuhan ini tidak begitu penting. Secara keseluruhan, prinsip yang diterima umum adalah bahwa local government council haruslah badan yang cukup kecil untuk mendiskusikan urusan lokal tanpa adanya gangguan dari anggota yang kurang memiliki kompetensi yang cukup.

REFORMASI LOCAL GOVERNMENT COUNCIL DI INDONESIA

Dengan memahami konsep reformasi administrasi yang telah diungkapkan di atas jelas bahwa local government council di Indonesia telah terjadi reformasi, baik mulai orde lama, orde baru dan orde reformasi. Namun demikian, pasang surut jumlah partai yang diikuti oleh kebijakan di bidang politik akan menentukan besaran dan kualitas local government council. Dalam upaya itu pemerintah di beberapa orde telah membuat kebijakan yang berlainan, sebagai dampak dari sejumlah tuntutan internal, termasuk dalam memahami konteks perkembangan eksternal. Saat ini dengan adanya perubahan semacam ini bukan menjadikan local government council semakin ramping atau ukurannya kecil dengan diisi oleh anggota yang berkualitas, tetapi diisi oleh anggota yang kurang berkualitas. Karenanya perlu adanya reformasi atau perubahan yang mendasar dalam menuju local government council yang berkualitas. Beberapa poin penting untuk reformasi adalah:

1. Memperkecil jumlah partai politik

Dengan jumlah partai politik yang besar akan cenderung menentukan calon anggota local government council semakin berkualitas, karena semua calon local government council sudah terseleksi di tingkat partai. Namun itu tidak dapat dilakukan karena dengan adanya reformasi 1997, seola pemerintah memberikan peluang partai politik menjadi tumbuh subur, sementara kualitas anggota tidak menjadi perhatian.

Sejarah membuktikan bahwa evolusi partai politik di Indonesia, bermula sejak 1955 (ketika pertama kalinya Indonesia menyelenggarakan pemilu). Pada 1955, peserta pemilu mencapai 172 partai dan *colorful*. Kendati banyaknya partai merupakan salah satu pelembagaan politik yang demokratik, tetapi rakyat saat itu tidak mendapatkan manfaat berarti dari begitu banyaknya jumlah partai politik. Akhirnya muncul suatu kesadaran bahwa semakin banyak partai politik berakibat menjadi tidak produktifnya kehidupan

politik. Terlebih ketika para politikus dilanda kemandulan peran dalam hal mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan politik masyarakat.

Pada 1971, jumlah peserta pemilu diskenariokan menciut secara drastis menjadi 10 partai. Pada perkembangan selanjutnya era Orde Baru, Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 sungguh-sungguh diwarnai oleh penciutan secara lebih dramatis jumlah partai politik. Selama kurun waktu itu, pemilu hanya mencakup tiga partai politik. Dengan demikian, multipartai tidak paralel dengan kemajemukan Indonesia dalam banyak aspek dan dimensi. Karenanya, sangat bisa dimengerti jika kemudian rezim Orde Baru begitu terobsesi untuk mengakhiri polarisasi politik yang bermula dari terlampau banyaknya jumlah parpol.

Pada era reformasi, jumlah peserta pemilu kembali melonjak drastis. Pada 1999, misalnya, peserta pemilu mencakup 48 partai politik. Karena kenyataan itu, muncul kehendak umum untuk menciutkan jumlah partai--kurang lebih seperti pada era Orde Baru--saat berlangsung Pemilu 2004. Maka, bukan hal kebetulan jika Pemilu 2004 ditandai oleh keterlibatan 24 partai sebagai kontestan. Sebuah jumlah yang lebih kecil daripada Pemilu 1999. Anehnya, jumlah partai peserta Pemilu 2009 lebih besar daripada Pemilu 2004. Bila demikian, Pemilu 2009 tak lebih baik daripada Pemilu 2004.

Pertanyaannya kemudian, adalah bagaimana masa depan sistem politik di Indonesia akibat reformasi? Untuk menjawab pertanyaan itu, ada tiga jawaban dan gambaran yang mendasar. *Pertama*, Pemilu 2009 ditafsirkan sebagai trase politik bagi para jenderal militer Orde Baru untuk turut serta merebut kekuasaan politik. Inilah perebutan kekuasaan yang tak dilakukan melalui *bullet*, tetapi melalui *ballot*. Misal, terdapat informasi tentang Partai Tiga Jenderal Diloloskan. Informasi ini berbicara tentang Trio Jenderal Orde Baru, yaitu Wiranto, Prabowo Subianto, dan Sutiyoso, yang sama-sama bakal tampil mewarnai pertarungan Pemilu 2009. Pertarungan demikian, karena partai mereka (Hanura, Gerindra, dan Partai Indonesia Sejahtera) dinyatakan KPU lolos verifikasi. Informasi ini seakan hendak menegaskan satu hal bahwa satu dekade setelah perguliran reformasi, kehadiran para jenderal di kancah politik diabsahkan melalui eksistensi partai politik yang dirancang khusus mendukung mereka.

Kedua, Pemilu 2009 jelas secara eksplisit bahwa pesta demokrasi yang takkan mungkin mampu mengusung agenda transformasi politik. Sebagai misal bahwa ada *headline media* yang bertajuk '34 Parpol di Pemilu 2009', media lain berbicara tentang kinerja KPU yang memprihatinkan. Media ini merasa perlu memajang komentar kritis pengamat politik. Fokusnya menggugat jumlah parpol dalam Pemilu 2009, mengapa lebih besar daripada jumlah parpol peserta Pemilu 2004. Merujuk pada *headline* ini mengingatkan bangsa ini bahwa seluruh parpol peserta Pemilu 2009 tak memiliki perbedaan secara signifikan dalam hal program dan ideologi politik. Bangsa ini malah dihadapkan dengan kehadiran begitu banyak parpol yang *sami mawon* satu sama lain. Dampaknya, tak ada kejelasan klarifikasi, apakah kebijakan ekonomi parpol peserta Pemilu 2008 berpihak pada fundamentalisme pasar

seperti ala Hayekian, yang cenderung patuh pada intervensi pasar ala Keynesian atau berkiblat pada perilaku pasar ala Kahnemanian. Dengan sendirinya, segenap parpol hanya hadir untuk '*mengambil dari kekuasaan atas negara*' dan bukan '*memberi pada kekuasaan atas negara*'.

Ketiga, Pemilu 2009 ditengarai oleh para pakar sudah diseret KPU ke dalam problematik *empirisme naif*. Karenanya penyederhanaan partai politik dengan harapan untuk meningkatkan kualitas anggota peserta pemilu dan nantinya juga akan berdampak pada kualitas local government council bisa dikatakan gagal dan bahkan perjuangan partai politik menuju arah politik tanpa arah. Kemunculan narasi kalimat ini sepenuhnya dilatarbelakangi kenyataan lebih banyaknya jumlah partai peserta Pemilu 2009 jika dibandingkan dengan Pemilu 2004. Padahal menurut hemat penulis, penyederhanaan partai sesungguhnya bertujuan memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Sementara, '*Multipartai akan menjadi problematik*'. Dalam arti bahwa, semakin banyak partai politik akan menimbulkan semakin banyak masalah. Pada sisi lain dapat diasumsikan bahwa kekuasaan eksekutif mustahil akan berjalan efektif manakala anggota local government council terdiri dari himpunan anggota atau kelompok pragmatis yang rewel, atau tidak memiliki kejelasan ideologi. Multipartai yang terlampau *colorful* hanya membuka koridor selebar-lebarnya bagi kalangan local government council merecoki kekuasaan presiden hingga pada hal-hal yang tidak relevan.

Ketiga statemen di atas terkadang memang masih menjadi sesuatu yang *debatable*, tetapi realitas saat ini telah nyata bahwa adanya empirisme naif terkait dengan tak adanya kehendak secara sungguh-sungguh untuk meredam laju peningkatan jumlah parpol peserta pemilu. Melalui pembiaran khas "kaum medioker" KPU gagal memverifikasi secara sangat ketat agar jumlah parpol dalam Pemilu 2009 tak lebih besar daripada jumlah parpol dalam Pemilu 2004. Sebuah kesaksian bahkan menyebutkan proses verifikasi faktual parpol kehilangan maknanya lantaran tak tegasnya petunjuk teknis KPU. Tentang kelayakan kantor sebuah parpol, misalnya, KPU tak memberlakukan standardisasi yang *indispensible*. Begitu juga dengan proses verifikasi faktual anggota parpol, sejatinya didatangi satu per satu. Ternyata, proses verifikasi faktual anggota parpol dikumpulkan di satu tempat. Dengan sendirinya, verifikasi faktual anggota parpol tak dilakukan berdasarkan kejelasan metodologi. Akibatnya, parpol yang dinyatakan lolos verifikasi berada dalam jumlah yang sangat besar.

Kualitas demokrasi jelas ditentukan kualitas perpolitikan di local government council. Sementara itu, kualitas perpolitikan di local government council ditentukan ketegasan parpol berpihak pada kepentingan rakyat. Tragisnya, parpol kini hanya mendorong perpolitikan di local government council bekerja sebagai sel-sel hidup bagi masuknya pengaruh dan anasir neoliberalisme. Padahal, anasir neoliberalisme menutup pintu ke arah lahirnya kebijakan prorakyat dalam good governance. Negasi terhadap neoliberalisme di local government council hanya bisa dilakukan melalui purifikasi parpol. Itulah mengapa perampangan jumlah parpol merupakan

prasyarat agar local government council mudah dikontrol rakyat agar sepenuhnya mengukung ideologi sosial-demokrasi--seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Tegasnya dengan adanya perubahan jumlah parpol dalam sejarah perpolitikan di Indonesia menunjukkan bahwa reformasi bukan menjadi partai politik semakin settle, tetapi justru semakin rentan akan konsisi yang ada. Karena reformasi dalam arti perampingan jumlah partai politik menjadi penting. Dengan adanya perampingan ini diharapkan akan dapat mengisi dan membentuk local government council semakin berkualitas.

2. Amandemen UUD perlu difikirkan ulang

Variasi dari local government council hampir sama variasi partai politik yang ada di lembaga legislative di tingkat nasional. Adanya perubahan terhadap UUD'45 dalam arti adanya amandemen UUD'45 telah merubah sistem Pemilu, dan Bangunan Rezim Politik. Melalui surat keputusan yang disampaikan Dewan Perwakilan Daerah kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat 7 Agustus 2007, usulan mengajukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 22 D yang mengatur DPD mengalami jeda politik. Jika dirunut, pengumpulan dukungan 215 orang (kurang 11 dari jumlah 1/3 anggota MPR) untuk mendapatkan prasyarat minimal agenda amandemen menjadi pembahasan di sidang MPR, (*Antara*, 7/8/7) mampu menunjukkan kapasitas DPD dalam menyakinkan jejaring politiknya. Namun, sejak proses ini digulirkan, satu demi satu fraksi di MPR menarik dukungan untuk menyepakati proses amandemen UUD. Fenomena kehadiran DPD yang muncul sebagai lembaga yang unik dalam sistem politik Indonesia. Hadir sebagai lembaga tinggi negara yang dipilih melalui mekanisme pemilihan yang berat, tapi memiliki fungsi dan kewenangan yang sangat terbatas.

Konsensus politik level elite nasional menyepakati amandemen UUD 1945 menjadi titik pijak perubahan format rezim politik Indonesia pasca-reformasi. Kemudian bermunculan instrumen kelembagaan baru sebagai reaksi institusional setelah sekian lama keran politik ditutup oleh sistem otoritarian Orde Baru. Dalam konteks ini DPD dibaca lahir sebagai representasi kuatnya dorongan otonomi daerah. Selain itu, pergeserannya pada level sistem pemilu cenderung mengarusutamakan demokrasi prosedural, kerangka sistem pemilu yang mengantarkan setiap kandidat menjadi elite nasional (DPD, Dewan Perwakilan Rakyat) menjadi dasar representasi politik mereka.

Sistem Local government council semacam tersebut menggambar-kan salah satu corak pola demokrasi yang dianut adalah dikenalkannya sistem DPD dan tata kelembagaan ini menjadi embrio bagi sistem bikameral. Bahkan, dengan sistem pemilihan (DPD/DPR) yang berbeda akan membangun mekanisme dan efek psikologis. Serta *symetric bicameral system*, dalam arti pola pemilihan dalam level yang berbeda antara DPR sebagai representasi nasional dengan sistem proporsional dan DPD sebagai representasi wilayah dengan *plurality system*. Pada level otoritas lembaga DPD lebih lemah dari DPR, sistem bikameralisme yang di kenalkan dalam sistem local government council Indonesia menghasilkan *asymetric bikameral*.

Secara logis, dalam bikameral peran MPR sebagai forum bersama antara DPD dan DPR. Signifikansi MPR yang semula dibentuk dengan adanya Utusan Daerah dan Utusan Golongan, dengan segenap perangkatnya hilang. Kejengahan atas perubahan ini sejak awal sepertinya muncul dan turut mewarnai kehati-hatian dalam menyepakati agenda amandemen UUD yang di agendakan DPD. Risiko politik untuk merevisi pola kelembagaan negara, legitimasi, dan kewenangannya mungkin saja lebih besar dibandingkan dengan menyepakati agenda yang digulirkan DPD sehingga ada kesulitan menyamakan persepsi atas proses amandemen. Tentang hilangnya kewenangan dan legitimasi MPR (lebih bercorak monokameral) ini, secara politik membangun lemahnya rujukan "kedaulatan rakyat" dalam manifestasi institusionalnya.

Pola dan warna lembaga legislatif di tingkat nasional semacam ini bermakna sama dengan anggota local government council karenanya reformasi melalui amandemen ini perlu difikirkan ulang. Dan menurut hemat penulis bahwa sepanjang pola partai politik semacam sekarang akibat adanya amandemen maka kualitas local government council sulit untuk dicapai.

3. Pendidikan Politik menjadi prasyarat penentuan local government council

Aktivitas politik yang dilakukan Orde Baru paling tidak ada tiga hal yang penting dalam kaitan dengan pragmatisme politik demi menunjang pembangunan ekonomi. *Pertama*, terjadi penyederhanaan dan pembatasan partai politik dengan segala konsekuensinya, umumnya pada kehidupan demokrasi dan secara khusus dalam kaitan dengan pendidikan politik. Dengan cara ini, kebebasan berpartai, berorganisasi, dan kesempatan melakukan pendidikan politik dalam kerja organisasi politik riil menjadi dibatasi dan dikebiri. Bahkan, lebih dari itu, seluruh semangat demokrasi dimatikan karena tidak ada perbedaan pandangan, saling kontrol antarpol, tidak adanya pengajuan calon pemimpin tandingan dan seterusnya, sebagaimana kita semua alami waktu itu. Itu dilakukan demi pragmatisme ekonomi agar tujuan pembangunan ekonomi bisa dicapai tanpa gangguan stabilitas politik oleh mekanisme demokrasi politik normal.

Kedua, dalam alur yang sama, kecuali Golkar, parpol yang lainnya tidak dimungkinkan untuk melakukan apa yang idealnya dikerjakan sebuah partai yang sehat, yaitu pendidikan politik bagi para kadernya untuk menyiapkan dan mencetak calon pemimpin partai dan pemimpin bangsa. Jangankan kaderisasi, rapat partai saja dikejar-kejar, diawasi, dan diintimidasi aparat negara. Apa yang bisa dilakukan untuk pendidikan politik kader partai dalam kondisi seperti ini?

Jadi, kalau politisi yang dihasilkan parpol sekarang adalah seperti ini, harus kita akui bahwa itulah buah dari proses kehidupan politik tanpa pendidikan politik dalam parpol. Tidak ada pemimpin hebat yang bisa dilahirkan parpol karena memang tidak ada pendidikan politik, baik itu formal dalam bentuk kaderisasi maupun dalam bentuk berorganisasi secara wajar. Padahal, berorganisasi secara wajar, termasuk belajar menyelesaikan berbagai konflik di antara kader, adalah pendidikan politik paling riil. Tetapi, itu tidak

mungkin karena yang ada adalah belajar menghindari dan berkelahi dengan aparat, yang berarti belajar menggunakan otot dan kekerasan.

Ketiga, secara lebih luas juga harus kita akui hampir tidak ada kebebasan berorganisasi yang sehat dan wajar, tempat tokoh-tokoh muda, calon pemimpin bangsa bisa melakukan penggemblengan dan pendidikan dirinya sebagai politisi dan pemimpin bangsa. Berbagai aktivitas berorganisasi dihalangi atau harus melalui prosedur perizinan yang berliku, kecuali kalau harus dilakukan secara underground. Dan, kalau tertangkap, segala idealisme murni mereka demi kemajuan bangsa lalu diberangus dan dimatikan dengan segala intimidasi dan tindak kekerasan bahkan dengan restu negara.

Selain ketiga catatan tersebut, secara lebih makro, "pendidikan politik" yang diberikan oleh Orde Baru dengan pembangunan ekonominya adalah konsumtivisme, hedonisme, kerakusan, dan ketamakan yang diperlihatkan dan dipertontonkan oleh berbagai elite politik yang meniru teladan pemimpin-pemimpin pada waktu itu. Praktik KKN dilakukan secara tahu sama tahu alias saling mendidik melakukan KKN demi memuaskan hedonisme yang tumbuh sejalan pragmatisme ekonomi Orde Baru.

Jadi, kalau memang partai politik dan politisi kita sekarang mengalami kecenderungan dari hasil "pendidikan politik" yang telah lama sekali. Inilah hasil yang harus kita petik sekarang, tanpa harus berarti kita bersikap nrimo begitu saja. Ini berarti, keadaan parpol kita bukan semata-mata kesalahan parpol tersebut. Ini adalah kesalahan sejarah kehidupan politik kita yang harus kita hadapi dan kita benahi.

4. Pengembangan Lingkup Kerja Local Government Council

Untuk meningkatkan kualitas local government council diusulkan untuk meningkatkan dan mengembangkan lingkup kerjanya atau kekuasaannya dari 3 tugas dan fungsi menjadi lima bagian: (i) legislatif, (ii) administratif, (iii) finansial, (iv) investigatory, dan (v) kuasi-judisial¹⁵. Untuk lebih jelasnya dapat dijabarkan sebagai berikut:

Legislatif: Ekspresi legislatif paling otoritatif dan non-delegasi adalah kekuasaan untuk membuat peraturan dan ordinansi. Mereka bisa menegakkan hukum dan bisa ditegakkan oleh aksi judicial lainnya. Pelanggaran bisa menghasilkan denda dan tahanan. Local government council meregulasi (a) organisasi dan prosedur Pemerintah Lokal seperti tatacara pemilihan, organisasi departemen, penciptaan kantor, pensiun, dan urusan layanan lainnya; (b) kehidupan publik lokal yang terkait dengan kesehatan masyarakat, perumahan, aturan bangunan, lisensi dan ijin, pasar, perencanaan kota, dan di beberapa negara, kepolisian, kontrol lalu lintas, bobot dan ukuran; dan (c) utilitas lokal dan perdagangan.

Administratif: local government council menetapkan departemen dan mengontrol segala bentuk Pemerintah Lokal. Ini dijalankan di beberapa negara, dan membutuhkan kebijakan dan aturan, dan regulasi umum terkait

¹⁵Muttalib dan Akbar Ali Khan (1982), *Theory of Local Government*, Sterling Publisher; hal 127-129

dengan layanan sipil. Ini bisa membuat kontrak, membeli dan menjual properti. Dalam Pemerintah Lokal tertentu, ini melakukan pengangkatan dan mengambil aksi disipliner terhadap angkatan. Terakhir, ketika menggunakan budget, ini meregulasi dan mengontrol administrasi.

Finansial: Kekuasaan finansial berhubungan dengan: a) pertimbangan dan penggunaan budget termasuk appropriasi dan pungutan pajak; b) penetapan skala gaji; c) persetujuan reappropriasi; d) pembuatan kontrak; e) membuat pembelian; f) melakukan audit tahunan bagi akun lokal; g) mengontrol investasi fund sinking, fund revolving, dan dana lain; dan h) mengontrol pinjaman.

Semua kekuasaan ini bersifat luas secara *prima facie*. Dalam penggunaannya, local government council sendiri berada di tangan eksekutif. Kinerja fungsi ini cenderung terbatas karena kompleksitasnya dan peningkatan kontrol Pemerintah. Beberapa pengalaman yang digambarkan oleh Muttalib dan Akbar Ali Khan, sebagaimana berikut bahwa local government council Inggris menggunakan budget lokal dengan bebas, di Perancis dan juga, di India, dibutuhkan persetujuan Pemerintah dan agent-nya. Di Amerika, kadar kontrol budget oleh local government council bisa berbeda menurut bentuk Pemerintah Lokal. Kadar kontrol ini bisa diurutkan dalam kadar menurun yaitu Commission Plan, Weak Mayor Plan, City Manager Plan, dan Strong Mayor Plan.

Investigatory: local government council bisa menghasilkan administrasi yang bertanggungjawab dan responsif lewat beragam alat investigatory. Ini bisa memeriksa kesewenang-wenangan administratif, ketidakjujuran, korupsi dalam kinerja. Ini bisa mengangkat komite khusus untuk menginvestigasi tuntutan dan komplain. Pengadilan memiliki pandangan liberal kepada kekuasaan investigasi local government council.

Kuasi-Judisial: Dalam banyak yurisdiksi, local government council menyelesaikan perselisihan elektoral. Local government council bisa mendisiplinkan dan membubarkan anggota pelanggaran aturan dan regulasi. Beberapa local government council bisa memberhentikan President/Chairmen/Mayor lewat suara non-konfidensi atau lewat impeachment. Local government council dan komite bisa dijadikan pengadilan banding dalam kasus disipliner terhadap staff.

KESIMPULAN

Reformasi politik di Indonesia dalam dua periode belum menghasilkan local government council yang berkualitas, karenanya dengan memahami fenomena secara serius masih diperlukan sebuah reformasi yang inten. Reformasi politik, tentunya diikuti oleh pasang surut jumlah partai dan kebijakan di bidang politik yang akan menentukan besaran dan kualitas local government council. Dalam upaya itu pemerintah di beberapa orde telah membuat kebijakan yang berlainan, sebagai dampak dari sejumlah tuntutan internal, termasuk dalam memahami konteks perkembangan eksternal. Saat ini dengan adanya perubahan semacam ini bukan menjadikan local government council semakin ramping atau ukurannya kecil dengan diisi oleh anggota yang berkualitas, tetapi diisi oleh

anggota yang kurang berkualitas. Karenanya perlu adanya reformasi atau perubahan yang mendasar dalam menuju local government council yang berkualitas diusulkan 4 poin penting yakni: 1) Memperkecil jumlah partai politik; 2) Amendemen UUD perlu difikirkan ulang; 3) Pendidikan Politik menjadi prasyarat penentuan local government council; dan 4) Pengembangan Lingkup Kerja Local Government Council

DAFTAR PUSTAKA

- Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Countries*, Kumarian Press.
- Edward III, George, C., (1980), *Implementing Public Policy*, Congressional Quartley Inc., Washington.
- Esman, J., Milton, (1991), *Management Dimension of Development: Perspective and Strategies*, Kumarian Press Library, USA.
- Islamy, M. Irfan, (1998), *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA.
- MacIntyre, Andrew, (1990), *Business and Politics in Indonesia*, Allen & Unwin Pty Ltd, Australia.
- Meltsner, J., Arnold, (1976), *Policy Analisis in the Bureaucracy*, University of California Press, London – England.
- Muttalib dan Akbar Ali Khan (1982), *Theory of Local Government*, Sterling Publisher.
- Sofian Effendi dalam ceramahnya di Badan Diklat Depdagri yang bertemakan *Reentry Workshop Strategic Management of Local Authoritie*, 21 Juli 2000.
- Widodo, Joko, (2007), *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, edisi ke-3, Bayumedia, Malang.

