

DEMOKRASI DI TINGKAT LOKAL

DEMOKRASI DI TINGKAT LOKAL

BUKU PANDUAN INTERNATIONAL IDEA MENGENAI KETERLIBATAN, KETERWAKILAN, PENGELOLAAN KONFLIK DAN KEPERINTAHAN

Timothy D. Sisk

dengan

Julie Ballington, Scott A. Bollens, Pran Chopra,
Julia Demichelis, Carlos E. Juárez, Arno Loessner, Michael Lund,
Demetrios G. Papademetriou, Minxin Pei, John Stewart,
Gerry Stoker, David Storey, Proserpina Domingo Tapales,
John Thompson, Dominique Wooldridge

Buku Panduan International IDEA Seri 4



Demokrasi di Tingkat Lokal

Buku Panduan International IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan

Buku Panduan International IDEA Seri 4

Seri Buku Panduan International IDEA bertujuan mempresentasikan informasi mengenai institusi-institusi, prosedur-prosedur and isu-isu demokrasi di dalam format yang mudah diakses dan siap pakai. Buku-buku panduan ini terutama ditujukan untuk para pakar dan praktisi di lapangan.

@ International Institute for Democracy and Electoral Assistance
(International IDEA) 2002

Hak cipta dilindungi undang undang

Edisi Bahasa Inggris 2001

Edisi Bahasa Indonesia 2002

Pemohonan izin untuk mereproduksi semua atau sebagian dari publikasi ini harus ditujukan pada: Publication Office, International IDEA, Strömsborg SE 103 34, Stockholm, Sweden

Buku ini adalah publikasi International IDEA. Publikasi International IDEA bukanlah cermin dari kepentingan suatu kelompok politik atau suatu negara tertentu. Pandangan-pandangan yang terdapat dalam publikasi ini belum tentu mewakili pandangan Dewan Direksi atau Dewan Pengurus International IDEA.

Penerjemah: Arif Subiyanto, Indonesia

Pengawas Mutu: Purwanto Setiadi, Indonesia

Penyunting: Sarah Maxim

Penata Artistik dan Desain Grafis: Eduard Cehovin, Slovenia

Foto Kulit Muka: John Thompson Ó John Thompson and Associates.

Göran Leijonhuvud, © PRESSENS BILD,

Denny Lorentzen, © PRESSENS BILD

Pengatur Letak: Ami Rependi

Dicetak dan dibuat: AMEETPRO, Jakarta, Indonesia

Buku Panduan International IDEA Seri 4

ISSN: 1402-6759

ISBN: 91-89098-85-4

KATA PENGANTAR

Dewasa ini, arus perubahan yang mendorong demokratisasi pemerintahan lokal telah mencapai momentum yang demikian dahsyat dan hampir mustahil untuk ditolak, apalagi dilawan. Kini demokrasi telah menjadi tuntutan yang amat sah dari seluruh masyarakat lokal di dunia. Di jaman sekarang, lebih dari 70 negara di berbagai belahan dunia sudah mulai melaksanakan reformasi politik dan demokrasi yang berujung pada desentralisasi dan pemberdayaan pemerintahan lokal. Pada umumnya ini terjadi di rezim-rezim demokratis baru yang sedang mengalami peralihan ke arah pemerintahan populis yang mengedepankan kedaulatan rakyat.

Demokrasi bukanlah peristiwa sekejap; dia adalah sebuah proses yang rumit dan berkelanjutan. Oleh karenanya, untuk menumbuhkembangkannya diperlukan pembinaan dan pengelolaan yang tepat. Dalam kaitan inilah, buku panduan ini merupakan piranti yang sangat berguna dalam proses membina dan mengembangkan demokrasi di tingkat lokal. Buku panduan ini adalah sumber rujukan penting buat siapa saja yang terlibat dalam proses demokratisasi politik dan pemerintahan. Buku ini akan meningkatkan kemampuan mereka mengelola dan menangani kemajemukan serta mendesain sistem yang tepat bagi pengembangan demokrasi pada semua tingkat.

Kami yang bernaung di bawah *International Union of Local Authorities* (Perserikatan Internasional Pemerintah Lokal – IULA) yakin bahwa pembangunan berkesinambungan – baik di negara makmur maupun miskin – hanya dapat dilaksanakan bilamana pemerintahan lokal diberdayakan untuk memainkan peranan maksimalnya, yang berdasar pada prinsip-prinsip partisipasi dan transparansi, dalam tatacara yang sejalan dengan hak asasi manusia.

Kami setuju dengan komentar di bagian Prakata – bahwa buku panduan ini didesain untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dari segenap warga masyarakat maupun para pengambil keputusan,

mengenai desain dan pelaksanaan demokrasi lokal yang efisien. Perlu diingat bahwa buku ini bukanlah buku resep mujarab yang berisi kiat-kiat standar meraih sukses. Melalui buku ini para pejabat lokal dapat belajar dari berbagai pengalaman dan praktik kolega-kolega mereka di seluruh dunia, baik yang sudah terbukti berhasil maupun yang belum, juga berbagai prospek cerah serta kesulitan yang mengiringi meningkatnya partisipasi warga masyarakat. Para pemuka masyarakat, dengan menyimak buku ini, dapat belajar menyuarakan pendapat mereka tentang kehidupan masyarakatnya secara lebih efektif.

Saya ajak semua pihak yang ingin memberi kontribusi pada pemberdayaan masyarakat untuk membaca dan mendalami buku ini. Anda akan merasa lega bahwa aspirasi anda untuk memberdayakan pemerintah lokal juga dirasakan oleh jutaan orang lain di seluruh dunia. Dengan membangun suatu jaringan kerja global – sejauh yang dimungkinkan dalam buku ini – kita sebagai anggota masyarakat lokal sejagad dapat memastikan bahwa globalisasi akan membawa kita pada suatu dunia di mana kemajemukan dapat berjalan seiring dengan hak asasi manusia.

Dengan menerbitkan buku panduan ini International IDEA telah memberi kontribusi abadi bagi perjuangan kita untuk dapat mengatur dan memerintah diri sendiri dengan penuh harga diri sambil tetap menghormati warga lain. Semua pihak yang – seperti halnya saya – menghargai dan menjunjung tinggi demokrasi di tingkat lokal tentu merasa berhutang budi pada International IDEA atas kontribusi luar biasa ini.

Maximo MM Ng'andwe

Ketua, *International Union of Local Authorities*

(Perserikatan Internasional Pemerintah Lokal; IULA)

Ketua, *Local Government Association of Zambia*

(Perserikatan Pemerintah Lokal di Zambia)

PRAKATA

Inti terdalam dari demokrasi adalah kepercayaan mendasar dari segenap warga masyarakat kepada pihak lain (dalam hal ini pemerintah) untuk mengatur semua urusan dan hajat hidup mereka. Kepercayaan mendasar – yang populer disebut “social capital” ini hanya bisa ditumbuhkan dari bawah, yakni dari tingkat lokal. Sebuah kultur demokrasi lokal yang bersemangat, masyarakat madani yang semarak, dan pemerintah lokal yang inklusif merupakan modal dasar bagi terwujudnya demokrasi yang lestari.

Dengan menerbitkan buku panduan ini, International IDEA tengah berupaya meningkatkan misinya untuk membina dan mendukung demokrasi yang berkesinambungan di seluruh dunia. Kami bukan saja ingin meningkatkan lembaga-lembaga dan proses-proses demokratis, melainkan juga kualitas pemerintahan yang dihasilkannya. Isi buku ini secara khusus menyoroti lapisan pemerintahan yang kerap diabaikan, yakni pemerintahan lokal yang paling dekat dengan masyarakat. Buku panduan ini bukan dimaksudkan untuk menjawab semua pertanyaan tentang desain demokrasi lokal atau tata cara mengelola sebuah kota besar yang kompleks. Tujuan utama kami hanyalah mengajak para pembaca semua mengkaji ulang tujuan, bentuk dan karakter demokrasi lokal di seluruh dunia, dan berbagi pengalaman, serta menyajikan kumpulan tulisan para pakar, praktisi dan akademisi terbaik dalam format yang mudah dibaca, jelas dan sistematis.

Buku panduan ini, sebagaimana proyek-proyek International IDEA lainnya, berpegang teguh pada prinsip bahwa fungsi terpenting dari semua bentuk demokrasi adalah manajemen konflik sosial. Kelompok-kelompok masyarakat madani, pejabat publik dan para pengambil keputusan di tingkat internasional, nasional, dan lokal, bukan saja merefleksikan konflik riil yang berkecamuk di tengah masyarakat – mereka juga ikut membentuk sekaligus menangani berbagai kesenjangan sosial dan berbagai pertikaian. Pada wilayah-wilayah

dengan masyarakat majemuk dan terpecah-belah seperti Timor Timur, Guatemala, Kosovo, Nigeria, atau Indonesia, para pemuka kelompok masyarakat madani dan pengambil keputusan telah memetik pelajaran mendasar – bahwa membangun demokratisasi melalui pemulihan perdamaian harus dirintis dari bawah, yakni masyarakat lokal.

Banyak sekali nama-nama dan pihak-pihak yang berperan sangat penting dalam proyek penerbitan buku ini, dan secara khusus International IDEA menyatakan penghargaan tertinggi kepada rekanan-rekanan yang hasil karyanya termuat dalam terbitan ini. Timothy Sisk merupakan penulis utama buku ini. Kepada dia dan para kontributor lain buku ini, kami ucapkan terima kasih yang tidak terhingga atas kepakaran dan semangat yang mereka tunjukkan. Reg Austin sebagai Direktur Program dan Igor Koryakov sebagai Project Manager telah membuat desain dan pengembangan proyek yang luar biasa sehingga lewat arahan keduanya proyek ini terlaksana dengan sukses. Salma Hasan Ali banyak memberi kontribusi intelektual pada buku ini; baik yang berupa desain, struktur, organisasi dan penyajian teks, bahkan dia sendiri yang mengedit bobot, akurasi dan kejernihan isinya. Peter Harris dan Ben Reilly yang mereview buku ini telah ikut andil menentukan cakupan, arah dan tema buku ini.

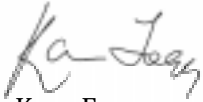
Tim proyek secara khusus mengucapkan terima kasih atas bantuan dari Dewan Penasihat Ahli. Dua organisasi ternama, yakni *International Union of Local Authorities* (Perserikatan Internasional Pemerintah Lokal atau IULA) dan *UNDP Management and Governance Division* (Divisi Manajemen dan Pemerintahan, Program Pembangunan PBB) telah banyak memberikan bantuan dan pengalaman mereka, dan untuk itu tim proyek menyatakan terima kasih yang tidak terhingga. Direktur Riset dan Pelatihan IULA, Arno Loessner, juga sangat banyak membantu tim proyek ini.

Kami juga menyampaikan terima kasih kepada negara-negara anggota International IDEA atas kucuran dananya, juga kepada *Swedish International Development Agency* (Badan Pembangunan Internasional Swedia – SIDA) atas bantuan dana yang telah mereka berikan, yang memungkinkan proyek ini terlaksana. Dengan memfokuskan diskusi pada lapisan terbawah pemerintahan di mana segenap warga dan kelompok masyarakat madani dapat secara langsung berinteraksi dengan pemerintah, kami harap buku ini dapat meningkatkan pengembangan demokrasi dan pemerintahan lokal yang bersemangat,

efektif, serta bermakna, di seluruh dunia. Demokrasi harus dibangun dari dalam, dan dari bawah.

Sebagai Sekretaris-Jenderal baru di International IDEA, saya menyambut dengan gembira penerjemahan buku panduan ini ke dalam bahasa Indonesia dan penyebarannya.

Kami percaya bahwa buku ini dapat menyumbangkan proses penguatan demokrasi di berbagai tingkat dan berharap agar buku ini akan berguna bagi para praktisi di lapangan dan juga yang mendukung proses demokratisasi di daerah dan di tingkat lokal di seluruh Indonesia.



Karen Fogg
Sekretaris-Jenderal, International IDEA

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| Kata Pengantar | v |
| Prakata | vii |
| Daftar Singkatan | xv |
| Pendahuluan | 1 |
| Bab 1 Konsep, Tantangan dan Tren | 11 |
| 1.1 Konsep-konsep Kunci Demokrasi Lokal | 14 |
| 1.2 Tantangan bagi Pemerintahan Lokal | 19 |
| 1.3 Tren dalam Pemerintahan Lokal | 25 |
| 1.4 Pembangunan Kota yang Berkesinambungan | 33 |
| Esei: Pemerintahan dan Demokrasi Lokal pada Abad ke-21 | |
| <i>Gerry Stoker</i> | 35 |
| Pustaka | 40 |
| Bab 2 Mendesain Sistem Demokrasi Lokal - Tiga Studi Kasus | 43 |
| 2.1 Konteks Nasional | 46 |
| 2.2 Tipe dan Bentuk Dasar Demokrasi Lokal | 48 |
| 2.3 Kriteria Perbandingan | 51 |
| 2.4 Desentralisasi | 55 |
| 2.5 Kebijakan Keuangan | 58 |
| 2.6 Jaringan Kerja Antar lintas Batas Pemerintahan | 60 |
| Studi Kasus: Pemerintahan Lokal, Desentralisasi dan Partisipasi di Filipina | |
| <i>Proserpina Domingo Tapales</i> | 62 |
| Esei: Berbagai Bentuk Kemitraan dalam Pemerintahan: | |
| Model-Model Desentralisasi Keuangan yang Praktis | |
| <i>Arno Loessner</i> | 67 |
| Studi Kasus: San Diego, California, AS dan Tijuana, Meksiko: | |
| Kerjasama dan Demokrasi di Perbatasan Amerika Serikat-Meksiko | |
| <i>Carlos E. Juarez</i> | 75 |
| Pustaka | 85 |

| | |
|--|-----|
| Bab 3 Kemajemukan dan Demokrasi | 87 |
| 3.1 Pertikaian Etnis | 90 |
| 3.2 Demokrasi sebagai Manajemen Konflik | 91 |
| 3.3 Kebijakan Publik | 98 |
| Studi Kasus: Peranan Kebijakan Publik: Kasus Kota Belfast, Jerusalem, dan Johannesburg | |
| <i>Scott A. Ballens</i> | 104 |
| Esei: Komisi Perdamaian untuk Penyelesaian Konflik dan Rekonsiliasi | |
| <i>Michael Lund</i> | 115 |
| Esei: Migrasi Internasional dan Dampaknya terhadap Kota-Kota | |
| <i>Demetrios G. Papademetriou</i> | 126 |
| Studi Kasus: Membangun Perdamaian di Kota-Kota Bosnia yang Terpecah Belah: Kasus Kota Gornji Vakuf | |
| <i>Julia Demichelis</i> | 132 |
| Pustaka | 144 |
| Bab 4 Meningkatkan Kualitas Pemilu yang Demokratis | 147 |
| 4.1 Masalah Legitimasi, Akuntabilitas, dan Kepercayaan dalam Pemilu..... | 150 |
| 4.2 Isu-Isu Penting Pemilu Lokal | 151 |
| 4.3 Pemilu Lokal di Negara-Negara yang Sedang Membangun Demokrasi | 153 |
| 4.4 Mengevaluasi Hasil Pemilu Lokal | 155 |
| 4.5 Sistem-Sistem Pemilu | 158 |
| 4.6 Referendum dan Inisiatif Pemungutan Suara | 165 |
| 4.7 Organisasi Politik | 168 |
| Esei: Pemerintahan Lokal di India: Pemberdayaan Perempuan dan Kaum Minoritas | |
| <i>Pran Chopra</i> | 174 |
| Studi Kasus: Pemilu-Pemilu Desa: Pengalaman Cina dengan Pemerintahan Pedesaan yang Otonom | |
| <i>Minxin Pei</i> | 176 |
| Pustaka | 183 |
| Bab 5 Mengembangkan Demokrasi Partisipatoris | 185 |
| 5.1 Apa yang Dimaksud dengan Partisipasi Masyarakat yang Kolaboratif? | 188 |

| | |
|---|-----|
| 5.2 Mendesain Suatu Proses Kolaboratif | 192 |
| 5.3 Tinjauan tentang Pendekatan-Pendekatan Partisipatoris | 200 |
| 5.4 Masalah-masalah yang Bisa Terjadi dalam Pengambilan Keputusan Kolaboratif | 217 |
| 5.5 Mengevaluasi Kegiatan Masyarakat | 222 |
| 5.6 Pentingnya Komunikasi | 226 |
| 5.7 Pemerintahan “Maya” | 228 |
| Esei: Perencanaan Pembangunan oleh Masyarakat: | |
| Dari Konflik Menuju Konsensus | |
| <i>John Thompson</i> | 235 |
| Studi Kasus: Mendorong Partisipasi Perempuan di Afrika Selatan | |
| <i>Julie Ballington</i> | 244 |
| Studi Kasus: Meningkatkan Partisipasi di dalam Pemerintah Lokal: | |
| Pelajaran dari Afrika Selatan | |
| <i>David Storey dan Dominique Woolbridge</i> | 252 |
| Pustaka..... | 264 |
| Bab 6 Mengembangkan Demokrasi Lokal Menuju Abad ke-21 | |
| 267 | |
| 6.1 Tinjauan Umum Mengenai Jaringan Pengembangan Demokrasi..... | 269 |
| 6.2 Prioritas Baru dalam Membangun Demokrasi Lokal..... | 275 |
| Pustaka..... | 281 |
| Daftar Kosa Kata | 282 |
| Tentang Para Penyumbang | 287 |
| Ikhtisar dan Daftar Kerja | |
| Ikhtisar 1 Konsep-Konsep Inti Demokrasi Lokal..... | 15 |
| Ikhtisar 2 Masalah-Masalah yang Dihadapi Walikota di Seluruh Dunia | 21 |
| Ikhtisar 3 Kota-kota Terbesar Dunia | 22 |
| Ikhtisar 4 Norma-Norma Internasional tentang Pemerintahan Lokal yang Otonom: Kutipan..... | 31 |
| Ikhtisar 5 Pemerintahan Lokal dalam Federasi Rusia | 47 |
| Ikhtisar 6 Kategori Ukuran Kota | 54 |
| Ikhtisar 7 Kelebihan dan Kelemahan Desentralisasi | 57 |

| | | |
|---------------------|--|-----|
| Ikhtisar 8 | Pembagian Tugas dalam Sebuah Sistem Pemerintahan Terpadu; Contoh dari Jasa Penyediaan Air Bersih | 70 |
| Ikhtisar 9 | Panduan Lund: Beberapa Rekomendasi untuk Merekonsiliasi Demokrasi dengan Kemajemukan | 101 |
| Ikhtisar 10 | Beberapa Contoh Komisi Perdamaian | 115 |
| Ikhtisar 11 | Komisi-Komisi Perdamaian Afrika Selatan | 118 |
| Ikhtisar 12 | Perbandingan Hasil Berbagai Pemilu Lokal | 156 |
| Ikhtisar 13 | Tipe-Tipe Sistem Pemilu | 160 |
| Ikhtisar 14 | Referendum: Berbagai Prospek dan Risiko | 167 |
| Daftar Kerja | Mengevaluasi Praktik Demokratis dalam Organisasi Politik Lokal..... | 172 |
| Ikhtisar 15 | Partisipasi Tradisional dan Partisipasi yang Ditingkatkan | 189 |
| Ikhtisar 16 | Kata-Kata Kunci dalam Pengambilan Keputusan Kolaboratif | 191 |
| Ikhtisar 17 | Mendesain Proses-Proses Kolaborasi yang Efektif | 195 |
| Daftar Kerja | Langkah-Langkah Perencanaan Proyek Kolaboratif | 199 |
| Ikhtisar 18 | Menangani Apatisme Masyarakat di Jihlava, Republik Ceko..... | 203 |
| Ikhtisar 19 | Perempuan-perempuan Pedagang Pasar, Para Bankir dan Walikota: Kasus di Kampala, Uganda | 206 |
| Ikhtisar 20 | Sebuah Inovasi Partisipasi Publik: Juri Warga (John Stewart)..... | 209 |
| Ikhtisar 21 | Sebuah Model Rancangan Kegiatan Kolaboratif Masyarakat | 211 |
| Ikhtisar 22 | Petunjuk-petunjuk untuk Menggalang Partisipasi Warga (John Stewart)..... | 215 |
| Ikhtisar 23 | Tips-Tips Mengatasi Kesulitan dalam Pengambilan Kebijakan Partisipatoris..... | 220 |
| Daftar Kerja | Cara dan Metode Evaluasi Kinerja | 224 |
| Ikhtisar 24 | Demokrasi dengan Internet | 232 |
| Ikhtisar 25 | www.andhrapradesh.com: Sebuah Inovasi Pemerintahan Elektronik | 233 |

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|-------|---|
| ANC | Kongres Nasional Afrika <i>African National Congress</i> |
| BOT | <i>Build, Operate & Transfer</i> |
| HAM | hak asasi manusia |
| IULA | Perserikatan Internasional Pemerintah Lokal <i>International Union of Local Authorities</i> |
| LGTA | UU Peralihan Pemerintah Lokal <i>Local Government Transition Act (South Africa)</i> |
| LIFE | Program Inisiatif Lokal untuk Lingkungan Perkotaan <i>Local Initiative Facility for Urban Environment</i> |
| LSM | Lembaga Swadaya Masyarakat |
| MVA | Asosiasi Pedagang Pasar <i>Market Vendor Association (Uganda)</i> |
| NAFTA | Persetujuan Perdagangan Bebas Amerika Utara <i>North American Free Trade Agreement</i> |
| NLGF | Forum Nasional Pemerintah Lokal <i>National Local Government Forum</i> |
| OAS | Organisasi Negara-Negara Amerika <i>Organization of American States</i> |
| Ornop | Organisasi non-pemerintah |
| OSCE | Organisasi Keamanan dan Kerjasama Eropa <i>Organization for Security and Cooperation in Europe</i> |

| | |
|--------|--|
| RENAMO | Gerakan Perlawanan Mozambique |
| SADC | Masyarakat Pembangunan Afrika Selatan <i>South African Development Community</i> |
| SALGA | Asosiasi Pemerintah Lokal Afrika Selatan <i>South African Local Government Association</i> |
| SANCO | Asosiasi Nasional Masyarakat Afrika Selatan <i>South African National Civic Association</i> |
| SDSU | San Diego State University |
| TGNP | Program Jaringan Gender Tanzania <i>Tanzania Gender Networking Program</i> |
| UCSD | University of California-San Diego |
| UMCOR | <i>United Methodist Committee for Relief</i> |
| UNDP | Program Pembangunan PBB <i>U.N. Development Program</i> |
| UNOMSA | Misi Pengamat PBB ke Afrika Selatan <i>U.N. Observer Mission to South Africa</i> |
| UNEAD | Divisi Bantuan Pemilu PBB <i>U.N. Electoral Assistance Division</i> |
| USAID | <i>U.S. Agency for International Development</i> |

PENDAHULUAN

Di awal abad ke-21 ini secara dramatis muncul kembali kesadaran orang akan pentingnya demokrasi lokal. Maraknya kembali minat pada prinsip dan prosedur pemerintahan demokratis yang menyentuh akar kehidupan masyarakat bisa dipandang sebagai suatu langkah kembali ke dasar hakiki dari teori dan praktik demokrasi itu sendiri. Peran serta langsung warga masyarakat sesungguhnya adalah dasar bagi terpeliharanya kehidupan bermasyarakat yang sehat. Masyarakat mutlak berhak menyuarakan pendapat dan keluhan mereka, dan di lain pihak para pemuka politik pada setiap pemilu reguler harus menunjukkan akuntabilitas mereka serta memberikan respons positif pada setiap musyawarah dan dialog dengan publik. Di pentas perpolitikan lokal itulah makna sejati demokrasi – yakni kekuasaan di tangan rakyat – memperoleh roh dan wujud yang nyata.

Di seluruh penjuru dunia kini muncul suatu kesadaran baru akan pentingnya pemerintahan lokal yang bukan sekadar sistem administrasi kota yang hanya berfungsi menarik pajak dan menyediakan pelayanan pokok seperti pendidikan dasar, air bersih, penyaluran limbah, transportasi, maupun perumahan. Lebih dari itu, sekarang pemerintahan lokal dipandang sebagai dasar utama terciptanya demokrasi yang jauh lebih bermutu dan lestari. Pemerintahan lokal adalah tataran demokrasi paling mendasar yang dengannya segenap warga memiliki peluang yang paling efektif untuk aktif dan langsung berperan serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut hajat hidup segenap anggota masyarakat. Demokrasi lokal yang kuat dan efektif merupakan dasar utama dalam mewujudkan demokrasi di tingkat nasional yang sehat dan kuat.

Buku panduan ini menawarkan berbagai peranti untuk upaya-upaya memperkuat demokrasi lokal. Buku ini memberikan ide-ide

dan berbagai opsi untuk meningkatkan makna dan kualitas demokrasi lokal, sekaligus memberikan banyak contoh dan kisah seputar penerapan ide-ide itu di seluruh dunia. Dari buku ini pembaca akan memperoleh:

- Saran-saran atau *petunjuk praktis* untuk mendesain berbagai sistem pemerintahan lokal melalui pendekatan desentralisasi, otonomi, dan membangun jaringan pro-demokrasi secara lintas batas internasional, sekaligus menunjukkan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing cara itu;
- Uraian yang rinci tentang berbagai prinsip dan kebijakan yang ditempuh dalam *menelola kota yang masyarakatnya memiliki keanekaragaman budaya*, serta menawarkan berbagai peranti untuk mengatasi konflik etnis sekaligus mengembangkan rekonsiliasi sosial;
- Berbagai opsi praktis untuk *meningkatkan mutu dari pelaksanaan pemilu lokal dan demokrasi perwakilan* melalui pembakuan aturan pemilu, reformasi administrasi, serta pengembangan partai-partai politik;
- Garis besar dari berbagai opsi untuk *meningkatkan peran serta warga masyarakat* dan desain model bagi para pemuka masyarakat yang memiliki komitmen memajukan proses-proses pengambilan keputusan partisipatoris; dan,
- *Berbagai rekomendasi bagi masyarakat internasional* yang berkepentingan untuk memajukan jaringan kebijakan internasional demi peningkatan demokrasi di tingkat lokal.

Arti Buku Panduan Ini

Ada banyak alasan mengenai bangkitnya kembali kesadaran tentang demokrasi lokal yang kian menggejala di seluruh dunia dengan pelbagai konteksnya. Sebagai contoh, kehidupan demokrasi yang mapan dan terkonsolidasi di dunia Barat yang industrialis itu kini ternyata diguncang oleh munculnya berbagai tekanan dari wilayah-wilayah perkotaan, yang antara lain merupakan imbas dari pranata perekonomian global, meningkatnya arus migrasi manusia dan maraknya keanekaragaman budaya, tantangan-tantangan baru sebagai akibat meningkatnya angka kriminalitas, menjamurnya pengangguran, krisis perumahan dan jasa transportasi, serta ada kepentingan yang mendesak untuk melestasikan lingkungan.

Perubahan situasi seperti itu memaksa para pemimpin untuk mengkaji ulang cara kota raksasa atau *megacity* (kota dengan rata-rata jumlah penduduk di atas 10 juta jiwa), yang kebanyakan tersebar di negara-negara berkembang, bisa dikelola lebih baik di samping memikirkan bagaimana kota yang lebih kecil di berbagai pelosok dapat mengantisipasi dan menghadapi tekanan seperti itu. Meskipun buku ini pada umumnya membahas pemerintahan perkotaan, isu-isu di dalamnya juga relevan untuk diterapkan di pemerintah pedesaan.

Dalam konteks baru ini sedang tumbuh kesadaran bahwa para pejabat lokal beserta segenap pegawai kotapraja yang terpilih melalui pemilu tidak akan mampu mengatasi masalah-masalah sosial dan ekonomi tanpa dukungan peran serta yang terstruktur dan luas dari para aktor dalam masyarakat madani. Hampir di seluruh pelosok dunia kini semakin kentara peran serta kelompok-kelompok masyarakat – serikat pekerja dan himpunan pengusaha, asosiasi kaum profesional, kelompok-kelompok gereja, badan-badan amal, serta organisasi swadaya masyarakat – yang mendukung pemerintah dan ikatan kerja sama berkesinambungan. Konsep *pemerintahan* yang telah diperluas maknanya kini mendapatkan penekanan baru, yakni pengikutsertaan masyarakat dan organisasi-organisasi masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, bukan cuma dalam proses-proses resmi pemerintah.

Mengelola Keanekaragaman

Kini, hampir semua wilayah perkotaan di seluruh dunia bisa diibaratkan sebagai mosaik manusia yang berwarna-warni. Akibatnya, setiap kelompok masyarakat baru akan menampilkan spektrum yang memancarkan tiap kelompok etnis, ras, dan keagamaan. Di banyak kota dunia dengan mudah dapat ditemukan berbagai kawasan yang dihuni kelompok-kelompok beridentitas khas yang tampak sangat berbeda jika dilihat dari tingkat lokal maupun nasional, misalnya wilayah pemukiman Muslim di Paris, yang terdiri atas imigran-imigran asal Afrika Utara atau Arab. Fenomena yang serupa bisa ditemukan di negara-negara transisional yang tengah merintis demokrasi, yang ledakan urbanisasi dan migrasinya kian menguat seperti di Indonesia, di mana maraknya

urbanisasi sedikit banyak telah menghambat upaya-upaya demokratisasi.

Khusus di kota-kota multi-etnis dan multi-kultural yang menampilkan jurang kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin, demokrasi bisa berarti mengelola dengan baik berbagai konflik kepentingan dan perbedaan pandangan lewat kotak-kotak suara dan praktik-praktik demokratis lainnya. Kondisi seperti ini semakin nyata apabila terjadi pembagian sumber daya yang tidak adil, disertai minimnya pelayanan masyarakat. Keadilan menjadi tujuan utama, begitu pula kehati-hatian menangani isu kultural sensitif yang kerap mengemuka, misalnya dalam penetapan kebijakan pendidikan. Sama halnya, pemilihan umum bisa-bisa terpolarisasi ke dalam kutub-kutub kesukuan atau keagamaan. Buku ini juga memberikan kiat-kiat untuk menyikapi demokrasi sebagai sebuah sistem manajemen konflik sosial.

Mendesain Sistem Demokrasi di Negara-Negara Transisional

Wujud pemerintahan lokal juga berubah di negara-negara yang belakangan ini menjadi lebih terbuka dan demokratis. Banyak negara yang mengalami transisi berskala nasional dari gaya pemerintahan otoriter menjadi demokratis antara dasawarsa 1970-an dan 1990-an, terutama di negara-negara Amerika Latin, Eropa Timur dan negara-negara bekas Uni Soviet, serta tidak ketinggalan negara-negara Afrika dan Asia. Kencangnya arus demokratisasi di tahun-tahun terakhir ini ditandai oleh pemilu yang terbuka, terbentuknya pemerintahan baru, konstitusi baru, maraknya gerakan masyarakat madani, dan tidak jarang disertai dengan desentralisasi kekuasaan. Negara-negara itu berpeluang merombak atau merekonstruksi sistem demokrasi lokal, dan banyak yang sudah mengambil prakarsa ke arah itu. Di dalam buku ini akan dipaparkan hasil studi kasus tentang Filipina dan Afrika Selatan yang berhasil mendesain sistem pemerintahan lokal baru; dan dampak dari langkah itu sudah sangat terasa.

Meski begitu, patut disayangkan bahwa demokratisasi yang marak di tahun-tahun terakhir ini sering belum tuntas. Kualitas dan “kedalaman” demokrasi kerap terkesan kurang utuh, mengingat

banyak warga masyarakat yang belum merasakan manfaat yang sesungguhnya dari pengalaman berdemokrasi itu, selain hanya ingar-bingar peristiwa pemungutan suara pada hari pemilu. Di banyak negara yang sedang merintis demokrasi, semangat reformasi berskala nasional kerap mengabaikan kepentingan lokal, sebab semangat mereka lebih tersedot oleh pergulatan memilih presiden dan anggota parlemen baru, serta membentuk institusi-institusi baru dan proses politik di ibu kota. Sekaranglah saatnya untuk memusatkan perhatian dan memajukan demokratisasi lewat desentralisasi kekuasaan dan peningkatan mutu pemerintahan lokal.

Mengakhiri Konflik Masyarakat

Akhirnya, banyak negara dari berbagai kawasan dunia ini yang baru saja bangkit dari perang atau konflik berdarah yang berkepanjangan. Manakala dendam kesumat yang mengakar dalam masih terasa, dasar pemulihan perdamaian yang lestari bukan hanya terletak pada pemulihan pemerintah tingkat lokal yang sah dan inklusif, namun juga pada upaya nyata untuk merukunkan kembali berbagai kelompok masyarakat, yang disertai oleh langkah-langkah rekonsiliasi ekonomi dan sosial pada tingkat lokal. Upaya pemulihan perdamaian jangka panjang harus difokuskan pada masyarakat lokal demi terwujudnya perdamaian pada masyarakat akar rumput dengan merespons perlunya rekonsiliasi dan penengahan sengketa antarberbagai kelompok masyarakat yang bertikai.

Sebagai konsekuensinya, di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan maupun yang masih transisional, kini proses demokrasi harus dipadukan dengan bentuk-bentuk manajemen konflik yang mutakhir. Untuk menghadapi tantangan-tantangan di masa kini, para pejabat lokal perlu menguasai teknik-teknik menengahi sengketa, memanfaatkan berbagai peranti untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pengadaan pelayanan publik. Pengembangan demokrasi di abad ke-21 menuntut strategi yang seksama dan melibatkan keterampilan-keterampilan mengatasi masalah di tingkat lokal; buku ini menyajikan berbagai unsur yang diperlukan untuk mengembangkan strategi seperti itu.

Meningkatkan Partisipasi

Salah satu elemen strategi yang dimaksud di atas adalah mengembangkan rencana untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Dengan pendekatan ini, pengambilan keputusan yang inklusif dan berbasis konsensus adalah kunci utama menyelesaikan konflik masyarakat. Di pihak lain, ada kalangan yang mengatakan bahwa partisipasi yang lebih besar justru dapat memperuncing konflik dengan memperbesar pertarungan masalahnya dan merintangikan keputusan yang efisien dan mengikat semua pihak. Di dalam arena perkotaan yang kompleks, partisipasi masyarakat ibarat sebuah pedang bermata dua: jika terlalu kecil akan memunculkan konflik, jika terlalu besar, tidak akan menghasilkan apa-apa. Memilih dengan tepat metode untuk memperbesar partisipasi dan untung atau ruginya berbagai pendekatan menjadi sangat penting.

Tujuan Buku Ini

Demokrasi di Tingkat Lokal merespons kebutuhan akan pendekatan yang lebih kreatif dan luwes dalam mengatasi masalah-masalah paling mutakhir dengan memberikan kajian atas berbagai konsep utama dan perangkat terpenting dalam memperkuat demokrasi lokal. Tujuannya adalah menawarkan – dengan cara yang praktis dan mudah – beberapa alternatif khas untuk meningkatkan desentralisasi, demokrasi elektoral, dan partisipasi langsung masyarakat. Melalui berbagai esei yang ditulis oleh para spesialis terkemuka, studi kasus atas pemerintah nasional dan lokal, serta kolom berisi fakta, statistik, dan berbagai opsi, buku ini mendeskripsikan opsi-opsi yang tersedia bagi para praktisi demokrasi lokal, di samping menunjukkan sekilas berbagai kelemahan dan kelebihan dari masing-masing opsi. Buku ini sama sekali tidak memberikan resep opsi atau metode apa yang terbaik bagi setiap *setting*– kadang-kadang dikenal sebagai “praktik terbaik”. Hal itu jelas mustahil dan tidak praktis. Apa yang terbaik di satu tempat, mungkin justru gagal di tempat lain.

Pengalaman, pengetahuan, dan penilaian para pembaca sangat diperlukan untuk menentukan apakah suatu opsi, rekomendasi, dan saran di dalam buku ini memadai untuk diterapkan di dalam

suatu masyarakat atau kondisi. Tidak ada resep standar bagi keberhasilan membangun pemerintahan lokal yang demokratis. Sebaliknya, buku ini didesain untuk membantu para warga negara dan pengambil keputusan dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan pokok mengenai rancangan dan implementasi demokrasi lokal, seperti:

- Sasaran atau tujuan apa yang dapat memandu pemikiran kita tentang makna dan tujuan demokrasi lokal?
- Bentuk-bentuk institusi demokrasi langsung dan demokrasi elektoral apa yang perlu kita pilih, dan seperti apakah itu?
- Kebijakan dan tindakan publik inovatif apa yang perlu dipikirkan untuk menangani isu-isu yang sulit?
- Bagaimana cara mengevaluasi kemajuan di bidang ini?

Secara khusus, ada tiga bidang utama yang menjadi sasaran penyusunan buku ini, yakni:

- *Pendidikan*. Menjadi alat bantu bagi para praktisi dan pengambil keputusan di tingkat lokal yang berusaha mempelajari model-model dan praktik demokrasi dari seluruh dunia.
- *Pemberdayaan*. Membantu para pejabat dan tokoh masyarakat yang berusaha meningkatkan mutu demokrasi bagi masyarakatnya.
- *Petunjuk praktis*. Menyediakan berbagai sumber daya praktis, opsi-opsi baru, dan metode-metode bagi para praktisi pemerintahan lokal, yang dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi atau mengkaji ulang praktik-praktik partisipasi masyarakat yang saat ini berlaku di wilayah mereka.

Kami berharap nilai buku ini dirasakan semua pihak dari tingkatan mana pun. Para *pejabat lokal* dapat belajar dari berbagai praktik dan pengalaman rekan-rekan mereka di seluruh dunia, baik yang berhasil dan kurang berhasil, dan beberapa kemungkinan dan masalah yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat yang meningkat. Para *pemimpin masyarakat madani* dapat belajar lebih banyak tentang peluang-peluang untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan publik dan implementasi keputusan. *Warga masyarakat* dapat belajar tentang cara-cara menyampaikan atau menyuarkan pendapat mereka secara lebih efektif di tempat publik.

Dalam istilah yang nyata, kami berharap buku ini akan digunakan dalam program-program pelatihan profesional dan di universitas maupun sekolah-sekolah tinggi di bidang administrasi publik, kebijakan publik, dan ilmu-ilmu politik.

Mungkin penting juga ditunjukkan di sini apa yang *tidak* kami maksudkan melalui penyusunan buku ini. Buku ini bukan sebuah panduan teknis tentang manajemen kota, misalnya tentang cara menggali pemasukan bagi kas pemerintah kotamadya lewat utang publik atau penarikan pajak, atau cara melaksanakan perencanaan sistem transportasi kota yang mendetail. Lagipula, keputusan-keputusan seperti itu tidak muncul dalam kevakuman, dan bisa menimbulkan dampak penting terhadap kelestarian demokrasi. Warga masyarakat perlu tahu, dan berkesempatan untuk ikut membentuk, berbagai kebijakan yang sifatnya teknis namun pada akhirnya bisa sangat berpengaruh terhadap kehidupan mereka. Buku *Demokrasi di Tingkat Lokal* ini bukan hanya menunjukkan metode-metode yang ideal untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, namun juga berbagai kelemahan dari metode-metode itu.

Menggunakan Buku Ini

Para pembaca tentu sudah mempunyai tingkat keahlian tersendiri dalam bidang ini. Buku ini disusun sedemikian rupa sehingga petunjuk-petunjuk praktisnya dapat dibaca dengan cepat oleh para profesional yang sibuk. Opsi-opsi yang ditawarkan akan disertai oleh contoh-contoh dan studi-studi kasus yang diambil dari situasi nyata. Ini akan memberi kesempatan kepada para pembaca untuk merefleksikan pengalaman-pengalaman yang lain serta membandingkan diagnosis dan desain-desain di dalam buku ini dengan situasi yang mereka hadapi. Buku ini mengorganisasikan materinya dengan berbagai cara:

- *Studi kasus* berisi contoh-contoh yang diambil dari seluruh dunia, dan sering ditulis oleh pakar yang sangat menguasai permasalahan di daerahnya atau pakar di bidangnya. Studi kasus akan memberikan kedalaman serta perincian bagi berbagai tema yang disajikan di dalam buku ini;
- *Daftar kerja (checklist)* dibuat agar para pembaca dapat secara komprehensif menyimak opsi-opsi atau prosedur, sehingga

pembaca dapat melihat sebuah proses atau kebijakan dari semua aspeknya;

- *Konsep*. Buku ini mendefinisikan konsep-konsep pokok dan memberikan banyak contoh tentang cara mempraktikkan konsep-konsep itu di berbagai *setting* di seluruh dunia. Bagian *Daftar Kosakata* menyajikan tinjauan ringkas tentang konsep-konsep terpenting di bidang demokrasi lokal;
- *Esei*. Esei-esei singkat oleh para spesialis terkemuka akan memberikan gambaran umum tentang beberapa tren besar dalam riset dan praktik demokrasi lokal di berbagai konteks;
- *Gambar-gambar* akan memperjelas suatu topik atau tema dengan menampilkan daftar, diagram, narasi pendek atau kutipan singkat pendapat para pakar;
- *Pustaka*. Pada akhir setiap bab disajikan daftar pustaka yang memandu para pembaca yang memerlukan tambahan sumber informasi.
- *Menu* memuat sederet opsi atau pilihan yang dapat diterapkan ke dalam berbagai tempat, disertai diskusi mengenai keunggulan maupun kelemahan dari setiap opsi yang ada.

Para pembaca juga diharapkan mencari tambahan informasi mengenai demokrasi tingkat lokal dengan mengunjungi *website* Internasional IDEA (www.idea.int) termasuk sebuah direktori yang berisi daftar nama organisasi-organisasi di seluruh dunia yang bergerak di bidang pengembangan demokrasi lokal. Situs kami juga memuat formulir umpan balik *online* yang memungkinkan para pembaca menyampaikan pandangan atau wawasan mereka, beserta makna atau pelajaran yang berhasil mereka petik dari berbagai tema yang tersaji di dalam buku ini.

Sumber-sumber dan Referensi

Buku *Demokrasi di Tingkat Lokal* ditulis dengan menyarikan berbagai macam sumber kepustakaan, termasuk teks-teks akademis dan artikel, laporan dari berbagai organisasi internasional, dan hasil permenungan atau refleksi dari para praktisi kebijakan publik. Untuk memudahkan Anda membaca dan menyajikannya (dalam ceramah, perkuliahan, atau forum diskusi) buku ini sengaja tidak dipenuhi dengan catatan-catatan kaki seperti yang lazim terdapat

pada terbitan-terbitan akademis. Berbagai literatur mengenai pemerintah lokal telah kami sintesiskan ke dalam bahasa yang mudah dipahami. Tujuannya tidak lain adalah agar materi-materi akademis itu dapat diakses oleh para pembuat keputusan yang sibuk, para pejabat lokal, tokoh-tokoh organisasi masyarakat, dan masyarakat pada umumnya. International IDEA sangat berterang budi pada para penulis yang karya-karyanya telah memberi kontribusi bagi terwujudnya buku ini. Bagian Pustaka di akhir setiap bab menunjukkan beberapa sumber asli dari materi yang telah kami sarikan.

1. | **KONSEP, TANTANGAN, DAN TREN** |

1. | KONSEP, TANTANGAN, DAN TREN |

Revolusi urban sedang melanda dunia. Kini, lebih dari separuh penduduk dunia tinggal di perkotaan, dan diperkirakan jumlah mereka akan terus membengkak hingga mencapai dua pertiga total penduduk dunia menjelang tahun 2025. Pesatnya arus urbanisasi ini menimbulkan tekanan yang sangat hebat terhadap kota-kota di dunia, sementara pada saat yang sama menyodorkan peluang untuk meningkatkan layanan kesehatan, pendidikan, dan manajemen lingkungan.

Globalisasi juga menciptakan berbagai tantangan dan peluang. Tidak satu pun kota di muka bumi ini yang akan kebal terhadap dampak globalisasi, mulai dari urusan membanjirnya pengungsi, penyebaran penyakit, hingga maraknya kejahatan terorganisasi. Bab 1 akan membahas konteks baru yang melatarbelakangi pertumbuhan pemerintahan lokal, serta menguraikan sekilas beberapa konsep dan karakteristik utama dari demokrasi tingkat lokal. Pada intinya, bab ini akan mengulas:

- **Tantangan-tantangan utama yang dihadapi pemerintahan lokal di masa kini;**
- **Perkembangan atau gejala terbaru yang mempengaruhi kualitas demokrasi lokal; dan**
- **Norma-norma internasional terbaru yang ikut mempengaruhi perkembangan demokrasi lokal.**

1.1. Konsep-konsep Kunci Demokrasi Lokal

■ *Ada beberapa konsep kunci yang menentukan pemahaman kita perihal pemerintahan lokal, antara lain: warga dan masyarakat, pemerintahan otonom, musyawarah, dan kegiatan masyarakat.*

Hal terpenting yang memaknai terselenggaranya pemerintahan lokal yang demokratis adalah konsep pemerintahan yang otonom (*self-government*) serta pemerintahan yang paling menyentuh masyarakat. Gagasan terpentingnya adalah penduduk suatu wilayah harus mendapatkan hak dan tanggung jawab untuk membuat keputusan menyangkut isu-isu yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka dan yang untuk itu mereka mampu mengambil keputusan. Urusan-urusan seperti pertahanan nasional, politik luar negeri, dan keamanan secara langsung memang berpengaruh terhadap kehidupan mereka, namun soal-soal seperti itu jelas terlalu berat untuk ditangani pemerintah setingkat kotapraja, sehingga mau tidak mau hal itu menjadi beban tanggung jawab pemerintah pusat.

Ada dua cara untuk memahami demokrasi lokal, yakni:

- di dalam *lembaga-lembaga* pemerintahan lokal seperti walikota, dewan kota atau DPRD, komite-komite, dan pelayanan administratif; dan
- di dalam pengorganisasian dan aktivitas masyarakat (*civil society*).

Idealnya, para pejabat lokal dan gerakan-gerakan masyarakat madani bekerja sama dalam hubungan yang saling memperkuat dan mendukung untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang ada, serta mencari solusi yang inovatif. Pemerintah hanya satu bagian saja dari gambaran utuhnya, meski berkedudukan penting. Gagasan mengenai kegiatan masyarakat — berupa organisasi kemasyarakatan, pelbagai asosiasi, kegiatan usaha, panitia-panitia di kampung, dan semacamnya - juga menempati kedudukan penting di dalam konsep pemerintahan lokal.

1.1.1 Definisi Demokrasi Lokal

Istilah demokrasi lokal bermakna banyak, tergantung ruang dan tempat, dan memang tidak ada satu pun konsep atau model yang bisa dianggap sebagai perwujudan terbaik dari demokrasi. Pada saat yang sama ada pemahaman umum mengenai proses-proses terpenting dari kehidupan demokratis yang dapat diterapkan secara universal.

- Kehidupan berdemokrasi mengharuskan adanya *pemilu berkala (atau reguler) dan murni* dan kekuasaan bisa dan harus berpindah tangan melalui proses pemilihan yang jujur, bukan melalui kekerasan atau pemaksaan.
- Dalam berdemokrasi, oposisi dan minoritas berhak untuk menyuarakan pandangan mereka dan mempunyai *pengaruh* (yakni bukan semata-mata memperoleh kursi atau suaranya terwakili) di dalam proses-proses pengambilan kebijakan. Jika suara minoritas tidak dapat diakomodasi, *oposisi* harus legal dan loyal dan tidak bertindak di luar institusi yang sah dan dengan kekerasan.
- Harus selalu ada kesempatan melakukan *pergantian* di dalam menjalankan pemerintahan koalisi ; maksudnya, para pemilih harus bisa mencopot politisi-politisi tertentu dari jabatan yang mereka duduki dan menggantikan mereka dengan kepemimpinan baru.
- Demokrasi mengharuskan adanya penghargaan sekaligus perlindungan terhadap *hak-hak sipil dan politik* yang paling dasar.
- Dan, meski kontroversial, banyak yang percaya demokrasi juga harus disertai oleh *hak-hak yang menyangkut masalah pembangunan, ekonomi, dan lingkungan*, misalnya fasilitas air bersih, perumahan, dan kesempatan memperoleh pekerjaan.

Ikhtisar 1

Konsep-Konsep Inti Demokrasi Lokal

- *Kewarganegaraan dan masyarakat.* Peran serta masyarakat lokal sesungguhnya adalah fondasi utama dalam gagasan modern mengenai kewarganegaraan, sebab lembaga-lembaga masyarakat yang ada beserta segala proses pengambilan keputusannya memungkinkan terwujudnya praktik demokrasi yang lebih *langsung*, yang di dalamnya suara individu dapat didengar dengan lebih mudah.
- *Musyawarah.* Demokrasi bukanlah semata berarti pemilu. Di dalamnya terkandung unsur-unsur penting seperti dialog, debat, dan diskusi yang bermakna, yang muaranya adalah mencari solusi bagi segala masalah yang timbul di dalam masyarakat. Perundingan atau musyawarah juga bukan sekadar mendengar dan menampung keluhan warga. Demokrasi berdasar musyawarah pasti melibatkan dialog yang bersifat saling memberi dan menerima antarkelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat tentang keputusan-keputusan terpenting dan tindakan-tindakan yang mereka hadapi dan tanggung bersama-sama.
- *Pendidikan politik.* Demokrasi lokal akan memberi fasilitas bagi proses “pendidikan politik”. Maksudnya, peran serta warga masyarakat memungkinkan setiap individu memperoleh informasi mengenai semua urusan dan masalah di masyarakat, yang, jika tidak, hanya diketahui oleh pejabat terpilih atau para profesional pemerintahan

di kantor walikota. Penduduk yang terdidik dan memiliki informasi akan membuat demokrasi – yang berarti pengambilan keputusan oleh rakyat – semakin mungkin dan efektif. Peran serta masyarakat berarti mengurangi jurang pemisah antara para elite politik dan anggota masyarakat.

— *Pemerintah yang baik dan kesejahteraan sosial.* John Stuart Mill dan para pendukung paham demokrasi partisipatoris di tingkat lokal berpendapat bahwa membuka keran bagi kebijakan dan kecerdasan masyarakat akan mendukung terciptanya pemerintahan yang baik serta mendukung tercapainya kesejahteraan sosial. Artinya, demokrasi cenderung meningkatkan hubungan yang baik antarwarga, membangun masyarakat yang mandiri dan memiliki semangat sosial.

Pembahasan mengenai makna demokrasi lokal juga harus mempertimbangkan pula *pengaruh-pengaruh kebudayaan* terhadap cara orang berpikir tentang demokrasi. Ada budaya yang memiliki tradisi berperan sertanya warga masyarakatnya dalam proses politik, sementara ada pula yang masyarakatnya acuh tidak acuh apakah pejabat suatu wilayah ditunjuk atau dipilih. Konsep-konsep yang dipaparkan di buku ini bisa saja mempunyai arti berlainan di dalam latar belakang budaya yang berlainan pula. Hal terpenting adalah di dalam demokrasi tingkat lokal praktik-praktik tradisi yang telah mendarah daging di masyarakat – misalnya peranan pemimpin atau tokoh tradisional – perlu diintegrasikan secara hati-hati ke dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis.

1.1.2 Demokrasi Langsung vs. Demokrasi Perwakilan

Ada dua mazhab filsafat yang menerangkan dua konsep demokrasi lokal yang agak saling bertolak belakang. Mazhab pertama, yang sejarahnya dapat dikaitkan dengan filosof Perancis Jean Jacques Rousseau, memandang demokrasi sebagai *keterlibatan langsung warga masyarakat* dalam hampir semua urusan yang menyangkut kehidupan umum. Rousseau berkeyakinan bahwa peran serta seluruh warga masyarakat akan bisa mengungkapkan aspirasi umum mereka semua, dan bahwa cara terbaik untuk menentukan kehendak umum warga adalah melalui kekuasaan di tangan mayoritas. Namun banyak pendapat yang mengatakan bahwa sistem dan bentuk pemerintahan lokal di masa sekarang sudah terlalu “besar” untuk mengakomodasi keterlibatan langsung warga masyarakat. Wujud demokrasi terbaik dan paling praktis yang bisa kita harapkan adalah demokrasi perwakilan, yang di dalamnya warga memilih calon wakil mereka atau partai politik yang membuat keputusan otoritatif bagi seluruh masyarakat. Banyak pihak yang berpendapat bahwa *demokrasi perwakilan* paling cocok diterapkan untuk demokrasi lokal.

Ada saja orang yang bertanya-tanya apakah mungkin di zaman moderen ini gagasan demokrasi langsung bisa diwujudkan, padahal tema ini tidak habis-habisnya muncul di dalam polemik filsafat kontemporer, bahkan dalam praktik sehari-hari. Sebagai contoh, mantan Presiden Tanzania Julius Nyerere pernah mempopulerkan semacam gerakan sosialisme desa (*villagization*) dan *ujamaa* (komunitas) di negaranya. Pada 1967, dalam Deklarasi Arusha, Nyerere mencanangkan gagasan sosialisme desa yang berdasar atas hubungan kekerabatan, komunitas, kemandirian, gotong-royong, dan pembangunan lokal secara swasembada. Falsafah Nyerere membayangkan sebuah komunitas sosial dan ekonomi yang di dalamnya orang-orang hidup berdampingan dan bekerja bahu-membahu demi kesejahteraan semuanya. Namun, Tanzania versi Nyerere itu 90 persen rakyatnya hidup di pedesaan.

Ukuran desa atau kota memang acap kali dituding sebagai faktor penghambat terwujudnya demokrasi langsung. Semakin besar sebuah kota, kian kecil kemungkinan di sana bisa diterapkan demokrasi langsung. Akan kita lihat nanti dalam Bab 5, bagaimana para pengusul proses pengambilan keputusan “maya” berbasis Internet telah menghidupkan kembali gagasan demokrasi langsung itu, bahkan di dalam kondisi sosial era kini yang sangat kompleks.

1.1.3 Demokrasi Adversarial vs. Demokrasi Kolaboratif

Demokrasi perwakilan menyiratkan adanya pendekatan yang sifatnya “bermusuhan” atau bersaing dalam menentukan apa yang terbaik bagi seluruh masyarakat. Calon wakil rakyat yang potensial harus tampil di muka umum dan memperebutkan dukungan mereka. Dalam upaya ke arah itu perbedaan sosial dan rasa permusuhan akan menjadi kian tajam pada saat pimpinan-pimpinan politik melancarkan pesan kampanye mereka. Para pendukung demokrasi perwakilan berpendapat bahwa kompetisi antar calon pemimpin politik itu justru memberi vitalitas dan akuntabilitas di dalam kancah politik. Namun, tidak sedikit yang bersikap skeptis terhadap pendekatan kompetitif itu, terutama yang hanya bersandar pada pembuatan keputusan mayoritas. Mereka lebih memilih proses dan struktur pengambilan keputusan yang mengutamakan tercapainya konsensus ketimbang kompetisi untuk merebutkan jabatan.

Banyak yang percaya bahwa kini ada kecenderungan perhatian terarah ke demokrasi perwakilan daripada demokrasi langsung dan pengambilan keputusan yang bersifat persaingan ketimbang kolaboratif. Fokus pada pemilu dan perbedaan yang tajam antara *platform* politik yang diusung partai-partai kontestan pemilu telah menciptakan jarak antara warga masyarakat dan para pejabat publik sehingga meningkatkan perpecahan antarkelompok-kelompok sosial. Akibatnya, warga

umumnya menjadi apatis dan alergi terhadap kehidupan politik. Akademisi yang meneliti penyelenggaraan pemerintahan lokal di masa kini mengemukakan kian merosotnya legitimasi lembaga-lembaga pemerintahan lokal, dan meluasnya ketidakpercayaan masyarakat pada kemampuan partai-partai politik lokal dalam mewakili dan mengkoordinasikan kepentingan masyarakat yang beraneka-ragam.

Salah satu indikator menjauhnya publik dari panggung politik adalah rendahnya jumlah pemilih yang memberikan suara. Menurut laporan International IDEA perihal jumlah pemilih, "Total keikutsertaan dalam pemilu-pemilu kompetitif di seluruh dunia meningkat tajam antara tahun 1945 dan 1990... Namun pada dasawarsa 1990-an, seiring dengan meningkatnya pemilu kompetitif di negara-negara demokratis yang baru, rata-rata keikutsertaan pemilih di dalam pemilu-pemilu yang dilaksanakan sejak 1990 merosot drastis hingga 64 persen. Meskipun tingkat keikutsertaan dari seluruh pemilih yang berhak memberi suara hanya sedikit berkurang, tingkat keikutsertaan mereka yang benar-benar mendaftar sebagai pemilih anjlok secara dramatis." Meski belum ada data yang pasti tentang hal ini, kebanyakan pakar sepakat bahwa jumlah total pemilih yang memberikan suara dalam pemilu lokal jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan pemilu nasional. Akhir-akhir ini timbul keprihatinan tentang besarnya peran jajak pendapat publik, kontribusi finansial, serta penggunaan jasa konsultan dalam membentuk agenda publik yang menafikan suara murni masyarakat lokal dan mengakibatkan menjamurnya sikap sinis dan apatis dari warga.

Struktur partai-partai politik lokal juga dipertanyakan dalam kapasitasnya sebagai lembaga sosial yang efektif, terutama di Amerika Utara dan Eropa Barat. Isu-isu yang semula menjadi amunisi perjuangan partai-partai di Eropa, misalnya isu kelas sosial, sekarang tampak kehilangan relevansinya di dunia dengan mobilitas sosial yang tinggi dewasa ini. Kenyataan ini menimbulkan krisis penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal di beberapa tempat, disusul oleh munculnya struktur pemerintahan terfragmentasi, yang beberapa di antaranya dipaksakan oleh pemerintah pusat sebagai jawaban atas ketidakmampuan pemerintah lokal untuk mengambil langkah tegas. Keprihatinan akan legitimasi pemerintahan ini membuat banyak pihak mengusulkan untuk mengkaji ulang isu aksesibilitas, kesamarataan (*equality*), serta penyegaran kembali peran serta masyarakat. Seiring dengan gencarnya tuntutan desentralisasi kekuasaan, kian mengental pula pertanyaan-pertanyaan yang mempersoalkan legitimasi pemerintah. Pengikutsertaan dan keterlibatan masyarakat merupakan faktor penting dalam upaya menumbuhkan kepercayaan dan akuntabilitas sebagai syarat utama untuk meyakinkan masyarakat akan kualitas demokrasi lokal.

1.2 Tantangan bagi Pemerintahan Lokal

■ *Mengatasi dampak globalisasi dan urbanisasi, mempromosikan pelayanan jasa yang efektif, membina perdamaian masyarakat, dan menciptakan peluang kerja merupakan tantangan-tantangan utama yang dihadapi demokrasi lokal.*

Masalah-masalah umum yang menghantui demokrasi lokal di seluruh dunia adalah:

- Menyediakan *pelayanan sosial* dasar – seperti jaringan air bersih dan transportasi — secara berkesinambungan;
- *Urbanisasi*, atau arus perpindahan masyarakat dari desa ke kota, dan tekanan yang diakibatkannya terhadap lingkungan dan kapasitas pemerintah untuk mengatasinya;
- *Vitalitas ekonomi*, atau menciptakan peluang mendapatkan pekerjaan dan meraih kemakmuran di pasar global; dan
- Membina *perdamaian sosial* dalam kondisi kehidupan sosial yang majemuk, yang menuntut berbagai kelompok etnis dan agama untuk hidup berdampingan.

1.2.1 Melayani Publik

Melayani masyarakat merupakan fungsi utama pemerintah lokal, terutama pelayanan yang memerlukan koordinasi lokal, jaringan kerja, infrastruktur, atau perencanaan. Di antara tantangan-tantangan terpenting yang dihadapi pemerintah lokal adalah:

- Kejahatan, kekerasan umum atau politik, menjaga ketertiban, dan tata laksana peradilan lokal;
- Pendidikan, yang kerap melibatkan keputusan sensitif berkaitan dengan bahasa atau latar belakang budaya di dalam masyarakat multi-etnis yang kian majemuk;
- Manajemen lingkungan dan kelangkaan sumber daya, terutama masalah air dan sanitasi (pengumpulan sampah, penanganan saluran pembuangan);
- Perumahan, terutama pemukiman masyarakat berpenghasilan rendah, serta mengelola pola-pola pemukiman yang kondusif untuk menciptakan keharmonisan antar etnis di wilayah kota yang multi-etnis;
- Pengangguran dan dislokasi ekonomi, serta perlunya memposisikan kota secara kompetitif untuk menjaring investasi baru di dalam perekonomian global;

- Pelayanan kesehatan dan manajemen rumah sakit, terutama dengan munculnya bentuk-bentuk baru penyakit infeksi yang berdampak terhadap kesejahteraan sosial, sementara masalah-masalah penyakit lama masih belum teratasi;
- Migrasi, yang sering berupa membanjirnya komunitas imigran miskin dan pengungsi, atau pengungsi dari daerah pedesaan yang miskin;
- Isu-isu regional, misalnya masalah pemakaian sumber daya air dan udara dengan daerah lain; dan
- Transportasi, kemacetan lalu lintas, dan metode untuk mengangkut masyarakat dari tempat tinggal ke tempat kerja mereka setiap hari.

Pada 1997, Program Pembangunan PBB (*United Nations Development Program* atau UNDP) dan Kantor Riset & Pelatihan dari Perserikatan Internasional Pemerintah Lokal (*International Union of Local Authorities* atau IULA) mensurvei 151 walikota di seluruh dunia untuk mencari informasi perihal masalah-masalah terberat yang mereka hadapi. Para responden menyatakan bahwa prioritas utama mereka adalah masalah *pengangguran*; 52 persen responden menyatakan hal ini sebagai isu terpenting, sama persis dengan hasil survei serupa pada 1994.

Temuan survei IULA memang diwarnai oleh perbedaan-perbedaan di tingkat regional. Para walikota Eropa lebih memusingkan masalah pengangguran dan kemacetan lalu lintas. Tidak banyak dari mereka yang mengeluhkan soal kemiskinan. Sebaliknya di Afrika, perkara kemiskinan, pengangguran, dan arus urbanisasi desa ke kota disebut-sebut sebagai masalah paling serius yang mengurangi kemampuan pemerintah kotapraja untuk memberikan pelayanan dasar. Di Amerika Utara, yang menjadi keprihatinan adalah masalah kriminalitas perkotaan, pengangguran, dan kemacetan lalu lintas. Walikota-walikota dari wilayah Asia menyebutkan masalah kemacetan lalu lintas, polusi, dan perlunya sistem pembuangan sampah padat yang lebih efektif sebagai masalah terberat. Di Amerika Latin, pengangguran dan rendahnya mutu sistem kesehatan dan pendidikan dianggap sebagai persoalan paling serius. Akhirnya, di Timur Tengah dan kawasan Mediterania Timur, migrasi penduduk dan perbedaan etnis menjadi pemikiran serius para walikota di sana.

1.2.2 Urbanisasi

Dewasa ini, lebih dari 3,2 milyar orang – lebih dari separuh penduduk dunia – tinggal di perkotaan. Angka ini berasal dari kenaikan urbanisasi hingga 20 kali lipat sepanjang abad ke-20; dan trennya memperlihatkan sedikit tanda-tanda akan berkurang.

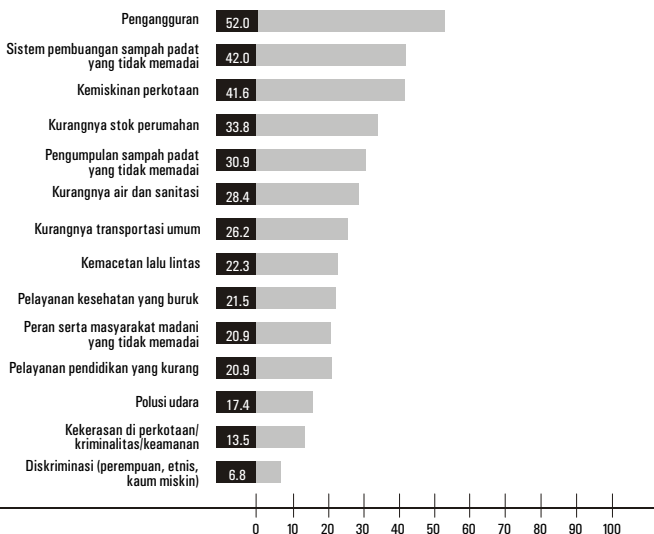
Pertumbuhan penduduk dewasa ini paling cepat terjadi di perkotaan di negara-negara berkembang. Sebuah publikasi dari Worldwatch Institute melaporkan

bahwa lonjakan penduduk di perkotaan di negara-negara berkembang akan menjadi tren demografi yang menonjol di abad mendatang, akan ada tambahan penduduk hingga 90 persen dari 2,7 miliar penduduk dunia saat ini antara 1995 dan 2030. Ledakan penduduk terdasyat diperkirakan terjadi di Afrika dan Asia. Meski urbanisasi mempunyai dimensi positif – banyak lompatan besar pembangunan terjadi di wilayah perkotaan – bertambahnya jumlah penghuni kota juga menghadirkan tantangan yang tidak kecil. Kota-kota dewasa ini, misalnya, hanya mengambil dua persen dari permukaan bumi tapi penduduknya mengkonsumsi 75 persen dari sumber daya yang ada.

Di antara masalah-masalah lingkungan perkotaan yang paling serius pada abad ke-20 adalah masalah perbaikan pasokan dan mutu air, pengerukan sampah perkotaan, transportasi, dan pemakaian lahan untuk membangun pemukiman yang lebih baik. Negara-negara berkembang dihadapkan pada masalah pemukiman liar, atau masyarakat penghuni liar, yang ditandai oleh absennya pelayanan dasar dan infrastruktur. Salah satu tantangan paling berat bagi pemerintah lokal adalah penyediaan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah.

Ikhtisar 2

Masalah-Masalah yang Dihadapi Walikota di Seluruh Dunia



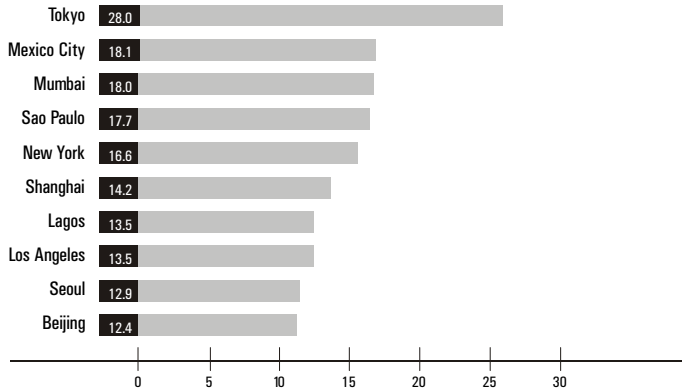
Sumber: Survei Kantor Riset & Pelatihan IULA, 1997. UNDP dan Kantor Riset & Pelatihan IULA, Universitas Delaware.

Ikhtisar 3

Kota-kota Terbesar Dunia

Proyeksi tahun 2000 (dalam jutaan)

Pada 1950, hanya 30 persen penduduk dunia tinggal di perkotaan; pada tahun 2000, jumlah itu naik menjadi 47 persen; dan pada tahun 2030 diperkirakan 60 persen populasi dunia akan menghuni kota.



Sumber: *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*. 1998. New York: PBB; *World Urbanization Prospects: The 1999 Revision*. 2000. New York: PBB.

Pada saat yang sama, banyak orang yang tidak menganggap urbanisasi sebagai masalah, baik dari segi lingkungan maupun dampak sosial yang ditimbulkannya. Alasannya, kota bisa menyelenggarakan pelayanan umum lebih efisien, memungkinkan penggunaan lahan yang terbatas, bisa menyisihkan lebih banyak lahan untuk kepentingan konservasi alam, pelestarian satwa dan fauna, serta pertanian. Dari perspektif ini urbanisasi justru akan mewujudkan pemerintahan yang lebih efektif, sebab urbanisasi memudahkan pihak-pihak yang terkait mendesain kebijakan yang menguntungkan bagian terbesar orang – terutama di bidang pendidikan, air bersih, kesehatan, dan perumahan.

1.2.3 Globalisasi

Globalisasi merujuk pada perubahan sistem internasional setelah berakhirnya Perang Dingin pada akhir dasawarsa 1980-an. Istilah *globalisasi* mencakup beberapa dimensi perubahan dunia secara sistematis, yang antara lain langsung berdampak pada tata cara pelaksanaan pemerintahan lokal.

- *Perubahan ekonomi.* Walaupun perekonomian internasional sekarang belum bisa dikatakan sudah sepenuhnya terintegrasi dan pemerintah nasional tetap berperan dalam proses pengambilan keputusan di bidang ekonomi, konteks ekonomi untuk pemerintahan lokal sudah sangat berubah. Kini telah muncul konsensus baru yang menyangkut model-model ekonomi berbasis pasar, kenaikan luar biasa arus modal internasional, perluasan perdagangan internasional yang pesat, kian besarnya pengaruh perusahaan-perusahaan multinasional, dan integrasi ke dalam perekonomian dunia oleh negara-negara yang semula tidak terlibat dalam sistem perekonomian global.
- *Perubahan politik.* Kecenderungan ke arah demokrasi pada abad ke-20 berlangsung menakjubkan, dan hal itu telah menghasilkan sebuah konsensus internasional yang luas mengenai nilai-nilai dasar bagi sistem politik, proses-proses demokrasi seperti pemilu dan pentingnya pranata masyarakat madani, dan prinsip-prinsip demokrasi seperti peran serta dan penyertaan (*inclusion*). Demokratisasi di banyak negara telah menghasilkan masyarakat madani – jika diukur dari menjamurnya ornop atau LSM – yang pada gilirannya menunjukkan banyaknya aktor non-pemerintah yang terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan.
- *Perubahan teknologi.* Revolusi informasi dan komunikasi di penghujung abad ke-20 telah menyentuh hampir seluruh negara dan kota di muka bumi ini. Meningkatnya akses informasi dan komunikasi telah mengakibatkan perubahan ekonomi, sosial, dan politik yang mendasar. Yang paling penting, revolusi itu telah membuka jalan yang lebih mudah untuk berbagi perspektif dan informasi, serta mempertimbangkan demokrasi dan masukan dari masyarakat secara langsung dengan cara yang pada beberapa tahun silam nyaris mustahil.

Tidak satu kota atau wilayah kotapraja pun di dunia yang kebal dari efek globalisasi, yang meliputi kesenjangan antar negara atau di dalam negara, ancaman terhadap lingkungan, seperti merosotnya keanekaragaman hayati, meningkatnya arus pengungsi di berbagai belahan dunia, dampak dari penyakit infeksi terbaru, serta merebaknya kejahatan terorganisasi dan juga korupsi. Meningkatnya arus informasi dan komunikasi, meski semakin membuka masyarakat bagi arus pemikiran manusia, ternyata juga mengancam tradisi sosio-kultural yang sudah bertahan lama. Globalisasi menimbulkan dislokasi sosial di banyak pelosok dunia, yang pada gilirannya dengan cepat menimbulkan konteks yang cepat berubah bagi sebuah demokrasi. Sebagaimana Jonathan Barker bertanya, “Apa artinya mengatakan bahwa sebuah desa, sebuah program pembangunan, atau sebuah komunitas masjid telah berjalan mandiri, jika ternyata kehidupan orang-orang

di dalamnya begitu tergantung pancaroba perubahan lingkungan, tindakan perusahaan-perusahaan besar dari negeri asing, serta perubahan-perubahan harga di pasar dunia yang sama sekali tidak merespons pandangan atau tindakan masyarakat lokal?”

Meski begitu, globalisasi tidak hanya menciptakan “kejahatan” global semata. Globalisasi juga menawarkan berbagai peluang ke arah pembangunan ekonomi yang berkesinambungan, pertumbuhan dan kemakmuran, serta arus pengalaman baru dan pengalaman tentang tata cara mengelola dan mengatasi konteks urbanisasi yang cepat berubah. Globalisasi juga menyodorkan kesempatan untuk memperbaiki hubungan sosial di antara kelompok-kelompok yang selama ini dipecah-belah oleh konflik yang telah mengakar. Praktik-praktik dan bermacam pelajaran dari upaya mempromosikan demokrasi di salah satu belahan dunia dapat diadaptasikan dan diterapkan di belahan dunia yang lain. Cara yang ditempuh oleh sebuah kota dalam mengatasi masalah-masalah yang dipicu oleh globalisasi juga dapat ditransfer ke wilayah lainnya.

Tentu saja tidak semua keputusan, inisiatif kebijakan, atau masalah yang terjadi pada sebuah wilayah kotapraja terpengaruh globalisasi.. Sebenarnya, kecepatan dan tingkat pengaruh gejala global atas kota-kota di dunia tidak seragam. Banyak masalah yang lama tidak terpecahkan beserta solusinya terus bercokol tanpa pengaruh kuat dari konteks global. Meskipun demikian, salah satu tantangan penting yang dihadapi oleh pemerintah lokal adalah mencari inovasi dan keberhasilan dari suatu wilayah yang bisa diadaptasi untuk meningkatkan mutu demokrasi di wilayah yang lain.

1.2.4 Kemajemukan Masyarakat

Kota-kota di seluruh dunia ini nyaris semuanya majemuk dari segi etnis. Di beberapa kota tertentu, misalnya Jerusalem, kemajemukan etnis merupakan pola sejarah yang tua. Di kota-kota lain kemajemukan mungkin dipandang sebagai fenomena baru yang timbul akibat membludaknya berbagai kelompok imigran lewat tapal batas negara belakangan ini – contohnya Oslo, Norwegia. Di Amerika Serikat masalah imigran diakibatkan oleh terpuruknya perekonomian negara-negara Amerika Latin di satu sisi dan daya tarik kesempatan bekerja di Amerika Serikat yang luar biasa di sisi lain. Akibat yang ditimbulkan oleh puluhan tahun migrasi kaum Hispanik ke Amerika Serikat adalah perubahan pesat wajah kota-kota di wilayah tengah Amerika. Dari tahun 1990 hingga 2000 jumlah penduduk Hispanik di Amerika Serikat melonjak dari 22,6 juta menjadi 31,3 juta. Kaum Hispanik sekarang merupakan 10 persen dari total penduduk negara itu. Pada kebanyakan kota di Amerika Serikat kini konflik ras tidak hanya sebatas antara

orang kulit putih dan hitam; orang Hispanik telah menjadi kaum minoritas yang signifikan maupun mayoritas. Tantangan yang ditimbulkan kemajemukan dan metode-metode penyelesaian konflik melalui demokrasi lokal akan dibahas pada Bab 3.

1.3 Tren dalam Pemerintahan Lokal

■ *Kemitraan strategis, desentralisasi, dan fokus internasional terhadap pemerintahan lokal merupakan perkembangan-perkembangan terkini yang membentuk watak demokrasi lokal.*

Untuk mengantisipasi tantangan-tantangan yang dibahas pada bagian terdahulu, struktur-struktur pemerintahan lokal di masa kini perlu berunjuk kerja secara berbeda. Cara berpikir dan fungsi tradisional – mendefinisikan nilai-nilai masyarakat dan menentukan opsi-opsi untuk publik – tetap ada, namun perlu disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan terkini yang ada. Perkembangan-perkembangan itu memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- *Siapa?* Kini banyak sekali fungsi pemerintahan lokal yang dijalankan dalam bentuk kemitraan strategis, atau hubungan kerjasama di antara para pejabat terpilih, sektor swasta, masyarakat madani dan organisasi massa, dan para warga masyarakat. Semakin banyak pejabat lokal membuat kontrak dengan perusahaan-perusahaan dan organisasi nirlaba yang berkemampuan lebih untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintah. Praktik melimpahkan fungsi pemerintahan kepada organisasi-organisasi swasta itu memang terbukti lebih efisien, namun menimbulkan pertanyaan-pertanyaan mengenai demokrasi.
- *Bagaimana?* Semakin banyak negara yang mendesentralisasikan kewenangan pengambilan keputusan kepada tingkat pemerintahan terendah yang paling mungkin. Desentralisasi didorong oleh keinginan pemerintah pusat untuk membagi kekuasaan dan tanggung jawab, serta didorong oleh kebijakan lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti Bank Dunia.
- *Mengapa?* Sekarang ini ada kecenderungan masyarakat internasional untuk mendefinisikan hak suatu daerah untuk mengurus diri sendiri (*self-governance*) sebagai *hak asasi universal*. Pada tataran regional maupun nasional, lembaga-lembaga internasional dan kelompok-kelompok multilateral kini telah mengadopsi standar-standar agar pemerintah nasional melimpahkan fungsi pengambilan keputusan kepada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan

khalayak sebagai cara untuk memaknai prinsip-prinsip demokrasi. Norma-norma inilah yang menyebarluaskan kewajiban internasional di semua negara dunia untuk mendukung tumbuhnya demokrasi lokal.

1.3.1 Kemitraan Strategis

Kadang-kadang para pejabat dan pegawai pemerintahan tidak mampu, atau memang tidak cocok, untuk memberikan pelayanan tertentu secara efektif dan efisien kepada masyarakat. Banyak contoh di seluruh dunia, pemerintah lokal mulai menjalin kemitraan strategis dengan sektor swasta dan ornop, organisasi masyarakat madani, dan organisasi massa untuk menyediakan pelayanan lokal terpenting.

Dalam pelaksanaan nyata pelayanan itu, kentara sekali adanya kecenderungan melakukan swastanisasi, kemitraan antara pemerintah dan swasta, *outsourcing* (menyewa atau merekrut pihak lain untuk menjalankan suatu fungsi atau pelayanan jasa), dan korporatisasi sarana-sarana seperti air bersih, tenaga listrik, penanganan limbah, penyediaan pemukiman, pelayanan kesehatan, dan bahkan pelayanan fasilitas penjara. Ada dua bentuk hubungan kemitraan dengan tujuan yang agak berbeda:

- Bekerja dengan *masyarakat madani* seperti ornop, organisasi massa, dan lain-lain adalah salah satu bentuk kerjasama itu. Kemitraan itu dijalin atas dasar pemikiran bahwa kelompok-kelompok masyarakat madani memiliki keunggulan komparatif dalam mengimplementasikan kebijakan atau mengatasi berbagai masalah. Mereka lebih dekat dengan masyarakat yang memerlukan pelayanan. Dalam skema kemitraan seperti ini pejabat lokal sering hanya berperan sebagai penyandang dana, pengawas, mitra kerja, atau spesialis.
- Bekerja dengan *sektor swasta* sering didasari alasan bahwa sektor ini memiliki keunggulan dalam menyediakan pelayanan bagi masyarakat lokal – misalnya air bersih, manajemen transportasi, tenaga listrik, atau pengumpulan sampah. Namun fondasi yang mendasari kemitraan itu lebih bermotif ekonomi; perusahaan-perusahaan swasta dapat menyediakan pelayanan itu dengan lebih efisien dan murah ketimbang pemerintah lokal.

Meski masyarakat dan pemerintah kota kerap menikmati efisiensi berkat kemitraan seperti itu – lebih lancarnya penyediaan jasa – bisa saja akibatnya adalah tidak adanya transparansi. Artinya, para pejabat lokal kurang mengawasi apa yang sesungguhnya dikerjakan di dalam masyarakat, tapi setidaknya jasa dan pelayanan yang dibutuhkan memang tersedia. Di Afrika bagian selatan, misalnya, pemerintah daerah mengandalkan perusahaan multinasional regional yang kuat — Eskom yang berbasis di Johannesburg — sebagai penyedia tenaga listrik. Dalam

proses negosiasi dengan perusahaan-perusahaan seperti itu pemerintah lokal dan para pihak terkait (*stakeholder*) sering merasa tidak berdaya atau dalam posisi tawar-menawar yang lemah. Kemitraan strategis pun kerap menimbulkan bencana bagi mitra swasta. Bagi ornop dan organisasi massa independen, mereka kerap kehilangan kemandirian dan fleksibilitas apabila sumber keuangan mereka dipasok oleh pemerintah lokal. Mereka menjadi enggan menempuh risiko dan mencari solusi inovatif bagi masyarakat setempat, apabila mereka rasa solusi itu akan bertentangan dengan kebijakan lokal.

Namun, kebanyakan analis menilai kemitraan-kemitraan itu sebagai perkembangan yang sehat dalam kehidupan demokrasi. Pratibha Metha dari Divisi Manajemen dan Pemerintahan UNDP menyimpulkan pentingnya proses partisipatoris yang secara struktural mendukung peran serta organisasi-organisasi masyarakat:

Organisasi-organisasi massa berperan sangat penting dalam mewujudkan pengambilan keputusan yang demokratis, memberdayakan masyarakat, membangun kemampuan masyarakat untuk berperan serta, dan menghubungkan masyarakat dengan pemerintah daerah. Untuk itu, diperlukan mekanisme-mekanisme institusional seperti kebijakan atau produk hukum yang mendukung pembentukan organisasi-organisasi massa baru beserta langkah-langkah pemberdayaan untuk mereka, dan secara formal menghubungkan mereka dengan seluruh sistem pengambilan keputusan. Langkah seperti ini akan dapat mengembangkan partisipasi kaum miskin (yang sering tersisihkan dalam proses pengambilan keputusan di setiap tingkat pemerintahan) dan mendorong kemampuan mengatur diri sendiri di dalam masyarakat.

Organisasi-organisasi massa dan kehidupan sosial yang berserikat merupakan lem perekat masyarakat yang kukuh. Kehidupan masyarakat madani yang kuat memungkinkan terwujudnya demokrasi lokal dengan cara sebagai berikut:

- Menyediakan layanan, yang kadang-kadang didanai oleh pihak-pihak swasta, yang pemerintah tidak punya atau kekurangan wewenang untuk menyediakannya, terutama pelayanan yang bersifat kemanusiaan untuk membantu rakyat miskin atau penyandang cacat;
- Mengartikulasikan kepentingan-kepentingan di dalam masyarakat dan mewedahi berbagai kebutuhan dan reformasi sosial, melalui perserikatan-perserikatan dan lembaga swadaya; dan
- Menyediakan layanan teknis, seperti pengumpulan data mengenai masalah sosial, serta memberikan solusi praktis dengan konsep-konsep yang bervariasi.

Sebagai contoh, di Nikaragua telah didirikan jaringan khusus untuk ornop yang aktif di pemerintahan lokal, yang disebut *Nicaraguan Network for Local Development* (Jaringan Pembangunan Lokal Nikaragua). Jaringan itu menjalankan program-program pendidikan masyarakat, proyek-proyek pemilu dan mendorong partisipasi perempuan. Jaringan itu juga berperan serta dalam mengembangkan proses-proses pengambilan konsensus lokal di mana di dalamnya semua ornop, organisasi massa, dan pejabat lokal bahu-membahu mencari solusi bagi suatu masalah perkotaan yang spesifik.

Kecenderungan ke arah kemitraan strategis dengan kelompok-kelompok berbasis massa tampak menggejala baik di negara maju maupun negara yang tengah membangun demokrasi. Para pejabat yang terlibat dalam pembuatan kebijakan ini perlu mengingat pentingnya kepekaan terhadap faktor usia dan gender dalam menjalin kemitraan strategis. Banyak pakar di bidang demokrasi lokal berpendapat bahwa kaum perempuan, kaum muda, dan para manula kerap diabaikan atau secara sistematis sengaja tidak diberi ruang untuk berperan serta di dalam pemerintahan lokal.

1.3.2 Desentralisasi dan Pemerintahan Kooperatif

Istilah desentralisasi berarti prinsip bahwa keputusan yang menyangkut masyarakat sebisa mungkin dibuat oleh pejabat yang tingkatnya paling dekat dengan rakyat. Di masa kini, sekitar 70 negara di dunia sedang menerapkan reformasi politik yang arahnya menuju ke desentralisasi dan memperkuat pemerintah lokal, antara lain Republik Dominika, Mongolia, Nepal, Pakistan, Tanzania, Thailand, Uganda, dan Yemen. Pada umumnya, negara-negara yang baru mengalami pergeseran kekuasaan ke arah rezim yang populer melakukan reformasi ini. Banyak yang mendukung desentralisasi sebagai cara paling ampuh untuk mengkonsolidasikan kehidupan berdemokrasi, dengan menekankan manfaat-manfaat politis, ekonomis, serta administratif yang bisa diraih pemerintah dan masyarakat dari gerakan desentralisasi. Keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari desentralisasi di negara-negara yang sedang membangun demokrasi adalah:

- *Politis*. Meningkatkan kekuasaan rakyat dan wakil-wakil terpilih mereka.
- *Geografis*. Timbulnya pemerataan populasi dan kegiatan ekonomi.
- *Administratif*. Melimpahkan tanggung jawab perencanaan, manajemen, pengumpulan dana dari pemerintah pusat kepada petugas lapangan atau kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, atau kepada lembaga-lembaga semi-otonom; dan
- *Ekonomis*. Meningkatkan efisiensi manajemen ekonomi oleh pemerintah melalui stimulasi dan regulasi yang baik.

Desentralisasi juga memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat madani dengan memperkuat:

- *Akuntabilitas dan transparansi* pemerintah,
- *Pemecahan masalah*,
- Peluang-peluang untuk berbagi *keahlian teknis dan sosial* dalam proses pembuatan kebijakan,
- *Pengaruh masyarakat* terhadap pengambilan kebijakan pemerintah, dan
- *Kontrol* terhadap pengembangan program-program kebijakan yang mungkin harus diimplementasikan oleh organisasi non-pemerintah.

Sebagai contoh, banyak spesialis menunjukkan keberhasilan desentralisasi di negara-negara Amerika Latin sebagai contoh bagaimana cara mendekatkan pemerintah kepada masyarakat di dalam kondisi demokrasi baru. Namun desentralisasi kekuasaan bukanlah tanpa rintangan manakala upaya-upaya untuk menata kembali struktur politik berhadapan dengan struktur kekuasaan yang sekian lama bercokol, yang didukung oleh kultur politik yang mapan dan tidak kondusif bagi langkah-langkah untuk memasyarakatkan peran serta warga di dalam pemerintahan. Namun, pemilu lokal yang demokratis telah membuktikan hasilnya – terutama dengan pemilihan walikota melalui pengambilan suara langsung yang menggantikan sistem lama, yakni pemilu tidak langsung yang selama sekian dasawarsa hanya menyuburkan budaya klik politik orang dalam.

Perkembangan lain yang terkait dengan hal ini adalah tumbuh suburnya jaringan pemerintah lokal di bawah naungan sistem desentralisasi, yang lazim disebut asosiasi pemerintah daerah. Baik di kota raksasa maupun di dusun-dusun terpencil, kini menjamur berbagai asosiasi dan jaringan para politisi daerah, manajer dan pemimpin politik di kancah regional, nasional, maupun internasional. Asosiasi-asosiasi pemerintah daerah ini semakin penting saja kedudukannya, bahkan, pada beberapa konteks, asosiasi-asosiasi ini sangat penting peranannya sebagai pendukung demokrasi lokal dan desentralisasi kekuasaan.

Di Bolivia, misalnya, reformasi politik di tingkat lokal secara dramatis banyak meningkatkan akuntabilitas para walikota yang dipilih melalui pemilu langsung dan melalui perpanjangan masa jabatan. Inovasi-inovasi lainnya adalah dipopulerkannya pertemuan publik secara reguler, yang disebut *Cabildos Abiertos*, yang telah dilakukan di El Salvador dan Honduras. Di Brasil, perkembangan asosiasi masyarakat desa telah meningkatkan kualitas penyusunan anggaran keuangan untuk masyarakat, sedangkan di Chile, referendum merupakan cara yang ditempuh untuk mengambil keputusan mengenai pembelanjaan uang publik yang memiliki kekuatan hukum.

Kecenderungan terbaru ke arah desentralisasi di berbagai konteks menunjukkan betapa tajamnya perbedaan antara negara-negara demokrasi yang telah mapan dan negara yang masih berada di fase transisi menuju demokrasi. Di negara demokratis yang sudah maju, perubahan dan reformasi amat jarang terjadi, dan walaupun ada pasti sangat pelan prosesnya; pola-pola hubungan dan interaksi antartingkat pemerintahan sudah lebih mapan dan menjadi rutinitas. Sebaliknya, pada negara-negara yang sedang menjalani transisi menuju demokrasi, bentuk hubungan antar tingkat pemerintahan sifatnya sering berubah-ubah dan sangat bervariasi. Dalam konteks ini, mendesain ulang sistem demokrasi merupakan kemungkinan yang amat nyata.

1.3.3 Norma-norma Internasional Terkini

Perkembangan norma-norma global dan mandat regional dari organisasi-organisasi internasional tentang pentingnya pengembangan demokrasi lokal adalah kecenderungan lain yang ikut menentukan bentuk pemerintahan lokal. Norma-norma internasional itu dimaksudkan untuk memastikan agar setiap penduduk di negara mana pun memiliki cara yang bermakna untuk melaksanakan haknya atas kemerdekaan dan kebebasan memilih seperti tertuang dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948.

Organisasi-organisasi regional sejauh ini sangat progresif dalam memantapkan norma-norma baru itu dalam menetapkan posisi pemerintahan lokal di dalam politik suatu negara. Dewan Eropa dan Organisasi Negara-Negara Amerika (*Organization of American States* atau OAS) juga sangat aktif dan gigih dalam menetapkan standar pemerintahan lokal regional. Di Eropa telah banyak dilakukan upaya untuk meningkatkan peran pemerintah lokal dalam menyikapi kian meningkatnya integrasi ekonomi dan prinsip desentralisasi dalam pemerintahan: semua keputusan yang mempengaruhi masyarakat dan dapat diputuskan di tingkat lokal harus dibuat di sana.

Di Amerika Latin, Unit Promosi Demokrasi OAS menyatakan bahwa desentralisasi, pemerintah lokal, dan peran serta masyarakat “merupakan isu-isu yang kian penting dalam agenda demokrasi di belahan bumi utara” sehingga organisasi itu berusaha keras memajukan pendekatan ini melalui berbagai pelatihan, lokakarya, kegiatan riset, publikasi, dan pemberian bantuan teknis. Pekerjaan besar ini dilaksanakan dalam konteks norma standar regional yang diadopsi oleh organisasi itu pada awal era 1990-an sebagai dukungan bagi gerakan demokrasi yang berhasil menumbangkan pemerintahan otoriter. Sebagai contoh, di Santiago (Chile) pada 1991, organisasi itu mengadopsi Resolusi 1080 mengenai “Demokrasi Perwakilan” yang mengharuskannya mengambil langkah atau respons yang cepat

dan tegas manakala terjadi “masalah sosial dan ekonomi yang serius dan dapat mengancam stabilitas pemerintah yang demokratis”.

Di samping itu ada juga norma-norma regional tentang penetapan kekuasaan dan lingkup kekuasaan para pejabat lokal. Norma yang paling menyeluruh mengenai hal ini adalah yang dicanangkan *European Charter on Local Self-Government* (Piagam Eropa tentang Pemerintahan Lokal yang Otonom) yang bertujuan memberikan jaminan konkret bagi berlangsungnya wewenang pengambilan keputusan di tingkat lokal dalam konteks integrasi regional dan semakin meningkatnya kesalingtergantungan antarnegara Masyarakat Eropa dalam membuat keputusan politik dan ekonomi.

Ikhtisar 4

Norma-Norma Internasional tentang Pemerintahan Lokal yang Otonom: Kutipan

Piagam Eropa tentang Pemerintahan Lokal yang Otonom yang diadopsi Dewan Eropa, Strasbourg, Oktober 1985

— **Pasal 2 – Dasar-dasar legal-konstitusional bagi pemerintahan otonom.**

Prinsip pemerintahan lokal yang otonom harus diakui di dalam sistem perundangan lokal, dan jika memungkinkan di dalam undang-undang dasar.

— **Pasal 3 - Konsep pemerintahan lokal yang otonom**

1. Pemerintah lokal yang otonom menetapkan hak dan kemampuan pejabat lokal, sesuai dengan undang-undang, untuk mengatur dan mengelola sebagian besar urusan publik yang beradab di bawah tanggung jawab mereka, demi kepentingan masyarakat setempat

2. Hak seperti dimaksud harus dilaksanakan oleh dewan atau majelis yang terdiri atas anggota-anggota yang dipilih secara bebas dan rahasia lewat kotak-kotak suara berdasarkan pemilihan langsung, adil, dan bersifat universal, yang mungkin memiliki badan eksekutif yang bertanggung jawab kepada mereka. Pelaksanaan pemilihan ini tidak boleh mempengaruhi atau menghalang-halangi kegiatan perkumpulan warga, referendum, atau bentuk peran serta masyarakat yang lain, sejauh dibenarkan oleh undang-undang.

Deklarasi Istanbul tentang Pemukiman Manusia: Ringkasan

Disahkan pada Konferensi Habitat II, Istanbul, Juni 1996

— **Pasal 12**

Kami menerima strategi pemberdayaan serta prinsip-prinsip kemitraan dan peran serta sebagai pendekatan yang paling demokratis dan efektif untuk melaksanakan

komitmen kami. Dengan menyadari bahwa pejabat lokal sebagai rekanan lokal kami yang paling dekat dan penting dalam mengimplementasikan Agenda Habitat, kami, sesuai dengan kerangka hukum di setiap negara masing-masing, harus mendukung desentralisasi melalui pejabat-pejabat lokal yang demokratis dan berusaha untuk memperkuat kemampuan finansial dan kelembagaan mereka sesuai dengan kondisi negara masing-masing, sambil terus berusaha menjamin transparansi, akuntabilitas, dan kepekaan mereka terhadap kebutuhan masyarakat, yang merupakan syarat-syarat utama terselenggaranya pemerintahan pada semua tingkat. Kami juga harus meningkatkan kerjasama kami dengan parlemen, sektor swasta, serikat-serikat buruh, dan organisasi masyarakat mandiri dan non-pemerintah dengan tetap menghargai kemandirian mereka. Kami juga harus meningkatkan peranan perempuan dan mendorong investasi korporasi sektor swasta yang bertanggung jawab kepada lingkungan dan masyarakat.

Rancangan Piagam Dunia tentang Pemerintahan yang Otonom

Perserikatan Internasional Pemerintah Lokal (IULA), 25 Mei 1998

Pasal 3 – Konsep pemerintah lokal yang otonom

1. Pemerintah lokal yang otonom menunjukkan hak dan kemampuan para pejabat lokal, sesuai dengan undang-undang, untuk mengatur dan mengelola sejumlah besar urusan umum yang merupakan tanggung jawab mereka, untuk kepentingan masyarakat setempat.
2. Hak itu harus dilaksanakan oleh dewan kota atau majelis-majelis yang terdiri atas para anggota yang secara bebas dan rahasia dipilih melalui kotak-kotak suara berdasarkan prinsip pemilihan langsung, adil, dan bersifat universal, dan yang mungkin memiliki badan eksekutif yang bertanggung jawab kepada mereka.

Pasal 10 – Peran serta warga masyarakat dan kemitraan

1. Pejabat lokal berhak menetapkan bentuk peran serta dan kegiatan masyarakat yang sesuai dalam proses pengambilan keputusan dan dalam memenuhi fungsi mereka sebagai pemimpin masyarakat.
2. Pejabat lokal harus diberdayakan untuk mewujudkan dan memperkuat kemitraan dengan semua pelaku di dalam masyarakat madani, terutama organisasi non-pemerintah dan massa, dan dengan sektor swasta dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

1.4 Pembangunan Kota yang Berkesinambungan

■ *Membangun secara berkesinambungan harus disertai oleh upaya untuk memberdayakan masyarakat, mendorong kerjasama, menjamin kesamarataan dan akses bagi warga, serta memberikan rasa aman bagi mereka.*

Tantangan-tantangan itu mengharuskan pihak terkait mencari cara untuk membangun masyarakat yang lestari, makmur, dan giat. UNDP, lewat *Human Development Report* tahun 1996 mendefinisikan pembangunan berkesinambungan sebagai “perlindungan terhadap kesempatan hidup generasi masa depan... dan ... sistem alamiah yang mendukung seluruh kehidupan.” UNDP berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi semata tidak akan mendukung pembangunan manusia berkesinambungan jika diukur menurut *Human Development Index*, yakni sekumpulan indikator mengenai kualitas hidup manusia dan akses yang sepatasnya untuk mendapatkan sumber-sumber daya.

Bagaimana cara mencapai pembangunan yang berkesinambungan? UNDP menunjukkan lima aspek kesinambungan pembangunan yang secara langsung berkaitan dengan tugas-tugas pemerintah lokal di abad ke-21. Kelima aspek itu adalah sebagai berikut:

- *Pemberdayaan.* Meningkatnya kemampuan dan pilihan hidup bagi kaum pria maupun perempuan akan memperbesar kemampuan mereka untuk menempuh pilihan-pilihan itu tanpa dibelenggu kelaparan atau kemiskinan. Sekaligus ini juga meningkatkan peluang mereka untuk memberikan dukungan atau berperan serta dalam setiap pengambilan keputusan yang secara langsung menyentuh hajat hidup mereka.
- *Kerjasama.* Dengan pentingnya rasa memiliki bagi kepuasan pribadi, kesejahteraan, serta rasa punya tujuan dan makna dalam hidup, pembangunan manusia harus mengupayakan cara-cara yang memungkinkan masyarakat bekerjasama dan berinteraksi.
- *Kesamarataan.* Meningkatnya kemampuan dan peluang bukan hanya berarti bertambahnya pendapatan, namun juga harus disertai oleh pemerataan, misalnya sistem pendidikan yang dapat diakses oleh semua orang.
- *Kesinambungan.* Kebutuhan generasi sekarang harus dipenuhi tanpa mengurangi hak generasi mendatang untuk hidup bebas dari kemiskinan dan keterbelakangan, serta kesempatan untuk mewujudkan kemampuan-kemampuan dasar mereka.

- *Rasa aman.* Terutama keamanan yang menyangkut hajat hidup atau nafkah manusia. Orang perlu merasa aman dari ancaman, misalnya oleh serangan penyakit atau represi dan dari gangguan-gangguan yang mendadak muncul di tengah-tengah kehidupan mereka.

Tidak bisa disangkal bahwa pembangunan ekonomi sangat penting artinya bagi pembangunan yang berkesinambungan secara keseluruhan. Temuan-temuan riset terbaru menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi lebih sering muncul dari tingkat daerah ketimbang dari pemerintah pusat. Keputusan pejabat lokal untuk mendukung pertumbuhan ekonomi jangka panjang, misalnya lewat investasi pendidikan atau infrastruktur serta terciptanya iklim yang kondusif untuk berusaha, serta dukungan bagi sektor swasta, merupakan kunci utama untuk menghimpun aset atau kekayaan di dalam kancah perekonomian global saat ini. Paradigma ekonomi terbaru ini menyiratkan perlunya pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyusun dan mengimplementasikan keputusan-keputusan ekonomi yang baik. Seperti akan kita lihat bersama pada Bab 3 nanti, sangat banyak lembaga keuangan multilateral dan internasional yang menuntut desentralisasi sebagai prasyarat dukungan mereka terhadap pembangunan ekonomi dan masyarakat.

E S E I

PEMERINTAHAN DAN DEMOKRASI LOKAL PADA ABAD KE-21

Gerry Stoker

Inti tugas yang dihadapi oleh pemerintah lokal yang demokratis adalah bagaimana “mendamaikan” dua tantangan. Tantangan yang pertama adalah bagaimana memastikan bahwa pemerintahan lokal yang demokratis itu akan tetap relevan dan aktif di dalam konteks dunia global, tempat begitu mengkrystalnya tuntutan akan standar pelayanan masyarakat yang tinggi, sementara kesediaan warga untuk membayar pajak begitu rendah, ditambah lagi adanya kenyataan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap instrumen-instrumen demokrasi perwakilan (politisi profesional, partai politik, dan pemilu) kian menyusut di berbagai negara. Tantangan kedua adalah munculnya gerakan masyarakat madani dari asosiasi-asosiasi otonom yang mandiri, yang mengurangi kekuasaan negara dan memberikan basis alternatif bagi aspirasi politik dan penyediaan pelayanan masyarakat. Argumen yang hendak dikemukakan di sini adalah bahwa kancah politik lokal dapat dijadikan forum yang potensial untuk mendamaikan negara dengan masyarakat madani dalam teori maupun praktiknya. Namun, mewujudkan cita-cita ini diperlukan bentuk dan praktik perpolitikan yang berbeda.

Pandangan pertama dalam hal ini adalah “lokal” berarti tempat yang menyimpan potensi bagi sejumlah besar massa untuk secara aktif terlibat dalam politik. Kedua, politik lokal dan kebutuhan akan demokrasi lokal dapat dibenarkan mengingat bahwa perpolitikan lokal merupakan satu-satunya institusi yang memiliki kapasitas, kepentingan, dan pengetahuan yang cukup rinci untuk melakukan pengawasan terhadap penyediaan layanan dan untuk mengambil keputusan-keputusan yang sejalan dengan kondisi setempat. Pendeknya, demokrasi lokal dapat membantu terwujudnya akuntabilitas yang efektif. Akhirnya, demokrasi lokal dapat terselenggara dengan mengakui adanya perbedaan kebutuhan dan kondisi dari masing-masing wilayah. Demokrasi lokal memungkinkan kita mengatasi semua perbedaan itu.

Dahsyatnya globalisasi tidak mampu meniadakan argumen-argumen klasik yang mendukung pemerintahan lokal. Memang banyak faktor eksternal yang tidak mungkin dikontrol oleh pemerintah lokal, namun bukan berarti pemerintah lokal akan kehilangan pengaruhnya. Meminjam istilah yang dilontarkan oleh para pemikir lingkungan: “berpikir global, bertindak lokal.” Dunia memang terlalu besar, namun tindakan dalam skala lokal pasti dapat menimbulkan perbedaan.

Karakteristik Utama Sistem Pemerintahan Lokal yang Baik

Diperlukan tiga unsur untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang baik: sebuah sistem pemerintahan lokal harus memiliki kapasitas untuk memberikan *keterbukaan*, mengadakan *musyawarah*, dan mengambil *tindakan yang terpadu*. Ketiga unsur itu bukanlah nilai yang paling relevan, namun pantas mendapat prioritas tertinggi; ketiganya merupakan faktor penentu agar pemerintah lokal memperoleh legitimasinya.

Keterbukaan

Di dalam sistem kemasyarakatan yang demokratis, partisipasi seluruh warga bukanlah prasyarat utama; yang lebih penting ialah adanya *keterbukaan* pada semua pihak. Banyak orang lebih suka menghabiskan waktu mereka untuk hal-hal yang tidak bersifat politis. Tidak sedikit dari mereka mengalami hambatan sosial dan ekonomi yang membuat mereka tidak punya cukup waktu untuk melakukan aktivitas politik. Dalam kondisi seperti ini, kemudahan untuk berpartisipasi di arena lokal akan memberi nilai istimewa bagi demokrasi lokal. Nilai terpenting bagi sebuah pemerintahan lokal adalah sistemnya yang terbuka, tidak banyak rintangan bagi mereka yang ingin mengekspresikan ketidaksetujuan, dan bisa memperkecil kendala bagi pihak-pihak yang kurang terorganisasi dan minim sumber daya.

Masyarakat mutlak memiliki hak untuk berperan serta. Demokrasi menuntut adanya sistem yang dapat menjadikan hak itu sebagai sebuah opsi praktis. Masyarakat boleh saja, dengan alasan yang rasional, memilih untuk tidak berpartisipasi sama sekali, berkat adanya keyakinan bahwa kepentingan mereka terlindungi dan tidak terancam. Nilai dari keterbukaan tidak menuntut atau mengasumsikan partisipasi langsung yang terus-menerus dan dalam skala besar. Keterbukaan tergantung tersedianya praktik-praktik demokratis serta adanya opsi untuk berpartisipasi sejauh diperlukan. Opsi-opsi itu harus tersedia tanpa banyak membebani waktu warga masyarakat, dan harus dijalankan dengan cara yang semaksimal mungkin menjamin keterwakilan dari mereka yang terlibat atau berkepentingan.

Sekarang sudah banyak cara yang memungkinkan masyarakat berperan serta dalam politik lokal tanpa terikat oleh batas-batas tradisi dan prinsip demokrasi representatif yang formal. Partai dan lembaga politik formal memang memiliki peranan, namun semua itu tidak dapat diandalkan atau diberi hak eksklusif sebagai motor penggerak massa dan pelaksana peran serta mereka. Eksistensi kelompok-kelompok masyarakat, organisasi masyarakat madani, forum konsumen, atau kesempatan untuk berpartisipasi langsung melalui forum-forum permusyawaratan warga, pertemuan inisiatif warga, referendum, dan pertukaran pendapat melalui teknologi informasi dan komunikasi, semuanya itu ikut menentukan keterbukaan sebuah sistem pemerintahan lokal.

Musyawarah

Masyarakat memiliki hak dan kesempatan untuk berperan serta di dalam kehidupan publik lokal. Kebanyakan intervensi atau campur tangan mereka yang bersifat khusus hanya menyangkut pemakaian pelayanan tertentu. Intervensi mereka diharapkan bisa terlaksana dalam jangka waktu yang singkat, hemat biaya bagi yang bersangkutan, dan dapat segera direspons oleh penyedia jasa yang terkait. Dengan kata lain, keterlibatan warga itu cenderung secara langsung menyentuh materi yang berkaitan dengan kepentingan setiap individu. Namun hasil dari peran serta atau intervensi itu belum tentu memuaskan semua orang — keterbatasan sumber daya dan garis kebijakan pemerintah bisa menjadi faktor penghalang — namun proses yang dijalankan haruslah transparan dan tidak terlalu menyita waktu dan sumber daya. Tapi, untuk dapat menyaksikan pemerintahan lokal sebagai ajang aktivitas politik memang memerlukan intervensi warga dan debat publik yang cukup ajek atau berkesinambungan. Pemerintahan lokal yang bagus harus diwarnai oleh *musyawarah* dengan warga, di samping keterbukaan yang mereka gulirkan.

Perhatian terhadap musyawarah dengan publik ini merupakan tema yang cukup kuat dalam visi para pengamat masalah kemasyarakatan mengenai demokrasi atau pemerintahan lokal. Menurut pendapat para kritisi soal kemasyarakatan, liberalisme sarat dengan masalah sebab hanya menciptakan demokrasi tipis yang didasari oleh tawar-menawar kepentingan pribadi. Menurut visi para pengamat kemasyarakatan, yang lebih diutamakan semestinya adalah “politik demi kebaikan semua pihak,” di mana semua pihak mencari pemecahan untuk permasalahan umum yang sama-sama mereka hadapi. Untuk menarik suatu keputusan, perlu berbagi pengalaman dan musyawarah kolektif atas dasar semangat untuk saling memberi dan menerima. Lembaga-lembaga politik harus dirancang sedemikian rupa sehingga memungkinkan semua warga saling berhubungan sebagai peserta dialog. Institusi-institusi politik lokal yang mempunyai kemampuan mengakses para warga masyarakat secara prinsipil mampu melaksanakan tugas di atas.

Para pemuka masyarakat perlu memiliki komitmen terhadap politik musyawarah untuk mengontrol kecenderungan terjerumusnya mereka ke pembentukan rezim jahat berisi aktor dari pemerintah dan kalangan sipil yang hanya memikirkan agenda pribadi masing-masing tanpa mau mendengar suara masyarakat luas. Semangat bermusyawarah membutuhkan kesediaan untuk melibatkan sebanyak mungkin unsur masyarakat ke atas meja perundingan.

Pertemuan-pertemuan publik, forum bagi kaum remaja dan manula, dan majelis-majelis desa dapat dijadikan instrumen yang tepat untuk tujuan di atas. Instrumen-instrumen itu memiliki kelemahan dalam hal sebaran dan kisaran respons yang akan diperoleh dari warga masyarakat. Referendum pilihan ganda — jika disertai oleh acara debat publik yang terorganisasi rapi — bisa dijadikan alternatifnya. Opsi alternatif lain yang bisa dicoba adalah

dengan mengadopsi sistem juri untuk membahas isu-isu politik. Di beberapa negara telah dilakukan macam-macam percobaan. Pada salah satu percobaan, sampel warga masyarakat dikumpulkan dan dibebaskan dari kegiatan rutin mereka sehari-hari. Mereka diminta memberikan rekomendasi bagi berbagai isu. Kepada mereka disediakan fasilitas berupa konsultasi dengan pakar, data, dan dukungan administrasi. Daya tarik utama dari dua opsi terakhir ini membuat warga masyarakat yang sesungguhnya bukan aktivis politik menjadi tertarik untuk bermusyawarah.

Kapasitas untuk Bertindak

Keterbukaan dan semangat musyawarah memang pantas dihargai, namun pesonanya menjadi pudar dan sia-sia apabila sistem pemerintahan tidak memiliki kapasitas untuk bertindak efektif. Pemerintahan lokal yang baik memerlukan *kapasitas untuk bertindak*.

Birokrasi yang efektif dan keahlian profesional akan terus diperlukan dalam pemerintahan lokal yang baik. Meski mungkin terdapat variasi dalam konteks manajemen dan terjadi perubahan struktur organisasi, sebagian besar kegiatan sehari-hari pemerintah akan tetap dijalankan oleh para profesional, administrator, dan pegawai lainnya yang bekerja penuh. Dari perspektif warga masyarakat, ada keuntungan yang dipetik jika orang-orang itu terus menjalankan tugas mereka yang demikian kompleks. Masalahnya adalah bagaimana cara melakukan pengecekan terhadap kesalahan-kesalahan klasik yang mewabah di semua sistem organisasi penyedia jasa: kurangnya kepekaan terhadap konsumen, kakunya birokrasi, serta manajemen yang kurang responsif. Mungkin saja banyak "konsumen" yang puas dengan kinerja yang sudah ada, namun tetap diperlukan mekanisme untuk memberi saluran penyampaian ekspresi bagi pihak-pihak yang tidak puas. Program-program reformasi yang bersifat menantang manajemen dan melacak kemandekan sistem sangat diperlukan.

Namun perlu disadari bahwa kapasitas bertindak tidaklah terbatas pada kemampuan memenuhi sasaran penyediaan layanan, meski hal itu bukannya tidak penting. Jika isu-isu yang terbentang di depan mata adalah soal "besar" seperti kemiskinan, perombakan perekonomian, pengangguran, kerusakan lingkungan, dan kejahatan, diperlukan upaya untuk memadukan semua sumber daya yang ada pada pemerintah dan aktor-aktor dari masyarakat madani. Tugas penting ini sering disebut dengan istilah "mengampu" (*enabling*). Tugas lain yang diemban pemerintah perlu dikaji dan didefinisi ulang, dan memiliki peran sebagai katalisator. Kesalingtergantungan antara pemerintah dan kekuatan-kekuatan non-pemerintah dalam menyongsong tantangan-tantangan ekonomi dan sosial menuntut perhatian terhadap masalah kerjasama dan koordinasi, baik di dalam tubuh pemerintah dan antara pemerintah dan aktor-aktor non-pemerintah.

Salah satu cara mengatasi masalah koordinasi adalah dengan mendirikan sebuah badan yang bertugas menjaga ketertiban dan memaksa pihak lain untuk menaati kebijakan

dan garis-garis yang ditetapkan pemerintah. Koordinasi dalam pengertian ini berarti kekuasaan. Rakyat dikoordinasikan melalui instruksi-instruksi tentang apa saja yang harus mereka lakukan dalam kerangka acuan yang hirarkis. Pendekatan lain yang menjadi alternatifnya adalah koordinasi melalui jaringan kerja. Kerjasama akhirnya dapat diwujudkan dan dipertahankan lewat suatu pola hubungan yang berbasis solidaritas, loyalitas, saling percaya, dan mutualistis, bukan berdasar hirarki kekuasaan. Dengan model jaringan kerja ini, semua organisasi yang terlibat akan belajar bekerja sama dengan mengakui kesalingtergantungan satu sama lain; melalui diskusi, negosiasi, dan komunikasi terbuka; dan melalui hasil pengembangan pengalaman dan pengetahuan masing-masing. Hasil yang dicapai dari jaringan kerja yang sukses adalah komitmen untuk saling mendukung dan adanya tujuan bersama.

Pencarian Legitimasi Baru

Menyadari adanya tanda-tanda bahwa instrumen-instrumen demokrasi representatif di masa kini mulai berkurang kemampuannya untuk menyentuh warga masyarakat dan menciptakan rasa percaya pada kebijakan-kebijakan pemerintah, sekarang dirasakan pentingnya usaha memperbarui demokrasi perwakilan lewat berbagai acara terbuka dan peluang sejenis yang bersifat partisipatoris. Pemerintahan lokal banyak memiliki forum yang menarik untuk pengembangan ke arah itu.

Penyelenggaraan pemerintahan di abad ke-21 perlu menyadari keterbatasan kekuasaan negara, sekaligus mengetahui adanya kekuasaan dan dinamika lain di dalam masyarakat. Penyediaan jasa yang efektif dan penanganan masalah-masalah besar seperti pembangunan ekonomi atau perlindungan lingkungan hidup menuntut adanya aktivitas dan peran serta aktif masyarakat. Lembaga-lembaga pemerintahan lokal memerlukan kapasitas untuk menciptakan, mengampu, dan mendorong masyarakat. Wewenang di tangan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah lokal masih memegang peranan. Pembaruan pemerintahan demokratis sesungguhnya adalah upaya untuk menjamin diperolehnya legitimasi pelaksanaan kekuasaan itu. Politik lokal menyediakan forum yang tepat dan potensial untuk mencapai kesepakatan politik antara negara dan masyarakat madani. Untuk mencapai kesepakatan itu, pemerintah lokal harus merombak cara kerjanya, yang berarti bahwa para manajer politik dan birokrat perlu mengubah cara berpikir mereka. Teori demokrasi dapat menunjukkan jalan ke arah baru yang lebih cerah. Para aktor politik praktis dan pejabat yang baik kita perlukan untuk membawa kita ke arah itu.

Pustaka

- Andrew, Caroline, dan Michael Goldsmith. 1998. "From Local Government to Local Governance and Beyond?" *International Political Science Review* 19 (2):101-117.
- Barker, Jonathan. 1999. *Street-Level Democracy: Political Settings at the Margin of Global Power*. West Hartford [USA]: Kumarian Press.
- Chandler, James A. dan Terry Nichols Clark. 1997. "Local Government." Dalam *Encyclopedia of Democracy*. Larry Diamond, Juan Linz, dan Seymour Martin Lipset, red. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz, dan Seymour Martin Lipset. 1995. "Introduction: What Makes for Democracy?" Dalam *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Larry Diamond, Juan Linz, dan Seymour Martin Lipset, red. Boulder: Lynne Rienner.
- Fisher, Julie. 1997. *Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford [USA]: Kumarian Press.
- Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Gastil, John. 1993. *Democracy in Small Groups: Participation, Decision making, and Communication*. Philadelphia: New Society Publishers.
- Hill, Dilys M. 1974. *Democratic Theory and Local Government*. London: Allen and Unwin.
- International City/County Management Association. *Local Government in Transition Countries: A Perspective for the Year 2000*. Washington, DC: ICMA.
- International IDEA. 1997. *Voter Turnout from 1949 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- International Republican Institute. 1998. *The Local Authority's Role in Economic Development*. Washington, DC: International Republican Institute.
- Judge, David, Gerry Stoker, dan Harold Wohlman. 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- King, Desmond S. 1997. *Rethinking Local Democracy: Government Beyond the Centre*. London: MacMillan Publishing Ltd.
- Klitgaard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa, dan H. Lindsey Parris. 1999. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland: Institute of Contemporary Studies.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.

- Lo, Fu-chen dan Yue-man Yeung, red. 1998. *Globalization and the World of Large Cities*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space: Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.
- Myers, Sondra, red. *Democracy is a Discussion. Civic Engagement in Old and New Democracies*. New London [USA]: Connecticut College.
- Naidoo, Kumi. 1999. *Civil Society at the Millenium*. West Hartford [USA]: Kumarian Press.
- Natsios, Andrew. 1997. "An NGO Perspective." Dalam *Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques*. I. William Zartman dan J. Lewis Rasmussen, red. Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press.
- Nickson, Andrew R. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- O'Meara, Molly. 1999. "Exploring a New Vision for Cities". Dalam *State of the World*. Washington, DC: Worldwatch Institute.
- Schulz, Ann. 1979. *Local Politics and Nation-States: Case Studies in Politics and Policy*. Santa Barbara: Clio Books.
- Skocpol, Theda dan Morris Fiorina, red. 1999. *Civic Engagements in American Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Stewart, John. 1996. "Democracy and Local Government". Dalam *Reinventing Democracy*, Paul Hirst dan Sunil Khilnani, red. Oxford: Blackwell Publishers.
- United Nations Development Programme. 1997. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme. 1996. "Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance". New York: UNDP.
- World Bank. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank.
- Wolman, Harold dan Michael Goldsmith. 1992. *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Oxford: Blackwell Publishers.

2. | **MENDESAIN SISTEM DEMOKRASI**
LOKAL
TIGA STUDI KASUS |

2.

MENDESAIN SISTEM DEMOKRASI

LOKAL

TIGA STUDI KASUS

Keanekaragaman latar belakang nasional, regional, kultural, dan kemasyarakatan telah menciptakan berbagai konteks bagi eksistensi pemerintahan lokal. Sebagai contoh, peran yang dimainkan pemerintah lokal di dalam sistem federal sebuah negara besar mungkin jauh berbeda dibandingkan peranan pemerintah lokal di negara-negara kecil yang sentralistik.

Bab 2 ini mengetengahkan secara ringkas opsi-opsi terpenting untuk mendesain sistem pemerintahan lokal. Di sini juga akan dikemukakan secara garis besar berbagai konteks nasional, jenis, dan bentuk demokrasi lokal yang paling mendasar, serta berbagai kriteria dalam mendesain demokrasi lokal. Lewat paparan tiga studi kasus, bab ini juga membahas beberapa isu terpenting yang perlu dipertimbangkan dalam mendesain sistem pemerintahan lokal, seperti:

- **Debat mengenai desentralisasi, dan kasus yang terjadi di Filipina;**
- **Desentralisasi keuangan dan berbagai implikasi dari kebijakan keuangan, alokasi sumber daya, otonomi anggaran; dan,**
- **Pertimbangan-pertimbangan khusus mengenai sistem federal dan peranan integrasi internasional dalam struktur dan fungsi institusi-institusi pemerintahan lokal.**

2.1 Konteks Nasional

■ *Konteks yang melatarbelakangi perkembangan demokrasi lokal senantiasa dipengaruhi oleh hambatan atau dukungan yang berasal dari peraturan-peraturan yang dibuat pada tingkat nasional.*

Skala administrasi pemerintahan lokal secara langsung dipengaruhi oleh tinggi atau rendahnya tingkat sentralisasi di sebuah negara. Konteks nasional itu juga menentukan substansi keputusan yang dibuat di tingkat lokal berhadapan dengan keputusan-keputusan yang ditentukan (atau dihambat) oleh keputusan atau kebijakan yang ditetapkan pada tingkat pemerintahan nasional atau regional. Di antara pemerintahan daerah yang satu dan pemerintahan daerah lainnya – bahkan di dalam sebuah negara yang sama -- terdapat perbedaan-perbedaan yang besar menyangkut tingkat pelimpahan wewenang dan jenis tanggung jawab pemerintahan yang dijalankan di tingkat lokal. Ukuran fisik, fungsi, dan tantangan-tantangan yang dihadapi sebuah kota dunia (*global city*) seperti New York tentu berbeda jauh dengan kondisi di daerah-daerah pedusunan di Tanzania. Wilayah-wilayah prefektur di Prancis yang relatif sentralistik dengan sejarah pemerintahan lokalnya yang mandiri, tentu, jauh berbeda dibandingkan daerah-daerah metropolis, seperti di Afrika Selatan, yang belum lama menyatu (*newly-amalgamated*), dengan penduduk yang tengah mengalami masa transisi.

Berbagai macam konteks nasional yang melatarbelakangi pembuatan keputusan pemerintah lokal antara lain adalah sebagai berikut:

- Sistem politik satu partai yang sangat sentralistik, seperti di Cina;
- Sistem politik yang terintegrasi dan relatif homogen, seperti di Norwegia atau Jepang;
- Negara-negara yang relatif kecil, seperti Austria atau Senegal, yang ditandai oleh pengambilan keputusan yang cukup signifikan di tingkat distrik;
- Sistem federal seperti di Australia, Brasil, India atau Amerika Serikat, yang memberi peranan besar kepada negara-negara bagian;
- Sistem politik terdesentralisasi dengan kekuasaan pemerintahan lokal yang amat besar, seperti di Swiss;
- Sistem politik terdesentralisasi dengan pelimpahan kekuasaan cukup besar kepada minoritas etnis atau kelompok-kelompok agama seperti pemerintahan otonom masyarakat adat di Kanada;
- Pemerintah lokal otonom dalam konteks pemerintah nasional yang sentralistik, seperti di Hong Kong; atau

- Situasi perebutan kedaulatan wilayah seperti yang melanda wilayah Sudan, Rusia (Chechnya), atau Yugoslavia (Kosovo).

Menyadari adanya konteks nasional tertentu di suatu wilayah, ada baiknya dipertimbangkan beberapa pertanyaan menyangkut rancangan demokrasi lokal, yang antara lain:

- *Masalah otoritas.* Apakah struktur pemerintah daerah itu berhak membuat kebijakan dan menentukan keputusan penting, atau apakah struktur itu semata-mata hanya menerapkan kebijakan yang telah diperdebatkan dan digariskan di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, misalnya oleh parlemen di pemerintah nasional atau propinsi (atau pada kasus negara federal, oleh pemerintah negara bagian)?
- *Kapasitas finansial.* Bagaimanakah pola arus pendapatan dan bentuk otoritas keuangan di dalam pemerintahan? Siapa yang mengendalikan anggaran?
- *Kapasitas mengimplementasikan kebijakan.* Apakah struktur dan pelaksanaan tugas pemerintahan lokal itu memberikan ruang politik bagi organisasi-organisasi masyarakat madani dan semua pemain utama? Dan dalam menyikapi suatu isu, apakah semua aktor itu dijamin hak dan peranannya dalam proses pengambilan keputusan di tingkat lokal?
- *Pelimpahan kekuasaan ke tingkat yang tepat.* Seberapa besarkah wewenang/kekuasaan di dalam struktur pemerintahan lokal yang dilimpahkan ke dalam forum yang tepat, misalnya desentralisasi pengambilan keputusan kepada pemerintah distrik, kelompok masyarakat, atau panel-panel khusus?

Ikhtisar 5

Pemerintahan Lokal dalam Federasi Rusia

Pelajaran penting mengenai desain sistem pemerintahan lokal dapat dipetik dari pengalaman negara Rusia. Cikal bakal dari sistem demokrasi lokal di negara Rusia sesungguhnya adalah Konstitusi tahun 1993, yang mendeklarasikan adanya unit-unit pemerintah lokal yang tidak terikat oleh pemerintah sentral. Ini sungguh-sungguh merupakan perubahan yang amat dramatis dari era Uni Soviet, di mana saat itu semua pemerintah dan pejabat lokal langsung berada di bawah otoritas Moskow dan Partai Komunis dalam tradisi “sentralisme demokrasi”. Kebanyakan desain sistem pemerintah lokal di Rusia diciptakan oleh desainer konstitusi dari pemerintah pusat. Dr. Liudmila Lapteva dari Akademi Ilmu Pengetahuan Rusia mencatat bahwa pemerintahan lokal bukannya berakar dari inisiatif warga masyarakat, melainkan sebagai hasil tindakan pemerintah federal. Mendekati tahun 1997, para pejabat Rusia telah membentuk tidak kurang dari 12.000 unit pemerintah kotapraja. Namun tidak semua pejabat pemerintah kotapraja itu dipilih

oleh penduduk lokal, sebab di beberapa wilayah pejabat kotaprajanya ditunjuk langsung oleh pemerintah Federasi Rusia. Lebih dari itu, beberapa penguasa itu tidak memiliki independensi finansial dan wewenang yang penuh, dan hal itu jelas-jelas menunjukkan ketergantungannya pada tingkat pemerintahan federal yang lebih tinggi. Masalah itu diperburuk oleh ambiguitas produk-produk perundangan federal yang memberi kekuasaan kepada para penguasa wilayah atau kotapraja itu.

Aspek penting yang diperlukan untuk memperkuat demokrasi lokal di Rusia adalah pembangunan masyarakat yang aktif bersemangat, yang kelak akan dapat menciptakan tuntutan arus bawah menuju terwujudnya demokrasi lokal. Ketiadaan masyarakat madani yang kuat jelas membatasi peran serta masyarakat dalam mengatasi persoalan-persoalan lokal, sekaligus menghambat partisipasi warga dalam pembahasan masalah-masalah penting, misalnya penyusunan anggaran untuk masalah-masalah kemasyarakatan. Untuk membangun masyarakat madani, diperlukan dukungan pengalaman dari organisasi-organisasi semacam komite perumahan, gerakan-gerakan pemuda dan perusahaan swasta lokal. Pemerintah-pemerintah wilayah Novgorod, St. Petersburg, dan Moskow telah berhasil membangun kemitraan strategis dengan berbagai perusahaan; dan sebagai hasilnya mereka berhasil mengembangkan proses-proses perencanaan komunitas yang partisipatoris beserta seluruh implementasinya. Agar tunas-tunas demokrasi di Rusia ini dapat terus bertahan hidup, diperlukan penguatan melalui pelatihan serta peningkatan kemampuan bagi pemerintah-pemerintahan lokal hasil reformasi politik itu, sehingga pada gilirannya akan membantu para penguasa atau pejabat lokal bisa bekerja sama secara lebih efektif dengan organisasi-organisasi masyarakat madani yang seiring dengan itu mereka bangun dan bina.

2.2 Tipe dan Bentuk Dasar Demokrasi Lokal

■ *Ada berbagai tipe dan bentuk pemerintahan lokal; dari sistem walikota hingga dewan regional.*

Seperti telah dibahas pada Bab 1, demokrasi lokal melibatkan lembaga-lembaga pemerintah lokal, (misalnya walikota, dewan kota, komite-komite, dan struktur-struktur administrasi) serta hubungan di antara para pejabat dan masyarakat di luar pemerintahan resmi. Pemahaman mengenai demokrasi lokal ini dapat digunakan dalam memilih dua kelompok pilihan yang mempengaruhi tipe dan bentuk dasar demokrasi lokal.

- *Pilihan-pilihan institusional* dan inovasi institusional mungkin dapat meningkatkan peran serta masyarakat dan memperkuat manajemen konflik. Institusi politik merupakan cerminan dari aturan main yang telah disepakati bersama. Pada pemerintahan lokal, salah satu penunjang praktik demokrasi yang terpenting adalah sistem pemilu (lihat Bab 4).
- *Pilihan-pilihan prosedur* mungkin mencakup proses partisipasi warga berkenaan dengan isu yang tengah berkembang di masyarakat, misalnya pertemuan warga kota untuk maksud tertentu, penetapan anggaran keuangan masyarakat, upaya-upaya khusus untuk menarik partisipasi kaum perempuan atau remaja, atau praktik-praktik informal seperti kebebasan melakukan orasi di halaman kantor walikota (lihat Bab 5).

Dengan mengacu pada dua pilihan fundamental di atas, kita dapat menajaki enam tipe dasar pemerintahan lokal yang paling ideal:

- *Sistem walikota yang kuat*. Di dalam sistem pemerintahan walikota yang kuat, seorang tokoh dipilih menjadi pemimpin wilayah kotapraja, dan dia memiliki otoritas yang cukup luas (yang kerap disertai dengan gaya kepemimpinan karismatik). Walikota itu dipilih untuk menjalani masa jabatan satu atau dua periode, dan sekaligus memainkan peran ganda, yakni menentukan kebijakan publik serta memainkan peranan simbolik yang mewakili tata nilai, karakteristik, serta budaya dari kota yang dipimpinya. Sosok walikota itu juga berperan sebagai eksekutif yang mengarahkan dan mengelola birokrasi. Tokoh-tokoh walikota yang kuat kerap muncul di kota-kota raksasa (*megacity*) yang dikarenakan besar/luasnya wilayah perkotaan di sana, tidak memungkinkan terlaksananya partisipasi langsung dari warga masyarakat. Moskow banyak dipandang sebagai kota di mana sosok walikotanya merupakan penguasa terpilih yang sangat kuat, sehingga pejabat-pejabat lain dikalahkan oleh kekuasaannya.
- *Sistem dewan atau parlementer yang kuat*. Di beberapa wilayah kotapraja, ada sebuah kelompok legislatif yang memegang kekuasaan terbesar. Para anggota dewan terpilih itu memiliki otoritas legislatif dan parlementer yang lumayan besar, dan sering juga mereka secara kolektif menjalankan roda birokrasi. Sistem dewan atau parlemen yang kuat kerap menggaji seorang administrator atau manajer kota yang profesional, yang menangani urusan bisnis pemerintah kota serta bertanggung jawab kepada dewan kota. Pemerintahan kota Amsterdam dijalankan oleh sebuah dewan kota dan sekelompok anggota senior dewan kota. Dewan kota memegang kekuasaan tertinggi di kota Amsterdam dan bertanggung jawab mengambil keputusan-keputusan penting. Dewan itu memiliki 45 kursi yang diperebutkan setiap empat tahun oleh berbagai partai

politik yang populer. Walikota Amsterdam ditunjuk oleh Kerajaan Belanda dan memiliki satu kursi di dewan kota namun tidak memiliki hak suara formal.

- *Penguasa atau pejabat yang ditunjuk.* Meskipun sudah jarang terjadi, masih saja ada beberapa kota yang diperintah atau dikelola oleh penguasa (sering disebut walikota, *mayor*, atau *prefect*) yang ditunjuk (bukan dipilih) oleh penguasa di tingkat propinsi atau pemerintah pusat. Pemerintahan lokal seperti ini kerap dijumpai di negara-negara sentralistik atau negara yang memberlakukan sistem pemerintahan regional atau propinsi. Kebijakan pemerintah pusat serta merta dijalankan oleh penguasa, dengan semuanya berdasarkan keputusan yang diambil oleh pemerintah di tingkat atas. Kadang-kadang jika sebuah kota (di negara sentralistik) mengalami kebangkrutan atau krisis berat, para penguasa di pusat akan menunjuk pejabat *ad interim* sampai selesai/teratasinya masalah di kota itu, dan kemudian otoritas atau kekuasaan diserahkan kembali kepada penguasa/pejabat semula. Di Cina, penguasa-penguasa wilayah metropolitan yang terpenting ditunjuk langsung oleh pejabat pusat di Beijing, dan pejabat yang bersangkutan langsung bertanggung jawab kepada pemerintah pusat lewat jalur Partai Komunis atau saluran-saluran pemerintahan yang lain.
- *Sistem distrik atau wilayah.* Ada beberapa kota besar yang menunjukkan tipe pemerintahan terdesentralisir, di mana wilayah-wilayah metropolitan yang paling luas diperintah oleh pejabat distrik atau wilayah (setara rukun kampung atau kumpulan daerah-daerah rukun kampung) yang menikmati desentralisasi atau pelimpahan wewenang pemerintahan. Wewenang yang dilimpahkan itu biasanya tidak bisa dicabut kembali, sedangkan wewenang yang didelegasikan dapat ditarik kembali oleh pejabat pemerintahan pada tingkat yang lebih tinggi. Sistem pemerintahan yang mirip dengan sistem federal pemerintahan nasional ini didasarkan pada pembagian wewenang di dalam wilayah yang luas. Kota New York memiliki otoritas sentral, namun juga memiliki lima wilayah utama (*borough*) yang memiliki wewenang cukup signifikan serta beberapa posisi jabatan (yang diperebutkan lewat pemilu) dan wewenang administratif yang kuat.
- *Dewan regional.* Banyak kota di zaman sekarang ini yang sesungguhnya merupakan hasil peleburan dari apa yang dahulu – sebelum jaman adanya urbanisasi kolosal dan kemajuan ekonomi dunia – disebut kota-kota kecil atau desa. Banyak contoh yang menunjukkan bahwa wilayah-wilayah metropolitan yang luas masih mengakui wilayah teritorial berikut hak-hak pemerintahan otonom dari wilayah kota-kota kecil yang di masa lalu memang berdiri sendiri, namun dalam hal ini diperlukan upaya koordinasi formulasi kebijakan dan implementasinya yang bersifat lintas wilayah yurisdiksi. Dewan-

dewan regional merupakan kumpulan dari penguasa-penguasa kota kecil seperti dimaksud di atas – sebagai contoh adalah forum *mayor* atau walikota regional – yang bekerjasama untuk mengkoordinasikan kebijakan menyangkut isu-isu seperti jaringan transportasi atau peningkatan pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja. Sebagai contoh, di negara Ghana ada 110 dewan regional yang dipimpin oleh pejabat-pejabat terpilih.

- *Demokrasi langsung*. Ada banyak wilayah kotapraja yang memotong otoritas para pemimpin atau dewan parlemen dan mengambil keputusan-keputusan penting melalui partisipasi langsung warga masyarakat, baik lewat referendum atau pertemuan desa atau rukun kampung. Para birokrat pun sepenuhnya mengimplementasikan keputusan yang diambil para warga. Sebagai contoh, Swiss terdiri atas 23 wilayah yang disebut *canton*. Masing-masing *canton* dan *half-canton* (yang seluruhnya berjumlah tiga dan dibentuk karena alasan historis tertentu) memiliki konstitusi, parlemen, pemerintah dan bahkan sistem peradilan sendiri.

Demokrasi langsung yang berupa *Landsgemeinde* atau pertemuan warga di tempat terbuka bisa ditemui di daerah (*canton*) Appenzel Innerrhoden dan daerah (*canton*) Glarus; sedangkan di *canton-canton* lainnya, para pemilih menggunakan kotak-kotak suara untuk menyatakan keputusan atau pilihannya. Kesemua *canton* di Swiss dibagi ke dalam wilayah-wilayah kotapraja dan yang disebut *commune*. Kurang lebih satu perlima dari 2.900 pemerintah kotapraja di sana memiliki parlemen sendiri; sementara pada empat perlima yang lain, semua keputusan ditetapkan dalam rapat-rapat lokal yang bersifat demokrasi langsung. Tipe pemerintahan seperti ini dibatasi oleh luas/besarnya wilayah kota, meskipun perkembangan terbaru dalam teknologi komunikasi, seperti Internet, misalnya, bisa membuka kemungkinan-kemungkinan baru ke arah pemerintahan lokal yang lebih demokratis (lihat Bagian 5.7).

2.3 Kriteria Perbandingan

■ *Ukuran fisik, kepadatan penduduk, dan pola permukiman merupakan kriteria penting untuk membandingkan model-model pemerintahan kotapraja.*

Salah satu bahan pertimbangan atau kriteria penting dalam membandingkan model-model pemerintahan kotapraja di seluruh dunia adalah ukuran fisik atau luasnya wilayah, namun lebih penting lagi adalah kepadatan penduduk dibandingkan dengan luas total wilayah kota. Meski kriteria ini belum tentu sesuai

untuk semua kondisi, ada kesepakatan umum bahwa semakin padat populasi penduduk di sebuah wilayah yang sempit, semakin besar pula tantangan yang dihadapi manajemen atau pengelola kota di wilayah itu. Penyusunan aturan-aturan yang menyangkut interaksi sosial di wilayah perkotaan padat penduduk harus pula memper-timbangkan upaya untuk mempererat interaksi antar komunitas serta perlunya meningkatkan kerjasama dan manajemen konflik.

Disebabkan oleh alasan tersebut, tidak tertutup kemungkinan kota-kota besar akan dipecah menjadi wilayah-wilayah yang lebih kecil dan kewenangan pemerintahannya didesentralisasikan/dilimpahkan kepada unit-unit kecil seperti distrik, wilayah, rukun kampung, dan wilayah lain yang lebih rendah tingkatnya. Konsep yang cocok untuk menyebut pemerintahan kota seperti itu adalah konsep “pemerintahan berlapis” (*layered governance*) atau “pemerintahan menginduk” (*nested governance*). Maksudnya, di dalam kota-kota besar itu terdapat berbagai lapisan pemerintahan pada berbagai tingkat, di mana terdapat tingkat-tingkat pemerintahan yang “menginduk” kepada tingkat lainnya; sistem pemerintahan ini dapat diibaratkan sebagai serangkaian lingkaran konsentris; setiap lingkaran mewakili tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dengan jumlah populasi yang lebih besar. Di dalam sistem seperti ini, sebisa mungkin setiap keputusan harus diambil pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat.

Mengevaluasi besarnya wilayah kotapraja akan bisa membantu kita memikirkan kemungkinan menjalankan pemerintahan otonom dalam konteks nasional, serta pelimpahan kekuasaan di dalam pemerintahan kota kepada asosiasi-asosiasi rukun kampung, dewan masyarakat, asosiasi pemilik properti atau kelompok-kelompok masyarakat madani. Sebagai kriteria dalam mendesain sistem itu, perlu dipikirkan bagaimana dampak dari interaksi antara faktor pemerintah lokal dan ukuran/ luasnya wilayah kotapraja: apakah membawa keuntungan atau justru kerugian dalam kaitannya dengan berbagai inovasi praktik-praktik demokratis seperti yang akan dipaparkan pada Bab 4 dan 5.

Kriteria lain yang perlu dipertimbangkan adalah *pola-pola pemukiman penduduk*. Isu terpenting yang berkembang di setiap wilayah perkotaan adalah pola pemukiman dan identitas sosial-budaya penduduk di dalam perkampungan, distrik, atau wilayah lainnya. Tipe permukiman ini biasanya bersifat informal, meskipun di beberapa daerah seperti di Cape Town, pola permukiman berdasar kelompok etnis, ras, atau keagamaan merupakan hasil dari kebijakan khusus. Banyak kota di zaman sekarang yang memiliki wilayah-wilayah majemuk dan kosmopolitan yang menghargai kemajemukan budaya dan etnis yang merupakan aspek paling menonjol dari identitas sebuah perkampungan atau wilayah. Manakala pola permukiman suatu wilayah “bersinggungan” dengan komunitas-komunitas

etnis, ras, atau keagamaan tertentu, tidak pelak, akan muncul isu-isu menyangkut pembagian dan penyediaan pelayanan dan jasa yang adil – misalnya jasa pengawasan polisi – dan korelasi antara pembayaran pajak dan penyediaan jasa bagi masyarakat. Dalam situasi seperti ini tampak pentingnya hubungan antar komunitas dan antara komunitas-komunitas itu dan pejabat kota.

Sebagai contoh, di Los Angeles – sebuah kota multietnis yang menampilkan kesenjangan ekonomi sangat tajam – selalu saja terjadi ketegangan antara wilayah-wilayah makmur (seperti daerah elit Bel Air) dan bagian-bagian kota lainnya yang miskin, terutama wilayah South Central Los Angeles dan Watts. Pada 1993 pecah kerusuhan bermotif ketidakpuasan terhadap kepolisian di wilayah Watts dan komunitas-komunitas lainnya menyusul insiden brutalitas oknum polisi (kasus Rodney King). Sekarang, beberapa warga Bel Air berusaha melepaskan (atau memisahkan) diri dari pemerintah kota Los Angeles karena mereka merasa bahwa pajak yang mereka bayar kelewat tinggi sedangkan pelayanan yang diterima tidak sebanding dengan kontribusi mereka.

Ada lagi beberapa karakteristik yang tidak kalah penting. Membandingkan luas kota dan mengevaluasi aspek-aspek ukuran luasnya kota dalam kaitannya dengan partisipasi warga dan manajemen konflik tidak hanya berujung pada kesimpulan plus-minus (keuntungan atau kerugian) yang ditimbulkannya (misalnya ada konsep klasik yang mengatakan bahwa kota yang kecil mempunyai kemampuan lebih baik dalam memfasilitasi hubungan antara pemerintah kota dan masyarakat). Yang tidak kalah penting dalam hal ini adalah isu bahwa ukuran sebuah kota erat kaitannya dengan karakteristik-karakteristik tertentu yang dapat membantu para praktisi dan warga masyarakat memandang atau memposisikan diri mereka masing-masing secara komparatif, kemudian mencari berbagai ciri yang menonjol pada masing-masing pihak. Sebagai misal, perhatikan beberapa variabel yang dapat mengindikasikan ciri-ciri khas berbagai kota:

- *Basis ekonomi*. Apakah pilar utama penyangga perekonomian kota X? Sebagai contoh, apakah sektor pariwisata merupakan sumber utama pemasukan pajak? Adakah perusahaan atau sektor ekonomi yang dominan?
- *Tata kota*. Bagaimanakah bentuk tata kota atau jaringan kota X? Adakah ciri fisik khusus yang menunjukkan batas wilayahnya?
- *Fungsi*. Apakah kota X merupakan kota penghubung dengan wilayah/kota lain ataukah ibukota propinsi? Ataukah kota itu merupakan ibu kota negara dengan ciri khusus seperti tingginya pekerja dari sektor publik?
- *Lokasi*. Apakah kota X berada dekat – atau jauh – dari garis batas negara? Apakah terdapat pusat keramaian yang terkonsentrasi, ataukah keramaian di kota itu cukup tersebar?

Ikhtisar 6

Kategori Ukuran Kota

- **Kota Raksasa atau *Megacity*** (lebih dari 10 juta penduduk). Kota-kota yang tergolong ke dalam kategori ini menyodorkan tantangan berat berupa tuntutan pengendalian-diri dari masyarakat lokal, manajemen administrasi, transportasi, kesenjangan sosial-ekonomi, serta masalah pertumbuhan dan pembangunan. Di antara sejumlah kota raksasa yang baru berkembang, kota-kota di kawasan Afrika dan Asia memperlihatkan tingkat pertumbuhan paling pesat, dengan rekor tertinggi dalam tingkat urbanisasi—sementara angka pertumbuhan untuk kawasan Eropa Timur atau Amerika Latin jauh lebih rendah—karena urbanisasi di kedua kawasan itu sudah lama berlangsung, dan bukan merupakan tren terbaru. Di Meksiko, sebagai contoh, tingkat pertumbuhan populasi penduduk perkotaan mulai berkurang, dan khususnya di Mexico City, tingkat kecepatan penambahan penduduk sudah menurun tajam antara tahun 1980 dan tahun 1999.
- **Kota Besar** (1-10 juta penduduk). Kota-kota besar juga menghadapi berbagai masalah sebagaimana yang mewabah di *megacity*, meski tentunya dengan skala yang sedikit lebih kecil. Banyak kota setingkat kota propinsi dan distrik yang masuk ke dalam kategori ini, demikian juga ibu kota-ibu kota berbagai negara dunia. Ledakan penduduk menghadirkan sejumlah tantangan berupa masalah pertumbuhan, kekacauan wilayah kota, permukiman liar, di samping masalah transportasi, kesehatan, sanitasi, pendidikan, dan masalah penyediaan jasa yang lain. Secara bertahap, kota-kota besar mulai dipengaruhi oleh dampak globalisasi yang mengharuskan mereka berkompetisi pada skala internasional untuk menjangkau investasi dan menciptakan lapangan kerja. Contoh yang bagus mengenai kategori kota besar adalah kota Durban, Afrika Selatan, yang merupakan kota dengan tingkat pertumbuhan paling cepat di benua Afrika.
- **Kota** (40.000 sampai satu juta penduduk). Kota-kota yang masuk ke dalam kategori ini cukup besar bagi berkembangnya berbagai masalah dan segala ciri yang melekat di wilayah kota besar, namun dalam banyak hal kota-kota itu menampilkan kesan tradisional dan terkesan seperti kota kecil. Kota-kota sekaliber ini cenderung hanya bergantung pada satu jenis sektor ekonomi atau industri (atau bahkan satu perusahaan saja). Usaha-usaha kecil sering berhasil bertahan dalam kota bertipe ini, dan masalah transportasi tidak begitu akut dibandingkan dengan kota-kota besar.
- **Kota Kecil** (5.000 hingga 40.000 penduduk). Di dalam kota yang masuk ke dalam kategori kota kecil (*town*) ini terdapat juga warna kehidupan kota, namun tradisi lokal dan warna kehidupan pedesaan juga masih terlihat. Banyak keputusan-

keputusan sulit diambil oleh anggota dewan kota dan manajer kota, meskipun peranan walikota masih dipandang sangat penting. Kota-kota yang masuk ke dalam kategori ini sering tergantung struktur pemerintahan distrik atau negara bagian dalam hal pendapatan daerah dan penyediaan pelayanan kepada masyarakat.

— **Desa** (penduduk kurang dari 5.000 jiwa). Desa-desanya cenderung menampilkan ciri atau struktur pemerintahan yang tradisional dan kerap menginduk ke dalam wilayah pemerintahan yang lebih luas. Organisasi pemerintahan di desa memungkinkan dilaksanakannya partisipasi langsung para warga masyarakat secara maksimal. Akan tetapi, aspek-aspek praktis dari demokrasi di desa-desanya itu mungkin mirip dengan peranan dewan rukun kampung yang ada di *megacity*. Maksudnya, ukuran boleh jadi merupakan faktor penting, namun definisi perpolitikan lokal boleh jadi lebih ditentukan oleh tingkat pelimpahan kekuasaan kepada pejabat tertentu ketimbang oleh ukuran aktual dari sebuah arena metropolitan.

2.4 Desentralisasi

■ *Desentralisasi memberikan kekuasaan kepada unit-unit pemerintahan lokal untuk mengadakan, mendanai, dan mengimplementasikan program-program yang diperuntukkan bagi pembangunan lokal.*

Desentralisasi mengandung pengertian pelimpahan kekuasaan lebih jauh ke dalam berbagai arena pemerintahan distrik maupun perkotaan. Laporan UNDP tentang peranan para walikota dalam rangka desentralisasi ini menunjukkan bahwa:

Sekitar 70 negara di dunia sekarang tengah giat melaksanakan reformasi politik yang bertujuan mendesentralisasikan pemerintahan kotapraja, dan banyak di antara negara-negara itu yang masih berada di bawah rezim antidemokrasi. Di lain pihak, justru banyak niat politis pemerintah untuk menjalankan desentralisasi namun terhambat oleh kesibukan untuk mengamandemen UUD yang tujuan akhirnya nanti adalah pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah lokal.

Desentralisasi sering juga disertai oleh perlunya mereformasi hubungan antar pemerintah secara ekstensif. Proses reformasi seperti ini kerap menimbulkan gesekan dengan praktik-praktik lama yang sudah membudaya, kepentingan

pribadi, aktor-aktor penguasa, kelembaman dari institusi-institusi yang ada, serta kurangnya niat untuk melakukan perubahan. Pemerintah lokal sering berpendapat bahwa desentralisasi banyak terhambat oleh sikap pemerintah pusat yang memotong dan menafikan otoritas pemerintah lokal. Sebaliknya pemerintah pusat sering menganggap desentralisasi akan mengikis otoritas dan kekuasaan pemerintahan nasional yang berkewajiban mengambil kebijakan sulit demi kebaikan seluruh bangsa (yang kerap mengorbankan aktor lokal).

Di antara isu-isu terpenting seputar desentralisasi adalah:

- *Hubungan hirarkis*. Interaksi di antara tingkat pemerintah nasional, regional, propinsi, dan kotapraja.
- *Kompetensi dan otoritas*. Seberapa jauh keputusan-keputusan terpenting menyangkut sebuah isu kebijakan harus ditetapkan dan seberapa besar tingkat tanggung jawab yang diemban masing-masing tingkat pemerintah dalam pelaksanaan/implementasi kebijakan itu.
- *Otonomi politik*. Apakah suatu keputusan dapat diambil di tingkat lokal tanpa adanya pengaruh, campur tangan, atau bantuan dari lapisan pemerintahan lainnya?
- *Independensi judicial dan otonomi hukum*. Seberapa jauh lembaga-lembaga dan proses hukum mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah lokal.
- *Arus keuangan dan kemampuan untuk menghasilkan pendapatan*. Dimensi-dimensi keuangan pada pengambilan keputusan yang berhubungan dengan pendapatan pemerintah dan perpajakan.
- *Pemerintahan kooperatif*. Struktur dan proses yang menyelaraskan pelaksanaan pemerintahan (secara vertikal, baik melalui pendekatan dari atas ke bawah atau *top-down*, maupun dari bawah ke atas atau *bottom-up*) atau secara horisontal (secara lintas sektoral di berbagai tingkat pemerintahan).
- *Lapisan dan tingkatan partisipasi*. Seberapa jauh partisipasi warga di berbagai tingkat pemerintahan dapat menghasilkan atau mempengaruhi pengambilan keputusan pada tingkat pemerintahan yang lain.

Kasus desentralisasi dan partisipasi warga masyarakat di Filipina, yang merupakan salah satu gerakan demokrasi baru di dunia berkembang, dapat dijadikan contoh sangat bagus yang menunjukkan betapa interaksi antara desentralisasi dan demokratisasi dapat memberi manfaat bagi seluruh bangsa dan negara. Seperti yang nanti akan dipaparkan oleh Proserpina Tapales dalam laporan studi kasus, desentralisasi di Filipina dapat dikatakan sebagai hasil eksperimen yang sangat berhasil. Program desentralisasi itu, seperti tertuang dalam Peraturan Pemerintah Lokal tahun 1991, menetapkan badan-badan khusus di berbagai tingkat pemerintahan yang berfungsi merespon berbagai isu menyangkut kebijakan publik,

misalnya kebutuhan penduduk lokal akan sarana kesehatan, sanitasi, pendidikan, dan pembangunan ekonomi. Salah satu keberhasilan yang dipetik adalah digunakannya metode-metode untuk mengevaluasi efektivitas berbagai tingkat pemerintahan dalam menyediakan pelayanan kepada publik. Namun, inovasi utama yang dipandang spektakuler adalah diperkenalkannya (untuk yang pertama kali) cara-cara praktis meningkatkan peran serta warga masyarakat; langkah-langkah itu telah menciptakan kesempatan bagi warga masyarakat untuk secara langsung belajar cara bekerja sama dalam mengatasi berbagai masalah yang berkembang di tengah masyarakat.

Ikhtisar 7

Kelebihan dan Kelemahan Desentralisasi

Kelebihan

- *Pemerintahan yang otonom (self-government)*. Di dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, banyak keputusan diambil pada tingkat pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat bawah, sehingga mendukung terwujudnya pemerintahan yang otonom, mandiri, dan memaksimalkan nilai-nilai demokratis berupa peran serta, penyertaan (*inclusion*) masyarakat, dan terjaminnya akuntabilitas pemerintah.
- *Pluralisme demokrasi*. Kecil kemungkinan sebuah partai politik bisa mengendalikan seluruh sistem pemerintahan suatu negara; desentralisasi merupakan cara yang kondusif untuk mewujudkan pluralisme demokratis.
- *Efisiensi ekonomi*. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi ekonomi manakala kemitraan yang erat antara pemerintah dan kegiatan atau usaha-usaha yang produktif dapat diwujudkan.
- *Sasaran regional*. Mandat-mandat regional dapat dengan mudah dirumuskan dan diimplementasikan apabila dilakukan pelimpahan kekuasaan atau wewenang kepada pemerintah daerah.
Kemitraan efektif. Sistem pemerintahan lokal bisa meningkatkan fleksibilitasnya dalam menjalin kemitraan di antara para perumus kebijakan yang paling efektif dengan pihak pelaksana (misalnya organisasi nonpemerintah lokal).

Kekurangan

- *Secara ekonomis tidak efisien*. Banyak pihak yang menilai desentralisasi sebagai kegiatan yang secara ekonomis tidak efisien dikarenakan berkurangnya kemampuan pemerintah pusat untuk mengkoordinasikan dan mengimplementasikan kebijakan ekonomi nasional.

- *Kurangnya standar umum.* Desentralisasi menyebabkan kemerosotan standar umum pada wilayah-wilayah yang terdesentralisasi, sehingga membuka peluang bagi pihak-pihak yang berkepentingan di daerah untuk mendominasi secara lebih terbuka.
- *Perbedaan ekonomi dan sosial.* Akan muncul disparitas atau kesenjangan ekonomi dan sosial yang lebar antar berbagai wilayah, yang bisa membuat suatu kota atau daerah bangkrut atau jatuh miskin.
- *Kesenjangan sumber daya.* Pada berbagai kondisi, desentralisasi hanya memberikan otoritas legal tanpa disertai sumber daya yang nyata, dan akibatnya desentralisasi akan gagal total.
- *Hambatan terhadap partisipasi warga.* Kadang-kadang, munculnya terlalu banyak lapisan pengambilan keputusan dan birokrasi, serta menjamurnya berbagai tingkat pemerintah resmi justru menciptakan hambatan baru bagi keterlibatan/peranserta organisasi masyarakat dan warga masyarakat.
- *Lemahnya kesatuan nasional.* Desentralisasi dapat memperlemah kesatuan bangsa yang berakibat pada lunturnya kesetiaan pada negara dan secara potensial mendorong gerakan-gerakan separatis dan kecenderungan untuk makar.

2.5 Kebijakan Keuangan

■ *Upaya untuk membangun dan mendorong demokrasi lokal sangat erat kaitannya dengan arus pendapatan, pola perpajakan, dan pengeluaran pemerintah lokal.*

Salah satu isu yang sering menimbulkan perdebatan di dalam roda pemerintah lokal yang otonom adalah masalah kemampuan pemerintah lokal untuk mengumpulkan pemasukan dan membelanjakannya dengan tepat. Arus pendapatan dan pola-pola perpajakan dan pengeluaran – disebut kebijakan fiskal (*fiscal policy*) – memiliki hubungan integral dengan upaya membangun dan mendorong demokrasi lokal. Tanpa dukungan sumber daya yang mencukupi – baik yang berasal dari pendapatan asli daerah maupun yang dikucurkan oleh pemerintah propinsi atau pusat – demokrasi lokal mustahil bisa bertahan hidup. Masalah yang akut kerap muncul manakala pemerintah lokal mampu menghimpun pendapatan signifikan yang disetor kepada pemerintahan nasional, namun dana itu acap kali didistribusikan ke tempat lain.

Berikut adalah ringkasan tentang prinsip-prinsip utama kebijakan keuangan.

- *Keadilan* dalam hal pengumpulan dan distribusi sumber daya nasional;
- *Kewaspadaan dan pencegahan terhadap dampak lingkungan* yang diakibatkan oleh eksploitasi sumber daya alam – misalnya dari sektor pertambangan atau pengeboran minyak – yang diderita penduduk lokal;
- *Transparansi* dalam penarikan, pengumpulan dan pengeluaran sumber daya;
- *Akuntabilitas* yang menjamin semua dana masyarakat dibelanjakan demi kepentingan masyarakat;
- *Keterlibatan masyarakat* dalam proses penyusunan anggaran;
- *Keadilan atau kesamarataan* menyangkut besarnya pajak dan pembelanjaan per kapita; dan,
- *Bantuan teknis* bagi para pejabat lokal dalam menangani keuangan publik.

Hal terakhir itu menegaskan pentingnya persoalan-persoalan teknis – misalnya masalah keuangan kotapraja – dalam pembangunan demokrasi lokal. Memahami dengan baik dan menyusun secara seksama pola-pola untuk menggali pendapatan daerah serta pembelanjanya merupakan faktor-faktor penting yang menjamin akuntabilitas dan transparansi. Mengetahui bagaimana dan ke mana arus uang mengalir juga merupakan isu penting bagi semua pihak yang berniat untuk meningkatkan kualitas demokrasi lokal.

Studi kasus oleh Arno Loessner yang dipaparkan pada buku ini menunjukkan berbagai pelajaran berharga yang dapat dipetik dari kasus-kasus desentralisasi keuangan, antara lain:

- Demokrasi dan pemerintahan lokal harus diperkuat dengan memberlakukan desentralisasi keuangan tanpa mengurangi manfaat-manfaat yang dihasilkan oleh langkah-langkah pemerintah pusat yang terkoordinasi.
- Sistem peraturan yang jelas dan andal harus ditetapkan untuk mendukung tugas-tugas penyediaan jasa.
- Kemitraan-kemitraan vertikal (antar pemerintah) dan horisontal (lintas sektoral) sangat diperlukan untuk memperkuat kemitraan antar tingkat-tingkat dalam pemerintahan.
- Biaya pengadaan jasa yang dilaksanakan pemerintah lokal harus dapat dibayar oleh dana yang terkumpul dari pajak lokal dan yang dibayar oleh pengguna jasa. Untuk mencapai hal ini, pemerintah lokal harus diberi wewenang untuk menarik pajak.
- Penyediaan dana oleh pemerintah pusat kepada pemerintah lokal harus tepat waktu dan dapat diprediksikan.

2.6 Jaringan Kerja Antar Lintas Batas Pemerintahan

■ *Kini pemerintah lokal semakin dituntut untuk belajar cara mengatasi pengaruh dari pengambilan keputusan dan praktik-praktik terkait yang terjadi di luar batas wilayahnya.*

Dewasa ini, sistem pemerintahan lokal tidak hanya harus memikirkan konteks nasional, tetapi juga pengaruh-pengaruh yang ditimbulkan oleh praktik-praktik pemerintah negara lain. Hal ini khususnya berlaku pada kasus integrasi regional di tingkat internasional, misalnya pada negara-negara Uni Eropa. Organisasi-organisasi supranasional seperti Uni Eropa banyak melakukan aktivitas yang secara langsung berkaitan dengan pengambilan keputusan dan fungsi-fungsi penyediaan jasa di pemerintahan lokal, misalnya:

- Menetapkan norma-norma atau peraturan yang harus ditaati pemerintah lokal;
- Mengelola saling ketergantungan (interdependensi) antar negara dan memfasilitasi pembangunan di dalam wilayah sub-regional;
- Memberikan saluran bagi mobilitas tenaga kerja;
- Menyusun standar-standar tempat kerja;
- Menyediakan sumber-sumber yang dibutuhkan, seperti dana dan subsidi; dan,
- Menyediakan bantuan teknis.

Keberadaan organisasi-organisasi supranasional seperti Uni Eropa itu bisa saja melemahkan posisi dan kekuasaan pemerintah nasional. Prinsip subsidiaritas (*subsidiarity*) telah disebut-sebut sebagai fondasi dasar setiap pengambilan keputusan oleh Uni Eropa, dan prinsip ini bahkan diperkokoh oleh norma-norma seperti yang tertuang di dalam pasal-pasal *European Charter on Local Self-Government* (Piagam Eropa tentang Pemerintah Lokal yang Otonom).

Namun, banyak contoh yang menunjukkan pentingnya kerjasama dan koordinasi lintas-batas bagi terbentuknya pemerintahan yang baik. Ini terutama terbukti di wilayah-wilayah negara yang saling berbatasan dan berbagi sumber daya yang sama, misalnya sungai atau muara sungai di tepi laut, atau di pusat-pusat konsentrasi migrasi di sepanjang garis perbatasan wilayah internasional.

Pemerintahan lokal akan menjadi begitu istimewa kedudukannya apabila wilayah-wilayah metropolitannya langsung berbatasan dengan negara lain yang berdaulat atau independen. Contoh terbaik untuk kasus ini adalah kerjasama lintas batas antara kota San Diego (California, AS) dan Tijuana, sebuah kota yang

berkembang pesat di Meksiko. Esei Carlos Juarez di buku ini menggambarkan bahwa kerjasama lintas batas di wilayah ini banyak mengalami tantangan yang disebabkan oleh interdependensi fisik (geografis), ekonomis, dan budaya dari kedua pihak. Di bidang ekonomi, tantangan terbesar ada pada upaya mengatasi masalah ketersediaan lapangan kerja dan arus imigran gelap. Pendidikan bagi warga berbahasa Spanyol di San Diego juga menjadi masalah yang kritis dan menuntut kerjasama dari pemerintah di kedua sisi perbatasan. Demikian pula dalam hal saling ketergantungan yang menyangkut lingkungan alam – terutama masalah air, kualitas udara, penanganan air limbah dan pembuangan limbah – dituntut adanya pengambilan keputusan kolektif. Juarez mengatakan bahwa dalam kasus sebuah kota terletak bersebelahan dengan garis tapal batas internasional, diperlukan kehadiran lembaga-lembaga demokratis di kedua sisi perbatasan untuk mewujudkan pemerintah yang efektif dan koheren.

STUDI KASUS

PEMERINTAHAN LOKAL, DESENTRALISASI DAN PARTISIPASI DI FILIPINA

Proserpina Domingo Tapales

Pada Februari 1986 dunia menyaksikan sebuah gejolak politik di Filipina: tergulingnya diktator Ferdinand Marcos oleh revolusi *people power* yang damai di Metro Manila, ibu kota Filipina. Peristiwa ini telah merintis jalan kembali kepada demokrasi di negeri itu dan mengilhami negara-negara lain yang memiliki pengalaman ditindas rezim otoriter serupa dan mengimpikan hadirnya demokrasi.

Kejadian pada 1986 itu sesungguhnya dimotori oleh koalisi berbagai kelompok yang telah lama menempuh perjuangan politik dan mewakili berbagai sektor, termasuk kaum pekerja, petani, mahasiswa, industrialis nasional, kelompok-kelompok agama Katolik dan Protestan, di samping juga sosok-sosok individu yang terjun ke jalan dan membentuk barikade manusia usai mendengar seruan Kardinal Jaime Sin lewat radio. Tidak mengejutkan bahwa perasaan bahagia yang melambungkan Corazon C. Aquino — janda mending Senator Benigno S. Aquino — ke kursi presiden, membawa serta bentuk pemerintahan baru yang populis. Konstitusi tahun 1987 menyatakan menjunjung tinggi kekuasaan rakyat dan membuka jalan menuju praktik legislatif yang lebih demokratis. Pada 1991, menjelang akhir pemerintahan Aquino, Kongres Filipina mengesahkan Peraturan Pemerintahan Lokal (Peraturan Republik No. 7160) yang serta merta mengakhiri praktik pemerintahan sentralistis yang telah berumur sekian abad di Filipina. Rakyat Filipina telah memberikan kontribusi yang berharga bagi dunia berkembang: bentuk desentralisasi pemerintahan yang paling revolusioner.

Desentralisasi dan Partisipasi

Pada 1521, kerajaan Spanyol memperkenalkan sistem pemerintahan sentralistis di Filipina setelah berhasil menaklukkan negeri 7.100 pulau itu menjadi koloninya. Sistem pemerintahan lokal yang diberlakukan di pulau-pulau itu serta merta membuat negeri-negeri kecil yang sudah ada jauh sebelum penjajah Spanyol datang, kehilangan fungsinya, menjadi hanya semacam agen pemungut pajak. Kehadiran penjajah Amerika pada 1898 tidak mengubah sistem pemerintahan sentralistis yang tetap dipertahankan setelah Filipina merdeka dan bahkan diperburuk oleh pemberlakuan undang-undang militer. Berkat revolusi damai tahun 1986, Filipina berhasil mendesentralisasikan sistem pemerintahan lokalnya, dan keberhasilan itu mencapai titik kulminasi dengan

disahkannya Peraturan Pemerintah Lokal tahun 1991. Peraturan itu memiliki tiga komponen dasar, yakni:

- *Pelimpahan kekuasaan* kepada pejabat tertinggi setempat (misalnya gubernur, para walikota, dan kepala daerah kotapraja) dalam penyediaan pelayanan dasar bagi masyarakat;
- *Peningkatan sumber dana bagi unit-unit pemerintahan lokal* yang dicapai melalui peningkatan bagian untuk daerah, yang dialokasikan dari pajak negara dan pajak pemerintah daerah; dan,
- (Yang paling penting) *Pemberian mandat peran serta masyarakat* dalam berbagai aspek kegiatan lokal.

Partisipasi politik warga masyarakat semakin diperkuat: selain pemilu, produk undang-undang terdahulu yang menyangkut inisiatif warga, referendum, plebisit dan mekanisme *recall* atau pemecatan pejabat/kader politik yang bermasalah kembali dihidupkan dan disempurnakan. Perwakilan-perwakilan sektoral di lembaga dewan lokal (disebut *Sanggunian*) juga diaktifkan. Meskipun pemilu untuk memilih wakil bagi kaum perempuan, kaum pekerja, dan kelompok-kelompok khusus lokal belum bisa dilaksanakan, kaum remaja/pemuda sudah memiliki perwakilan di dewan-dewan lokal, demikian pula para kepala desa (*barangay*) sudah memiliki perwakilan di dewan lokal.

Inovasi khusus yang dibuahkan oleh Peraturan Pemerintahan Lokal adalah lahirnya badan-badan khusus yang mewadahi berbagai aktivitas masyarakat di tingkat lokal. Pada tingkat *barangay* yang merupakan tingkat pemerintahan paling rendah, bermunculan Dewan-Dewan Pembangunan Lokal (*Local Development Councils*) yang menyusun rencana dan menetapkan prioritas program-program dan berbagai proyek lokal. Meskipun Dewan Pembangunan Lokal itu masih diketuai oleh kepala *barangay*, walikota, atau gubernur, dan banyak didominasi oleh pejabat-pejabat seperti Ketua Komite Derma Dewan, 25 persen anggota yang ada merupakan perwakilan dari organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop) yang aktif di masyarakat. Masih banyak badan khusus di tingkat lokal yang beranggotakan wakil-wakil dari ornop atau sektor swasta.

Kandungan peraturan itu juga memperkuat mekanisme-mekanisme partisipasi yang dijamin dan diatur oleh undang-undang terdahulu. Pada tingkat *barangay*, terdapat panel-panel rekonsiliasi yang terdiri atas para pejabat desa dan tokoh-tokoh sipil yang duduk semeja menyidangkan kasus-kasus yang terjadi di desa, sehingga mengurangi penumpukan perkara di pengadilan. Demokrasi dijalankan melalui pemilu setiap tiga tahun yang dilaksanakan untuk memilih pejabat atau pimpinan di semua tingkat pemerintahan: kotapraja, kota, propinsi, dan nasional. Pemuka desa dan pemuda juga dipilih melalui mekanisme serupa. Peraturan itu juga mengatur dan memberi kekuatan hukum pada mekanisme pemecatan (*recall*) pejabat lokal terpilih. Plebisit dilaksanakan secara aktif oleh para pemilih dalam membahas isu-isu yang secara langsung menyentuh kepentingan mereka, misalnya perubahan status suatu wilayah

dari kota administratif menjadi kotamadya, atau menggabungkan suatu wilayah dari propinsi lain ke dalam wilayahnya sendiri.

Menjalankan Fungsi Demokrasi Partisipatoris

Akan tetapi, produk perundangan saja tidak cukup untuk menjamin terwujudnya partisipasi warga masyarakat di dalam pemerintahan. Semasa rezim otoriter Filipina, referendum disalahgunakan oleh pemerintah untuk memaksa rakyat melegitimasi kebijakan-kebijakannya. Setelah revolusi tahun 1986, produk perundangan melembagakan atau mengesahkan mekanisme partisipatoris yang sudah ada. Konstitusi tahun 1987 mengesahkan partisipasi masyarakat, dan peraturan tahun 1991 menjabarkan mekanismenya secara lebih rinci. Hasil yang dicapai adalah perpaduan semarak dari jalinan kerjasama antara pemerintah dan warga masyarakat. Di samping itu, bermunculan pula organisasi-organisasi kemasyarakatan dan berbagai asosiasi masyarakat yang disusun untuk memperjuangkan manfaat kolektif bagi seluruh anggotanya, misalnya asosiasi petani dan nelayan.

Banyak kasus kerjasama antara pemerintah dan masyarakat yang berhasil didokumentasikan. Untuk memacu inovasi di kalangan unit-unit pemerintahan lokal, berbagai lembaga pemerintahan dan badan-badan asing telah memberikan penghargaan bagi yang berprestasi di bidang kesehatan, sanitasi, pertanian, pelestarian alam, dan manajemen pemerintahan yang efektif. Di antara penghargaan yang paling bergengsi adalah anugerah *Galing Pook* (untuk kategori pemerintahan yang baik), HAMIS (manajemen kesehatan dan sistem informasi), *Clean and Green*, dan anugerah *Republic Heritage*.

Pada 1997-1998, *Center for Local and Regional Governance* (Pusat Kajian Pemerintah Lokal dan Regional), atas permintaan lembaga riset desentralisasi komparatif UNDP telah meneliti tiga unit pemerintah daerah yang berprestasi di bidang tersebut, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilannya. Studi itu difokuskan pada tiga kawasan, yakni Irosin, Sorsogon di Pulau Luzon; Balilihan di Propinsi Kepulauan Bohol; dan Surigao di Pulau Mindanao. Semua program pemerintahan yang sukses di daerah-daerah itu dimulai dengan program kesehatan, kemudian dikembangkan ke sektor-sektor lainnya. Ketiga pemerintah daerah itu semuanya menerima penghargaan *Galing Pook*, sementara pemerintah daerah Irosin dan Kotamadya Surigao menerima tambahan anugerah HAMIS.

Studi kasus ini menunjukkan beberapa faktor yang membawa keberhasilan bagi program-program pemerintah lokal:

- hadirnya *katalisator* (sebuah ornop di daerah Irosin, Sorsogon; seorang tokoh walikota di Balilihan, kepulauan Bohol; dan seorang pekerja kesehatan di kota Surigao);

- *organisasi kemasyarakatan* (organisasi masyarakat yang berdiri di Irosin; *purok* – yakni kelompok masyarakat yang beranggotakan 10-25 keluarga yang tinggal berdekatan, dan diorganisasikan oleh walikota Balilihan; kelompok ibu-ibu yang diorganisir oleh seorang bidan di kota Surigao);
- *kepemimpinan* (walikota Irosin dan Balilihan, tokoh bidan di kota Surigao); dan,
- *dukungan pemerintah* (ketiga pemerintah daerah itu memberikan dukungan dana bagi keberlangsungan program-program tersebut).

Di Filipina, pendekatan tripartit – yang melibatkan pemerintah (atau unit-unit pemerintahan lokal), ornop, dan organisasi masyarakat dalam merencanakan dan menjalankan program – sudah banyak diterapkan di berbagai daerah untuk membangun wilayah pedesaan.

Proyek-proyek yang berhasil di negeri itu juga banyak diprakarsai oleh organisasi *Philippine Business for Social Progress* yang didanai dari kontribusi yang dihimpun dari perusahaan-perusahaan besar di Filipina. Berbagai modul kerjasama antara unit-unit pemerintahan lokal dan sektor swasta sudah berhasil dilaksanakan. Masyarakat Marikina (Metro Manila) berhasil melaksanakan program kali bersih lewat skema kerjasama keuangan antara pemerintah dan sektor swasta, sementara masyarakat Mandaluyong City, Metro Manila, berhasil membangun sebuah pasar modern berkat skema yang disebut BOT (*build, operate and transfer*).

Kesimpulan

Keberhasilan program-program inovatif tingkat lokal di Filipina ditunjang oleh berbagai faktor, termasuk di antaranya:

- *Partisipasi masyarakat*. Sebagian besar kesuksesan itu disebabkan oleh kerjasama yang erat antara pemerintah lokal dan penduduknya. Namun menggugah partisipasi warga tidak bisa dilakukan dalam semalam. Masyarakat harus lebih dulu dipersiapkan melalui organisasi kemasyarakatan dan dengan melibatkan ornop. Ironisnya, masa-masa kediktatoran Marcos justru menyuburkan ornop yang memberikan pelayanan dasar bagi rakyat. Banyak ornop di sana yang mendokumentasikan berbagai kejahatan HAM untuk diketahui masyarakat dunia. Ornop-ornop yang lain langsung terjun membantu berbagai lapisan masyarakat, seperti buruh tani, nelayan, kaum perempuan, pekerja ekspatriat, dan sebagainya.
- *Kepemimpinan*. Di balik semua kisah program pemerintahan yang sukses di atas selalu terdapat tokoh pemimpin yang inovatif dan memiliki komitmen kuat. Inisiatif pemimpin lokal telah memotivasi masyarakat dan andil menggalang dana bagi terselenggaranya program. Pada beberapa kasus, para pemimpin bahkan menyediakan mekanisme struktural untuk mengimplementasikan program.

- *Desentralisasi*. Upaya-upaya di atas mustahil akan terwujud jika Filipina masih berada di dalam cengkeraman sistem lama yang sentralistis. Kebijakan desentralisasi yang dikukuhkan di dalam Peraturan Pemerintahan Lokal tahun 1991 telah membalik sistem pemerintahan yang sentralistis dan memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah-pemerintah daerah dan para pemimpinnya, yang memungkinkan mereka meningkatkan pelayanan masyarakat. Peraturan tadi memungkinkan terjadinya proses pelimpahan kekuasaan atau desentralisasi politik yang memberi kekuatan bagi pemerintah lokal untuk mengambil prakarsa, sekaligus membiayai dan mengimplementasikan berbagai program yang ditujukan untuk membangun daerahnya.

Akan tetapi, desentralisasi di Filipina benar-benar merupakan peristiwa sosial. "Pemberdayaan rakyat" yang tercetus sebagai reaksi terhadap rezim otoriter dan mencapai puncaknya pada revolusi damai di tahun 1986 yang mendorong ke arah usaha yang lebih besar untuk memberdayakan rakyat. Dalam situasi semacam itu, tekanan ke arah desentralisasi adalah konsekuensi yang logis.

Pemberdayaan rakyat di Filipina, seperti yang terwujud lewat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan lokal, merupakan gejala yang mustahil dibalik. Terutama pada dasawarsa terakhir, pemerintah lokal dan masyarakatnya telah banyak belajar tentang cara bekerja sama. Lebih dari itu, revolusi damai tahun 1986 juga disusul oleh munculnya kepemimpinan baru yang muda, lebih idealis, terkontrol dan menyadari akan mandat yang diberikan oleh rakyat. Tentu saja, tidak semua upaya akan membuahkan keberhasilan; namun kisah sukses sudah banyak bermunculan dan akan terus memancarkan inspirasi bagi pemerintah lokal dan masyarakat di seluruh penjuru dunia.

E S E I

BERBAGAI BENTUK KEMITRAAN DALAM PEMERINTAHAN Model-Model Desentralisasi Keuangan yang Praktis

Arno Loessner

Sebuah pendekatan pemerintahan yang melibatkan warga masyarakat, dalam banyak hal, akan mendukung terciptanya demokrasi yang berkesinambungan (*sustainable democracy*). Desentralisasi keuangan, yakni pelimpahan kewenangan mengatur pendapatan dan pengeluaran dana, dapat dilakukan dengan melibatkan peran serta warga masyarakat. Tujuan diberlakukannya desentralisasi keuangan dalam pemerintahan adalah untuk semaksimal mungkin merefleksikan kehendak konstituen dengan cara memberikan wewenang pada unit-unit pemerintahan lokal dalam mengatur alokasi sumber daya sesuai kebutuhan setempat, sehingga diharapkan dapat meningkatkan minat dan peran serta warga, sekaligus mendorong terwujudnya pemerintahan yang responsif, efisien, dan memiliki akuntabilitas. Manakala pejabat publik memegang sumber daya yang dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan lokal, masyarakat tidak akan membiarkan mereka bersikap "lepas tangan" dan melemparkan tanggung jawab itu kepada pihak lain. Dalam kehidupan berdemokrasi, para pejabat publik akan merasa wajib merespon kebutuhan konstituen, sebab hal itu sangat menentukan apakah kelak mereka akan terpilih kembali atau tidak pada pemilu mendatang.

Meski argumen-argumen yang mendukung arti penting desentralisasi keuangan tampak jelas di depan mata, kenyataan menunjukkan banyak pihak yang masih enggan memberlakukan kebijakan itu. Berikut adalah beberapa alasan yang melatarbelakanginya:

- beberapa kasus pelimpahan wewenang dari pusat (*transfer of authority*) ternyata hanyalah memunculkan elite politik baru di pemerintahan lokal;
- para pejabat lokal mungkin tidak memiliki kemampuan mengelola masalah keuangan;
- para pejabat pemerintah pusat mungkin menolak berbagi kekuasaan atau mengkhawatirkan bahwa langkah itu akan menimbulkan ketidakstabilan politik nasional; dan,
- para pejabat lokal sendiri mengkhawatirkan terjadinya peningkatan kekuasaan tanpa dukungan sumber daya, atau tanpa adanya kemampuan untuk mencari sumber daya dari daerah sendiri.

Supaya kebijakan desentralisasi keuangan dapat dilaksanakan secara efektif, pihak-pihak terkait perlu menimba pelajaran berharga, termasuk fakta-fakta berikut ini:

- *Tujuan yang sebenarnya ingin dicapai adalah memperkokoh demokrasi dan pemerintahan lokal dengan menjalankan desentralisasi keuangan tanpa mengurangi manfaat yang diperoleh dari tindakan yang terkoordinasi dengan pemerintah pusat.*

Namun, langkah desentralisasi keuangan tidak boleh mempengaruhi kemampuan pemerintah pusat dalam merumuskan dan menjalankan berbagai kebijakan nasional yang berkaitan dengan masalah perimbangan pendapatan sub-nasional (pemerataan kekayaan dan sumber daya antar daerah), stabilitas ekonomi makro, serta kebijakan pembangunan ekonomi nasional.

Pernyataan IULA mengenai Pemerintah Lokal yang Otonom (*IULA Declaration of Local Self-Government*, 1985, 1993) dan usulan Piagam Dunia tentang Pemerintah Lokal yang Otonom (*World Charter of Local Self-Government*, IULA, 1998) menekankan konsep subsidiaritas (*subsidiarity*), di mana tanggungjawab dan wewenang yang menyangkut pelayanan umum dan pengumpulan dana masyarakat dibebankan kepada pemerintahan di tingkat terendah yang berkompeten untuk melaksanakannya.

Tanggung jawab menyusun kebijakan ekonomi makro dan perimbangan pendapatan sub-nasional (yang menjamin pembagian kekayaan serta sumber daya secara adil dan merata) tentunya berada di tangan pemerintah pusat. Pemegang roda pemerintahan baik di daerah maupun pusat harus menjalin kemitraan dalam mengupayakan pertumbuhan ekonomi dan berperan aktif untuk menyeimbangkan distribusi pendapatan bagi seluruh daerah. Dalam hal ini, pemerintah lokal harus selalu diajak berembuk dan dilibatkan dalam setiap perundingan.

- *Perlu disusun peraturan-peraturan yang jelas dan tegas mengenai tanggung jawab penyediaan layanan publik.*

Dengan adanya kebijakan ekonomi makro yang kokoh dan menjamin stabilitas ekonomi serta politik, pemerintah lokal harus diberi tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan publik dengan didukung pelimpahan wewenang dari pusat demi memenuhi kebutuhan khusus kelompok-kelompok etnis tertentu atau penduduk pribumi, yang disertai oleh standardisasi mutu pelayanan. Tingkat-tingkat pemerintahan mungkin akan bervariasi (misalnya pemda tingkat I, tingkat II, dan sebagainya), tergantung dari ukuran geografis sebuah negara, tingkat eksternalitas, dan peluang untuk mencapai skala ekonomis.

- *Untuk meningkatkan kemitraan antar tingkat di pemerintahan, perlu dibina kemitraan vertikal (antar tingkat pemerintahan) dan horisontal (lintas sektoral).*

Meski tidak ada cara yang jitu untuk mengukur derajat atau tingkat desentralisasi keuangan, ada baiknya diupayakan untuk membina hubungan antar tingkat pemerintah yang bersifat saling mendukung dan sebisa mungkin menghilangkan pola pelayanan publik yang terkotak-kotak. Adanya beberapa kondisi yang harus ditentukan dan diatur oleh pusat tidak serta merta berarti pemerintah harus memberlakukan sentralisasi dalam segala hal. Kucuran dana dari pusat bagi penyediaan layanan masyarakat di daerah bisa membawa manfaat positif bagi daerah lain di sekitarnya. Demikian pula, dampak negatif yang menimpa – atau berasal dari – daerah lain, misalnya pencemaran udara dan air dapat dipecahkan bersama-sama dengan memadukan berbagai peraturan korektif dan kucuran dana dari berbagai sumber. Perjanjian kerjasama antar pemerintah daerah atau kotapraja (*inter-municipality agreement*) dan penetapan suatu wilayah menjadi daerah istimewa dapat membantu pemerintah mencapai skala ekonomis.

Pada tabel berikut disajikan model tata cara untuk mengorganisasikan pelayanan masyarakat dengan memanfaatkan keunggulan komparatif yang dimiliki setiap tingkat pemerintahan. Beberapa pelayanan publik itu secara khusus dilaksanakan oleh pemerintah pusat (misalnya untuk urusan hankam, kebijakan ekonomi makro dan kehakiman) dan ada beberapa lainnya yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah lokal, misalnya penegakan perda (peraturan daerah) dan hak milik, namun sebagian besar pelayanan masyarakat dapat dijalankan dengan sangat efektif melalui pembagian tanggung jawab (*shared responsibility*). Sikap saling percaya, kejujuran dan kesungguhan, serta kompetensi memang mutlak diperlukan dan, sekiranya ada kekurangan dalam hal ini, para pejabat berwenang dari tingkat pemerintahan manapun harus mengambil inisiatif untuk mengatasi kelemahan itu. Hal itu membuktikan bahwa kemitraan vertikal dan lintas sektoral sangat diperlukan untuk menjaga demokrasi yang berkelanjutan.

Demokrasi juga dapat ditumbuhkembangkan melalui kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta dan kalangan ornop. Pihak-pihak itu memiliki berbagai sumber daya penunjang, pendekatan-pendekatan yang inovatif, serta kapasitas untuk menyediakan pelayanan bagi publik dengan jangkauan yang luas.

Ikhtisar 8

Pembagian Tugas dalam Sebuah Sistem Pemerintahan Terpadu; Contoh dari Jasa Penyediaan Air Bersih.

| Organisasi | Yang harus ditangani berkaitan dengan penyediaan jasa | Yang harus ditangani berkaitan dengan pemasukan dan pengeluaran dana | Tanggung jawab dalam hal produksi dan pemberian layanan |
|-------------------|---|--|--|
| Pemerintah Pusat | Standar mutu air, perjanjian dengan negara lain menyangkut hak penggunaan air, standar pembangunan sosial ekonomi | Peringkat kelayakan pengajuan kredit, <i>bank bond</i> , kucuran dana atau pinjaman kepada pejabat pemerintah daerah atau lokal, peraturan tentang batas kredit, tata cara pengajuan atau pemerolehan kredit, audit dan laporan keuangan | Koordinasi proyek dan bantuan teknis. Pengawasan untuk menjamin realisasi rencana yang searah dengan kebijakan pembangunan ekonomi nasional dan kaidah-kaidah pemerataan bagi daerah |
| Pemerintah Daerah | Standar dan kebutuhan regional | Pajak-pajak dan berbagai pungutan dari daerah untuk menutupi biaya cicilan utang/kredit, biaya operasi dan perawatan | Pengoperasian jaringan pipa regional, pompa distribusi, stasiun-stasiun pengolahan air yang sejalan dengan rencana pembangunan regional dan skala ekonomis |
| Pemerintah Lokal | Standar dan kebutuhan regional, penyusunan rencana regional | Menghimpun pajak dan pungutan lokal dan bertindak sebagai "agen" bagi tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi | Tagihan/rekening, perbaikan/perawatan, pemasangan sambungan dan membuat perencanaan |

Pembukuan yang seimbang

- *Biaya yang timbul dari pengadaan layanan yang diberikan oleh pemerintah lokal harus dapat ditutup dengan pendapatan dari pajak lokal atau pemasukan dari jasa umum. Dinas kehakiman harus memberikan kekuatan hukum bagi pemerintah setempat untuk menarik pajak.*

Ujian pertama bagi setiap sistem pengumpulan dana dari masyarakat adalah terpenuhinya target pemasukan yang cukup untuk membayar pengeluaran (pemerintah) lokal. Karena itu, pejabat pemerintah lokal harus benar-benar memikirkan apakah basis pajak yang dipatok sudah mencukupi/sesuai, apakah tingkat/besaran pajak yang harus dibayar oleh masyarakat sudah tepat, dan apakah sistem pengumpulan dana itu sudah efisien. Ujian ini akan semakin sulit manakala pemasukan yang berasal dari sumber daya yang dimiliki pemerintah lokal cukup dominan dalam penetapan kebijakan keuangan. Agar para pejabat lokal dapat lebih menunjukkan akuntabilitas mereka, pemerintah pusat perlu mempertegas hubungan antara biaya dan laba yang ditanggung/diperoleh pemerintah lokal, serta menepati komitmen mereka perihal patokan pemasukan yang berhak dikantongi pemerintah lokal dari sumber daya yang mereka miliki, sehingga kaitan hubungan ini akan menjadi lebih jelas.

Pengadaan layanan ke seluruh wilayah dan beberapa jasa lain yang dimandatkan oleh pemerintah pusat (misalnya redistribusi pendapatan) harus didukung oleh transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah, sehingga tidak akan ada mandat yang tidak mendapat dana. Pemerintah pusat mungkin perlu mendorong daerah untuk berinisiatif memproduksi barang atau jasa layanan publik berdasarkan basis pajak nasional untuk menghasilkan dana bagi pemerintah daerah yang miskin, sehingga mereka memiliki sumber dana yang cukup, setidaknya untuk menjalankan kebijakan yang digariskan pemerintah pusat. Kiat ini dapat dijalankan dengan efisien apabila pemerintah lokal diberi keleluasaan untuk menciptakan atau memproduksi jasa khusus yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Seiring dengan kian matangnya pelaksanaan desentralisasi keuangan, dana dari pusat yang minim dapat digantikan atau mendapatkan suplemen dari dana hibah tidak terbatas yang dapat dikelola secara lebih leluasa oleh pemerintah lokal. Dengan adanya tambahan dana-dana "kreatif" semacam itu, pemerintah lokal bisa lebih bebas mengelola dana yang ditransfer dari pemerintah pusat.

- *Dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal harus turun tepat waktu dan secara teratur.*

Jika pemerintah pusat tidak memiliki atau menepati jadwal distribusi pendapatan, akan terjadi kesenjangan pendapatan yang akibatnya bisa mengacaukan anggaran

pembelanjaan pemerintah lokal, dan akibat yang lebih jauh adalah merosotnya kredibilitas pejabat pemerintah di seluruh sistem. Untuk itu, para pejabat lokal dan mitra kerja mereka di pusat harus menetapkan pengaturan transfer pendapatan yang merupakan syarat mutlak keberhasilan desentralisasi keuangan.

Ada kalanya pemerintah pusat mengambil tindakan sepihak dan/atau memberlakukan batasan-batasan tertentu dengan tujuan meredakan tarik menarik antara otonomi daerah dan stabilitas nasional. Kebanyakan pemerintah pusat mempertahankan kewenangan untuk membatasi kewenangan pemerintah lokal dalam hal pembelanjaan uang, tingkat pajak, taksiran pajak, dan basis pajak (*tax base*). Pembatasan-pembatasan seperti itu janganlah sampai “menjagal” pemerintah lokal; sesungguhnya pemerintah pusat memang perlu memikirkan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan ekonomi makro terhadap pemerintah lokal, sekaligus mengambil tindakan tepat untuk mengkompensasi kerugian yang muncul. Kebijakan yang berkenaan dengan pengambilan langkah-langkah kompensasi perlu disusun dengan memahami struktur kapasitas keuangan sub-nasional dan upaya keuangan (yang diukur berdasarkan tingkat pajak efektif: pembayaran pajak lokal dibagi pendapatan perorangan).

Pembiayaan Modal

Kemitraan antar tingkat pemerintahan juga sangat penting andilnya dalam penetapan anggaran modal (*capital budgeting*). Pemerintah pusat dapat menjalin kemitraan dengan rekannya di daerah untuk mendorong penanaman modal yang manfaatnya dapat merembes ke luar batas wilayah pemerintah daerah, sekaligus membantu daerah-daerah miskin yang kurang kemampuan finansialnya. Dalam membuat perencanaan pengeluaran modal (*capital outlays*) bagi daerahnya, pejabat lokal perlu memikirkan dampak dari perencanaan itu terhadap anggaran-anggaran operasi yang terkait (misalnya biaya-biaya perawatan), selain mengukur kemampuan mereka untuk kelak mengontrol dan membayar pengeluaran-pengeluaran seperti dimaksud sebelum rencana pengeluaran modal itu ditetapkan.

Meski koordinasi antara anggaran modal dan anggaran operasional sangat diperlukan, masih diperlukan lagi satu rencana anggaran modal yang terpisah (terlepas dari mana asal dana untuk pengeluaran itu) dan dokumen anggaran yang ada harus dapat menunjukkan hasil uji kapasitas keuangan yang tersedia. Anggaran modal itu biasanya berlaku secara bergulir untuk masa enam tahun mendatang. Ini cukup tepat, mengingat sifat dari proyek-proyek besar serta pendanaannya, tetapi ini berarti bahwa periode anggaran itu lebih lama dari masa jabatan yang dipegang para pejabat lokal. Pemerintah pusat biasanya ingin mempertahankan kontrol atas utang pemerintah lokal. Maksudnya, jika wewenang pemerintah lokal itu diperluas pada saat mereka tidak mampu melunasi pembayaran utang-utang tahunannya, tanggung jawab itu akan dibebankan kepada pemerintah pusat. Sebagai contoh, di Amerika Serikat hanya

2 dari 50 negara bagian yang tidak memberlakukan batas utang pemerintah kotapraja. Pembatasan biasanya berlaku pada proyek-proyek besar dan biasanya mencakup batas jumlah utang yang besarnya sebanding dengan proporsi kapasitas pajak, yang secara tegas telah diatur di dalam piagam kotapraja yang dibuat oleh pemerintah negara bagian. Pembatasan-pembatasan itu juga secara spesifik mengatur tujuan pengajuan utang/kredit oleh pemerintah lokal, menetapkan prosedur-prosedur pengajuannya, serta jenis-jenis obligasi utang apa saja yang harus dijalankan. Sebanyak 39 negara bagian bahkan meminta persetujuan para pemilih berkenaan dengan rencana untuk mengeluarkan surat obligasi oleh pemerintah lokal.

Di samping menggariskan aturan menyangkut utang-utang pemerintah lokal, ada baiknya juga diperjelas bentuk-bentuk kerjasama pendanaan dengan sektor-sektor lain. Di beberapa negara, bunga yang dibayarkan kepada para pemegang obligasi (*bondholder*) yang diterbitkan pemerintah lokal, oleh pemerintah pusat dibebaskan dari pajak, hal itu membuat surat-surat obligasi yang dikeluarkan pemerintah lokal semakin menarik minat investor dan dapat mempererat hubungan kemitraan antar tingkat pemerintahan.

Penentuan peringkat kelayakan kredit oleh perusahaan internasional tampak semakin penting artinya, sebab pemerintah menjadi kian menyadari perlunya menarik aset pasar modal dan bank-bank internasional. Perusahaan-perusahaan itu secara sistematis akan mengevaluasi kemampuan setiap pemerintahan yang menjadi kliennya dalam membayar bunga utang mereka, dan terus memonitor kekuatan keuangannya dalam kaitannya dengan penilaian risiko (*risk rating*). Para pemberi kredit sangat mengandalkan peringkat kelayakan kredit dalam membuat setiap keputusan. Hasilnya pun bisa dijadikan alat evaluasi oleh warga masyarakat dan para investor.

Para pembeli obligasi tentunya berharap dapat memperoleh penghasilan yang lebih besar (yang berupa dividen atau bunga) dari uang yang mereka pinjamkan kepada pengutang/peminjam berisiko tinggi. Penilaian yang meningkat akan diterjemahkan sebagai menurunnya risiko yang ditanggung pemberi kredit, yang sekaligus berarti bahwa surat obligasi yang diterbitkan dapat dijual dengan menekan biaya/pengeluaran yang diperoleh dari pinjaman itu.

Meskipun banyak pemerintah lokal berusaha memperoleh penilaian yang lebih tinggi, tidak jarang mereka harus cukup puas dengan penilaian menyeluruh (*overall rating*) yang diterbitkan oleh pemerintah pusat melalui skema penilaian akhir (*sovereign rating cap*). Sebenarnya ini sudah merupakan pendorong yang cukup bagi para pejabat lokal yang ingin menggandeng pemerintah pusat untuk menjamin terwujudnya sistem ekonomi dan perundangan nasional yang efektif. Manakala pemerintah lokal gagal membayar utang (*default*), pemerintah pusat akan mengambil alih tanggung jawab membayar utang. Dengan demikian, skema *sovereign rating cap* bisa dijadikan alat taksiran risiko yang akurat terhadap pihak pengutang (dalam hal ini pemerintah lokal),

tanpa melihat bagaimana kemampuan manajerial maupun kelayakan proyek-proyek yang diajukan pemerintah yang bersangkutan. Skema ini juga dapat mencegah pemerintah lokal memperoleh penilaian kelayakan kredit yang memungkinkan mereka melampaui jumlah kredit yang dapat dicapai pemerintah pusat.

Mengimplementasikan Desentralisasi Keuangan

Strategi desentralisasi keuangan yang efektif lebih menonjolkan proses administrasi publik dan peraturan yang efektif ketimbang sosok perorangan. Secara efektif, produk perundangan mengatur pengadaan jasa, tanggung jawab produksi dan pengeluaran biaya, serta mengalokasikan pengeluaran yang ditanggung setiap tingkat pemerintahan. Peraturan itu juga mengontrol masalah anggaran dan laporan pertanggungjawaban, manajemen keuangan, pengajuan kredit, audit, dan utang-piutang. Organisasi-organisasi donor, perusahaan penilaian surat obligasi (*bond rating companies*) dan semua pihak yang menanamkan modalnya pada proyek-proyek sektor publik berharap agar produk hukum dan perundangan bersifat tegas dan konsisten, diatur dalam undang-undang, dapat direvisi sesuai kebutuhan, dan bersifat mengikat semua tingkat pemerintahan. Kemantapan (*predictability*) adalah salah satu prasyarat dari desentralisasi keuangan. Jika dijalankan dengan tepat, tugas-tugas dan segala peraturan di atas dapat meningkatkan minat para investor dan penyandang dana swasta untuk menanamkan modalnya di sektor publik.

Pengalaman telah menegaskan pentingnya menjalin kemitraan dengan “organisasi-organisasi pendukung” dalam usaha mewujudkan desentralisasi yang berkelanjutan (*sustainable decentralization*). Organisasi pendukung yang dimaksud adalah asosiasi pemerintah daerah nasional dan masyarakat akademisi dari universitas. Bank Dunia menyatakan bahwa asosiasi-asosiasi nasional itu dapat bertindak sebagai kekuatan yang mengimbangi dominasi kekuasaan pemerintah pusat, sehingga dapat mendukung keberhasilan desentralisasi. Asosiasi-asosiasi nasional itu akan mengadakan berbagai penelitian dan mengartikulasikan berbagai kebijakan. Organisasi IULA, yang beranggotakan asosiasi-asosiasi nasional, bekerja keras untuk semakin memperkuat kapasitas mereka untuk melaksanakan peranan itu. Universitas-universitas juga dapat menjalankan peran pentingnya dengan memperkaya pemahaman masyarakat mengenai demokrasi lokal. Peranan yang dapat mereka mainkan antara lain adalah melakukan program-program pendidikan/penyuluhan jarak jauh yang memperluas makna fungsi universitas yang tidak hanya terbatas pada mimbar-mimbar kuliah, mendidik para mahasiswa jurusan administrasi pemerintahan dan memberi pelatihan kepada para pejabat atau praktisi, dan melakukan riset terapan di bidang manajemen keuangan yang muaranya adalah meningkatkan dan mempertahankan proses-proses desentralisasi fiskal.

STUDI KASUS

SAN DIEGO, CALIFORNIA, AS DAN TIJUANA, MEKSIKO **Kerjasama dan Demokrasi di Perbatasan Amerika Serikat-Meksiko**

Carlos E. Juarez

Kota San Diego (AS) dan Tijuana (Meksiko) adalah dua daerah perkotaan yang bertetangga dan memiliki saling ketergantungan. Keduanya dipisahkan oleh garis tapal batas internasional. Kondisi itu dapat dijadikan bahan studi kasus yang sangat berharga mengenai kemitraan dua pemerintah kotapraja, dan sekaligus menggambarkan berbagai tantangan pembangunan ekonomi dan politik pada berbagai tingkat yang dihadapi oleh daerah-daerah yang berada di tepi tapal batas. Sejak pertengahan era 1980-an meningkatnya kerjasama lintas batas itu rupanya telah memperkokoh pertumbuhan demokrasi lokal di Meksiko, dengan munculnya Tijuana sebagai pelopor lahirnya kembali demokrasi di Meksiko, yang ditandai oleh sengitnya kompetisi politik, kehidupan masyarakat madani yang bergairah, serta sektor swasta yang lebih terorganisasi.

Konteks Geografis

Daerah tapal batas antara San Diego dan Tijuana terdiri atas Kabupaten San Diego (*San Diego County*) yang terletak di sudut barat daya Negara Bagian California, serta Kotapraja Tijuana, yang merupakan ibu kota Negara Bagian Baja California di Meksiko. Kedua kota bertetangga itu saling berhadap-hadapan, tepatnya di ujung paling barat garis tapal batas antara Meksiko dan AS. Lebih kurang empat juta penduduk yang menghuni wilayah tapal batas antara Tijuana-San Diego itu adalah masyarakat perkotaan dan mereka terkonsentrasi di daerah-daerah pesisir dekat lembah, dataran tinggi dan perbukitan di lereng pegunungan yang membentang sepanjang garis pesisir. Sebagian besar populasi di wilayah itu menempati area pada radius kurang lebih 15 mil dari laut dan 20 mil pada kedua sisi garis tapal batas internasional.

Pesatnya perkembangan penduduk dan perekonomian di wilayah itu telah menimbulkan saling keterkaitan dan interdependensi yang amat erat antara kedua daerah itu. Interaksi ekonomi, jalinan kebudayaan serta kerjasama untuk mengatasi berbagai masalah lingkungan, transportasi, dan manajemen tata kota telah semakin meningkat sejak beberapa dasawarsa terakhir. Pada salah satu sisi garis tapal batas yang membentang hampir 2.000 mil itu adalah negara Amerika, salah satu negara adidaya dunia di bidang industri dan teknologi. Pada sisi yang lain adalah Meksiko,

sebuah negara berkembang yang tengah mengalami transisi. Boleh dikatakan nyaris tidak ada lagi di muka bumi ini dua negara bertetangga yang demikian kontras satu sama lain; sistem sosio-politik kedua negara itu sangatlah berbeda. Kekontrasan itu tidak ayal telah menimbulkan tantangan serius bagi terjalannya kerjasama dan penanganan berbagai isu global. Di samping itu, kondisi tersebut juga menghadirkan peluang berharga untuk menumbuhkembangkan demokrasi lokal di pihak Meksiko, seiring dengan semakin mengentalnya interaksi antara para pejabat publik dan masyarakat sipil dari kedua pihak.

Latar Belakang Historis

Untuk memahami saling ketergantungan yang rumit pada kedua wilayah itu, jelas, diperlukan pemahaman latar belakang sejarah. Garis tapal batas internasional yang memisahkan AS dan Meksiko diresmikan pada pertengahan abad ke-19; pada saat itulah mulai bersemai benih-benih penyebab segala konflik dan masalah perbatasan yang terjadi di masa kini. Pemberlakuan UU Larangan Minuman Keras (*Prohibition*) di AS yang dimulai pada 1919 telah membawa perubahan besar di Tijuana: perjudian, balapan kuda, pariwisata, bisnis hiburan, dan melimpah ruahnya minuman keras telah menghidupkan perekonomian kota itu. Pada 1920-an, Tijuana yang sangat bergantung pada San Diego dan Negara Bagian California bagian selatan itu tiba-tiba mengalami ledakan urbanisasi sekaligus pertumbuhan ekonomi yang sangat mengesankan. Tijuana dibanjiri oleh modal yang sebagian besar berasal dari AS. Di sana juga menjamur gedung-gedung kabaret, bar, arena pacuan kuda, kasino dan hotel-hotel, tidak ketinggalan pula bermunculan pabrik-pabrik bir dan anggur. Kebanyakan bisnis yang tumbuh di Tijuana pada era itu (1919-1929) ditangani dan dikelola oleh orang AS, dan kerjasama perekonomian itu masih berlangsung hingga sekarang.

Menjelang tahun 1940-an, jalinan perekonomian kedua belah pihak kian menguat dikarenakan terjadinya kekurangan tenaga kerja di AS yang disebabkan oleh Perang Dunia II. Salah satu kiat untuk mengatasi kekurangan tenaga kerja yang ditempuh oleh pemerintah kedua negara itu adalah program *Bracero* yang memungkinkan warga Meksiko bekerja di AS dengan ikatan kontrak jangka pendek. Program yang terus berlangsung hingga 1964 itu memiliki dampak yang hebat, baik terhadap Meksiko maupun AS. Berkat program itu, kebutuhan kota San Diego akan tenaga kerja terpenuhi, bukan saja selama masa perang, tetapi juga pada masa-masa menghebatnya arus urbanisasi pasca-perang.

Perekonomian Tijuana relatif terisolasi dari perekonomian nasional Meksiko. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi Tijuana sebagian besar adalah berkat jalinan yang tercipta dengan kedigdayaan perekonomian AS. Contoh terbaik adalah sistem industri *maquiladora* (kegiatan industri di wilayah perbatasan yang kebanyakan berupa

industri manufaktur, yang memanfaatkan pasokan tenaga kerja lokal yang murah, ditunjang oleh sistem perundangan Meksiko yang tidak seketat AS) yang muncul di Tijuana dan kota-kota Meksiko pada 1964. Sistem industri *maquiladora* merupakan jawaban bagi para mantan pekerja *braceros* yang kehilangan pekerjaan mereka dengan berakhirnya program itu. Perekonomian Tijuana dan Negara Bagian Baja California dipacu pula oleh perkembangan pesat sistem industri *maquiladora*, dan sejak diresmikannya kesepakatan Persetujuan Perdagangan Bebas Amerika Utara (*North American Free Trade Agreement* atau NAFTA) pada 1994, jalinan perekonomian antara San Diego dan Tijuana pun semakin tumbuh dengan intensif. Wilayah itu kini menjadi simbol globalisasi yang perkasa: tingkat pertumbuhan ekonomi per tahun untuk wilayah itu adalah 7 persen, sementara Meksiko menduduki peringkat kedua setelah Cina sebagai negara berkembang yang menjadi tujuan investasi. Dari kacamata perekonomian, San Diego dan Tijuana adalah dua negara yang:

- asimetris dari segi ukuran geografis, namun dari segi ekonomi, keduanya saling mempengaruhi;
- saling menunjang dari segi produksi barang dan jasa, teknologi produksi; dan,
- semakin terintegrasi dalam hal ekspor/impor, perdagangan lintas batas, dan dalam pola mobilitas pekerja.

Jalinan dan Isu-Isu Ekonomi Lintas Batas

Pola demografi dan pertumbuhan kota yang sangat tinggi di San Diego dan Tijuana sejak 1940 telah “mendekatkan” kedua kota itu, meleburkan keduanya menjadi sebuah wilayah metropolitan yang dibelah oleh tapal batas antar negara yang amat leluasa. Kedekatan fisik itu juga menimbulkan berbagai isu, antara lain: arus pelarian pemberontak atau buron dari Tijuana ke San Diego, penyebaran penyakit, polusi udara di wilayah perbatasan, serta masalah-masalah lalu lintas dan transportasi, yang mustahil disikapi dengan mengabaikan konteks internasional yang melatarbelakanginya.

Perekonomian San Diego dan Tijuana, hubungan lintas batas keduanya, serta keterkaitan mereka dengan perekonomian nasional dan global masih belum sepenuhnya dipahami. Di pihak AS, metode yang dipakai untuk mencari data ekonomi sering tidak memungkinkan negara itu mengesampingkan informasi khusus tentang San Diego. Sebaliknya di pihak Meksiko, metode pengumpulan data yang ada di sana jauh lebih buruk. Dalam hal pemahaman ikatan dan jalinan lintas batas kedua kota itu, banyak aliran yang diukur dengan cara yang salah, dan kerap kali pula data yang terkumpul di satu kota tidak sinkron dengan data yang diperoleh dari kota yang lain. Lepas dari kesulitan-kesulitan itu, beberapa penelitian telah berhasil memunculkan gambaran tentang perekonomian regional lintas batas di wilayah itu. Dengan demikian,

setidaknya dapat dibuat penjelasan yang cukup meyakinkan tentang wilayah itu beserta komponen-komponennya.

Dibandingkan faktor-faktor lain, faktor sosio-budaya terasa kurang berperan dalam menciptakan hubungan lintas batas antara San Diego dan Tijuana. Secara historis, San Diego memang bukan kota perbatasan dalam pengertian kota internasional. Jumlah penduduk San Diego yang berasal dari Meksiko tergolong cukup kecil – hanya 14,9 persen – hal yang menunjukkan minimnya tingkat interaksi antar keluarga atau budaya. Dalam hal-hal tertentu, justru Los Angeles lebih berciri kota perbatasan ketimbang Tijuana, sebab Los Angeles didominasi oleh penduduk yang berasal dari Amerika Latin dan Amerika Selatan (Hispanik) dan memiliki jalinan sosial budaya secara langsung dengan Meksiko. Namun menjelang tahun 1990, San Diego mengalami perubahan populasi yang luar biasa. Pertumbuhan demografis dan urbanisasi yang pesat di belahan selatan San Diego, ditambah dengan pesatnya pertumbuhan jumlah penduduk Hispanik telah meningkatkan hubungan sosio-budaya kota itu dengan Tijuana dan Meksiko. Pada 1990, lebih dari 20 persen jumlah penduduk kota itu adalah orang-orang Hispanik, dan dengan adanya jalinan ekonomi yang lebih kuat dengan Tijuana dan Meksiko, kini semakin banyak warga San Diego yang berorientasi internasional.

Bersama meningkatnya populasi warga Meksiko di San Diego, semakin kuat pula tali jalinan budaya dan kekerabatan antar kedua kota itu. Meningkatnya peluang bisnis pada era 1980-an bagi warga San Diego di Tijuana yang erat kaitannya dengan industri *maquiladora* dan meningkatnya kemungkinan investasi baru yang dipicu oleh kesepakatan NAFTA, membuat lebih banyak orang San Diego yang menyeberang ke Tijuana untuk bermukim dan bekerja di sana. Sebaliknya, penduduk Tijuana boleh dikata relatif masih sangat homogen. Saat ini kurang lebih terdapat 35.000 pekerja yang bermukim di Tijuana, yang secara teratur bepergian dengan kendaraan umum ke San Diego untuk bekerja secara legal di sana. Kebanyakan mereka mengerjakan pekerjaan kasar dengan upah minimal di sektor jasa. Sebaliknya, kebanyakan manajer Amerika atau negara asing lainnya yang bekerja di Tijuana cenderung tetap tinggal di wilayah AS. Akibat yang ditimbulkannya adalah adanya arus penumpang kendaraan umum melintasi perbatasan menuju atau kembali dari tempat kerja mereka.

Kendati terdapat perbedaan dalam proporsi wilayah metropolitan di antara kedua kota kembar Tijuana dan San Diego, keduanya memiliki persamaan dalam hal pembangunan/perkembangan kota selama beberapa dasawarsa terakhir. Persamaan yang menonjol pada kedua kota itu adalah tingkat pertumbuhan ekonomi yang signifikan serta urbanisasi yang pesat. Hal ini disebabkan oleh tumbuhnya lapangan kerja di kedua sisi tapal batas, disertai oleh arus migrasi sebagai jawaban atas munculnya peluang-peluang ekonomi. Hal yang selama ini memicu kontroversi adalah

debat seputar biaya yang harus dikeluarkan pemerintah San Diego dalam memberikan serangkaian pelayanan sosial dan administratif kepada penduduk yang berasal dari Tijuana. Dan demikian pula sebaliknya, tentang keuntungan-keuntungan yang diraih San Diego dari pekerja legal maupun pendatang haram dari Tijuana, serta tentang kontribusi pemasukan pajak bagi San Diego dari pendatang asal Tijuana itu, dan sebaliknya.

Benih-benih ketegangan dan kontroversi juga muncul dari kegiatan penyelundupan obat bius, yang merupakan isu penting pada era 1980 dan 1990-an, manakala banyak gabungan perusahaan (*cartel*) obat bius Meksiko yang tampil sebagai aktor kuat dalam pentas politik Meksiko. Lalu lintas perdagangan gelap obat bius dari Tijuana ke San Diego adalah sebuah bisnis besar dengan keuntungan yang tidak terkira. Bisnis ini menimbulkan kerawanan keamanan di wilayah kota kembar itu, manakala bermunculan kasus-kasus kekerasan yang berkaitan dengan bisnis obat bius yang berbuntut dengan terbunuhnya banyak pejabat Meksiko.

Pendidikan

Salah satu bidang yang banyak menimbulkan kerjasama dan interaksi adalah pendidikan. Masalah pendidikan tinggi di kota kembar San Diego-Tijuana memiliki peranan regional yang sangat penting, bukan saja yang menyangkut penyediaan sumber daya manusia untuk kota kembar metropolis itu, melainkan juga dalam memenuhi kebutuhan untuk menganalisis isu-isu regional. Hasil-hasil temuan riset di bidang ini dapat dinikmati oleh masyarakat luas, di samping dapat juga dimanfaatkan oleh para pengambil keputusan di sektor publik dan swasta. Berbagai bentuk kemitraan dengan masyarakat akademik dan dengan sektor publik maupun swasta kian terasa arti pentingnya dalam upaya menyikapi dan menindaklanjuti isu-isu regional serta dalam menyambut peluang-peluang yang muncul dari adanya kerjasama bilateral antara dua bangsa itu.

Pada era 1970-an, di San Diego State University (SDSU) dibentuk beberapa unit yang dimaksudkan untuk mendukung kemampuan universitas itu dalam menangani berbagai isu regional yang penting, selain untuk lebih memahami dan memfasilitasi berbagai interaksi dengan lembaga-lembaga tapal-batas di Meksiko. Pada 1983 didirikan *Institute for Regional Studies of the Californias* (Lembaga Kajian Regional untuk Daerah California) yang dimaksudkan untuk mendukung dan melanjutkan upaya-upaya di atas. Sejak awal dasawarsa 1980-an, jalinan kerjasama antara SDSU dan berbagai lembaga di pihak Meksiko tampak semakin kuat. Menjelang tahun 1996, SDSU dan universitas-universitas di Meksiko bekerja sama dalam mengadakan program pendidikan strata 1 (S1), dan telah merencanakan program studi S2, bahkan S3. Di samping itu, serangkaian seminar telah berhasil menghimpun berbagai pakar peneliti

dan praktisi dari kedua negara bertetangga itu sejak 1992. Berdirinya *El Colegio de la Frontera Norte* (Perguruan Tinggi Tapal Batas Utara) di Tijuana pada awal 1980 dan *Universidad Autonoma de Baja California* (Universitas Otonom Baja California) yang merupakan pusat riset tentang berbagai isu regional dan berbagai persoalan yang menyangkut tapal batas kedua negara telah mencetak banyak cendekiawan Meksiko yang siap bekerja sama dengan rekan-rekan mereka dari AS di San Diego maupun wilayah lainnya.

Ketika sistem *maquiladora* dan perjanjian NAFTA menjadi isu nasional dan internasional yang cukup signifikan, University of California-San Diego (UCSD) mulai melakukan langkah-langkah sistematis untuk meneliti berbagai aspek realitas di tapal batas kedua kota kembar/negara itu. *Center for U.S.-Mexican Studies* (Pusat Studi Amerika Serikat-Meksiko) yang merupakan lembaga bentukan UCSD telah muncul sebagai institusi pelopor studi di bidang ini, di samping beberapa lembaga lain, seperti *Institute of the Americas* (Institut Negara-Negara Amerika) serta sederet departemen sejenis yang bernaung di bawah UCSD.

Universitas-universitas di wilayah tapal batas San Diego-Tijuana telah memainkan peranan yang penting dalam membangun sumber daya manusia di zona lintas batas itu. Ketika program-program studi tersebut di atas mulai berkembang dan merefleksikan berbagai masalah kebijakan dan politik di wilayah meleburnya kedua negara itu, lahirlah calon-calon pemimpin masa depan yang dibekali dengan keterampilan dan piranti yang handal untuk menghadapi berbagai tantangan serta menyambut peluang-peluang dunia global yang hadir pada skala wilayah lintas batas mereka.

Isu-Isu Lingkungan

Sejumlah isu lingkungan juga marak di wilayah tapal batas San Diego-Tijuana. Sebagian dari masalah itu diakibatkan oleh pesatnya laju perkembangan penduduk dan arus urbanisasi tanpa didukung oleh infrastruktur yang memadai. Di samping itu, ada juga beberapa masalah yang disebabkan oleh lemahnya perundang-undangan dan peraturan pemerintah, lemahnya upaya penegakan hukum serta kurangnya ketaatan atau disiplin warga masyarakat. Masalah pasokan dan mutu air juga menghantui kedua kota kembar itu. Tijuana bukan saja dililit oleh masalah pasokan air, tetapi juga dipusingkan oleh merosotnya mutu air tanah. Di wilayah tapal batas Tijuana-San Diego, masalah yang ada bukan hanya sebatas kesulitan pasokan air tanah: yang lebih gawat dari itu adalah kenyataan bahwa aliran sungai dan sumber-sumber air telah dicemari oleh limbah buangan, limbah dari lahan pertanian, di samping polusi dari kawasan industri dan buangan zat-zat berbahaya lainnya. Pasal-pasal yang

diatur di dalam kesepakatan NAFTA telah menciptakan mekanisme tata cara menjalin kerjasama untuk mendanai masalah-masalah lingkungan, meskipun pada kenyataannya perbedaan sistem politik dan pemerintahan di kedua negara bertetangga itu masih saja menjadi kendala bagi terwujudnya solusi jangka panjang yang efektif.

Perbedaan Sistem Politik dan Pemerintahan

Kota kembar Tijuana-San Diego adalah gambaran bertautnya dua sistem politik yang berbeda, yang mempersulit terwujudnya kerjasama untuk mengatasi masalah yang sama-sama sedang dihadapi – kondisi itu bisa dikatakan malah membuat persoalan yang ada menjadi kian rumit. Meksiko adalah negara yang sangat sentralistik. Kekuasaan politik terpusat di genggaman presiden, di samping penguasaan sumber daya ekonomi. Kewenangan pemerintah lokal relatif sangat lemah. Pada umumnya, pemerintah daerah atau kotapraja di Meksiko tidak memiliki sumber pendanaan yang stabil dan dapat diandalkan, sehingga mereka sangat tergantung pada kucuran dana dari pemerintah pusat dan pemerintah federal. Di Meksiko boleh dibilang tidak ada sistem pegawai negeri, sehingga setiap kali terjadi pergantian kepala daerah atau kotapraja, gubernur atau suksesi presiden, terjadilah gelombang pergantian staf administrasi di setiap tingkat pemerintahan. Kondisi ini jelas membuat sulitnya kontinuitas program-program pembangunan yang dijalankan, termasuk juga program kerjasama antara kedua kota/negara itu. Masalahnya kian pelik bagi kota Tijuana yang memiliki tradisi pergantian pemerintah kotapraja setiap tiga tahun sekali.

Dalam pelaksanaan kerjasama antara kedua kota kembar itu juga tidak ada mitra yang setingkat, baik di tingkat pemerintahan maupun administrasi. Sebagai contoh, sebuah wilayah yang di Amerika Serikat menjadi tanggungjawab pemerintah lokal, di negara bagian Baja California (Meksiko) justru berada di bawah wewenang pemerintah pusat. Pemerintah lokal di California (Amerika Serikat) dapat menghimpun dana bagi pengadaan infrastruktur melalui penerbitan surat obligasi (*bond*) atau lewat mekanisme pajak, sedangkan untuk Meksiko atau negara bagian Baja California, prospek ke arah itu amat kecil.

Pertautan antara sistem politik sentralistis Meksiko dan sistem politik AS yang terdesentralisasi itu telah menimbulkan implikasi luas terhadap kehidupan sehari-hari para penduduk di wilayah lintas batas itu. Secara historis, perbedaan kedua sistem politik itu menghambat upaya-upaya kerjasama bilateral untuk mengatasi berbagai masalah lintas batas yang sangat penting bagi penduduk di wilayah itu. Walaupun kementerian-kementerian luar negeri kedua negara secara teknis memang bertanggung jawab membangun dan mengimplementasikan politik luar negeri, kementerian luar negeri Meksiko justru lebih berperan ketimbang lembaga rekannya dari AS dalam mengendalikan, mengawasi, dan membatasi kontak dan hubungan

antar lintas batas antara agen-agen pemerintah negara bagian, lokal, maupun federal Meksiko dengan lembaga-lembaga sejenis dari AS.

Dikarenakan sistem federal yang berlaku di AS, banyak badan pemerintah mampu mengambil berbagai kebijakan dengan dampak internasional. Badan-badan dari pemerintah negara bagian AS, pemerintah lokal maupun kabupaten, berhak mengambil inisiatif yang memiliki nilai penting bagi negara tetangganya (Meksiko) maupun bagi wilayahnya sendiri. Sedangkan di Tijuana, kewenangan badan-badan pemerintah dibatasi oleh mandat-mandat tertentu yang tidak memungkinkan mereka mengambil tindakan sendiri, sementara dukungan keuangan, teknis, dan sumber daya manusia yang terlatih sangat kurang. Kesenjangan sumber daya bagi pemerintah lokal di kedua sisi tapal batas itu belum dibahas secara mendalam pada diskusi-diskusi seputar kerjasama antar lintas batas. Perbedaan kondisi keuangan kedua negara bertetangga itu menjadi penyebab mengapa Tijuana mengalami kesulitan dalam melayani kebutuhan dasar penduduk di perkotaan yang penduduknya kian membengkak, sekaligus menjawab pertanyaan mengapa pemerintah-pemerintah daerah/kotapraja di Tijuana sangat sulit berperan serta dalam aktivitas-aktivitas yang digalang bersama rekan-rekannya dari AS.

Perbedaan lain di seputar sistem politik dan pemerintahan pada kedua pihak bertetangga itu terletak pada karakter pelayanan publik dan masalah pelaksanaan jabatan. Di San Diego, sebagian besar pegawai pemerintah lokal, negara bagian atau federal digolongkan ke dalam berbagai sistem pegawai negeri. Sistem klasifikasi ini menjamin ketersediaan semua staf profesional yang menjalankan tugas pelayanan umum setiap hari, meski terjadi pergantian pejabat yang disebabkan oleh hasil pemilu. Kondisi di Tijuana sangat jauh berbeda. Di kota itu, setiap peristiwa pergantian pemerintahan serta merta akan diikuti oleh pergantian pejabat, baik di tingkat lokal, negara bagian atau federal, yang kesemuanya itu dilakukan berdasar pengangkatan politis. Karenanya, kontinuitas dan ingatan institusional dari sektor pelayanan publik di Meksiko mengalami fragmentasi yang mendalam. Unsur lain yang memperparah keadaan ialah kenyataan bahwa mobilitas vertikal (kenaikan pangkat/jabatan) di Meksiko kerap mengharuskan seorang pejabat "menjadi kutu loncat" dari satu departemen ke departemen lain lewat serangkaian proses pengangkatan yang kental sekali aroma politiknya. Meski sistem seperti ini dapat menghasilkan sosok pejabat yang kaya pengalaman karena telah merambah berbagai wilayah pemerintahan, pada kenyataannya pengangkatan pejabat dengan cara demikian sering meremehkan keberadaan staf atau pejabat ahli yang benar-benar piawai di bidangnya. Birokrat-birokrat AS cenderung menapaki jenjang karir mereka melalui serangkaian promosi jabatan di departemen yang sama, sehingga pengetahuan dan keterampilan mereka akan terasah terus menerus. Perbedaan-perbedaan itulah yang sekian lama menjadi

faktor penghambat keberhasilan kerjasama pemerintah kedua negara di wilayah tapal batas Tijuana-San Diego.

Tantangan dan Peluang Masa Depan

Dalam kaitannya dengan kerjasama dan rencana-rencana antara kedua pemerintah di wilayah tapal batas itu, ada banyak perspektif mengenai jenis atau bentuk kerjasama yang bisa dibina oleh pemerintah Tijuana maupun San Diego. Salah satu bentuk kerjasama yang bisa ditempuh adalah: San Diego dan Tijuana menyusun rencana pembangunannya masing-masing secara terpisah dan hanya mengupayakan kerjasama di bidang yang memungkinkan kedua pihak bisa bekerja tanpa saling menghambat, di samping sama-sama menyediakan infrastruktur, salah satu bentuk interaksi yang lazim dilakukan oleh dua pemerintah kota yang saling berbatasan. Skema ini bisa disebut sebagai opsi hidup berdampingan secara damai (*peaceful coexistence*). Bentuk kerjasama yang lain adalah: kedua kota kembar itu harus membina kemitraan yang erat dengan bersama-sama menyusun visi masa depan untuk wilayah mereka dengan perencanaan yang matang serta didukung oleh pembentukan lembaga lintas tapal batas yang dirancang khusus untuk mewujudkan rencana atau visi masa depan itu. Visi masa depan itu jangan sampai dinodai oleh harapan-harapan yang tidak realistis atau oleh data atau informasi yang salah tentang wilayah yang akan dibangun bersama; visi besar itu jangan dirusak oleh agenda jangka pendek yang picik atau elitis. Pendeknya, rencana dan visi masa depan itu harus dibangun berdasarkan data yang solid dan bisa diandalkan, pengetahuan yang realistis tentang perbedaan dan kesenjangan antara kedua pihak, dan didukung sepenuhnya oleh partisipasi dari semua sektor (dari kedua belah pihak), baik dalam setiap fase perencanaan maupun aktualisasinya. Ini semua akan menjadi landasan yang menjamin efektivitas proses ke masa depan.

Lepas dari apa pun pandangan orang tentang kebijakan/politik lintas batas, terdapat fakta yang tidak dapat dipungkiri: bahwa kolaborasi erat dan berkelanjutan sangat diperlukan untuk mengatasi berbagai masalah lingkungan dan masalah kesehatan, di samping untuk membangun infrastruktur yang diperlukan untuk memfasilitasi integrasi kedua kota atau bangsa di wilayah tapal batas itu. Satu-satunya pertanyaan pada fase yang penting dari sejarah wilayah yang bersangkutan adalah: lembaga-lembaga lintas batas macam apakah yang dapat bekerja secara efektif dan secara politis dapat diterima semua pihak? Kian mengentalnya ciri atau identitas khas wilayah tapal batas Tijuana-San Diego sebagai wilayah pertautan dua bangsa yang diikuti oleh integrasi perekonomian, keterkaitan kehidupan sosial dan keluarga, serta kerjasama dan kolaborasi dalam bidang pendidikan tinggi, pemerintahan lokal, perlindungan lingkungan, pelayanan kesehatan masyarakat,

perencanaan infrastruktur dan berbagai bidang lainnya, menunjukkan bahwa wilayah itu kini siap untuk melangkah ke depan dengan mengembangkan mekanisme-mekanisme koordinasi dan manajemen yang lebih rasional.

Meningkatnya saling ketergantungan kedua kota/bangsa di wilayah tapal batas Tijuana-San Diego di masa sekarang ini telah menyebabkan munculnya berbagai mekanisme permusyawaratan bilateral, baik yang bersifat formal maupun informal. Kedua kota yang bertetangga itu dapat ikut memfasilitasi pengelolaan wilayah lintas batas itu dengan membentuk semacam badan otorita pengelolaan wilayah tapal batas yang akan mengawasi proses peningkatan manajemen dan perencanaan di daerah itu dalam menyambut datangnya milenium baru. Pada tahap-tahap awal, segala upaya yang ada sebaiknya difokuskan pada aspek-aspek manajemen wilayah tapal batas yang spesifik, misalnya masalah perencanaan transportasi regional. Apabila sebuah kemitraan telah berjalan dengan sukses dan menunjukkan prestasi positif, upaya-upaya berikutnya dapat dikembangkan pada tugas-tugas yang lebih kompleks seperti perencanaan pembangunan ekonomi regional, atau manajemen ekosistem lintas batas.

Pelajaran Penting bagi Demokrasi Lokal

Kerjasama lintas batas antara pemerintah San Diego dan Tijuana telah melahirkan sebuah pola kemitraan baru yang bisa digunakan untuk menjawab berbagai isu serupa. Tidak kalah pentingnya, meski agak sulit untuk diukur, adalah dampak yang timbul dari kemitraan ini terhadap perkembangan demokrasi di pihak Meksiko. Meskipun pemerintah lokal San Diego sudah jelas predikatnya sebagai sebuah "demokrasi lokal" yang maju dan merupakan salah satu negara bagian AS yang paling terorganisasi kelebagaannya, Tijuana masih tetap saja menjadi kota yang demokrasinya terbelakang, meskipun tengah menapaki sebuah fase transisi. Sesungguhnya, sejak pertengahan hingga akhir dasawarsa 1980-an, Tijuana telah mengukuhkan posisinya sebagai basis terkuat Partido Accion Nacional (Partai Aksi Nasional) yang merupakan partai politik yang menguasai pemerintah nasional sejak kemenangan Presiden Vincente Fox pada pemilu tahun 2000. Peristiwa itu menandai perubahan kekuasaan pertama dalam sejarah Meksiko modern.

Bisa dikatakan bahwa eratnya jalinan yang terbina antara kedua kota kembar itu, terutama lewat berbagai mekanisme permusyawaratan yang ada, sedikit banyak telah meningkatkan kemandirian para pejabat publik di Tijuana. Kerjasama efektif antara kedua pemerintah kotapraja itu juga berhasil mengembangkan proses pengambilan keputusan yang transparan dan terbuka, dan telah banyak memberikan pelajaran berharga bagi para penguasa atau pejabat Meksiko. Ini menunjukkan bahwa pertumbuhan demokrasi lokal sesungguhnya dapat dipengaruhi oleh tekanan internasional, terutama pada era globalisasi seperti sekarang ini.

Pustaka

- Brillantes, Alex B. 1996-7. "Best Practices in Local Governance and Decentralization: The Galing Pook Experience". *Journal of Legislative Development*. Vol. 2-3. Hal. 45-52.
- Briones, Leonor M. 1992. "Decentralization, Participatory Development and the Role of Non-Governmental Organizations." Dalam *Decentralization and Economic Development in the Philippines*. Joseph Y. Lee dan Katsumi Nozara, red. Tokyo: Institute of Developing Economies. Hal. 207-246.
- Cohen, John M. dan Stephen B. Pearson. 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford [USA]: Kumarian Press.
- Crook, Richard C. dan James Manor. 1998. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dillinger, W. 1994. *Decentralization and its Implications for Service Delivery*. Washington, DC: The World Bank.
- International City/County Management Association. *Local Government in Transition Countries: A Perspective for the Year 2000*. Washington, DC: ICMA.
- IULA. 1996. "Local solutions to global problems: Future of human settlements". Makalah disiapkan untuk 1996 KTT mengenai Kota-Kota dan Pemerintah Lokal [1996 World Assembly of Cities and Local Authorities] yang dilaksanakan bersama Habitat II. PBB: The Hague, Netherlands.
- Nickson, Andrew R. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Peterson, George E. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*. Washington, DC: The World Bank.
- Rondinelli, D., J. Nellis dan G.S. Cheema. 1984. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers No. 581. Washington, DC: The World Bank.
- Schulz, Ann. 1979. *Local Politics and Nation-States: Case Studies in Politics and Policy*. Santa Barbara: Clio Books.
- Tapales, Proserpina Domingo. 1999. "Local Governments and the People: Partnership for Decentralized Development in the Philippines." Dalam *Global Research on Decentralized Governance*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme. 1999. *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experience*. New York: UNDP.
- Wolman, Harold dan Michael Goldsmith. 1992. *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Oxford: Blackwell Publishers.

3. | KEMAJEMUKAN DAN DEMOKRASI |

3. | KEMAJEMUKAN DAN DEMOKRASI |

Di wilayah perkotaan besar di masa kini selalu saja dapat ditemukan kantong-kantong minoritas, kelompok etnis tertentu, kelompok-kelompok penutur bahasa atau pemeluk agama tertentu, dan berbagai jaringan sosial yang lain. Entah itu di Cape Town, Jakarta, London, New York, Santiago, Tokyo, salah satu aspek penting dalam kehidupan perkotaan modern di era kini adalah kebutuhan manusia untuk mengenal, menghargai, dan sekaligus memetik manfaat dari kemajemukan budaya.

Meski belum jelas benar bagaimanakah cara yang paling tepat untuk mempromosikan demokrasi di tengah-tengah masyarakat dan kebudayaan yang majemuk dan dililit masalah politik etnis, melalui bab ini dan beberapa studi kasus yang menyertainya akan ditunjukkan cara menyikapi atau memandang demokrasi sebagai sebuah sistem manajemen konflik. Secara khusus bab ini akan membahas berbagai *prinsip, petunjuk penyusunan kebijakan publik, dan langkah-langkah praktis* menciptakan kedamaian di dalam masyarakat, dengan mengkaji serangkaian pertanyaan berikut:

- Prinsip-prinsip apa yang harus digunakan dalam kehidupan demokrasi lokal sebagai piranti mengatasi konflik?
- Bagaimana merancang kebijakan perkotaan yang lebih baik dan mengimplementasikannya untuk mengelola wilayah-wilayah perkotaan yang masyarakatnya sangat majemuk?
- Langkah-langkah praktis apakah yang dapat ditempuh untuk membina kedamaian masyarakat lokal?

3.1 Pertikaian Etnis

■ *Pertikaian-pertikaian berlatar belakang etnis dapat timbul karena berbagai macam isu, mulai dari urusan kebijakan transportasi hingga pemakaian bahasa dan peluang memperoleh lapangan kerja.*

Sebagian besar pesona dan kreativitas masyarakat metropolitan di masa kini timbul karena adanya pertukaran ide gagasan, kesenian, dan budaya. Di sisi lain, tidak sedikit wilayah perkotaan yang menderita karena masalah prasangka, diskriminasi, kebencian ras, dan kadang juga dipicu oleh konflik hebat antar kelompok. Berbagai ketegangan etnis yang melanda kota-kota Kopenhagen, Jakarta, Kaduna (Nigeria), Karachi, Los Angeles, Montreal, Moskow, dan Paris akhir-akhir ini hanyalah contoh kecil, sebab lebih banyak situasi penuh kekerasan yang tidak sempat diliput oleh pers global.

Pertikaian timbul akibat berbagai masalah yang secara langsung menyentuh masalah keselamatan, kelestarian budaya, dan nafkah kehidupan kelompok-kelompok etnis, baik untuk mereka yang tinggal di wilayah tertentu maupun yang berbau dengan kelompok-kelompok lain. Contoh-contoh isu yang potensial memicu pertikaian etnis adalah:

- *Kebijakan transportasi*, yakni metode pemerintah untuk menghubungkan antar kelompok masyarakat atau antara masyarakat dan pusat-pusat bisnis;
- *Peluang mendapatkan pekerjaan*, dan persamaan kesempatan untuk memperoleh pekerjaan dan berbagai tunjangan, misalnya asuransi kesehatan;
- *Perumahan*, akses kepemilikan lahan, bea sewa rumah yang terjangkau, dan kualitas proyek publik bagi kelompok-kelompok ekonomi yang tidak beruntung;
- *Kebijakan pemakaian bahasa*, terutama di sekolah-sekolah negeri dan forum-forum publik resmi, misalnya pada sidang dewan kota dan pertemuan-pertemuan terbuka untuk mengambil keputusan;
- *Pelayanan ketertiban* yang tidak diskriminatif atas dasar kelompok etnis, ras, atau agama, dan masalah keamanan di wilayah rawan kejahatan;
- *Praktik pelaksanaan ibadah*, dan dukungan atau kekangan publik terhadap suatu kepercayaan agama, terutama apabila nilai-nilai yang terkandung dari agama tersebut membentuk basis hukum atau undang-undang yang berdampak pada penganut agama lain; dan,

- *Ekspresi budaya*, misalnya pengaturan tata cara sekelompok masyarakat dapat merayakan tradisi budayanya, terutama pada situasi-situasi ketika ekspresi kecintaan atau rasa bangga pada kelompok itu bisa menyinggung kelompok yang lain.

3.2 Demokrasi sebagai Manajemen Konflik

■ *Demokrasi adalah seperangkat institusi dan praktik-praktik pengelolaan konflik.*

Memadukan berbagai konsep tradisional tentang demokrasi di tengah-tengah realitas kehidupan perkotaan besar yang secara etnis sangat beragam adalah pekerjaan yang sulit, dan sejauh ini belum ada jawaban jelas bagaimana hal ini bisa dilakukan. Yang jelas dan pasti, prasangka, diskriminasi, intimidasi, penggunaan kekerasan, dan intoleransi budaya adalah bahaya besar bagi demokrasi. Meredakan perpecahan dan membina kerukunan dan persatuan merupakan fungsi-pokok demokrasi.

Demokrasi dan manajemen konflik haruslah berjalan seiring. Dalam banyak hal, demokrasi merupakan sistem penanganan konflik sosial yang ditimbulkan oleh kemajemukan masyarakat melalui penggunaan seperangkat aturan yang telah disepakati bersama. Di dalam kehidupan demokratis, perselisihan yang timbul akan diproses, diperdebatkan, dan ditanggapi, bukan semata-mata diputuskan begitu saja tanpa tawar-menawar. Pendek kata, demokrasi berfungsi sebagai sistem manajemen konflik tanpa menggunakan kekerasan. Larry Diamond menulis sebagai berikut, “Ketenangan dan kedamaian antar etnis timbul dari adanya pengakuan yang tulus akan adanya kemajemukan identitas, perlindungan hukum terhadap hak-hak kelompok serta individu, pelimpahan kekuasaan kepada berbagai wilayah lokal dan daerah, dan lembaga-lembaga politik yang mendorong proses tawar-menawar dan mengakomodasi perbedaan.”

Di beberapa negara Asia, salah satu faktor yang mendorong pelimpahan kekuasaan dari pusat ke daerah adalah perlunya mempromosikan pengelolaan konflik bagi wilayah-wilayah yang memandang pemerintah atau pejabat pusat terlalu kuat. Desentralisasi dan otonomi daerah bisa dijadikan mekanisme manajemen konflik. Dalam studi mereka tentang desentralisasi di Asia, Abdul Aziz dan David Arnold mengatakan bahwa di negara India, misalnya, “pemusatan kekuasaan yang terlalu berlebihan di pemerintah pusat kerap disebut-sebut sebagai faktor pemicu keresahan di daerah-daerah seperti Punjab, Kashmir, dan Assam. Faktor-faktor serupa telah mendasari dibentuknya dewan provinsi lewat pemilu

tahun 1987 di Sri Lanka, yang bertujuan meredam tuntutan masyarakat akan otonomi politik di belahan timur laut negeri yang lama dicabik-cabik konflik itu.”

3.2.1 Sasaran-Sasaran dan Berbagai Opsi

Para perancang sistem demokrasi lokal untuk menciptakan dan membina keharmonisan antar kelompok harus benar-benar memahami sasaran dari sistem yang hendak mereka ciptakan. Dalam konteks ini ada dua sasaran umum yang perlu diperhatikan, yakni:

- *Kelompok-kelompok yang tinggal di wilayah yang sama.* Apakah untuk memberi otonomi bagi kelompok-kelompok etnis setempat dalam mengelola urusan mereka sendiri dan menentukan perwakilan mereka pada proses-proses pengambilan keputusan di pemerintahan daerah? Apakah kota itu merupakan sebuah mosaik yang terdiri atas kelompok-kelompok yang majemuk namun saling berbagi kekuasaan dan bekerja sama atas dasar konsensus?
- *Kota sebagai wadah berbaur (melting pot).* Apakah untuk mempromosikan koalisi politik yang terpadu dan mengabaikan unsur-unsur identitas dalam pelimpahan wewenang dan proses-proses pengambilan keputusan? Maksudnya, apakah kota itu dilihat sebagai pelangi atau mosaik, di mana keanekaragaman identitas tetap diakui namun demokrasi dan kegiatan politik tidak didasarkan atas identitas?

Ada beberapa opsi desain demokrasi lokal yang dapat ditempuh bagi kedua jenis sasaran di atas.

- *Otonomi.* Sejauh ini memang belum ada konsensus yang tepat untuk mendefinisikan makna istilah otonomi, namun ada baiknya disimak kutipan pernyataan Yash Ghai tentang ini: “Otonomi adalah peranti yang memungkinkan kelompok-kelompok etnis dengan identitas khas mereka memiliki kontrol atas berbagai urusan yang mereka anggap penting, sembari tetap memberi kelompok masyarakat lain yang lebih besar memegang kendali wewenang atau kekuasaan untuk mengontrol urusan lain yang menyangkut semua pihak.” Bentuk-bentuk pelaksanaan otonomi ada berbagai macam, antara lain adalah “devolusi simetris” (*symmetrical devolution*), yang memberikan hak atau kekuasaan sama besar bagi seluruh komponen masyarakat atau kelompok-kelompok yang ada, dan “devolusi asimetris” (*asymmetrical devolution*) yang mungkin memberi kekuasaan atau hak sedikit lebih besar bagi kelompok masyarakat atau etnis tertentu. Contoh dari tipe otonomi asimetris adalah skema-skema pemberian status wilayah administrasi khusus kepada Hong Kong menyusul hasil negosiasi antara Cina dan Kerajaan Inggris

yang sepakat mengembalikan Hong Kong kepada pemerintah Cina pada 1997. Hong Kong kini menikmati sistem politik, sistem perundang-undangan, dan otoritas pengelolaan pendapatan khusus, sekaligus memiliki status yang unik di dalam negara Cina.

- *Berbagi kekuasaan: keamanan bersama.* Yang dimaksud di sini adalah proses pengambilan keputusan secara bersama atau konsensus oleh segenap faksi utama di dalam masyarakat. Metode ini pada umumnya dianggap sebagai alternatif yang sangat bagus bagi sistem demokrasi yang menjadikan pemenang mayoritas menguasai segalanya (*winner-take-all*). Pendekatan ini tergantung akomodasi dari para pemuka kelompok etnis di pusat politik dan jaminan bagi otonomi kelompok dan hak-hak kaum minoritas. Yang penting: desentralisasi hingga ke rukun kampung yang merupakan pusat pemusatan suatu kelompok etnis; kaum minoritas mempunyai hak veto dalam berbagai urusan yang penting bagi mereka; koalisi besar dewan kota dalam kerangka kerja parlementer, dan pemberlakuan asas proporsionalitas dalam semua aspek kehidupan publik (misalnya dalam masalah anggaran dan pelayanan masyarakat).

Contoh yang baik adalah sistem pemerintahan lokal di kota Brussels, Belgia, di mana pembagian kursi di dewan legislatif diatur berdasarkan bahasa di dalam kelompok-kelompok masyarakat yang diwakili oleh para anggota dewan. Hasilnya adalah tingkat desentralisasi yang sangat tinggi bagi kelompok-kelompok masyarakat penutur bahasa Vlams atau bahasa Prancis. Pemilu langsung untuk memilih anggota Dewan Daerah Ibu Kota Brussels pertama kali diadakan pada 1989. Para kandidat yang mencalonkan diri dalam pemilu regional Brussels dicantumkan namanya pada daftar yang berlainan, tergantung dari kelompok bahasa mana mereka berasal. Ketika mereka menyerahkan surat lamaran sebagai calon kontestan, mereka juga harus menyatakan dari kelompok masyarakat penutur bahasa mana mereka berasal; para deputi regional Brussels yang terpilih dari daftar calon penutur bahasa Prancis kemudian masuk ke kelompok bahasa Prancis, demikian juga para calon dari kelompok penutur bahasa Vlams. Wujud skema pembagian kekuasaan lokal seperti itu merefleksikan komitmen nasional Belgia untuk menjamin keterwakilan dan otonomi masyarakat berdasarkan afiliasi kelompok etnis mereka.

- *Pembagian kekuasaan: pendekatan integratif.* Namun perlu diingat bahwa pembagian kekuasaan bukanlah satu-satunya pendekatan yang efektif. Banyak pihak mengusulkan, daripada melindungi kepentingan tiap kelompok, sebaiknya usaha untuk menciptakan solusi damai ditempuh dengan mengembangkan kerjasama antar etnis. Pendekatan integratif semacam ini

melibatkan seluruh kelompok etnis yang ada untuk membangun suatu koalisi politik multi-etnis (yang biasanya diwujudkan dalam partai politik), demi menciptakan insentif bagi para pemuka politik yang berkewajiban menengahi dan meredakan berbagai perselisihan berlatarbelakang etnis, selain tetap memperjuangkan suara kaum minoritas dalam pengambilan suara yang didominasi kelompok mayoritas. Pendekatan integratif ini mengandung unsur-unsur sistem pemilu yang mendukung diadakannya kesepakatan-kesepakatan pra-pemilu oleh berbagai kelompok etnis, sistem pemerintahan federalisme non-etnis yang mendifusikan titik-titik kekuasaan, serta pemberlakuan kebijakan publik yang mempromosikan terwujudnya kesetiaan politis yang lepas dari belenggu semangat kelompok.

Pemilu untuk memilih seorang walikota di London menggambarkan bagaimana para pemilih dari kelompok minoritas dapat ikut menentukan pemenang akhir pertarungan itu di tengah-tengah arena politik yang sangat majemuk. Dalam pelaksanaan jajak pendapat pada Mei 2000, para pemilih diberi dua kartu suara untuk memilih walikota, satu untuk diisi pilihan pertama mereka, dan kartu satunya lagi untuk diisi tokoh pilihan kedua. Pemenangnya, politisi Ken Livingstone, memenangkan pertarungan sengit itu berkat angka mayoritas yang diperolehnya dari suara yang berisi pilihan kedua; para analis politik meyakini bahwa dukungan kaum minoritas telah melambungkan Livingstone ke kursi walikota melalui pemilu bersejarah itu.

- *Demokrasi berdasarkan mayoritas.* Sistem demokrasi berdasarkan kemenangan suara mayoritas pada umumnya dianggap kurang ideal untuk kota-kota multietnis yang didominasi oleh kelompok etnis mayoritas atau kelompok yang secara historis mendominasi kancah politik. Kondisi ini membuat kelompok minoritas akan selalu kalah suara dan jarang memiliki wakil yang signifikan di dewan; keterasingan akan memicu rasa frustrasi, yang secara logis bisa menyulut kekerasan. Kekuasaan mayoritas di Jerusalem dan hak pilih yang didominasi oleh warga Israel di sana, sebagai contoh, telah membuat kelompok masyarakat Palestina menjadi terkucil.

Namun, demokrasi mayoritas (akan dibahas selengkapnya pada Bab 4) kadang-kadang dapat juga mendorong politisi untuk mengakomodasi dan melibatkan kelompok minoritas – terutama jika kontribusi suara dari kelompok terakhir itu sangat diperlukan untuk memenangkan pemilu – dan oleh karenanya, sistem demokrasi mayoritas itu tidak boleh sepenuhnya dihapuskan manakala faktor-faktor demografis dan sosial mendukung dibentuknya koalisi politik multi-etnis. Pada pemilihan walikota New York, misalnya, para kandidat harus bekerja keras untuk memikat para pemilih yang berasal dari berbagai macam kelompok etnis,

ras, dan agama, dan sebagai akibatnya, kandidat yang menang pemilu nantinya akan bersikap lebih responsif terhadap aspirasi kaum minoritas saat mereka mengemban jabatan politisnya. Jika dipadukan dengan langkah-langkah lain seperti pengadaan pemukiman yang rasional serta kebijakan mengenai kepemilikan hunian, perlindungan atas hak-hak asasi manusia dan jaminan keamanan, maka sistem demokrasi liberal atau demokrasi mayoritas mungkin akan menjadi solusi yang lebih menarik ketimbang berbagai pendekatan lain yang semata-mata didesain hanya untuk meredakan atau mengatasi kesenjangan sosial bertalar belakang identitas atau etnis melalui perwakilan-perwakilan kelompok etnis di dewan.

Meski ada fleksibilitas yang besar dalam mendesain sistem demokrasi lokal untuk mengatasi konflik, pada umumnya disepakati bahwa pemberian otonomi dan pembagian kekuasaan atas dasar kelompok cenderung bisa memenuhi kepentingan atau tujuan dari berbagai elemen masyarakat yang tinggal di perkotaan. Pembagian kekuasaan yang integratif dan demokrasi mayoritas dapat ikut andil membantu menyatukan kelompok-kelompok etnis secara lebih leluasa melalui institusi-institusi politik dan gerakan masyarakat madani.

3.2.2 Beberapa Pendekatan dalam Menangani Konflik

Para spesialis penanganan konflik kini semakin giat berusaha meningkatkan kapasitas atau kemampuan masyarakat lokal untuk mengembangkan keterampilan membangun konsensus yang berciri negosiasi, mediasi, dan menggalang koalisi. Hal itu telah menjadi fokus utama di kota-kota besar yang banyak dilanda ketegangan komunal, dan di kota-kota pasca-perang yang menghadapi masalah rekonstruksi dan rekonsiliasi. Ada empat pendekatan utama yang bisa ditempuh dalam menangani konflik:

- *Pencegahan konflik.* Sebuah sistem demokrasi lokal yang sehat, di mana semua kelompok masyarakat merasa memiliki wakil serta dapat memberi pengaruh dalam institusi masyarakat maupun pengambilan kebijakan pemerintahan, bisa membantu mencegah timbulnya rasa keterasingan maupun frustrasi. Hal ini juga membantu mencegah terjadinya konflik dengan cara memberikan saluran yang tepat bagi setiap keluhan warga, di samping menciptakan peluang-peluang untuk menggalang langkah pemecahan masalah yang bersifat kolaboratif (bukannya yang bertentangan). Sistem pemerintahan lokal yang dikonsepsi dan dilaksanakan dengan baik – misalnya, jika pejabat atau penguasa terpilih dapat menjalin hubungan erat dengan organisasi-organisasi berbasis massa – juga menciptakan sebuah sistem pengawasan dan peringatan dini yang andal manakala terjadi letupan atau eskalasi konflik bernuansa kelompok identitas di daerah perkotaan.

- *Manajemen konflik.* Sebagai sebuah sistem tawar-menawar dan bernegosiasi, demokrasi dapat membantu mengatasi konflik antar kelompok dan menggiring mereka ke dalam dialog dan debat politik, dan menjauhkan mereka dari kekerasan di jalan. Tujuan manajemen konflik adalah menjaga supaya perselisihan yang ada bisa disalurkan ke dalam arena negosiasi dan mencegahnya jangan sampai mengalami peningkatan yang berujung pada konfrontasi dan kekerasan.
- *Penyelesaian konflik.* Resolusi adalah proses mendiskusikan sebuah atau serangkaian isu, mencapai kesepakatan, dan melaksanakannya, kemudian menghilangkan akar penyebab konflik sebisa mungkin. Banyak perselisihan bernuansa kemajemukan masyarakat – misalnya masalah kebijakan pemakaian bahasa pengantar pendidikan di sekolah – dapat diselesaikan dengan menyepakati seperangkat peraturan yang menjadi panduan dalam pengambilan keputusan. Contoh paling mutakhir adalah diperkenalkannya sekolah berbahasa Albania di wilayah Montenegro sebagai cara memadamkan ketegangan antar kelompok. Sejauh perangkat peraturan itu dipandang adil oleh segenap lapisan masyarakat dan tidak ada kelompok mayoritas yang menentang atau berniat mengganti peraturan itu, konflik yang ada bisa dikatakan berhasil diselesaikan.
- *Transformasi konflik.* Beberapa konflik yang telah mengakar dalam kehidupan masyarakat, seperti yang dipaparkan pada studi kasus mengenai Jerusalem, Belfast, dan Johannesburg, nyaris mustahil diselesaikan atau diatasi. Demikian pula upaya-upaya yang hanya mengatasi problem utama antar kelompok dominan di dalam masyarakat perkotaan tidak akan membantu mengatasi akar utama konflik yang ada. Untuk kasus-kasus seperti ini yang diperlukan adalah pendekatan yang berlapis-lapis, sambil menjalin kerjasama dengan para pemuka politik dan ornop – baik yang di tingkat nasional maupun regional, serta langsung berbau dengan kelompok akar rumput – secara serentak. Tujuan pendekatan transformasi konflik adalah mengubah kesenjangan struktural masyarakat yang mendasari dasar atau penyebab utama konflik — misalnya akses memperoleh pelayanan kesehatan – yang menyulut konflik antar kelompok identitas.

Banyak yang menyatakan bahwa pendekatan masyarakat internasional dalam upaya pemulihan perdamaian pasca-perjanjian (*post-settlement peace-building*) kerap hanya berfokus pada para elite politik di pentas nasional. Upaya membangun perdamaian dilakukan tanpa strategi yang terpadu yang bertujuan menciptakan perdamaian langsung dengan para aktor kelas menengah (misalnya para fungsionaris partai di tingkat regional maupun lokal atau kaum milisi) dan masyarakat akar rumput.

John Paul Lederach, seorang pakar di bidang resolusi konflik, berpendapat bahwa strategi terpadu pemulihan perdamaian yang secara terus terang berusaha membangun perdamaian di berbagai tingkat masyarakat, termasuk masyarakat pinggiran dan masyarakat jelata, yang disertai oleh sasaran-sasaran jangka pendek dan jangka panjang, akan jauh lebih efektif hasilnya. Ia lama terjun langsung ke dalam masyarakat jelata dan gerakan masyarakat madani di wilayah konflik Balkan, Kolombia, Nikaragua, dan Irlandia Utara, bekerja dengan menggunakan sistem pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*) demi mewujudkan rekonsiliasi di kancah konflik yang amat mendalam. Di Kolombia, sebagai contoh, Lederach bekerja sama dengan sebuah pusat pemulihan perdamaian yang disebut *Justapaz*. Mereka melakukan pelatihan dengan seluruh lapisan masyarakat di sana dan juga bekerja bahu-membahu dengan masyarakat jelata, masyarakat kelas menengah, para pejabat senior, dan staf ornop dalam sebuah proyek jangka panjang yang bertujuan mengatasi krisis kekerasan yang menjadi ciri perang saudara yang lama berkecamuk di negeri itu. Program pelatihan tersebut lebih mengedepankan perlunya mengkoordinasikan langkah-langkah untuk meredakan kekerasan, baik pada tingkat lokal, regional, maupun nasional, untuk mendukung proses-proses perdamaian tingkat nasional antara pihak pemerintah dan kelompok gerilyawan.

Bekerja dengan terjun langsung ke lapisan masyarakat bawah merupakan taktik penting untuk mengikis masalah-masalah penyebab terjadinya konflik antar kelompok di wilayah perkotaan. Seperti ditulis oleh John Burton, "Pengambilan keputusan di tingkat masyarakat bawah cenderung berfokus pada kebutuhan manusia yang mengemuka di dalam lingkungan keluarga, masyarakat, dan sekolah. Karenanya, pendekatan seperti itu lebih mampu mengatasi masalah ketimbang pengambilan keputusan yang dilakukan tanpa adanya kontak langsung antara pengambil keputusan dan pihak-pihak yang akan menjadi sasarannya."

Pada beberapa kasus, mengatasi masalah kemajemukan masyarakat memang lebih baik dilakukan secara informal atau melalui jalur tidak resmi. Kini ornop-ornop internasional dan lokal semakin banyak terlibat dalam upaya-upaya pemulihan perdamaian dan tidak sedikit yang mengklaim pihaknya memiliki keunggulan komparatif dalam menangani konflik lokal. Meski ornop-ornop itu juga banyak memiliki kelemahan (selain segudang kelebihan) dalam berkiprah di dunia yang senantiasa berubah ini, kenyataan menunjukkan bahwa mereka kian banyak dibutuhkan dalam upaya-upaya pemulihan perdamaian di kancah dan kondisi yang tidak dapat ditangani secara efektif oleh organisasi-organisasi internasional. Pernyataan Andrew Natsios mendukung pendapat ini:

Ornop menjalankan tugas mereka di lapisan masyarakat paling bawah, di pedesaan terpencil, dan di perkampungan di kota-kota besar. Sistem pengambilan keputusan dan manajemen program yang bersifat partisipatoris itu, meski sangat menyita waktu dan melelahkan, bisa menyerap energi dan komitmen masyarakat. Pendekatan pembangunan seperti ini mampu menciptakan loyalitas dan rasa saling percaya antara ornop dan komunitas-komunitas yang mereka layani, dan ini tujuan penting dalam upaya penyelesaian konflik.

Sebuah pelajaran menarik yang pantas dicantumkan dari pengalaman itu: janganlah berharap proses pemecahan masalah yang kolaboratif dengan masyarakat akan serta-merta melenyapkan konflik yang ada; harapan itu jelas tidak realistis. Pendekatan-pendekatan yang ditunjukkan pada pencapaian konsensus terhambat oleh beberapa fakta dan situasi konflik yang telah mengakar di dalam kehidupan masyarakat. Namun, jika masyarakat dapat diarahkan untuk lebih memusatkan perhatian mereka pada masalah riil yang dihadapi bersama, ketimbang saling menyerang musuh masing-masing, niscaya mereka akan dapat memperoleh solusi yang praktis dan dilandasi oleh konsensus di tengah-tengah suasana pasca-perang yang masih dipenuhi ketegangan.

Semua sasaran dan pendekatan penanganan konflik seperti tersebut di atas tidaklah bersifat eksklusif. Namun, menyimak bermacam perselisihan yang ada itu bisa membantu menentukan strategi mana yang tepat untuk kondisi tertentu. Maksudnya, sebelum mulai mendesain suatu institusi atau meluncurkan forum-forum partisipatoris, para pengambil keputusan dan pemuka masyarakat perlu lebih dulu menyepakati sasaran apa yang hendak dicapai dalam strategi penanganan konflik yang hendak digunakan, kesesuaian antara masing-masing sasaran, desain institusional, serta prinsip-prinsip kebijakan publik yang dijalankan.

3.3 Kebijakan Publik

■ *Kebijakan publik yang direncanakan dan diimplementasikan dengan seksama dapat mempermudah terwujudnya keselarasan sosial.*

Kebijakan publik – alokasi sumber daya, jasa, dan peluang – dapat menjadi penyebab keterasingan sosial, diskriminasi, dan penindasan; namun sebaliknya hal itu dapat juga dirancang sedemikian rupa untuk membidani dan mempermudah lahirnya keselarasan sosial.

Pengalaman tentang manajemen konflik di kota-kota multi-etnis sangat banyak dan begitu beragam. Di sini – dan juga melalaui esei-esei di bagian akhir nanti – kita akan memusatkan perhatian pada laporan pengalaman kerja dan hasil riset empat pakar mengenai pelbagai konflik di kota-kota yang paling terpecah-belah di muka bumi ini. Scott Bollens menulis tentang dampak kebijakan publik menyangkut manajemen konflik di kota Johannesburg, Jerusalem, dan Belfast. Michael Lund akan mendeskripsikan pengalaman yang diperolehnya di seluruh dunia perihal pembentukan komisi-komisi perdamaian tingkat lokal yang bertujuan untuk mencegah, memantau, serta mengatasi kekerasan politik, atau berfungsi sebagai forum rekonsiliasi. Demetrios Papademetriou akan membahas efek yang ditimbulkan oleh masuknya migran (penduduk pindahan dari wilayah lain) terhadap pengambilan keputusan dalam masyarakat. Dan Julia Demichelis akan menganalisis fenomena munculnya apa yang disebut dengan istilah *half-cities* (kota-kota yang terbelah) di Bosnia se usai perang saudara yang meluluhlantakkan negara itu. Keempat tulisan pakar di atas menunjukkan perlunya institusi-institusi politik yang dirancang dengan seksama, serta pentingnya kebijakan publik yang disusun dan diimplementasikan dengan hati-hati.

Keempat studi itu juga menitikberatkan beberapa prinsip umum yang berlaku dalam membina pemerintahan lokal yang demokratis dalam konteks konflik sosial yang tajam dan masyarakat yang majemuk. Prinsip-prinsip yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- *Keterlibatan, pengakuan, dan harga diri kelompok.* Apakah semua kelompok masyarakat merasa sudah dipandang dan diperlakukan sebagai warga masyarakat yang setara, dengan segala harga diri dan penghormatan yang semestinya?
- *Terpenuhinya kebutuhan dasar manusia.* Adakah kelompok di dalam masyarakat yang demikian terbelakang sehingga kebutuhan dasar mereka sebagai manusia tidak terpenuhi? Bagaimana cara pemerintah mengintegrasikan kelompok-kelompok masyarakat perkotaan yang miskin dan tersisih itu ke dalam pengambilan keputusan pemerintah kotapraja? Seberapa adilkah alokasi sumber daya bagi mereka? Bagaimanakah cara kebijakan pemerintah memberikan rasa aman yang paling mendasar, terutama bagi kelompok-kelompok yang paling lemah atau mereka yang secara historis selalu mengalami diskriminasi?
- *Solusi-solusi praktis.* Bisakah diupayakan solusi praktis bagi pertikaian yang kelihatannya sulit diatasi? Mekanisme-mekanisme apakah yang dapat dipakai demi menciptakan peluang-peluang berdialog, bernegosiasi, serta melakukan mediasi di dalam pertikaian-pertikaian yang melibatkan kelompok minoritas etnis, ras, atau agama?

- *Sikap saling percaya.* Sikap saling mempercayai dan hubungan yang saling menguntungkan antara pejabat, pemuka masyarakat, dan warga, sangat penting untuk membina keselarasan di dalam lingkungan masyarakat perkotaan yang majemuk. Bagaimanakah mutu kepemimpinan dalam menangani isu-isu perpecahan? Apakah para pemimpin politik memanfaatkan “kartu etnis” dan mengobarkan ketegangan, atautkah berusaha meredam gejolak dan menengahi kekegangan antar kelompok?
- *Struktur institusi-institusi politik dan pengambil keputusan.* Apakah institusi politik yang ada – entah sengaja atau kebetulan – secara sistematis mendiskriminasikan kelompok minoritas? Apakah seluruh kelompok identitas sudah memiliki perwakilan dalam komposisi yang proporsional? Apakah seluruh kelompok masyarakat sudah memiliki semangat untuk berdialog dan menempuh kompromi?
- *Kesalingtergantungan dan ikatan persaudaraan.* Apakah kebijakan mampu menonjolkan kesamaan-kesamaan yang ada di dalam masyarakat, misalnya kesetiaan pada daerah, kesadaran sebagai pewaris sejarah atau kecintaan pada tanah tumpah darah, dan bukannya menonjolkan faktor-faktor yang membuat mereka terbelah, misalnya perbedaan budaya, warna kulit, atau keyakinan?
- *Bertindak.* Sudahkah keluhan dari kelompok yang merasa dirugikan didengar dan dihargai? Sudahkah tindakan konkret diambil untuk mengatasi keluhan-keluhan itu dengan serius?
- *Peran serta kaum minoritas.* Apakah kaum minoritas didorong untuk berpartisipasi di dalam kehidupan bermasyarakat? Mampukah kelompok minoritas itu tetap mempertahankan jaringan komunitas mereka, kultur, identitas, dan kekhasannya?

Menerjemahkan prinsip-prinsip umum seperti itu ke dalam opsi-opsi praktis memang tidak mudah. Setiap situasi yang ada menampilkan lingkungan sosial yang unik dengan adat istiadat, citra, problem, dan isu-isu mereka tersendiri. Studi-studi kasus berikut ini akan menyajikan contoh tentang masalah kemajemukan dan konflik manajemen pada berbagai kondisi. Bab-bab berikut menyajikan berbagai alternatif yang dapat ditempuh dalam membangun demokrasi di tingkat lokal, dengan menitikberatkan fokus pada proses-proses pemilu dan berbagai struktur partisipatoris.

Panduan Lund: Beberapa Rekomendasi untuk Merekonsiliasi Demokrasi dengan Kemajemukan

Guidelines for Effective Participation of National Minorities in Public Life 1999 (Panduan Partisipasi Efektif Kaum Minoritas dalam Kehidupan Bermasyarakat 1999) - yang disusun oleh *High Commissioner for National Minorities in Europe* (Komisaris Tertinggi bagi Kaum Minoritas Nasional) untuk *Organization for Security and Cooperation in Europe* (Organisasi Keamanan dan Kerjasama Eropa atau OSCE) - memuat tinjauan yang cukup luas dan seksama mengenai berbagai rekomendasi spesifik demi menyelaraskan demokrasi dengan kemajemukan masyarakat. Panduan ini, yang sering disebut sebagai "Panduan Lund", menyajikan menu-menu spesifik mengenai berbagai langkah yang harus ditempuh untuk meningkatkan partisipasi kaum minoritas di dalam institusi-institusi kemasyarakatan dan pada proses-proses pengambilan keputusan. Berikut adalah petikan beberapa bagian yang terpenting:

Hak Suara dan Pemilu

- Proses pemilu harus memberi ruang bagi partisipasi kaum minoritas di dalam politik. Negara berkewajiban melindungi hak setiap warga anggota kelompok minoritas untuk berperan serta dalam menjalankan berbagai urusan publik, termasuk melaksanakan hak untuk memberikan suara serta menduduki suatu jabatan tanpa ada diskriminasi.
- Peraturan-peraturan menyangkut pembentukan serta aktivitas partai-partai politik harus dibuat sesuai dengan kaidah-kaidah hukum internasional mengenai kebebasan berserikat. Kaidah ini juga mencakup kebebasan mendirikan partai politik berdasarkan identitas komunal serta berdasarkan hal-hal lain yang belum diatur khusus yang menyangkut kepentingan kelompok masyarakat tertentu.
- Sistem pemilu harus menyediakan fasilitas bagi perwakilan dan pengaruh kaum minoritas.
- Batas-batas geografis distrik pemilihan harus menyediakan fasilitas yang setara bagi perwakilan kaum minoritas nasional.

Transparansi

- Struktur dan proses pengambilan keputusan dari para pejabat regional dan lokal harus bersifat terbuka dan dapat diakses sehingga mendorong partisipasi kaum minoritas.

Lembaga-lembaga Penasihat dan Konsultasi

- Negara harus membentuk lembaga-lembaga penasihat dan konsultasi dalam kerangka institusional yang tepat, yang dapat dijadikan saluran dialog antara badan-badan pemerintah dan kaum minoritas nasional. Badan-badan seperti itu dapat juga memuat panitia-panitia khusus yang dibentuk untuk menangani isu-isu spesifik, misalnya masalah perumahan, urusan pertanahan, pendidikan, bahasa, dan kebudayaan. Susunan lembaga-lembaga itu harus benar-benar mencerminkan tujuan yang sesungguhnya, dan memberikan kontribusi efektif dalam mengkomunikasikan dan lebih mengakomodasi kepentingan kaum minoritas.
- Badan-badan itu harus dapat menyampaikan isu-isu terkait kepada para pengambil keputusan, mempersiapkan berbagai rekomendasi, merumuskan produk hukum dan proposal-proposal lainnya, memantau perkembangannya, dan memberikan pandangan terhadap keputusan-keputusan pemerintah yang mungkin langsung atau tidak langsung mempengaruhi kehidupan atau kepentingan kelompok-kelompok minoritas. Para pejabat pemerintah harus secara reguler berkonsultasi dengan lembaga-lembaga itu dalam hal produk hukum dan langkah-langkah yang diambilnya demi memenuhi kebutuhan dan keluhan kaum minoritas, sekaligus membangun kepercayaan mereka. Agar dapat berfungsi efektif, lembaga-lembaga penasihat atau konsultasi itu harus memiliki sumber daya yang diperlukan.

Pemerintahan Otonom

- Partisipasi efektif kelompok-kelompok minoritas dalam kehidupan masyarakat mungkin perlu disertai peluang bagi mereka untuk melakukan semacam pemerintahan otonom yang bersifat teritorial, non-teritorial, atau perpaduan dari keduanya. Dalam kasus-kasus seperti ini, negara berkewajiban menyediakan segala sumber daya yang diperlukan.
- Sistem pemerintahan otonom non-teritorial merupakan cara yang bagus untuk membangun dan melestarikan identitas dan kebudayaan kaum minoritas. Isu-isu yang perlu pengaturan seksama dalam konteks pemerintahan otonom ini antara lain pendidikan, kebudayaan, penggunaan bahasa minoritas, agama, dan perkara-perkara lain yang sangat krusial maknanya bagi keutuhan identitas dan cara hidup kaum minoritas.
- Dengan tetap memperhatikan atau mengacu pada kewenangan para pejabat pemerintah untuk menyusun standar pendidikan, lembaga-lembaga kaum minoritas dapat menyusun kurikulum pengajaran bahasa minoritas,

kebudayaan, maupun keduanya. Dengan demikian, kaum minoritas dapat tetap menjunjung tinggi symbol-simbol dan bentuk apapun dari ekspresi cultural mereka.

- Dalam konteks pemerintahan otonom (oleh kaum minoritas) di atas, diantara fungsi-fungsi yang dapat mereka jalankan dengan kewenangan besar dan efektif adalah urusan pendidikan, kebudayaan, penggunaan bahasa minoritas, masalah lingkungan, perencanaan pembangunan lokal, sumber-sumber alam, pembangunan ekonomi, fungsi polisi lokal, serta pemukiman, kesehatan dan pelayanan sosial lainnya.
- Pelaksanaan pemerintahan otonom ini perlu diatur sebaik-baiknya oleh undang-undang, dan pada umumnya produk undang-undang khusus itu tidak mudah diamandemen seperti produk hukum yang lain. Tatacara meningkatkan peran serta kaum minoritas dalam pengambilan keputusan dapat diatur oleh undang-undang atau perangkat lainnya.

Penanganan Konflik

- Peran serta efektif kaum minoritas dalam kehidupan masyarakat harus disertai oleh saluran-saluran konsultasi yang mapan untuk menghindarkan konflik dan menyelesaikan pertikaian, atau jika perlu dibentuk pula panitia-panitia *ad hoc* atau mekanisme yang sejenis. Metode-metode itu meliputi:
- penyelesaian konflik lewat jalur hukum, misalnya dengan menempuh semacam *judicial review* (tinjauan hukum) terhadap produk legislatif atau melalui pengadilan tata usaha negara, yang mengharuskan negara memiliki sistem kehakiman yang independen, mudah diakses, tidak memihak, dan keputusannya dihormati semua pihak, dan mekanisme-mekanisme penyelesaian konflik lain yang meliputi:
 - perundingan,
 - pencarian fakta,
 - mediasi,
 - arbitrase,
 - ombudsman bagi kaum minoritas, dan,
 - komisi-komisi khusus yang dapat menjadi fokus utama dan mekanisme-mekanisme lainnya untuk menyelesaikan keluhan kaum minoritas perihal masalah-masalah pemerintahan.

STUDI KASUS

PERANAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kasus Kota Belfast, Jerusalem, dan Johannesburg

Scott A. Bollens

Studi kasus ini memaparkan peranan kebijakan publik di kota-kota yang diperebutkan oleh pihak bertikai, berikut dampak kebijakan itu terhadap skala dan manifestasi konflik etnis dan nasional yang ada di sana. Studi kasus ini juga menggambarkan perselisihan antar kelompok masyarakat di kota-kota yang secara etnis terpecah belah seperti Belfast (Irlandia Utara), Jerusalem (Israel dan Tepi Barat Sungai Jordan), dan Johannesburg (Afrika Selatan). Kota-kota itu telah lama menyimpan bara perpecahan yang mengakar kuat, yang didasari oleh persaingan nasionalisme dan pertikaian seputar legitimasi negara; masing-masing memberikan gambaran puluhan tahun tentang kebijakan dan manajemen perkotaan dalam lingkungan dengan dua kelompok yang saling bersaing; dan masing-masing telah larut ke dalam proses transisi yang terkait dengan kemajuan dalam politik pembuatan keputusan. Studi kasus ini mengkaji:

- pelajaran berharga yang dapat dipetik dari manajemen konflik antar etnis yang ditempuh oleh pemerintah setempat;
- prinsip-prinsip pembangunan perkotaan di tengah kecamuk konflik berbasis kelompok;
- keterkaitan antara usaha-usaha pemulihan perdamaian lokal dan nasional.

Kota-Kota yang Terpecah Belah

Di seluruh muka bumi ini kian banyak kota yang terancam pecah karena adanya kekerasan dan konflik antar komunitas, yang semuanya mencerminkan adanya keretakan etnis dan nasionalisme. Di antara daftar kota yang potensial menyimpan bara konflik itu adalah Aljir, Beirut, Belfast, Brussels, Jerusalem, Johannesburg, New Delhi, Nikosia, dan Sarajevo. Pada beberapa kasus (misalnya di Jerusalem dan Belfast), kota-kota itu benar-benar menjadi titik ajang konflik etnis nasionalis yang benar-benar rumit. Pada kasus-kasus lain (misalnya Sarajevo), manajemen pembangunan kota pasca-perang sangat menentukan kelestarian hidup saling berdampingan (*coexistence*) di antara kelompok-kelompok etnis yang saling bertikai, setelah letupan kekerasan yang berskala masif bisa dipadamkan.

Kesamaan yang dapat ditemui di kota-kota tersebut adalah kenyataan bahwa identitas etnis dan semangat nasionalisme bisa berpadu dan menciptakan tekanan dahsyat yang menyangkut hak tiap kelompok, otonomi, dan pemisahan teritorial. Akibatnya, kota-kota itu bisa berubah menjadi ajang pertempuran antar kelompok etnis "pribumi" yang sama-sama mengklaim wilayah tersebut sebagai daerah kedaulatan mereka. Pada umumnya legitimasi struktur politik pemerintah kota setempat berikut semua produk ketetapan dan administrasinya akan ditentang oleh kelompok-kelompok etnis yang menuntut pembagian kekuasaan yang lebih berimbang (misalnya masyarakat kulit hitam Afrika Selatan), atau meminta otonomi berdasarkan kelompok etnis atau bahkan kemerdekaan (misalnya oleh bangsa Palestina di Jerusalem atau kelompok etnis Perancis di kota Montreal). Tentu saja tidak semua ketegangan etnis berubah menjadi kekerasan. Di Montreal, misalnya, ketegangan terjadi pada 1995 manakala pada pelaksanaan referendum tahun itu kelompok etnis Prancis di Propinsi Quebec yang menuntut kemerdekaan dari Kanada kalah tipis dalam perolehan suara; meski metode pemilihannya murni didasarkan atas afiliasi etnis para pemilih dan seluruh penjurur kota sudah dijejali oleh para pengunjuk rasa, tho kekerasan yang dikhawatirkan tidak pernah terjadi.

Kebijakan-kebijakan yang menyentuh kehidupan masyarakat perkotaan memang bisa berdampak sangat besar terhadap stabilitas atau instabilitas etnis. Kebijakan-kebijakan itu mungkin menyangkut masalah rencana dan peraturan peruntukan tanah, pembangunan ekonomi, penyediaan dan alokasi pemukiman umum, perencanaan fasilitas penting, pengadaan pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat, serta struktur organisasi pemerintah daerah. Kebijakan-kebijakan itu bisa bersifat menjaga atau justru mengganggu tuntutan hak teritorial kelompok masyarakat tertentu, dapat menciptakan pemerataan pendapatan atau sebaliknya kesenjangan, dapat membuka atau justru menghambat akses pada pengambilan keputusan atau kekuasaan politik, dapat melindungi atau malah merongrong hak-hak etnis/budaya kolektif, serta memecah belah atau sebaliknya memperkokoh kekuatan oposisi.

Belfast

Latar Belakang

Belfast merupakan ajang pertikaian dua kelompok nasionalis (Irlandia vs. Inggris) dan sentimen agama (Katolik vs. Protestan). Sejak 1969 kota itu menjadi kancah perang sektarian. Wilayah perkotaan di sana sangat terkotak-kotak dan penduduknya cenderung hidup dalam komunitas-komunitas tersendiri sesuai sikap atau pemihakan mereka. Masing-masing kelompok hidup berjauhan atau malah sangat dekat satu sama lain. Permusuhan antar kelompok itu begitu hebatnya sehingga memaksa pihak berwenang membangun 15 "garis perdamaian" dari yang hanya berupa pagar seng

atau tonggak-tonggak baja yang runcing, hingga bentangan tembok bata atau beton permanen, hingga garis pemisah alamiah atau wilayah-wilayah netral.

Belfast, seperti Irlandia Utara pada umumnya, memiliki jumlah penduduk mayoritas pemeluk agama Protestan. Populasi kota itu pada 1996 adalah 297.000 jiwa, dan 54 persen di antaranya umat Protestan dan 43 persen sisanya Katolik, meski sesungguhnya persentase pemeluk Katolik lambat laun kian meningkat beberapa dasawarsa ini karena banyaknya orang Protestan yang pindah ke kota-kota sekitarnya.

Fanatisme agama penduduk Belfast kebetulan searah dengan loyalitas politik mereka. Umat Protestan bersikap setia kepada Kerajaan Inggris, yang sejak 1972 hingga 1999 menguasai wilayah Irlandia Utara. Sedangkan kelompok Katolik lebih bangga dengan identitas sebagai orang Irlandia dan menyatakan kesetiiaannya pada Republik Irlandia di wilayah selatan. Masuknya campur tangan Kerajaan Inggris ke Irlandia Utara sesungguhnya disebabkan oleh instabilitas di wilayah itu yang dipicu oleh keresahan penduduk akibat pemerintah Irlandia Utara (sebelum 1972) bersikap diskriminatif. Pendudukan Inggris di wilayah itu menyebabkan nyaris hilangnya partisipasi representatif masyarakat maupun akuntabilitas pihak berkuasa. Dewan kota Belfast yang dikuasai oleh 51 anggota dewan yang didominasi kelompok Protestan jelas sangat minimal kekuatannya dalam pengambilan keputusan.

Kebijakan Perkotaan

Tujuan yang hendak diraih oleh para administrator dan pengambil keputusan Belfast adalah:

- Memposisikan peran dan citra pemerintahan kota Belfast yang netral dan tidak bias terhadap kelompok "oranye" (Protestan) atau "hijau" (Katolik).
- Mengupayakan agar kebijakan-kebijakan yang diambil tidak memperburuk ketegangan sektarian dengan mengatur tata kota atau alokasi wilayah etnis yang tidak bertentangan dengan kehendak penduduk.

Sebagai akibatnya, para pengambil keputusan di sana secara ketat mengatur wilayah Belfast: sistem itu diupayakan agar dapat mengontrol perkembangan populasi pemeluk Katolik sambil melindungi lahan-lahan kaum Protestan yang belum dimanfaatkan. Pemerintah kota Belfast tidak memiliki pendekatan yang komprehensif maupun strategis dalam mengatasi perpecahan sektarian, sehingga dalam membuat berbagai rencana pun lebih banyak mengurus isu-isu pertikaian, yang nyata-nyata di luar tanggung jawab utamanya.

Salah satu bunyi rencana pembangunan wilayah kota Belfast tahun anggaran 1987 antara lain menyatakan, "rencana strategis pemanfaatan lahan tidak akan menyentuh aspek-aspek sosial, ekonomi, dan aspek lainnya." Rencana itu justru lebih menekankan pembangunan "wilayah netral" di pusat kota dan langkah-langkah untuk

merevitalisasi wilayah itu. Para pejabat alokasi perumahan mendesain beberapa kriteria netral yang diharapkan dapat menghindari kesan atau tuduhan diskriminasi. Tetapi ternyata citra netral itu justru lebih mengentalkan polarisasi keagamaan penduduk di sana. Sebaliknya, agen-agen yang terlibat dalam pembangunan proyek pemukiman justru memetik pelajaran berharga: bahwa mereka harus menjalin kerjasama dengan kelompok-kelompok sektarian yang menentang prinsip-prinsip netralitas. Namun proyek-proyek sektarian itu sifatnya hanyalah sementara dan tidak tercakup dalam kerangka strategis umum yang bermuara pada manajemen konflik. Pada akhirnya, kebijakan Inggris di Belfast telah menciptakan peredaan ketegangan sesaat, namun jelas tidak efektif bagi sebuah kota yang secara etnis terbelah dan diwarnai oleh kepentingan-kepentingan yang beragam dari pihak Protestan maupun Katolik.

Jerusalem

Latar Belakang

Jerusalem adalah teka-teki: sebuah kota dengan masyarakat yang amat majemuk baik dari segi etnis maupun agama, secara teoritis bersatu, namun pada praktiknya terbelah menjadi dua kelompok besar. Di Jerusalem, pertikaian sengit antara kaum Yahudi dan Muslim dan kaum nasionalis Palestina dan yang pro-Israel telah memberi julukan bagi Jerusalem sebagai kota “musuh-musuh yang intim”. Dengan populasi 603.000 jiwa pada 1996, kota itu telah menjadi medan pertarungan demografis dan fisik antara dua kelompok besar yang sama kuat.

Kondisi geografis dan sosial Jerusalem secara dramatis telah berubah, dari sebuah mosaik multi-kultural sebelum statusnya menjadi Wilayah Mandat Inggris pada 1948, sampai menjadi kota yang terbelah dua, ketika kota itu sebagian dikuasai Israel dan sebagian lagi oleh pemerintah Jordania pada periode 1949-1967. Sejak 1967, kota yang diduduki Israel itu menjadi kota yang paling dipersengketakan, dengan luas wilayah tiga kali lipat lebih besar dibanding kondisinya pada 1967 dan di dalamnya termasuk pula wilayah Jerusalem Timur yang semula dikuasai orang-orang Arab (setelah terjadinya pencaplokan sepihak oleh Israel yang tidak mendapatkan pengakuan internasional). Wilayah Jerusalem Timur kini tetap berstatus sebagai “wilayah pendudukan.” Keuntungan demografis yang didapatkan penduduk Yahudi (yang jumlahnya tiga kali penduduk Arab Palestina) di Jerusalem yang dikuasai Israel tercermin pada dominasi mutlak orang Yahudi di dewan kota dan kantor-kantor penting. Penolakan orang-orang Arab untuk berpartisipasi pada pemilu kotapraja (dengan alasan pemilu itu tidak sah) justru semakin memperkuat penguasaan kaum Yahudi atas Jerusalem. Pada ketiga sisinya, Jerusalem dikelilingi oleh wilayah Tepi Barat yang diduduki Israel, dengan komposisi populasi kurang lebih 1,7 juta penduduk Palestina dibanding 150.000 orang Yahudi.

Kebijakan Perkotaan

Sejak 1967, para pengambil kebijakan dan perencana Israel memang berusaha mewujudkan kontrol dan keamanan bagi bangsa Israel yang akan memperkuat mayoritas Yahudi di kota yang dikuasai Israel. Kebijakan-kebijakan itu telah berdampak:

- meningkatkan kecepatan pembangunan masyarakat Yahudi dan memperkokoh kekuatan demografis Yahudi di wilayah itu;
- mempengaruhi lokasi pembangunan bagi masyarakat Yahudi di wilayah-wilayah pendudukan sedemikian rupa dengan maksud menghambat pembagian ulang (*re-division*) wilayah itu;
- membatasi pertumbuhan dan pembangunan masyarakat Arab dengan target memperlemah tuntutan mereka tentang reunifikasi Jerusalem.

Pemukiman-pemukiman Yahudi yang besar di titik-titik strategis telah dibangun di seluruh wilayah yang dicaplok, dengan tujuan utama memperbesar populasi Yahudi di wilayah-wilayah perkotaan pasca-1967. Dari wilayah seluas lebih kurang 70 km persegi yang dicaplok Israel setelah perang tahun 1967, kira-kira 24 km persegi (33 persen) telah diambil alih pemerintah Israel. Sasaran di balik pengambilalihan ini sesungguhnya adalah pembangunan wilayah pemukiman Yahudi. Wilayah pemukiman di Jerusalem Timur itu sekarang dihuni kurang lebih 160.000 penduduk Yahudi. Sejak 1967, 88 persen unit perumahan yang dibangun di Jerusalem Timur secara khusus telah dibangun bagi populasi Yahudi.

Lewat berbagai regulasi rencana tata kota dan sejenisnya, para perencana kota Israel telah membatasi pertumbuhan pemukiman Palestina di kota suci Jerusalem. Pembatasan-pembatasan itu sangat beragam bentuknya, mulai dari pengambilalihan tanah, regulasi zona yang memangkas hak-hak orang Palestina untuk melakukan pembangunan, metode pembangunan jalan untuk menindas dan memecah belah komunitas Palestina, "haluan-haluan tersembunyi" di balik rencana Israel yang sangat mengekang banyaknya bangunan di zona-zona penduduk Palestina, serta absennya rencana pembangunan fasilitas untuk orang-orang Arab yang dengan nyata telah menjegal penyediaan infrastruktur dan pembangunan masyarakat Arab Palestina. Akibatnya, sekarang hanya tinggal 11 persen dari total wilayah pendudukan Israel di Jerusalem yang berupa lahan kosong, yang sekarang diizinkan untuk dibangun oleh masyarakat Palestina.

Rencana partisan Israel di kota Jerusalem telah dilaksanakan selama 30 tahun. Namun ada kenyataan bahwa kebijakan itu telah menimbulkan berbagai konsekuensi di tingkat regional maupun kotapraja yang mengancam dominasi politik Israel di sana. Perencanaan kota sistem partisan itu telah menghambat terwujudnya negosiasi menuju penyelesaian konflik dengan masyarakat Palestina yang sedianya dimaksudkan untuk memperkuat kepentingan Israel di kota yang paling dipersengketakan ini.

Johannesburg

Latar Belakang

Johannesburg adalah kota besar yang carut-marut dan dipenuhi oleh kontras, dari segi ekonomi maupun kesenjangan sosial. Tampak jelas bahwa hasil dari perencanaan tata kota yang merupakan warisan masalah peninggalan pemerintah *apartheid* itu masih akan tercermin beberapa tahun – kalau bukan dasawarsa – mendatang. Wilayah metropolitannya dihuni sekurangnya 2 juta penduduk dengan komposisi sekitar 60 persen warga kulit hitam dan 31 persen kulit putih. Perkampungan dan daerah pusat kota yang terkotak-kotak secara rasial dan dipadati oleh pemukiman kumuh merupakan ciri Johannesburg modern, bahkan sesudah era *apartheid* berlalu. Keterpecahbelahan rasial *de facto* ini langsung maupun tidak langsung adalah warisan peninggalan perundang-undangan yang berlaku pada era 1950-an. Sejumlah besar kebutuhan pokok warga penduduk pada saat ini tidak terpenuhi, termasuk pemukiman, hak guna tanah, air, dan fasilitas sanitasi. Distribusi pendapatan sangatlah tidak berimbang, baik pada tingkat provinsi maupun nasional.

Warga kulit hitam memadati beberapa wilayah yang miskin yang tersebar di seluruh pelosok Johannesburg. Dua lokasi penduduk miskin yang terkemuka adalah daerah Alexandra dan Soweto; Soweto sesungguhnya adalah peleburan dari 29 wilayah kotapraja kecil yang terletak di barat daya dan tidak menyatu dengan Johannesburg. Pemukiman nonpermanen dari batu bata dan adukan semen sengaja dibangun dengan kualitas rendah, sebab kaum pendatang kulit hitam dulu dianggap hanya pendatang musiman, dan sangat tidak diinginkan kehadirannya. Losmen-losmen dibangun untuk menampung pekerja industri dan pertambangan di sekitar Johannesburg. Losmen-losmen itu menjadi wilayah ketegangan yang bernuansa politis, etnis, serta kekerasan fisik. Gubug-gubug di balik gedung serta pondok-pondok liar di lahan kosong milik kotapraja diwarnai oleh kondisi kehidupan yang nyaris tidak manusiawi, tidak adanya jaminan hak guna lahan, buruknya mutu hunian dan kebersihan, serta absennya fasilitas dan jasa sosial.

Kebijakan Perkotaan

Pada 1995, pemerintah lokal dan metropolitan Johannesburg direstrukturisasi, dengan tujuan menghubungkan pemerintah lokal (yang semula didominasi orang kulit putih) dengan wilayah kotapraja di sekitarnya yang mayoritas penduduknya adalah warga kulit hitam. Sesudah itu, kebanyakan wakil-wakil yang dipilih untuk empat pemerintahan lokal, serta anggota dewan kota Johannesburg, adalah dari kaum kulit hitam.

Prinsip pembangunan kota dengan semangat pasca-*apartheid* bercita-cita merekatkan kembali daerah-daerah yang terpecah-belah, sekaligus mempersatukan

segenap elemen masyarakat dan warga kota Johannesburg. Di satu sisi, kebijakan publik itu ditujukan untuk mengatasi berbagai kebutuhan jangka pendek serta terkait dengan krisis yang ada, yang antara lain berkaitan dengan pemukiman, kesehatan masyarakat, keamanan diri, serta kebutuhan yang tidak terpenuhi, misalnya air, sanitasi, serta aliran listrik. Di sisi lain, kebijakan itu juga didesain untuk mewujudkan sosok kota Johannesburg yang kompak dan secara fungsional terpadu, yang di dalamnya kaum miskin tinggal di pusat-pusat lapangan kerja dan peluang-peluang bisnis lainnya di kota.

Apa yang dilakukan para pengambil kebijakan pemerintah kota Johannesburg pasca-*apartheid* adalah sebuah tantangan besar, sebab mereka berupaya mengatasi krisis kebutuhan dasar manusia yang sulit ditanggulangi, di tengah-tengah proses “normalisasi” wilayah perkotaan berbasis pasar – seperti “suburbanisasi lapangan kerja” (berpindahnya lapangan kerja dengan upah tinggi dari wilayah-wilayah miskin ke daerah pinggir kota yang sudah makmur) yang bisa memperkuat geografi rasial ala *apartheid*.

Di tengah-tengah transformasi sosial itu terdapat sebuah batu ujian yang penting terhadap praktik kebijakan perkotaan. Ujian yang dimaksud adalah munculnya dua paradigma yang bersaing satu sama lain: paradigma pertama berkaitan dengan kecenderungan rencana tata kota untuk memberlakukan kontrol regulasi; paradigma yang kedua adalah yang bersemangat anti-*apartheid*, yakni mobilisasi masyarakat yang berkaitan dengan definisi makna pembangunan yang lebih luas. Paradigma yang terakhir inilah yang tengah diusahakan oleh pemerintah lokal Johannesburg, yang merupakan usaha bersejarah untuk menciptakan sistem bimbingan masyarakat dengan memanfaatkan warisan sejarah dan mobilisasi sosial.

Pelajaran Penting

Berbagai tantangan yang hadir di sekitar kasus pengambilan keputusan pemerintah di Belfast, Jerusalem, dan Johannesburg kiranya dapat dijadikan sumber informasi berharga bagi para pengambil kebijakan dan perencana tata kota di seluruh dunia, baik mereka yang bekerja di kota-kota yang dicabik oleh persaingan ideologis serta wilayah-wilayah yang nyaris hancur lebur karena konflik etnis. Beberapa pelajaran serta strategi yang dapat diterapkan – tergantung pada konteksnya – adalah:

- *Mendorong terciptanya kesepakatan antar etnis, bukan politik kekuasaan mayoritas.* Membangun demokrasi lokal di dalam suasana yang majemuk dan dililit konflik membutuhkan sikap dan paradigma yang jauh dari demokrasi mayoritas, dan menggantinya dengan prinsip-prinsip yang mempersyaratkan kesepakatan antar etnis untuk berbagai masalah bersama, serta penggunaan insentif-insentif politik yang bisa membangun koalisi. Meskipun kekuasaan

mayoritas dapat diterapkan bahkan di lokasi yang diwarnai oleh perbedaan etnis dan ras, di kota-kota yang dipenuhi oleh ketegangan dan kekerasan yang akut, sistem demokrasi yang membangun konsensus mungkin akan lebih tepat.

- *Kebijakan kota dan wilayah perkotaan besar artinya di tengah konflik yang lebih besar.* Kebijakan pemerintah lokal bisa berdampak meredakan, mengobarkan, atau secara pasif merefleksikan konflik historis yang lebih besar. Ini tergantung strategi yang dipilih, kondisi tata ruang, ekonomi, dan psikologis beserta segala kontradiksi yang ditimbulkannya di wilayah yang bersagkutan, serta kualitas organisasi dan mobilisasi kelompok-kelompok oposisi. Perencanaan tata kota model “partisan” hanya akan memperburuk konflik antar kelompok, dan jika dilihat dari dampak ketidakadilan dan instabilitas wilayah perkotaan yang ditimbulkannya, tentu kelanjutan penggunaan model partisan ini pantas dipertanyakan. Pengambilan kebijakan yang “netral” hanya menghentikan perseteruan dalam jangka pendek, namun tetap mengandung potensi unsur kekerasan dan sulitnya mendamaikan visi masing-masing kelompok etnis yang berseberangan.
- *Pengambilan kebijakan yang bersifat adil dan merata merupakan komponen pengambilan kebijakan yang penting.* Pengambilan kebijakan yang mengupayakan pemerataan dan keadilan, yang di dalamnya mencakup redistribusi sumber daya kepada kelompok-kelompok miskin yang tersisih, merupakan komponen penting proses pengambilan keputusan oleh pemerintah kotapraja. Namun ada kecenderungan langkah ini menjadi kontraproduktif jika mengabaikan unsur-unsur negosiasi mengenai kedaulatan kelompok dan kontrol politik. Pengambilan keputusan yang dapat membawa penyelesaian masalah – yakni kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk mencegah dan mengatasi konflik – sangat diperlukan, dan cakupannya bukan hanya terbatas pada gejala konflik di daerah kota, melainkan mencapai akar utama penyebab segala konflik yang ada. Model kebijakan seperti ini harus diarahkan untuk bisa menampung berbagai kebutuhan kelompok etnis yang mungkin saling bertentangan, dan mendukung prinsip-prinsip kebijakan perkotaan yang memungkinkan dilakukannya negosiasi pada tingkat nasional untuk membahas klaim kedaulatan, struktur sosial yang mendasar, serta hubungan kekuasaan.
- *Sikap netral belum tentu adil dalam mengelola kota-kota yang diperebutkan pihak-pihak bertikai.* Sikap netral dan “buta warna” (*color-blindness*) dalam membuat kebijakan, apabila diterapkan pada masyarakat perkotaan yang didera ketimpangan struktural, tidak akan membuahkan hasil yang adil. Pemerintah sebaiknya tidak berlagak sebagai pihak luar yang netral dalam menghadapi konflik etnis. Pemberian peluang yang adil tidaklah cukup apabila pilihan-pilihan hidup

seseorang berbenturan dengan harapan dan tindakan kolektif masyarakat. Pada kasus lain, tuntutan yang sekilas sama dalam tuntutan kepemilikan tanah atau pembangunan bisa saja membuahkan efek yang berbeda pada berbagai kultur yang memiliki nilai dan adat tradisi yang berlainan.

- *Sasaran dari kebijakan perkotaan mestinya adalah memberikan akomodasi, bukannya menciptakan asimilasi yang memaksa orang melepaskan identitas atau akar budaya mereka.* Para pembuat kebijakan perkotaan mestinya menyuburkan keanekaragaman etnis dan warna kulit, bukan menyeragamkan atau menghilangkan kemajemukan itu. Para pembuat keputusan harus memberi wahana bagi kebutuhan unik setiap kelompok etnis. Karenanya, strategi-strategi kebijakan perkotaan harus diarahkan pada opsi hidup bersama dari semua kelompok etnis yang memiliki tujuan dan kebutuhan psikologis berlainan, serta harus bisa mendefinisikan cara menjalani hidup di wilayah perkotaan atau metropolitan secara berdampingan melalui kontrol teritorial, penyediaan pelayanan umum, serta upaya-upaya pelestarian identitas kelompok.
- *Mengelola partisipasi masyarakat di lokasi konflik dengan hati-hati.* Para pengambil keputusan perkotaan harus mencari cara menyeimbangkan pembangunan masyarakat di dalam kelompok dengan hubungan masyarakat antar komunitas. Kebijakan yang dijalankan harus bisa meningkatkan dan memupuk rasa percaya diri komunitas-komunitas pinggiran seraya mencegah tumbuhnya kelompok atau daerah miskin atau perpecahan antar kelompok.
- *Mengenal kebutuhan-kebutuhan psikologis antar kelompok masyarakat.* Para pembuat kebijakan harus memikirkan aspek-aspek psikologis dari identitas masyarakat dalam menyusun perencanaan yang biasanya hanya berorientasi pada metode-metode yang obyektif dan rasional. Sebuah kelompok etnis yang sedang mengalami ancaman tetap memiliki kebutuhan psikologis maupun obyektif. Konflik akan semakin mengemuka apabila ada sebuah kelompok yang maju, sementara kelompok lain kian terbelakang. Bagi sebuah kelompok etnis yang tengah menghadapi suatu ancaman, kebutuhan psikologis yang berkaitan dengan kelangsungan hidup, identitas kelompok, serta simbolisme kebudayaan mereka tentu sama pentingnya dengan kebutuhan-kebutuhan obyektif yang berkaitan dengan tanah, pemukiman, dan peluang-peluang ekonomis lainnya.
- *Perbedaan etnis mestinya diantisipasi, dikenali, dan dihargai.* Pengambil kebijakan dan para perencana di kota-kota yang diperebutkan harus bisa menangani atribut-atribut tata ruang, psiko-sosial, dan organisasional yang kompleks dari berbagai komunitas penduduk kota yang potensial saling bertentangan. Para pemikir itu harus peka terhadap lingkungan multi-etnis tempat mereka mempraktikkan keterampilan mereka, serta peka terhadap cara-cara kelompok masyarakat binaan

mereka melegitimasi dan menggunakan kekuasaan mereka. Secara khusus, pengambilan keputusan yang menyentuh masyarakat di dalam metode analisis dan keputusannya secara eksplisit memperhitungkan pentingnya identitas komunitas etnis, kewilayahan mereka, dan simbolisme yang melekat di dalam lanskap perkotaan tempat mereka hidup. Pelatihan dan pendidikan pejabat pemerintahan lokal serta tenaga administrasi melalui organisasi-organisasi profesional dan forum antar komunitas harus dapat mempersiapkan mereka agar dapat mengatasi isu-isu kompleks pembangunan kota di tengah-tengah perbedaan etnis.

- *Mengusahakan terjalannya hidup berdampingan, bukan integrasi semata.* Pengambilan keputusan untuk masyarakat kota harus dilakukan dengan menghormati teritorialitas etnis yang merupakan cikal bakal identitas masyarakat yang sehat, sekaligus mengatasi batas teritorial etnis yang bisa mendistorsi fungsi masyarakat perkotaan dan menghambat hubungan antar komunitas. Perpecahan pada wilayah perkotaan dapat menyemaikan kebencian. Mempelajari stereotip akan lebih mudah jika anda tidak mengenal orang lain. Namun anda akan kesulitan membenci orang kalau berinteraksi dengan mereka. Pagar dan batas (baik fisik maupun psikologis) di wilayah perkotaan memiliki dua dampak: memberi rasa aman, sekaligus memperkuat citra "orang lain" sebagai sumber ancaman. Karenanya, tujuan kebijakan perkotaan janganlah semata-mata mengintegrasikan masyarakat, melainkan menciptakan kehidupan sosial yang memiliki daya serap tinggi, di mana masyarakat yang majemuk bisa hidup saling berdampingan, di mana komunitas-komunitas etnis itu bisa saling berinteraksi, jika mereka menghendaki.
- *Normalisasikan kondisi perekonomian dan menindaklanjuti keluhan.* Di dalam upaya merekonstruksi wilayah perkotaan yang diwarnai konflik, peranan sektor pemerintah, swasta, dan badan-badan non-pemerintah harus diartikulasikan dengan jelas pada setiap proses normalisasi. Normalisasi wilayah perkotaan yang rusak parah oleh konflik harus menggarisbawahi berbagai kebijakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan taraf hidup kelompok-kelompok masyarakat yang semula terpuruk, dan bukan semata-mata bersandar pada sistem ekonomi pasar yang hanya akan menciptakan kesenjangan baru. Selama masa rekonstruksi daerah perkotaan, para pejabat lokal harus benar-benar peka dan tanggap pada segala kemungkinan dampak yang ditimbulkan oleh tindakannya terhadap pembangunan perkotaan, serta senantiasa mengupayakan kebijakan-kebijakan yang mendorong hidup saling berdampingan, saling berbagi, serta normalisasi kehidupan politik dengan cara yang mencerminkan kondisi psikologis, emosi, dan

kultural penduduk kota, baik mereka yang menghuni bagian kota yang mapan atau baru saja direlokasi, terlebih kelompok-kelompok imigran.

- *Menyikapi otonomi daerah sebagai bentuk pembagian kekuasaan yang lebih luas.* Pengambilan keputusan daerah perkotaan harus mendukung prinsip-prinsip praktis yang mendorong semangat hidup berdampingan serta mengaitkan upaya-upaya itu dengan langkah pemulihan perdamaian atau rekonstruksi yang lain. Upaya nyata di tingkat perkotaan serta negosiasi-negosiasi di tingkat nasional harus tetap berada di dalam kerangka upaya pemulihan perdamaian. Kebijakan lokal yang bertujuan menangani kebutuhan dasar dan mewujudkan kerukunan bersama di antara kelompok-kelompok bertikai dapat menjadi satu-satunya sumber akomodasi antar etnis di antara sekian banyak kesepakatan politik diplomatik yang salah-salah justru memperburuk konflik dan perpecahan etnis. Skema-skema politik seperti “metropolitanisme dua lapis” atau demokrasi pembagian kekuasaan yang muncul dapat dijadikan jawaban bagi kebutuhan ganda akan kedaulatan dan kontrol politik, namun harus didukung dan diperkuat oleh kebijakan lokal yang tepat.
- *Mengembangkan strategi perkotaan di samping mengusahakan pemulihan perdamaian nasional.* Prinsip-prinsip kebijakan dan kesepakatan-kesepakatan damai sesungguhnya hanya mewakili kesepakatan yang bersifat dan bertaraf politik, bukan menggambarkan interaksi sehari-hari dari masing-masing kelompok etnis atau individu. Strategi pembangunan perkotaan yang progresif dan memiliki kepekaan etnis dapat dipergunakan untuk mengikat kesepakatan-kesepakatan lokal resmi yang menyangkut kekuasaan. Usaha pemulihan perdamaian nasional yang tidak disertai akomodasi bagi masyarakat perkotaan tidak akan mampu menyentuh isu-isu praktis hubungan antar kelompok dan wilayah, yang berpotensi meletupkan konflik

E S E I

KOMISI PERDAMAIAN UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK DAN REKONSILIASI

Michael Lund

Komisi perdamaian, komite perdamaian, atau komisi rekonsiliasi etnis adalah badan-badan khusus yang disusun di tingkat nasional, regional, dan lokal dengan tujuan menyatukan seluruh perwakilan kelompok-kelompok masyarakat yang bermusuhan untuk mendiskusikan isu-isu transisi dalam suasana keterbukaan, dan membahas masalah-masalah interkomunal yang berpotensi menimbulkan kerawanan. Dengan menciptakan forum-forum netral untuk berdialog terbuka membahas isu-isu yang masih aktual serta mencari mekanisme tata cara memonitor perilaku kekerasan yang dapat mengganggu upaya perdamaian, komisi-komisi perdamaian itu bekerja keras meredam aksi kekerasan dan mendorong terwujudnya rekonsiliasi. Dengan mendudukkan para wakil pemerintah, kelompok oposisi, pemuka agama, berbagai perserikatan, militer dan polisi, serta kelompok masyarakat luas lain di meja perundingan, akan dapat menciptakan peluang sekaligus wadah untuk melakukan kegiatan pemecahan masalah yang kolaboratif untuk membahas dan mencari solusi bagi konflik antara pemerintah dan kelompok oposisi, antara pihak mayoritas dan minoritas, atau konflik antar sesama kelompok minoritas.

Dengan demikian, komisi-komisi perdamaian merupakan prose otonom yang sangat membantu dalam melaksanakan dan merefleksikan proses rekonsiliasi politik nasional yang tengah berlanjut. Komisi-komisi seperti itu juga merupakan salah satu cara untuk membangun legitimasi bagi struktur-struktur yang lebih permanen, sebab sepak terjangnya yang secara nyata menyatukan pihak-pihak terkait (*stakeholder*) dan memberi mereka peranan yang besar dalam memajukan proses perdamaian.

Ikhtisar 10

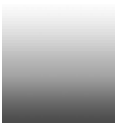
Beberapa Contoh Komisi Perdamaian

Komisi-komisi perdamaian telah banyak digunakan di Eropa Timur, Afrika Selatan, Sudan, dan Nikaragua:

— *Eropa Timur*. Menanggapi kekhawatiran bahwa berbagai ketegangan etnis di Eropa Tengah dan Eropa Timur dapat mengancam keamanan regional benua itu, *Partners for Democratic Change*, sebuah ornonp dari Amerika Serikat, pada 1992 mengambil inisiatif untuk

membentuk komisi-komisi perdamaian etnis di beberapa kota Eropa yang dilanda ketegangan antar kelompok etnis. Menjelang tahun 1995 sudah ada enam komisi sejenis yang beroperasi di Bulgaria, Republik Ceko, Hongaria, dan Polandia.

- *Afrika Selatan.* Di Afrika Selatan, Kesepakatan Perdamaian Nasional yang ditandatangani pada September 1991 telah melahirkan beberapa komisi penyelesaian pertikaian - yang belakangan populer disebut komisi perdamaian - di tingkat lokal, regional, dan nasional, yang tugasnya membantu pemerintah melakukan berbagai investigasi serta meredam berbagai tindak kekerasan dan intimidasi yang sangat mengancam proses transisi dari pemerintahan *apartheid* menuju kekuasaan mayoritas. Tujuan pembentukan komisi itu adalah untuk menciptakan jaringan badan-badan perdamaian nasional dan menciptakan sistem penyelesaian pertikaian yang berkaitan erat dengan proses-proses rujuk politik yang telah dirintis satu tahun sebelumnya antara Partai Nasional dan Kongres Nasional Afrika (ANC) dengan dicabutnya pemberangusan partai-partai politik serta dibebaskannya para tahanan politik, termasuk di antaranya pimpinan ANC, Nelson Mandela.
- *Nikaragua.* Pada 1986, keresahan masyarakat di pedesaan Nueva Guinea mulai meletupkan beberapa tindak kekerasan. Hal itu mendorong dibentuknya komisi-komisi perdamaian lokal. Komisi Rekonsiliasi Nasional Nikaragua lebih lanjut telah banyak membentuk dan mendukung komisi-komisi perdamaian sejenis yang bekerja di tingkat lokal dan zonal, meskipun dukungan sumber daya untuk badan-badan itu sangat minim. Menjelang tahun 1995, sudah terdapat kurang lebih 85 komisi perdamaian lokal di negara itu.
- *Sudan.* Konferensi perdamaian Akobo tahun 1994 merupakan inisiatif para pemuka masyarakat di wilayah selatan Sudan untuk mengatasi konflik antara dua faksi suku Nuer di wilayah selatan tengah Sudan. Konferensi ini berhasil membentuk delegasi-delegasi perdamaian yang melibatkan di antaranya para pemuka masyarakat dan gereja yang mobilitasnya sangat tinggi. Orang-orang itu banyak melakukan kunjungan ke lokasi-lokasi penangkapan ikan dan kamp-kamp peternakan sapi untuk memberi penyuluhan sekaligus memantau dan mengembangkan kesepakatan-kesepakatan damai. Konferensi itu telah melahirkan sukses besar dalam mengatasi perbedaan antara



faksi-faksi kelompok etnis Nuer, meski di Sudan sendiri tengah berkecamuk perang saudara dengan skala yang lebih luas. Hasil kesepakatan damai itu dapat dijadikan model upaya penyelesaian konflik lokal, baik di Sudan maupun di negara-negara Afrika lainnya.

Tugas dan Fungsi

Di antara sekian banyak tugas dan fungsi yang diemban komisi perdamaian adalah:

- *Menghimpun informasi.* Menginvestigasi berbagai insiden yang berkaitan dengan konflik etnis atau agama dan berbagai dugaan praktik diskriminasi di tempat kerja, di pemukiman, dunia pendidikan, serta pada fasilitas-fasilitas umum; selanjutnya menyerahkan informasi itu kepada pihak berwajib; dan mengadakan dengar pendapat publik tentang masalah-masalah masyarakat yang jika tidak dibahas dan ditindaklanjuti akan menimbulkan ketegangan dan diskriminasi yang lebih besar.
- *Advokasi.* Membuat laporan pengaduan tentang pelanggaran hak-hak asasi manusia, berbicara mewakili para korban, menangkal rumor dan berita-berita yang berisi hasutan atau membesar-besarkan masalah, serta membuat pernyataan yang tidak memihak atau non-partisan.
- *Menyebarkan informasi.* Menyebarkan bahan-bahan pendidikan pengetahuan lintas budaya dan HAM dan bahan informasi terkait dan mengembangkan program-program pendidikan HAM.
- *Mempromosikan penggunaan metode-metode tanpa kekerasan (non-violent methods).* Melakukan tekanan kepada kelompok-kelompok yang bertikai untuk menggunakan cara-cara damai dalam berunjuk rasa atau berdemonstrasi, serta mengajarkan cara-cara menggunakan metode tanpa kekerasan.
- *Memberikan dukungan moral.* Bersimpati dan mendengarkan kepedihan para korban kekerasan, hadir dan memberikan dukungan moral, terutama oleh anggota-anggota komisi perdamaian yang merupakan pemuka agama.
- *Menyusun dan menyerahkan rekomendasi.* Membuat laporan dan rekomendasi kepada para pejabat lokal, regional, atau nasional yang berkaitan dengan pembuatan undang-undang atau produk hukum untuk mendukung tujuan komisi perdamaian.
- *Ikut andil menyelesaikan berbagai kontroversi politik dan pertikaian.* Sebagai contoh, komisi-komisi perdamaian Afrika Selatan telah menangani ratusan pertikaian di seluruh negeri itu, termasuk yang menyangkut isu-isu izin berunjuk rasa, kampanye, atau pertemuan politik; prosedur tindakan dan perilaku polisi selama pertemuan-pertemuan politik semacam itu berlangsung; upaya-upaya partai untuk menjegal aktivitas lawan-lawan politiknya, gerakan pemboikotan

oleh konsumen, baik yang nyata maupun baru berupa ancaman atau penolakan masyarakat untuk membayar iuran dari pemerintah; dan ancaman untuk menghentikan pelayanan publik; dan,

- *Bantuan pelaksanaan pemilu.*

Organisasi

Komisi perdamaian dapat dibentuk secara informal dan independen oleh anggota masyarakat lewat pendekatan dari bawah ke atas, atau dibentuk secara formal dari tingkat nasional sebagai bagian suatu kesepakatan, dengan pendekatan dari atas ke bawah. Tergantung dari tingkat mana mereka dibentuk, komisi-komisi perdamaian itu dapat beroperasi secara total pada tingkat lokal (seperti di Eropa Timur), beroperasi di tingkat lokal di bawah pengawasan badan-badan koordinasi regional (seperti di Nikaragua); atau berfungsi di tingkat lokal, regional, maupun nasional, seperti kasus di Afrika Selatan.

Para anggota komisi tidak harus berada pada posisi netral, namun komposisinya harus berisi segenap perwakilan dari kelompok-kelompok yang saling bertentangan, bahkan kemungkinan mereka yang pernah berperang satu sama lain. Agar dipercayai oleh kelompok-kelompok yang bertikai, para anggota komisi harus tokoh yang dihormati oleh masyarakat asalnya, mereka yang terbukti aktif dalam kehidupan masyarakat, dipercaya oleh lawan-lawan politik, dan memiliki pengetahuan yang relevan serta berbagai sumber yang diperlukan untuk kelancaran kerja komisi.

Para anggota komisi kerap berisi para tetua gereja atau imam. Anggota dan ketua komisi dapat ditunjuk atau dipilih, sesuai keputusan pejabat lokal yang membentuk komisi itu. Komisi-Komisi Perdamaian Etnis di Eropa Timur terdiri atas 5-11 anggota yang merepresentasikan kelompok-kelompok etnis, agama, dan nasionalisme masyarakat. Anggota-anggota komisi dan ketuanya bisa ditunjuk atau dipilih untuk masa bakti lima tahun, tergantung keputusan pemerintah kotapraja atau pemerintah daerah yang membidani terbentuknya komisi itu. Staf komisi mungkin mendapatkan gaji, atau bekerja secara sukarela.

Ikhtisar 11

Komisi-Komisi Perdamaian Afrika Selatan

Struktur tripartit komisi-komisi perdamaian Afrika Selatan bisa jadi merupakan struktur organisasi yang paling rumit hingga sekarang. *National Peace Commission* (Komisi Perdamaian Nasional) tersebut memiliki lebih kurang 60 anggota, sebagian besar di antaranya

merupakan politisi kawakan, dan mempunyai sebuah sekretariat kecil. Tugas komisi itu adalah memonitor pelaksanaan *National Peace Accord* (Kesepakatan Perdamaian Nasional) dan mengupayakan ditaatinya poin-poin kesepakatan itu. Lembaga *National Peace Secretariat* (Sekretariat Perdamaian Nasional) yang didirikan tahun 1991 merupakan sekretariat permanen yang bekerja penuh, beranggotakan tujuh orang yang didominasi oleh para anggota Komisi Perdamaian Nasional, jadi otomatis mereka adalah anggota partai-partai besar. Sekretariat itu berisi satu anggota dari profesi hukum dan satu perwakilan dari Departemen Kehakiman. Peranan Sekretariat Perdamaian Nasional adalah menetapkan daerah-daerah yang menjadi wilayah kerja komisi regional, serta mengkoordinasikan kegiatan Komisi-Komisi Penyelesaian Pertikaian yang ada di tingkat regional dan lokal yang belakangan berubah nama menjadi Komisi Perdamaian di tingkat regional dan lokal. Komisi Perdamaian Nasional hanya bersidang dua kali sebelum bulan April 1994, sedang Sekretariat Perdamaian Nasional sangat sering bersidang.

Komisi Perdamaian Regional berisi perwakilan-perwakilan organisasi politik, gereja, serikat dagang, industri dan bisnis setempat, para pejabat lokal dan pemuka suku, berbagai organisasi massa, serta tokoh-tokoh dari polisi dan kekuatan hankam. Lingkup tugas mereka termasuk, antara lain, membentuk dan membina komisi perdamaian lokal, memberi nasihat atau masukan seputar penyebab kekerasan dan intimidasi di wilayah kerja mereka, menyelesaikan pertikaian lewat negosiasi antar pihak terkait, memonitor pelaksanaan kesepakatan damai dan rencana-rencana perdamaian di masa datang; memberi informasi kepada Sekretariat Perdamaian Nasional perihal langkah-langkah yang telah diambil untuk mencegah kekerasan dan intimidasi di wilayah kerjanya, termasuk jika terjadi pelanggaran kesepakatan; berkonsultasi dengan pejabat berwenang dalam mengatasi atau mencegah kekerasan dan intimidasi. Komisi Perdamaian Regional juga bertugas mengidentifikasi kelompok-kelompok masyarakat yang dijadikan target pembentukan Komisi Perdamaian Lokal.

Tugas Komisi Perdamaian Lokal antara lain adalah menciptakan rasa percaya dan mewujudkan rujuk (rekonsiliasi) di kalangan organisasi-organisasi masyarakat akar rumput, termasuk di dalamnya angkatan

bersenjata; bekerja sama dengan hakim-hakim setempat dalam mengatasi dan mencegah kekerasan dan intimidasi; menyelesaikan pertikaian yang berpotensi menyulut kekerasan dan intimidasi dengan menjalin negosiasi dengan segenap pihak yang terlibat; mengurangi kondisi yang mengancam pelaksanaan kesepakatan damai dan mendorong semua pihak untuk menaati kesepakatan damai, menyepakati aturan-aturan mengenai kampanye, pawai, atau kumpulan massa, dan menjadi pihak penengah antara polisi dan pejabat lokal dengan masyarakat dalam perkara-perkara menyangkut pencegahan kekerasan pada berbagai peristiwa politik. Staf Komisi Perdamaian Lokal ditunjuk oleh Komisi Perdamaian Regional berdasarkan hasil konsensus. Menjelang pemilu tahun 1994 di Afrika Selatan, kurang lebih 260 Komisi Perdamaian Lokal telah terbentuk. Kehadiran dari sekurangnya seorang mediator profesional yang memberikan bantuan terbukti sangat membantu pekerjaan komisi itu.

Komisi-komisi perdamaian dapat mendukung pekerjaan polisi lokal atau pemerintah daerah dalam penegakan hukum dan ketertiban. Di Afrika Selatan, para pengamat pemilu dari PBB dan lembaga-lembaga internasional lainnya berkoordinasi dengan komisi-komisi perdamaian itu, menghadiri rapat-rapat mereka, dan secara reguler berkomunikasi dengan segenap kelompok politik yang terlibat dan terus-menerus memberi mereka informasi seputar kegiatan yang akan dilaksanakan serta kemungkinan munculnya konflik. Dalam memberi otorisasi pengiriman Misi Pengamat PBB ke Afrika Selatan (*U.N. Observer Mission to South Africa* atau UNOMSA), Dewan Keamanan PBB memberi mandat kepada para pengamat internasional itu untuk menjalin kerjasama dengan organisasi-organisasi yang berkaitan dengan Kesepakatan Perdamaian Nasional di Afrika Selatan. Para pejabat UNOMSA mendatangi kampanye-kampanye politik dan demonstrasi, rapat-rapat Komisi Perdamaian Lokal/Regional, serta rapat-rapat Komisi Perdamaian Nasional, serta tidak ketinggalan berkonsultasi dengan para staf Sekretariat Perdamaian Nasional. Para pengamat internasional di Afrika Selatan sangat kuat andilnya dalam mendukung kinerja badan-badan perdamaian di sana, serta secara efektif telah berhasil meredam atau melokalisasi kekerasan politik yang timbul.

Faktor-faktor Pendukung

Berikut adalah garis besar berbagai faktor desain, implementasi, dan konteks yang penting peranannya dalam pembentukan dan keberhasilan komisi perdamaian di Afrika Selatan.

Faktor-Faktor Desain

- Inisiatif pembentukan komisi perdamaian berasal dari negara yang bersangkutan;
- Dukungan tokoh-tokoh terhormat yang keterampilan dan kepribadiannya sangat mendukung momentum perdamaian;
- Pemilihan staf yang terampil dan fleksibel, yang mampu bekerja dalam lingkungan yang penuh ketidakpastian;
- Dilibatkannya segenap kelompok masyarakat yang relevan, termasuk kaum-kaum yang biasanya termarginalisasi, misalnya pemuka adat, kaum perempuan, remaja, dan kelompok-kelompok yang terusir;
- Adanya wewenang untuk memonitor partai-partai politik, angkatan bersenjata, pemerintah lokal dan media massa, sehingga komisi dapat menuntut pertanggungjawaban mereka atas berbagai tindakan dan dampak yang ditimbulkannya;
- Komitmen masyarakat setempat yang berupa sikap memiliki semangat untuk menjaga mekanisme komisi perdamaian.

Faktor-Faktor Implementasi

- Dukungan dana yang cukup dan cepat cair;
- Semua sepak terjang dan kegiatan komisi selalu mengikuti prosedur yang seimbang dan adil;
- Komisi secara aktif berusaha selalu menyebarkan informasi kepada masyarakat luas, sehingga dapat mengimbangi desas-desus, disinformasi, dan kecurigaan satu sama lain;
- Komisi sangat giat berupaya memantau, membantu, dan memandu demonstrasi politik, prosesi pemakaman, dan peristiwa masal lainnya yang berpotensi menjadi ajang tindak kekerasan;
- Seleksi penerima donor luar setelah mempertimbangkan segala opsi yang ada, dan mengalokasikan bantuan yang disesuaikan dengan kebutuhan pihak-pihak terkait;
- Pemberian latihan keterampilan mengatasi konflik, keahlian administrasi dan keuangan atau keterampilan lainnya kepada para staf, sehingga kelangsungan hidup dan fungsi komisi dapat dipertahankan di masa-masa selanjutnya.

Faktor-Faktor Kontekstual

- Jika partai-partai yang bertikai mempunyai komitmen yang sama kuat untuk menempuh transisi politik dan mampu mengendalikan para pengikutnya. Manakala risiko persaingan politik kian memanas, misalnya menjelang penentuan akhir hasil pemilu, komisi perdamaian bisa mengalami kesulitan karena partai-partai politik yang ada akan mengambil keuntungan dari situasi yang ada;
- Apakah dibentuk karena campur tangan aktor politik di pusat atau murni inisiatif masyarakat akar rumput, komisi-komisi perdamaian pada umumnya perlu membuat kesepakatan resmi dengan pihak-pihak yang bertikai. Komisi perdamaian informal mungkin tidak perlu membuat kesepakatan resmi semacam itu, namun paling tidak mereka membutuhkan persetujuan dan dukungan dari pejabat politik di atas agar dapat bekerja secara efektif;
- Jika kelompok-kelompok bersenjata telah dibatasi aktivitasnya secara efektif, termasuk di dalamnya kegiatan-kegiatan tersembunyi seperti pasukan pembunuh rahasia maupun angkatan bersenjata resmi. Pembatasan kegiatan mereka sangat diperlukan agar yang bersangkutan tidak melakukan tindakan kekerasan dan intimidasi. Di wilayah-wilayah yang bergolak, komisi perdamaian sering sulit melindungi diri dari ketegangan dan kebencian masyarakat;
- Jika kelompok-kelompok utama yang bertikai sudah memiliki kepercayaan kepada komisi;
- Jika struktur komisi-komisi lokal disusun dengan memperhatikan pola kewenangan setiap kelompok masyarakat;
- Jika institusi-institusi masyarakat mandiri dapat memberikan sumber daya yang berupa pemuka masyarakat atau dukungan massa.

Berbagai Tantangan

- *Sumber dana.* Komisi sangat tergantung pasokan dana, dan dana dari pemerintah pasti diperlukan, setidaknya pada tahap awal berdirinya komisi itu. Di Nikaragua, komisi perdamaian terbelit kesulitan dana lantaran tidak ada jalinan kerjasama dengan pemerintah. Namun di Afrika Selatan lain kasusnya: ketergantungan mereka pada kucuran dana pemerintah telah menimbulkan persepsi bahwa komisi itu dikontrol dan dimanipulasi oleh pemerintah. Untuk mempertegas kemandiriannya dari pemerintah serta memangkas kerumitan prosedur yang diakibatkan oleh aturan pemerintah menyangkut pemakaian dana masyarakat, disepakati bahwa Sekretariat Perdamaian Nasional akan menggalang dana secara independen dan mengatur keuangannya sendiri sesuai dengan prosedur yang telah disepakati bersama. Pengalaman Afrika Selatan menunjukkan bahwa idealnya sumber dana komisi perdamaian memang berasal dari pihak-pihak yang netral,

bukan dari pemerintah atau institusi-institusi yang terlibat konflik. Sebagai contoh, anggota-anggota komisi yang memiliki hubungan dengan gereja dapat mencari dana dari organisasi-organisasi gereja, baik di dalam maupun dari luar negeri.

- *Mendorong partisipasi dan keseimbangan.* Komisi mungkin akan kesulitan mencari calon anggota yang terampil dan bersedia bergabung, karena pada awalnya mereka mungkin merasa skeptis bahwa perdamaian akan bisa diwujudkan. Membentuk komisi dengan anggota dari perwakilan pihak-pihak bertikai juga sama sulitnya. Pihak-pihak yang bertikai sering menyodorkan berbagai syarat sebelum mereka bertemu di dalam komisi yang akan dibentuk. Para pemuka masyarakat mungkin meragukan tujuan komisi, kekuatan serta prospeknya, sehingga mereka kerap merasa takut jika dilibatkan untuk bekerja sama dengan kelompok-kelompok yang bertikai, sehingga terkesan mereka mengecilkan legitimasinya sendiri sebagai tokoh. Skala partisipasi masyarakat mungkin terbatas; kaum perempuan, remaja dan pemuka gereja mungkin tidak bersedia atau tidak mampu berperan serta.
- *Risiko keamaman.* Di beberapa kasus, keterlibatan dalam komisi memang menyebabkan keselamatan yang bersangkutan terancam. Di daerah Natal di Afrika Selatan, beberapa anggota komisi perdamaian terbunuh.
- *Risiko-risiko politisasi.* Banyak pihak menyatakan bahwa komisi perdamaian dengan struktur keanggotaan dari berbagai pihak cenderung mempolitisasi konflik yang semestinya apolitis. Akibatnya, pertikaian lokal yang ditangani lewat saluran komisi perdamaian yang beranggotakan para pemuka politik bisa berubah dari konflik biasa menjadi isu politik yang semakin memecah-belah masyarakat.
- *Ko-optasi.* Struktur-struktur perdamaian yang dibentuk dengan pendekatan dari atas ke bawah bisa rusak dan berubah menjadi birokrasi negara yang sama sekali tidak peka terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Hasil evaluasi terhadap struktur-struktur perdamaian Afrika Selatan menunjukkan adanya persepsi masyarakat luas bahwa komisi-komisi itu sangat elitis. Untuk mencegah hal ini, para pakar merekomendasikan dijalinnya kerjasama yang kuat antara komisi-komisi perdamaian dan organisasi-organisasi penyelesaian konflik yang berbasis masyarakat akar rumput atau penduduk setempat.
- *Fragmentasi.* Struktur-struktur perdamaian yang otonom dan dibentuk dengan pendekatan dari bawah ke atas— seperti yang terjadi di Nikaragua — mungkin akan mengakibatkan lemahnya koordinasi antar komisi lokal, sehingga mengebiri kemampuan mereka untuk saling belajar dan mengurangi mobilitas mereka: mereka sulit bekerja di wilayah lain yang kemungkinan juga memerlukan bantuan mereka. Komisi-komisi lokal mungkin memerlukan uluran tangan lembaga resmi pada

tingkat regional atau nasional untuk mengkoordinasikan tindakan mereka serta memfasilitasi komunikasi antar komisi.

Kesimpulan

Karena kebanyakan komisi perdamaian relatif masih berumur sangat muda, masih banyak yang perlu dikaji mengenai prospeknya, kegagalan, dan pelbagai keterbatasannya. Namun pada kondisi-kondisi tertentu, banyak komisi perdamaian yang terbukti berhasil mencapai fungsi utama mereka, yakni mengatasi pertikaian antar kelompok masyarakat. Karena para anggota komisi merupakan representasi dari berbagai kelompok etnis, agama, dan bangsa, dan senantiasa berusaha melibatkan anggota-anggota masyarakat yang terhormat dan berpengaruh dari masyarakat yang mereka layani, mereka kerap memiliki kemampuan untuk mendeteksi munculnya konflik dan mengambil tindakan cepat melalui proses-proses informal dan efektif. Di Afrika Selatan, para pekerja perdamaian menyaksikan bahwa meskipun kekerasan politik tidak pernah kunjung reda, bisa dipastikan bahwa kekerasan itu akan jauh lebih dahsyat seandainya tidak ada pekerja perdamaian di sana.

Komisi-komisi perdamaian juga dapat menentukan lokasi dan waktu yang aman untuk menyampaikan isu-isu yang tidak disentuh atau dibahas melalui forum lain. Orang-orang itu dapat membangun jalur komunikasi lewat celah-celah perpecahan masyarakat dan sekaligus bisa menjadi alat yang ampuh untuk membangun rasa percaya masyarakat yang dilayani. Mereka dapat menciptakan keseimbangan di tengah-tengah pengaruh kelompok masyarakat yang bertikai dan mempunyai kekuatan sama besar. Dengan menetapkan peraturan dan kode etik tindakan untuk mencari jalan keluar pertikaian, orang-orang itu memberikan legitimasi bagi konsep negosiasi damai dan bagi para peserta negosiasi, mereka memberikan pengalaman berharga dalam hal menjalin kerjasama dan toleransi dengan kelompok lain. Dalam prosesnya, para peserta negosiasi itu dapat dibekali pendidikan dan latihan mengenai prosedur-prosedur dan keterampilan memecahkan masalah kolektif secara lintas kelompok dan lintas budaya. Akhirnya, mereka dapat mempromosikan keselarasan etnis, agama, dan nasional, serta mengembangkan pemahaman mengenai perbedaan-perbedaan kebudayaan.

Komisi perdamaian hendaknya jangan dianggap sebagai pengganti permanen bagi institusi pemerintah untuk urusan sejenis. Sebagai suatu mekanisme di luar pemerintah untuk penangan ketegangan, komisi perdamaian tidak ditujukan untuk menyisihkan institusi-institusi pemerintah seperti polisi, sistem peradilan, mahkamah-mahkamah lokal, dan parlemen. Meskipun komisi perdamaian bisa bertransformasi menjadi organisasi permanen, hendaknya dukungan komisi pada upaya-upaya pemulihan

perdamaian dan penyelesaian sengketa ini secara bertahap disalurkan kepada institusi atau mekanisme negara yang menyediakan hak suara atau hak pilih yang reguler, misalnya lewat mekanisme pemilu berkala atau lewat dikeluarkannya produk legislatif yang mapan. Akhirnya, pemerintah Afrika Selatan yang terbentuk pasca pemilu 1994 menghentikan kucuran dana bagi komisi perdamaian karena adanya anggapan bahwa lembaga yang berisi berbagai partai politik dan memiliki dewan nasional tersendiri itu lebih baik merepresentasikan suara dan kepentingan seluruh warga masyarakat.

E S E I

MIGRASI INTERNASIONAL DAN DAMPAKNYA TERHADAP KOTA-KOTA

Demetrios G. Papademetriou

Migrasi internasional adalah masalah nyata yang dialami oleh jutaan jiwa dan semakin lama kian terasa dampaknya terhadap kondisi politik dan perekonomian di banyak negara. Sebenarnya, sejak awal abad ke-21 ini tidak satu pun negara di dunia yang bisa bebas dari dampak migrasi internasional. Migrasi dan mobilitas manusia adalah kasus yang sama tuanya dengan peradaban manusia itu sendiri; kadang-kadang migrasi memang sangat penting demi kemajuan peradaban. Namun, hingga sekarang migrasi masih dipandang sebagai masalah pelik dan kemampuan pemerintah kota-kota yang menjadi tujuan migrasi itu jauh berkurang dibandingkan dengan pada masa lalu. Yang mengherankan, keterlibatan masyarakat yang sudah cukup lama dan mendalam dengan kasus-kasus imigrasi ini tampaknya belum juga mampu menghilangkan tanggapan negatif terhadap imigrasi.

Salah satu kebutuhan paling mendesak yang dihadapi masyarakat di masa-masa mendatang adalah mengidentifikasi seperangkat respons terhadap salah satu dimensi paling penting dari migrasi internasional, yakni efek yang ditimbulkannya terhadap kota dan penduduk yang menjadi tujuan migrasi – baik penduduk asli maupun yang sama-sama imigran. Dalam kaitan itu, berikut ini adalah uraian ringkas tentang masalah-masalah yang mesti dihadapi oleh pemerintah kota yang menampung sejumlah besar imigran agar mereka dapat tetap bertahan dan sukses pada era-era mendatang. Pemahaman mengenai efek interaktif yang ditimbulkan oleh migrasi internasional dan mendesain respons yang tepat, merupakan unsur penting dalam menangani isu-isu itu.

Mengelola Kota-Kota Multi-Etnis

Imigrasi mendukung dan berdampak pada sejumlah isu penting, mungkin yang paling penting adalah:

- pasar kerja dan partisipasi ekonomi;
- pemukiman dan tata ruang fisik; dan
- persatuan masyarakat dan partisipasi politik.

Isu-isu itu banyak mempengaruhi proses integrasi imigran ke dalam sebuah masyarakat dan akan menentukan keberhasilan atau kegagalan sebuah kota dalam menanganinya atau menangkalkan dampaknya.

Isu-isu pasar kerja dan partisipasi ekonomi. Makna isu-isu ini tidak boleh sedikit pun disepelekan, selain karena peranan pentingnya dalam mengikutsertakan para imigran dalam kegiatan perekonomian, juga karena isu ini ikut membentuk persepsi masyarakat mengenai imigran yang bersangkutan. Kaum imigran dapat dianggap sebagai kontributor dan pencipta tambahan aset publik, bukan semata-mata konsumen – dengan kata lain, kaum imigran dapat menjadi sumberdaya sosio-ekonomi yang positif, bukannya menjadi beban masyarakat atau pemerintah setempat.

Banyak imigran yang membawa modal manusia dan fisik dalam jumlah besar, memberikan kontribusi positif bagi kegiatan bisnis serta menciptakan lapangan kerja, bahkan kerap memainkan peranan signifikan dalam upaya-upaya revitalisasi suatu daerah. Bukti-bukti nyata dari berbagai kota besar seperti Amsterdam, Melbourne, atau New York telah memperkuat keyakinan tentang efek positif yang ditimbulkan oleh imigran terhadap perekonomian dan penyegaran infrastruktur dari kota-kota yang memiliki pemusatan imigran dalam jumlah besar. Kemampuan pemerintah lokal untuk mendorong dan memperlancar revitalisasi wilayah tujuan atau pemusatan imigran itu dapat membawa hasil yang sangat spektakuler. Di antara berbagai inisiatif yang menjanjikan itu adalah:

- mengurangi berbagai kendala untuk berwiraswasta;
- menciptakan upaya-upaya sistematis untuk mengidentifikasi citra positif imigran;
- menciptakan upaya-upaya sistematis untuk memberikan ijazah kepada imigran, sesuai dengan kualifikasi teknis dan profesi mereka;
- mendorong komunitas imigran agar menggunakan kemampuan khusus mereka untuk membangun perekonomian mereka – meskipun harus sesuai dengan sistem hukum tuan rumah mereka;
- membantu para pendatang untuk memperoleh kredit untuk memulai usaha; dan
- membantu para pendatang untuk mendapatkan kredit pemilikan rumah.

Dalam beberapa hal, pemerintah-pemerintah Australia, Kanada, Belanda, dan Amerika Serikat sejauh ini tampak lebih siap menangani kasus-kasus imigrasi dibanding negara penerima imigran lainnya (dalam hal ini, sektor publik dan swasta di Amerika Serikat sudah sangat kreatif dan efektif dalam memberikan bantuan bagi kaum imigran untuk memperoleh kredit usaha dan kredit pemilikan rumah).

Persaingan di pasar kerja, perlakuan buruk di lapangan kerja berikut upah yang diskriminatif merupakan dampak yang kerap dialami oleh masyarakat yang termarginalisasi seperti halnya imigran. Isu-isu seperti itu, di samping isu positif lain seperti kontribusi yang ditimbulkan imigran terhadap kegiatan perekonomian yang informal maupun gelap, perlu dipahami lebih mendalam dan ditindaklanjuti dengan peka.

Sebagai contoh, di berbagai kota di Amerika Serikat, misalnya Los Angeles (California), Chicago (Illinois), dan Miami (Florida), banyak bermunculan perselisihan

yang dipicu oleh dampak membanjirnya imigran gelap asal Meksiko dan Amerika Selatan terhadap lapangan kerja di sektor manufaktur, pariwisata, dan industri konstruksi. Pemerintah kota-kota itu baru-baru ini bekerja sama dengan pemerintah federal Amerika dan Meksiko untuk menormalisasi kondisi kerja para imigran gelap yang telah lama bermukim di AS (dan anak-anak mereka yang lahir di sana secara otomatis menjadi warga AS), serta menciptakan program khusus bagi para imigran pencari kerja agar dapat masuk ke wilayah AS secara resmi. Pemerintah dari kota-kota itu juga merombak orientasi program kesejahteraan sosial mereka agar dapat menyentuh kebutuhan kesehatan, pendidikan, dan keamanan dari para imigran gelap itu melalui berbagai pendekatan realistik atas adanya pengakuan bahwa kehadiran mereka sebagai tenaga kerja memang diperlukan masyarakat setempat.

Meskipun secara analitis isu-isu di atas mengandung risiko, bisa saja dijawab melalui dua inisiatif. Pertama, dengan menyusun program pendidikan dan pelatihan yang benar-benar dapat diakses (bukan cuma tersedia) oleh siapa saja yang membutuhkannya. Dalam hal ini memang masih sedikit bukti sukses inisiatif ini (kecuali Kanada dan Belanda yang sudah berhasil melaksanakannya). Kedua, mengembangkan pasar-pasar kerja dan perangkat perundangan yang kuat dan sangat kecil kemungkinannya dilanggar oleh pengusaha. Banyak pengusaha dengan terang-terangan mempekerjakan imigran tanpa mempedulikan status legal mereka karena para imigran itu bersedia bekerja dengan gaji minimal dan mau menerima kondisi kerja yang buruk. Dan apabila hubungan kerja itu tidak didokumentasikan atau dibukukan karena status pekerjaannya sebagai imigran gelap, akan terdapat keuntungan yang berupa celah bagi pengusaha untuk meloloskan diri dari kewajiban membayar pajak sosial. Sejauh ini tindakan-tindakan pemerintah – yang kebanyakan hanya berupa hukuman atau denda bagi pengusaha yang mempekerjakan imigran gelap – tidak juga membuat mereka jera. Karenanya, langkah-langkah itu perlu dikaji ulang. Upaya-upaya untuk mengubah paradigma ini sudah dimulai di Amerika Serikat – di mana hampir 2.000 gerakan serikat buruh dan sekutu-sekutunya mulai lebih memusatkan perhatian mereka kepada kondisi kerja ketimbang status keimigrasian pekerja, serta membidik para pengusaha yang tidak menaati hukum-hukum dasar ketenagakerjaan.

Pemusatan spasial (spatial concentration). Penyebaran manusia dan pemusatan spasial adalah isu-isu paling berat yang ditimbulkan oleh imigrasi dalam skala besar. Perkembangan kantong-kantong imigran pada umumnya akan mempengaruhi kemampuan mereka dalam berintegrasi ke dalam masyarakat lokal, baik secara sosial maupun ekonomis; munculnya fenomena daerah imigran yang kumuh semakin mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap imigran.

Pemahaman yang lebih komprehensif tentang penyebab dan segala akibat pemusatan spasial yang menyangkut imigran sangat dibutuhkan apabila pemerintah

berniat menyusun kebijakan-kebijakan publik yang dapat meningkatkan kesejahteraan kota beserta segenap masyarakatnya. Apakah pemusatan spasial itu diakibatkan oleh keputusan kelompok imigran itu untuk tinggal bergerombol di kantong-kantong tersebut sebagai cara menghadapi marginalisasi yang mereka alami, melindungi keutuhan sosial budaya kelompoknya, serta meningkatkan perekonomiannya dengan semaksimal mungkin memanfaatkan sumber daya etnis mereka (termasuk "modal sosial")? Atau, apakah itu hanyalah sebuah gejala dini dan prediksi dari munculnya penyakit sosial seperti marginalisasi, buruknya hubungan antar lapisan masyarakat, dan fragmentasi? Lebih jauh lagi, bagaimanakah pengaruh pemusatan spasial itu terhadap pola imigran dengan masyarakat tuan rumah dan dengan kelompok etnis atau masyarakat pinggiran lainnya?

Jika isu itu dilihat dari perspektif lain, apakah pemusatan spasial itu merupakan akibat dari kebijakan pemerintah yang bersifat mengucilkan imigran, atau disebabkan oleh praktik-praktik diskriminatif sektor publik dan swasta (akibat dari timpangnya akses memperoleh pemukiman, lapangan pekerjaan, barang kebutuhan, dan sumber daya lainnya, dan sebagainya)? Ataukah itu hanya sebuah proses rasional kelompok imigran yang mengandalkan solidaritas etnis sebagai suatu cara transisi untuk pada akhirnya mencapai integrasi sosial dengan masyarakat tuan rumah? Sebagai contoh, London adalah kota yang sangat unik, sebab di kota ini terdapat beberapa daerah multi-etnis yang sangat terintegrasi, dan menampilkan mosaik masyarakat yang berwarna-warni, di samping beberapa bagian kota dengan masyarakatnya yang homogen, yakni imigran-imigran di masa lalu yang berasal dari wilayah dan budaya yang sama. Pemerintah London memang berusaha keras menumbuhkan semangat toleran terhadap kelompok masyarakat dan identitas kultural lain, khususnya di wilayah-wilayah yang populasinya didominasi oleh kelompok besar etnis tertentu. Pada salah satu program yang mereka canangkan, pemerintah memberikan dana bagi kelompok-kelompok masyarakat yang merefleksikan kultur imigran tertentu; dana itu untuk melestasikan dan mengembangkan bahasa, seni musik, seni rupa, teater, dan tradisi lain yang mereka miliki.

Pemahaman yang lebih mendalam tentang isu-isu itu dapat mendorong terciptanya kebijakan-kebijakan publik yang bisa mengubah pemusatan spasial menjadi aset berharga, sambil mendorong imigran yang bersangkutan untuk mempertanggungjawabkan pemusatan tersebut. Program-program yang melibatkan peningkatan infrastruktur sosial dan fisik di suatu area telah membuahkan sukses di Quebec (Kanada) dan beberapa negara Eropa Utara. Program-program yang mencakup privatisasi bertahap terhadap proyek-proyek pembangunan pemukiman juga berhasil baik di AS. Memang, perbedaan tradisi filosofis yang menyangkut pengadaan pemukiman bagi penduduk (dan yang menyangkut isu-isu sosial lainnya) antara negara-

negara Amerika Utara dan sebagian besar negara Eropa menjadi penyebab gagalnya negara-negara Eropa mengadopsi keberhasilan Amerika itu.

Kerukunan sosial sangat erat kaitannya dengan partisipasi politik. Kegagalan untuk merintis (atau meningkatkan) integrasi kaum pendatang dengan masyarakat tuan rumah akan menyebabkan pemerintah kehilangan peluang mendapatkan manfaat maksimal dari imigrasi. Di samping itu, kemungkinan akan timbul risiko terciptanya benturan-benturan dari segenap anggota masyarakat yang akan parah dampaknya terhadap persatuan. Toleransi, peran serta kaum pendatang, keadilan, dan hubungan antar kelompok masyarakat yang efektif, adanya harapan dan kerukunan masyarakat, bukanlah konsep-konsep abstrak – sesungguhnya semua itu merupakan unsur tidak terpisahkan dalam upaya-upaya pembangunan kota dan masyarakat multi-etnis.

Sebuah pertanyaan yang harus dijawab pada segala kondisi adalah bagaimana lembaga-lembaga publik – sekolah negeri, birokrat, agen-agen penyedia jasa bagi masyarakat, polisi dan sistem peradilan, serta partai-partai politik – dapat ikut andil membangun keterlibatan dan peran serta (dan mencegah pengucilan) kaum imigran secara lebih efektif? Pada saat negara-negara maju mulai “menemukan kembali” institusi-institusi sektor swasta mereka, muncullah beberapa pertanyaan penting yang perlu dijawab dan ditindaklanjuti. Salah satunya: peranan-peranan apakah yang dimiliki (dan dapat dijalankan) oleh lembaga-lembaga swasta – misalnya serikat buruh, para tokoh pengusaha dan asosiasinya, lembaga-lembaga perbankan, gereja dan badan-badan pemberi bantuan, yayasan-yayasan dan lembaga-lembaga swadaya dan badan-badan hasil kerjasama lainnya – untuk menjadi penengah dan memberikan jasa pencegahan dan penyelesaian konflik?

Sisi lain yang tidak terhindarkan dari upaya penyatuan itu adalah pengucilan. Yang termasuk ke dalam kategori pengucilan ini adalah pemisahan diri secara fisik, diskriminasi sosial dan kebudayaan, marginalisasi, serta peniadaan atau pengurangan peluang-peluang ekonomi. Niat untuk meningkatkan upaya penyatuan itu semestinya berasal dari adanya fakta bahwa kedatangan dan penerimaan para imigran itu pasti akan diikuti oleh suatu proses pertumbuhan sosial, ekonomi, dan budaya di pihak imigran, serta adanya kesadaran bahwa pertumbuhan atau perkembangan yang sama juga akan terjadi di pihak masyarakat tuan rumah. Menangkal pengucilan sosial (dan kasus-kasus rasisme dan diskriminasi yang menyertainya) adalah prioritas bagi seluruh lapisan masyarakat. Dalam kaitannya dengan isu terakhir ini, ada baiknya disimak upaya pemerintah beberapa negara Eropa untuk memberikan hak suara lokal bagi seluruh warga Uni Eropa serta upaya Komisi Uni Eropa untuk menciptakan dan menegakkan instrumen-instrumen anti-rasisme dan anti-diskriminasi. Demikian juga langkah-langkah yang ditempuh beberapa negara anggota Uni Eropa yang memberikan

hak suara lokal bagi pemukim yang telah lama tinggal di sana, tanpa memperhatikan kebangsaan mereka.

Perdebatan-perdebatan di berbagai ibu kota negara dan – yang menarik – tindakan sejumlah pemerintah kota di AS yang ditempuh untuk menjamin persamaan akses bagi seluruh lapisan masyarakat dalam mengakses semua layanan sosial juga patut disimak. Yang terakhir, ada baiknya masyarakat dan pemerintah kota-kota tujuan imigran mencoba mempelajari dan menirukan perlakuan pemerintah Kanada terhadap segenap warganya, yang non-diskriminatif, baik yang menyangkut kehidupan publik maupun urusan yang paling pribadi.

Kesimpulan

Tidak dapat disangkal lagi, kota merupakan “titik nol” dari penerapan segala bentuk kebijakan mengenai imigran – tempat bertautnya peraturan tentang imigrasi dan kebijakan tentang integrasi. Di kota pulalah terjadi persaingan memperebutkan sumber-sumber yang kian langka (baik pemukiman dan barang kebutuhan, lapangan pekerjaan, pendidikan, dan kekuasaan politik). Kota juga menjadi laboratorium nyata untuk menguji keberhasilan berbagai cara hidup saling berdampingan dengan kelompok-kelompok lain sebagai anggota sebuah komunitas besar yang memiliki tujuan dan sasaran sama, yang mengutamakan “kita,” bukannya “aku,” atau “mereka.” Sebagai konsekuensinya, perlu ditingkatkan kemampuan (pemerintah maupun masyarakat) kota untuk memainkan peranan penting ini.

Upaya-upaya untuk mencari solusi yang jitu harus melibatkan semua pihak yang terkait, baik dari pihak pemerintah dan lembaga-lembaga sosial hingga organisasi-organisasi masyarakat akar rumput yang terkecil. Semua pihak itu harus mengikatkan diri ke dalam semangat untuk bekerja sama, baik dalam menyusun maupun melaksanakan kebijakan yang mendorong integrasi pendatang baru ke dalam masyarakat tuan rumah, maupun dalam mengevaluasi kebijakan-kebijakan itu dan mengadaptasikannya dengan tepat. Tanpa adanya komitmen kuat dan terus-menerus terhadap kebijakan-kebijakan yang mempersatukan seluruh kelompok masyarakat itu dalam mengejar tujuan yang sama, akan ada kota yang mendapati dirinya hancur dan terbelah.

STUDI KASUS

MEMBANGUN PERDAMAIAN DI KOTA-KOTA BOSNIA YANG TERPECAH BELAH, Kasus Kota Gornji Vakuf

Julia Demichelis

Pada 1993, sebuah kota kecil di Bosnia dengan penduduk 25.000 etnis Bosnia, Bosnia-Kroasia, dan Bosnia-Serbia berubah menjadi lautan api yang disulut oleh bom-bom molotov dan peluru yang ditembakkan oleh penembak misterius. Selama hampir dua tahun, para tetangga yang dahulu pernah saling berbagi budaya, pergi ke sekolah dan tempat kerja bersama-sama, dan melakukan berbagai aktivitas rekreasi bersama, berubah menjadi musuh, saling membunuh anggota keluarga, hewan ternak, dan penghidupan, dan sekaligus musnah pula kehidupan kemasyarakatan mereka. Mereka menggali terowongan-terowongan dan kebanyakan hanya keluar pada malam hari. Hebatnya konflik yang melanda penduduk kota Gornji Vakuf dan “pasukan perang” mereka masing-masing telah mengakibatkan kehancuran paling tragis bagi sebuah kota kecil di Bosnia tengah, demikian menurut hasil analisis para insinyur internasional. Merestrukturisasi ulang realitas kota yang terbelah dan luluh lantak – di mana sebagian besar penduduk tinggal di balik garis demarkasi – merupakan misi paling sulit yang nyaris tidak terjangkau oleh para teknisi yang berdatangan dengan membawa bantuan dan material.

Studi kasus ini akan membahas bagaimana dua kelompok “orang luar” masuk ke Gornji Vakuf/Uskoplje (sebutan lama kota itu sebelum pecah perang saudara) untuk menciptakan sebuah proses dinamik di mana pihak-pihak yang telah menebar kehancuran dapat bersama membangun kembali – sesuatu yang lebih dari sekadar bangunan fisik – melalui sebuah proses rekonstruksi sosial. Kota Gornji Vakuf tetap terbelah menjadi dua partai politik etno-nasional (ini pelanggaran terhadap Kesepakatan Dayton) yang sama-sama memperkukuh kekuasaan mereka lewat gerakan separatis itu. Namun, keluarga-keluarga dan para pemuka masyarakat sipil dari kedua pihak bertikai tetap berhubungan satu sama lain secara terbuka dan penuh damai, sebuah kenyataan yang menunjukkan keterbatasan metode-metode mediasi formal serta solusi politis internasional.

Program Rehabilitasi Kotapraja

Pada awal 1995, U.S. Agency for International Development (USAID) mengawali sebuah eksperimen untuk memperluas peranan ornop yang bekerja di bidang pemulihan

pasca bencana alam. Tujuan utamanya adalah membangun ulang fasilitas-fasilitas yang dapat digunakan oleh semua kelompok etnis di kota-kota yang secara politis terpecah itu, sembari mendorong para politisi lokal agar mau menaati undang-undang baru Federasi Bosnia Herzegovina yang disusun melalui suatu pakta yang ditengahi oleh pemerintah AS. Rencana kerja ini berisi instruksi bagi ornop-ornop itu untuk melakukan negosiasi-negosiasi dengan para politisi lokal supaya pihak-pihak tersebut menyetujui pemakaian bersama fasilitas-fasilitas yang disebut di atas, meskipun para pemimpin mereka di tingkat nasional menolak ide tersebut. Pada saat itu, USAID sendiri memperkirakan para politisi Bosnia yang bersikukuh melakukan gerakan separatisme itu akan mudah dipengaruhi. Namun, pada kenyataannya para politisi lokal itu bersedia bekerja sama dengan kelompok-kelompok lawan politiknya, masing-masing setuju untuk menghormati batas yurisdiksi masing-masing sambil melakukan apa yang disebut “tukar-menukar Balkan” (pihak-pihak yang bermusuhan melakukan kegiatan perdagangan di masa perang secara sembunyi-sembunyi dari pengamat internasional).

Di kota Gornji Vakuf/Uskoplje, kedua “walikota” yang menguasai masing-masing belahan kota itu tidak mengizinkan petugas dari sebuah lembaga kemanusiaan yang dikontrak USAID (*United Methodist Committee for Relief* atau UMCOR) untuk mendistribusikan bantuan selama empat bulan, sementara penduduk kota itu melihat di halaman gudang-gudang yang disewa UMCOR tertimbun semen dan pasir impor untuk membangun kembali rumah-rumah mereka yang rata dengan tanah. Para penduduk kota melihat kenyataan bahwa lembaga-lembaga kemanusiaan dan donor-donor internasional ternyata mudah juga dimanipulasi, seperti mereka sendiri yang begitu mudahnya dimanipulasi oleh para politisi yang memaksa mereka saling membunuh. Kedua “walikota” Gornji Vakuf/Uskoplje itu terus saja menolak tawaran dana USAID sebesar dua juta dolar Amerika untuk membangun ulang rumah-rumah, gedung-gedung sekolah, dan berbagai infrastruktur yang rusak, sejauh tawaran itu harus disertai oleh kerjasama kedua kelompok etnis yang berperang. USAID gagal mengajak donor-donor lain yang bekerja di Gornji Vakuf/Uskoplje untuk mengikuti “embargo” yang dilancarkannya terhadap masyarakat setempat. USAID kesulitan untuk memahami bahwa antara maksud politis dan tujuan sosial yang terkandung di dalam proyek rekonsiliasinya itu saling bertentangan. Secara institusional memang sangat tidak mudah mencari metodologi baru demi mencapai kedua tujuan tersebut di tengah-tengah masyarakat yang secara nyata-nyata sudah hancur lebur.

Mulai Dengan Yang Langsung Berkepentingan

Pada bulan Agustus 1995, penulis, yang ketika itu bekerja untuk UMCOR, tiba di Gornji Vakuf/Uskoplje untuk menguji kelayakan proyek dan mencari cara-cara

mengimplementasikan proyek dengan tujuan ganda ini. Penilaian terhadap masyarakat setempat yang melahirkan proyek tersebut belum berhasil mengungkap berbagai isu kompleks yang dihadapi oleh para anggota masyarakat yang terpecah belah itu, manakala yang bersangkutan saling mengintip satu sama lain dari balik garis demarkasi. Penilaian itu juga belum memberikan pemahaman mengenai kemampuan terpendam milik penduduk untuk mencari jalan dalam membantu UMCOR mewujudkan sasaran ganda yang digariskan oleh USAID. Pendeknya, para penduduk kota itu telah diabaikan, sementara para politisi yang bergentayangan di sana malah sudah diberdayakan oleh USAID untuk mengidentifikasi apa kebutuhan mereka sesuai perang saudara. Sebenarnya penduduk kota itu mempunyai banyak ide, dan bukannya takut menempuh risiko. Tapi, sayang, tidak satu pun orang asing yang datang ke sana pernah bertanya apakah – dan dalam keadaan apa – mereka ingin pulang kembali ke rumah masing-masing atau membangun kembali.

Mereka yang sekian lama diperintah oleh wakil-wakil kepercayaan mereka untuk membunuh – atau dibunuh oleh – tetangganya (dan benar-benar telah melakukannya karena takut kedahuluhan dibunuh jika tidak melakukannya) para warga sipil Gornji Vakuf/Uskoplje sangat sulit mempercayai perintah atau petunjuk orang-orang di sekitar mereka. Mereka berhasil bertahan hidup selama dua musim dingin (di pegunungan tinggi) tanpa aliran listrik atau pemanas. Mereka bisa lolos dari bidikan gerombolan penembak jitu ketika keluar dari terowongan perlindungan untuk mencari makanan dan air. Dan mereka bisa lolos dari ranjau-ranjau yang disebar di seluruh penjuru kota secara acak tanpa peduli pihak mana yang akan terkena, pada saat mereka berusaha memenuhi kebutuhan, misalnya, bantuan medis. Ketika pertempuran dan aksi penghancuran akhirnya dihentikan oleh sebaris tank bercat putih dari PBB yang berjajar di jalan raya di pusat kota – yang telah memisahkan penduduk kota itu sesuai kesepakatan yang ditandatangani politisi-politisi nasional mereka – akhirnya para penduduk jugalah (bukannya orang-orang asing yang membawa uang dan membawa sekian banyak kemewahan dan kenyamanan bagi diri mereka sendiri) yang bisa merenungkan apa yang telah mereka perbuat satu sama lain, berusaha memahami pengalaman itu dalam konteks sejarah hidup mereka, dan mencoba menggambarkan masa depan macam apa yang akan dihadapi masyarakatnya.

Hanya orang-orang yang telah berubah dari “tetangga” menjadi “musuh bebuyutan” yang dapat membangun mekanisme-mekanisme yang dibutuhkan untuk menata ulang kehidupannya menuju masa depan yang penuh kedamaian. Mereka butuh dukungan, bukan arahan, dari pihak luar yang netral. Penduduk Gornji Vakuf/Uskoplje sangat sebal pada orang-orang asing yang membawa uang dan memamerkan kemewahan, yang banyak mengobral nasihat tentang cara-cara memulihkan diri dari sebuah situasi yang mereka sendiri tidak pernah menghayatinya.

Untuk mengadakan survei awal mengenai sikap masyarakat dan menguji kelayakan proses rekonstruksi masyarakat dengan melibatkan kedua kelompok etnis itu dibutuhkan sebuah tim yang harus mendatangi orang-orang yang lolos dari kematian, baik yang muda maupun tua, di manapun mereka berada, dan tim itu harus mendengarkan apa saja yang mereka bicarakan. Selama tiga bulan, sebelum mulai mengidentifikasi program-program apa yang dapat dilakukan di sana, penulis dan staf UMCOR bersama sebuah organisasi pemulihan perdamaian lokal, kantor PBB, dan para relawan, melakukan survei dengan metodologi yang benar-benar unik: melalui kunjungan informal, lewat pertandingan-pertandingan biliard, lewat acara makan bersama, membantu penduduk membelah kayu bakar, dan cara lain yang melibatkan penduduk di kedua sisi kota terbelah itu.

Mewujudkan Kredibilitas dan Menjalin Kemitraan

Selama tiga bulan itu, pada saat kedua “walikota” Gornji Vakof/Uskoplje melarang semua kegiatan kemanusiaan yang melibatkan kerjasama antar kelompok etnis, para staf ornop dan organisasi internasional berusaha keras mengupayakan hal-hal berikut:

- membuka pintu dan pikiran penduduk kota;
- mempelajari sejarah wilayah itu dan persepsi masyarakatnya;
- berbagi informasi dengan penduduk di sepanjang garis perbatasan yang tidak memungkinkan masing-masing pihak berkomunikasi satu sama lain;
- menaksir kebutuhan dan kapasitas;
- menyediakan informasi tentang sistem bantuan kemanusiaan internasional dan pihak-pihak yang bermain di dalamnya; dan, yang lebih penting,
- membangun kredibilitas para tokoh asing yang memiliki visi bekerja membangun perdamaian masyarakat, yang membutuhkan kepercayaan dari semua pihak terkait.

Pihak-pihak yang pernah terlibat konflik perlu mengenal sosok orang asing yang berusaha menolong mereka; membangun hubungan antar pribadi di arena pasca-konflik itu membutuhkan usaha keras di luar tanggung jawab proyek.

Setelah dua bulan melakukan pertemuan dengan perorangan maupun keluarga korban perang, para staf ornop dan lembaga internasional yang saling bertukar informasi sambil tetap menaati kaidah-kaidah kerahasiaan, sepakat untuk melaksanakan ide mengadakan pertemuan publik lintas etnis yang lokasinya ditentukan oleh para pemuka masyarakat itu sendiri. Para penduduk kota diharamkan melanggar garis demarkasi, karena itu satu-satunya lokasi ideal adalah sebuah puing bangunan di tengah-tengah garis pemisah di pusat kota. (Ironisnya, di titik itu pula perang panjang yang menyengsarakan itu dimulai lewat letupan tembakan pertama).

Meskipun staf UMCOR berharap dari kontak itu dapat dihasilkan ide-ide untuk mengadakan kerjasama lintas kelompok etnis, pertemuan itu sendiri dilaksanakan dengan bebas sehingga setiap pihak tidak merasa tertekan untuk mengambil suatu keputusan, dan apa pun yang akan dibicarakan oleh peserta akan didengar dan dihargai. Staf ornop telah mempersiapkan naskah terjemahan dari instruksi program USAID ke dalam bahasa daerah setempat.

Pertemuan itu dimulai dengan peluk haru dan ledakan tangis penuh bahagia. Suasana pertemuan itu diwarnai oleh emosi kerinduan terhadap tetangga-tetangga yang lama terpisahkan, termasuk orang-orang yang mereka ketahui telah membunuh keluarga mereka. Para penduduk kota itu kemudian menyarankan agar UMCOR lebih memusatkan upaya untuk membantu masyarakat dan tidak bermain-main dengan politik. Orang-orang tadi setuju untuk terus bertemu lagi, saling berdiskusi, dan berganti-ganti lokasi pertemuan, asalkan pertemuan itu secara resmi difasilitasi oleh UMCOR. Staf UMCOR menyatakan komitmennya untuk melakukan apa saja yang harus ditempuh demi meneruskan dan menyalurkan informasi yang terkumpul ke tingkat yang lebih tinggi agar mereka dapat memprogram ulang investasi yang ditujukan bagi masyarakat korban provokasi politik ini. Staf UMCOR mempersilahkan kedua "walikota" Gornji Vakuf/Uskoplje mengirimkan wakilnya untuk menggali informasi sendiri, dengan demikian mereka bisa mewakili konstituennya dengan lebih baik. Keterbukaan yang tidak terduga-duga ini menciptakan hubungan yang sangat produktif, manakala secara tidak terduga kedua tokoh "walikota" itu meminta UMCOR memberikan pelatihan tentang pemerintahan kotapraja.

Strategi Masyarakat

Dalam tempo sebulan (sementara pada saat yang sama di tempat lain draf kesepakatan Dayton digodog untuk menghimpun kekuatan-kekuatan politik baru di seluruh Bosnia) kelompok kerjasama antar etnis di Gornji Vakuf/Uskoplje yang sedang tumbuh semangatnya sepakat membangun sebuah pusat kegiatan remaja yang dimaksudkan untuk menjauhkan anak-anak dari kekerasan jalanan dan ranjau-ranjau yang ditanam di segenap penjuru kota, sekaligus memberikan ruang bagi mereka untuk membebaskan diri dari pengaruh politik kedua "walikota" yang memaksa mereka masuk ke sekolah-sekolah khusus sesuai asal etnis mereka. Para relawan PBB dari Wina, dalam kondisi keuangan yang sangat minim, memberi pelatihan metode pengajaran non-kekerasan kepada staf lokal. Anak-anak penduduk setempat dipersilakan memilih sendiri kursus-kursus yang mereka inginkan, dan anak-anak itu harus menunjukkan surat bukti izin orangtua mereka untuk menjalani kursus itu. Kebanyakan anak-anak itu memilih kursus komputer, fotografi, kesenian, bahasa Inggris, kursus tarian, dan topik-topik lainnya, yang kemudian ditindaklanjuti para

relawan PBB dari Wina itu dengan merekrut relawan-relawan internasional yang memiliki keterampilan yang menguasai bahasa setempat. Dalam kemitraan itu, UMCOR mendanai kebutuhan “perangkat keras” dari proyek tersebut. Sementara itu, USAID mengubah arah programnya dan menanamkan investasi yang besar dalam program mono-etnis untuk merestrukturisasi pemukiman dan sekolah, yang terang-terangan bertentangan dengan upaya rekonsiliasi multi-etnis yang mereka canangkan sendiri tahun sebelumnya – dan masih mereka lanjutkan hingga saat itu juga.

UMCOR tetap melaksanakan kedua proyek di atas, dan hal itu menyiratkan kesan “tidak tulus” yang ditangkap oleh tokoh-tokoh “walikota” dan penduduk setempat. Sebenarnya UMCOR itu singkatan dari apa? Apa sesungguhnya strategi program dominan mereka? Hanya terjemahan lengkap tentang kesaksian dari Kongres AS yang bisa menjelaskan pergeseran orientasi di pihak USAID itu, yang pejabat-pejabatnya berdatangan ke Gornji Vakuf/Uskoplje untuk berbicara langsung dengan penduduk lokal. USAID sengaja mengubah beberapa “proyek mikro lintas etnis” untuk mendukung “rencana pemulangan mono-etnis” yang baru. Masyarakat Gornji Vakuf/Uskoplje akhirnya berkomentar, “Kami tidak sudi anak-anak kami dijadikan eksperimen Federasi, mereka sudah cukup menderita.” Maka, penduduk kota bekerja sama secara intensif dengan staf UMCOR untuk memutuskan (dalam kerangka politik AS) apakah mereka akan tetap memanfaatkan dana program USAID atau tidak. Dan kemudian, mereka akan memutuskan juga untuk apa dana itu digunakan. Seluruh penduduk itu masih terus bekerja sama dengan organisasi-organisasi internasional dan para relawan PBB dari Wina yang semakin menajak reputasinya, ketika program-program yang bersifat gabungan antar etnis terus dijalankan.

Organisasi Masyarakat

Pusat Kegiatan Remaja Gornji Vakuf/Uskoplje dirancang sebagai sebuah produk pemrograman dan manajemen yang dikelola oleh penduduk lokal, yang pembentukannya benar-benar berdasar aspirasi mereka ke arah itu, dan perkembangannya sesuai dengan tingkat kemampuan mereka sendiri. Sebelumnya tidak pernah dibuat target tertentu, tidak ada kriteria belajar-mengajar tertentu bagi para guru dan murid. Program-programnya, berikut perbaikan bangunan serta desain interior pusat kegiatan remaja itu, benar-benar dikerjakan oleh masyarakat kota – dengan menggunakan keahlian dan ide-ide mereka sendiri – dan sepenuhnya lepas dari campur tangan para insinyur asing dan pakar pemulihan perdamaian yang sudah berpengalaman.

Dukungan teknis untuk pusat remaja itu (kamera, bahan-bahan cuci-cetak film, komputer, dan sebagainya) diupayakan secara gabungan dan bertahap, dan pada saat masyarakat kota telah mampu mengelolanya, dibuat proposal-proposal tambahan

antara staf PBB dari Wina dan masyarakat lokal untuk pengadaan materi atau dukungan teknis lainnya. Pusat Kegiatan Remaja itu berhasil dikembangkan dan beberapa bagian kota Gornji Vakuf/Uskoplje telah berubah menjadi Pusat Kebudayaan. Orang-orang dewasa dari kedua kelompok etnis bergabung dan menghadiri beberapa acara dan hiburan yang diadakan pada malam hari, sembari tetap menjalankan beberapa proyek mono-etnis lainnya.

Sementara itu, pada proyek "rekonsiliasi" yang lain, UMCOR yang didukung oleh dana memadai mulai merintis program antar etnis bagi kaum perempuan dengan mengucurkan dana "perkenalan" 10.000 dolar Amerika untuk pengadaan alat-alat merajut, begitu kelompok-kelompok pengrajin rajut itu terbentuk. Perempuan-perempuan Katolik dan Muslim yang kesemuanya memiliki pengalaman berbisnis kerajinan rajutan, belum mengorganisasikan diri mereka, juga belum tahu bagaimana cara kerja kelompok itu nantinya, dan bahkan tidak tahu persis akan mereka gunakan untuk apa pemasukan uang dari hasil kerajinan mereka (mereka bahkan tidak yakin akankah mampu menangani program itu bersama-sama). Kucuran dana yang mereka cairkan dengan cepat malah menyebabkan pertikaian kelompok selama tiga bulan, setelah itu UMCOR menyatakan kepada staf PBB dari Wina untuk menyelesaikan konflik itu – namun kentara sekali setelah itu kegagalan UMCOR dalam program "rekonsiliasi" tersebut. Akhirnya, disusunlah rencana bisnis oleh sebuah ornop lokal, dan kemudian strategi yang melibatkan kaum perempuan Gornji Vakuf/Uskoplje berhasil menggandeng kelompok-kelompok lain dalam forum-forum yang membahas berbagai isu yang lebih luas, dengan tujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat pada era pasca konflik.

Membangun Keberlangsungan

Dua tahun sesudah itu UMCOR menghabiskan sisa-sisa anggaran proyeknya dan menyatakan keluar dari kancah Gornji Vakuf/Uskoplje ketika donor-donor utamanya kehilangan minat pada usaha rehabilitasi skala besar bagi masyarakat yang tetap terpecah-belah secara politis itu. Menurut data terakhir, 14 rumah belum selesai dibangun kembali, hanya dinding luar gedung perpustakaan pusat yang selesai diperbaiki, dan sebuah bangunan apartemen empat lantai yang sebagian selesai diperbaiki gagal dihuni karena kegagalan negosiasi politik. Manajemen ornop lokal yang berbasis di Sarajevo kemudian mencari dana untuk proyek baru mereka di Republik Srpska, yang terbukti lebih mudah dilakukan ketimbang meneruskan proyek mereka menangani isu-isu politis yang pelik dari sebuah masyarakat yang terpecah belah di Bosnia. Ornop itu memerintahkan seluruh stafnya untuk meninggalkan Gornji Vakuf/Uskoplje untuk pindah ke proyek baru.

Para staf ornop yang berasal dari Bosnia, berbekal pengalaman bermitra dengan organisasi-organisasi internasional yang masih dapat diandalkan, dengan kemauan sendiri telah menjadi relawan atau pekerja lokal bagi program-program rekonsiliasi yang dikelola masyarakat kota itu. Manajemen PBB dari Wina secara bertahap melimpahkan tugas-tugas penulisan proposal atau permohonan dana, surat-menyurat dengan pihak donor, penyusunan laporan keuangan, dan segala detail manajemen program antar-etnis tersebut. Staf PBB dari Wina berhasil menyelesaikan pembangunan ulang 14 rumah yang rusak melalui program pembangunan antar-etnis yang melibatkan donor dan rekanan mereka sendiri.

Secara perlahan, sesuai isi kesepakatan dengan para anggota masyarakat, kantor PBB Wina mengurangi jumlah staf relawan internasionalnya (yang telah diserap ke dalam sebuah program dari organisasi sejenis UNDP) dan pada akhirnya masyarakat kota Gornji Vakuf/Uskoplje sepenuhnya mandiri mengendalikan proyek tersebut. Dengan demikian, setiap program yang dilaksanakan masyarakat di sana telah terdaftar sebagai ornop yang resmi di Bosnia, dan program-program itu berhasil menjalin hubungan satu sama lain sebagai sebuah “keluarga besar” organisasi masyarakat madani dan berhasil melanjutkan kegiatannya di antara masyarakat pejuang perdamaian global.

Beberapa Pelajaran

- Gunakanlah program-program partisipatoris di semua sektor dalam upaya rehabilitasi dan rekonsiliasi pasca-konflik. Berdayakanlah para pemuka masyarakat yang memiliki semangat sosial, bukan pemuka-pemuka politik ultra nasionalis. Badan-badan internasional dan ornop yang bekerja melalui jalur (politis) pemerintah resmi untuk mendesain program dan menggalang investasi cenderung memperkuat perpecahan dan ketergantungan masyarakat yang sengaja diciptakan oleh para politisi itu di masa perang. Organisasi-organisasi yang bekerja langsung dengan masyarakat dan kaum profesional (misalnya para dokter) untuk mengkaji kebutuhan masyarakat dan membidik peserta potensial bagi program mereka, memiliki kemampuan lebih besar untuk menyatukan kelompok-kelompok etnis yang tercerai-berai, atau menjalin hubungan yang baik dan efektif dengan kelompok-kelompok minoritas. Badan-badan seperti itu mampu memperkuat hubungan demokratis dan multietnis di Bosnia lewat upaya pembangunan masyarakat bersama para peserta yang mereka berdayakan.
- Berdayakan para pemuka masyarakat agar dapat menciptakan solusi mereka sendiri. Satu-satunya cara mencegah munculnya kembali konflik antar etnis adalah mendukung para pemimpin lokal maupun nasional untuk membentuk lembaga-

lembaga baru yang merefleksikan nilai-nilai dan kapasitas kultural mereka dengan basis demokrasi yang kuat. Dengan dilandasi semangat ini, akan lebih mudah bekerja di luar pengaruh partai politik, lewat kemitraan yang transparan dengan masyarakat. Kasus “pembersihan etnis” dan pengusiran massal dalam konflik Bosnia serta program-program pemilu awal sesudahnya, telah semakin memperkuat posisi kaum separatis nasionalis. Pihak-pihak luar yang berkecimpung dalam persoalan ini harus menyadari bahwa setiap masyarakat memiliki pemimpin sendiri, yang mutlak perlu dilibatkan dalam mendesain dan mengimplementasikan program rekonstruksi berkelanjutan atau program rekonsiliasi, demi menumpas separatisme yang kian meruyak di Bosnia.

- Bantulah seluruh lapisan masyarakat untuk memperbaiki kondisi kehidupan mereka. Membantu kaum minoritas etnis atau pengungsi saja hanya akan memperparah ketegangan penduduk yang berusaha setengah mati mempertahankan keutuhan wilayah mereka. Kunci utama menuju Bosnia yang penuh damai adalah membangun ulang kehidupan masyarakat yang mengutamakan hidup saling berdampingan dengan kelompok lain di dalam wilayah yang stabil. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa para pengungsi dan orang-orang yang kehilangan tempat tinggal itu pada akhirnya akan kembali ke dalam komunitasnya masing-masing, setelah kondisi dasar yang mereka perlukan, misalnya keamanan, lapangan kerja, dan sarana pendidikan, sudah ada. Hanya menyediakan bahan bangunan atau mengutamakan bantuan bagi salah satu kelompok etnis saja tidak akan membantu seluruh masyarakat, bahkan sebaliknya akan semakin memecah-belah mereka.
- Sebisa mungkin, salurkanlah sumber-sumber bantuan kemanusiaan lewat jalur sektor swasta, dengan dilandasi strategi untuk mengintegrasikan penggunaan, pengelolaan, dan kepemilikan sumber daya yang ada. Membina investasi dalam bentuk usaha-usaha swasta skala kecil telah menciptakan hubungan multi-etnis yang akan menjadi sumber kekuatan “mandiri” yang kelak akan mempengaruhi perpolitikan pasca-konflik di Bosnia. Mesin-mesin pencetak ubin, perkakas tangan bagi para perajin, alat-alat produksi pakaian, alat-alat reparasi perabotan, alat-alat peternakan kecil dan bisnis pertanian, serta upaya rekonstruksi infrastruktur lintas batas di Bosnia telah berhasil menyatukan masyarakat di mana kembalinya kelompok etnis minoritas belum sepenuhnya terwujud (meski pada tahun 2000 jumlah mereka yang kembali mulai meningkat). Pendekatan ke arah kemandirian ekonomi berkelanjutan ini cenderung diabaikan ketika dana dari luar didistribusikan lewat program-program kontrak di perusahaan-perusahaan atau agen di Bosnia, yang terbukti kurang efektif dengan komposisi pegawainya yang berdasarkan afiliasi etnis. Lembaga mana pun yang berkecimpung dalam upaya rekonstruksi

di Bosnia harus memperhatikan masalah akuntabilitas – yakni menjamin dana yang cair dibelanjakan sesuai dengan tujuannya semula.

- Kurangilah komersialisasi dan simbol-simbol komunitas internasional di tingkat lokal. Upaya pembangunan kembali masyarakat dan demokratisasi menghendaki kampanye dan pengiklanan yang berbeda dibandingkan dengan upaya darurat jangka pendek untuk memulihkan keadaan. Simbol-simbol organisasi internasional yang begitu mencolok di pedesaan Bosnia sangat tidak disukai dan sama sekali tidak mendukung tujuan untuk menggalang partisipasi dan rasa memiliki dari masyarakat setempat, yang merupakan elemen utama usaha membangun kembali suatu masyarakat.
- Logo-logo organisasi harus dikurangi karena di masa lalu logo-logo dan lambang-lambang partai politik atau kelompok itulah yang mengobarkan kekerasan di wilayah konflik. Ketika propaganda kaum separatis nasionalis masih gencar membombardir masyarakat dengan sentimen-sentimen perpecahan sedangkan hukum yang melindungi keselamatan kaum minoritas tidak memperoleh dukungan politik, iklan-iklan yang dilancarkan oleh para pemain asing akan mempertegas kehadiran pihak luar, sekaligus ketergantungan pada mereka, lebih dari lima tahun setelah kesepakatan damai multilateral ditandatangani. Sesungguhnya iklan-iklan sejenis malah mengecilkkan niat baik dari program-program itu, yakni membantu keluarga-keluarga dan komunitas yang ada membangun kembali diri mereka. Iklan itu juga membatasi ruang bagi pesan-pesan yang diilhami semangat kebersamaan yang mendorong semua pihak untuk akur kembali saat mereka berada di ambang perpecahan sosial yang nyaris melembaga.
- Ciptakanlah strategi donor yang konsisten disertai seperangkat prinsip koordinasi yang praktis untuk melaksanakannya. Hanya strategi rehabilitasi pasca-konflik yang konsisten untuk masyarakat Bosnia yang dapat mencegah munculnya kekacauan dan konflik baru di kalangan penduduk, para pekerja ornop, dan pejabat setempat yang mencoba menaati syarat-syarat yang diajukan para donor. Di kota Gornji Vakuf/Uskoplje, para donor dari Eropa tidak mempersyaratkan pembangunan apartemen antar etnis atau pemukiman sejenis, demikian pula pemerintah AS, mereka tidak mempersyaratkan pembangunan sekolah atau fasilitas multi-etnis lainnya. Namun, salah satu proyek yang didanai USAID menuntut bukti-bukti adanya “nilai rekonsiliasi multi-etnis” dan kepemilikan apartemen sebelum para donor setuju mendanai aktivitas mereka. Akibatnya, satu-satunya program yang bersifat multi-etnis itu memiliki dampak politik yang amat minimal, sedangkan proyek lain yang sasarannya hanya merekonstruksi bangunan tanpa syarat-syarat rekonsiliasi terhadap para politisi bisa berjalan dengan lancar. Telah banyak waktu dan berbagai sumber daya signifikan dari masyarakat yang terbuang selama lima

tahun silam, demi menuruti persyaratan-persyaratan pihak donor yang tidak cocok dan tidak konsisten.

- Perkuatlah sektor publik — terutama di tingkat wilayah — agar mereka dapat menjalin kemitraan dengan masyarakat madani. Melatih pemimpin-pemimpin baru dari kelompok masyarakat madani memang bisa dianggap mengancam para pejabat baru pemerintah Bosnia yang sering tidak memiliki keterampilan dan bekal latihan untuk melaksanakan tugasnya. Dalam hal ini, wilayah lokal merupakan sasaran program pelatihan yang penting sebab pemerintah di tingkat ini mengatur berbagai bidang penting, misalnya: pendidikan regional, aktivitas kultural, peruntukan tanah, dan berbagai kebijakan lain yang sifatnya integral bagi upaya rekonstruksi dan rekonsiliasi masyarakat Bosnia. Kantor-kantor dinas wilayah di Bosnia merupakan penahan paling utama yang mampu meredam benturan antara konstituen yang berorientasi masyarakat akar rumput (yang sikapnya cenderung akomodatif) dan politisi nasional yang mengalami banyak hambatan untuk bekerja sama. Membangun kemitraan strategis antara sektor publik dan sektor swasta multi-etnis juga dapat meningkatkan kualitas rekonstruksi masyarakat dan proses demokratisasi, ketimbang sekedar memberi dukungan sumber daya atau bantuan teknis kepada sektor publik. Memperkenalkan insentif bagi peningkatan manajemen publik di tengah-tengah kecenderungan politik “pilih kasih” juga dapat ikut membangun pemerintah yang damai dan demokratis bagi masyarakat Bosnia.

Kesimpulan

Sejak disahkannya Kesepakatan Dayton pada 1995, masyarakat sipil Bosnia telah membuktikan bahwa separatisme etnis merupakan prasyarat perdamaian yang tidak diakui. Sektor-sektor swasta Bosnia banyak memetik manfaat dari hubungan kerjasama multi-etnis, hal yang sangat sulit dicapai oleh partai-partai politik nasional. Pada kuartal pertama tahun 2000, jumlah kaum minoritas yang kembali ke kampung halaman melonjak empat kali lipat dibanding periode yang sama pada 1999, yang angkanya tidak jauh berbeda dari tahun 1998. Bahkan di daerah-daerah “ekstrem” di Republik Srpska juga terjadi peningkatan jumlah warga yang bertekad membangun kembali dengan semangat hidup berdampingan dengan kelompok lain.

Pada saat masyarakat Bosnia mulai memperoleh kekuatan ekonomi untuk menghidupi dan melindungi keluarga mereka, minat untuk berperan serta dalam proses-proses demokrasi semakin meningkat pula. Karena itu, usaha-usaha restrukturisasi perekonomian pada skala besar untuk Bosnia — yang mengedepankan tema sentral privatisasi — memegang peran penting dalam pembangunan demokrasi. Pendek kata, peran serta kelompok-kelompok etnis Bosnia, Serbia, dan Kroasia dalam

mengupayakan strategi kesalingtergantungan yang damai dan produktif telah memunculkan sinyal-sinyal kuat kepada para donor untuk mengupayakan terwujudnya proses-proses pemilu yang baru, meningkatkan sistem pemerintahan baru, dan membuka peluang-peluang investasi di bidang ekonomi melalui strategi multi-etnis yang berkesinambungan. Dengan investasi sektor publik yang secara giat ditata ulang, Bosnia bisa menjadi salah satu anggota dunia internasional yang demokratis yang terbebas dari luka-luka sebagai akibat dari perang saudara.

Pustaka

- Aziz, Abdul, dan David D. Arnold. 1996. *Decentralized Governance in Asian Countries*. New Delhi: Sage Publications India.
- Ashkenasi, Abraham. 1988. "Communal Policy, Conflict Management, and International Relations". *Jerusalem Journal of International Relations*. Vol. 10, No. 2. Hal. 109-127.
- Ball, Nicole. "Community-Level Peace Building: Lessons From the South African Peace Committees". Makalah yang ditulis untuk Konferensi USAID, "Promoting Democracy, Human Rights, and Reintegration in Post-Conflict Societies", Washington, DC. 30-31 Oktober 1997.
- Benvenisti, Meron S. 1995. *Intimate Enemies: Jews and Arabs in a Shared Land*. Berkeley: University of California Press.
- Benvenisti, Meron S. 1986. *Conflicts and Contradictions*. New York: Villard Books.
- Boal, Frederick. 1994. "Belfast: A City on Edge". Dalam *Europe's Cities in the Late Twentieth Century*. Hugh Clout, red. Amsterdam: Royal Dutch Geographical Society.
- Bollens, Scott A. 2000. *On Narrow Ground: Urban Policy and Conflict in Jerusalem and Belfast*. Ithaca: State University of New York Press.
- Bollens, Scott A. 1999. *Urban Peace-Building in Divided Societies: Belfast and Johannesburg*. Boulder: Westview Press.
- Burton, John. 1997. *Violence Explained: The Sources of Conflict, Violence, and Crime and their Prevention*. Manchester: Manchester University Press.
- Diamond, Larry. 1996. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- Fitzduff, Mari. 1993. *Approaches to Community Relations Work*. Edisi ke-3. Belfast: Northern Ireland Community Relations Council.
- Frazer, Hugh dan Mari Fitzduff. 1994. *Improving Community Relations*. Edisi ke-3. Belfast: Northern Ireland Community Relations Council.
- Gastrow, Peter. 1995. *Bargaining For Peace: South Africa and the National Peace Accord*. Washington, DC: U.S. Institute of Peace.
- Gauteng Provincial Government. 1995. *Progress Report: Implementation of Housing Investment Plan, Hostels Redevelopment Programme, Flashpoints and RDP*.
- Ghai, Yash P., red. 2000. *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jerusalem Municipality. 1994. *East Jerusalem: Conflicts and Dilemmas – Urban Coping*.

- Kaminker, Sarah. 1995. "East Jerusalem: A Case Study in Political Planning". *Palestine-Israel Journal*. Vol. 2. Hal. 59-66.
- Krishnarayan, V. dan H. Thomas. 1993. *Ethnic Minorities and the Planning System*. London: Royal Town Planning Institute.
- Krystall, Nathan. 1994. *Urgent Issues of Palestinian Residency in Jerusalem*. Jerusalem: Alternative Information Center.
- Lederach, John Paul. 1994. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Tokyo: United Nations University.
- Loughlin, John. 1992. "Administering Policy in Northern Ireland". Dalam *Northern Ireland: Politics and Constitution*. Brigid Hadfield, red. Buckingham: Open University Press. Hal. 60-75.
- Mabin, Alan. 1992. "Comprehensive Segregation: The Origins of the Group Areas Act and its Planning Apparatus". *Journal of Southern African Studies*. Vol. 18. No. 2. Hal. 405-429.
- McCoy, Martha L. dan Robert F. Sherman. "Bridging the Divides of Race and Ethnicity". *National Civic Review*. Vol. 83. No. 2. Hal. 111-119.
- Musterd, Sako dan Wim Ostendorf. 1998. *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. London: Routledge.
- Natsios, Andrew. 1997. "An NGO Perspective". Dalam *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, I. William Zartman dan J. Lewis Rasmussen, red. Washington, DC: U.S. Institute of Peace.
- Palestinian Central Bureau of Statistics. 1998. *Palestinian Population, Housing and Establishment Census – 1997*.
- Parnell, Susan dan Alan Mabin. 1995. "Rethinking Urban South Africa". *Journal of Southern African Studies*. Vol. 21. No. 1. Hal. 39-61.
- Peace Now. 1997. *Settlement Watch—Report No. 9*. <http://www.peace-now.org>.
- Romann, Michael dan Alex Weingrod. 1991. *Living Together Separately: Arabs and Jews in Contemporary Jerusalem*. Princeton: Princeton University Press.
- Sandercock, Leonie. 1998. *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. Chichester, U.K.: John Wiley & Sons Ltd.
- Shepherd, Naomi. 1988. *Teddy Kollek, Mayor of Jerusalem*. New York: Harper & Row.
- Sisk, Timothy D.. 1994. "South Africa's National Peace Accord". *Peace and Change*. Vol. 19. No. 1. Hal. 50-70.
- Smith, David J. dan David Chambers. 1989. *Equality and Inequality in Northern Ireland 4: Public Housing*. London: Policy Studies Institute.

- Turok, Ben. 1993. "South Africa's Skyscraper Economy: Growth or Development?" Dalam *Hidden Faces – Environment, Development, Justice: South Africa and the Global Context*, David Hallows, red. Scottsville, South Africa: Earthlife. Hal. 237-246.
- United Nations. 1996. *The Istanbul Declaration on Human Settlements*. Teks yang belum diedit. Juni 15. Konferensi PBB mengenai Pemukiman Manusia (Habitat II). Istanbul. Juni 3-14.
- United Nations. 1996. *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities*. New York: United Nations.
- United Nations Population Fund. 1996. Laporan mengenai urbanisasi yang dilakukan untuk konferensi Habitat II. <http://www.undp.org/un/habitat> .
- United States Institute of Peace. 1996. "Rebuilding Communities Devastated by War". *Peace Watch*. Vol. II. No. 6. Hal. 1, 8-9.
- Wills, T.M. 1988. "The Segregated City". Dalam *Pietermaritzburg 1838-1988: A New Portrait of an African City*. J. Laband dan R.H. Haswell, red. Pietermaritzburg: University of Natal Press; Shooter & Shuter.

4. | MENINGKATKAN KUALITAS PEMILU | | YANG DEMOKRATIS |

4. MENINGKATKAN KUALITAS PEMILU YANG DEMOKRATIS

Hak untuk memilih dan meminta pertanggungjawaban para pejabat lewat mekanisme kotak suara adalah unsur penting dalam kehidupan berdemokrasi. Pemilu-pemilu lokal merupakan elemen kunci dari sebuah pemerintah demokratis yang paling dekat dengan rakyat. Pada pemilu-pemilu lokal, warga masyarakat dapat secara pribadi mengenal para calon, memberikan pengetahuan atau informasi secara langsung perihal berbagai isu terkait, dan dapat sesering mungkin berkomunikasi dengan para pejabat terpilih.

Bab ini akan menitikberatkan pembahasan mengenai *partisipasi tradisional* yang berkaitan dengan pemilu, pejabat terpilih, dan partai-partai politik. Bab 5 nanti akan memaparkan konsep yang disebut perwakilan yang meluas (*enhanced representation*) – segenap warga masyarakat langsung terlibat dalam pembuatan kebijakan berikut implementasinya. Pendekatan yang berlaku dalam kasus ini bersifat saling melengkapi; masing-masing pihak berusaha meningkatkan mutu demokrasi dan sama-sama memiliki peranan penting untuk mengatasi konflik. Di dalam bab ini akan dibahas:

- Aspek-aspek utama pemilu lokal;
- Fungsi pemilu dalam kaitannya dengan akuntabilitas, perwakilan, penyertaan (*inclusion*), dan pembentukan koalisi;
- Berbagai opsi sistem pemilu dan beberapa pertimbangan penting dalam pelaksanaan pemilu lokal;
- Keuntungan dan kerugian dari penggunaan referendum populer; dan,
- Peranan penting partai politik dalam pemilu lokal dan persaingan pemilu.

4.1 Masalah Legitimasi, Akuntabilitas, dan Kepercayaan dalam Pemilu

■ *Tidak ada satu pun alternatif yang dapat menggantikan pemilu sebagai cara melegitimasi tindakan para wakil rakyat dalam sebuah sistem politik yang demokratis.*

Fungsi utama pemilu adalah melegitimasi kewenangan publik dan memberi mandat kepada pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Kampanye-kampanye pemilu juga sangat banyak fungsinya, misalnya sebagai sarana klarifikasi berbagai isu dan kebijakan, forum pertanggungjawaban bagi calon, mengkomunikasikan informasi di antara para calon dan pemilih, dan menawarkan berbagai pilihan kepada khalayak perihal solusi bagi problem-problem yang dihadapi masyarakat.

Pemilu juga merupakan sarana penting dalam mempromosikan *akuntabilitas*. Akuntabilitas bukan semata-mata menyangkut kemampuan pemilih untuk mencopot pejabat yang gagal melaksanakan tugas yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat, namun juga mencakup peluang-peluang bagi para pejabat terpilih untuk memberikan keterangan. Seperti dijelaskan oleh John Stewart:

Mereka yang memegang jabatan publik dan mengelola uang masyarakat harus bertanggung jawab kepada pihak-pihak yang mereka wakili lewat tindakan yang ditempuhnya... [Namun] memberi keterangan saja belum cukup tanpa adanya dasar pertanggungjawaban. Untuk memberikan pertanggungjawaban diperlukan keterangan yang dapat dijadikan basis penilaian. Kedua unsur itu saling melengkapi satu sama lain.

Selain selama proses pemilu, para pejabat terpilih juga dapat dimintai pertanggungjawaban melalui pemeriksaan eksternal, pada proses-proses audit dan lewat berbagai regulasi.

Keterkaitan antara pemilu dan akuntabilitas akan menjadi jelas jika kita perhatikan berbagai masalah yang kerap timbul manakala pejabat lokal lebih banyak ditunjuk ketimbang dipilih. Di Afrika, misalnya, banyak posisi lokal tidak diisi lewat pemilihan, melainkan lewat penunjukan dari pemerintah pusat (dengan atau tanpa berkonsultasi dengan masyarakat setempat). Seperti dijelaskan oleh pakar ilmu politik dari Afrika, Dele Oluwu, ini sering diterjemahkan lewat sikap para anggota dewan kota atau daerah yang lebih memandang dirinya sebagai wakil pemerintah pusat, daripada wakil bagi warga yang mereka layani.

Isu penting yang menyangkut pemilu adalah *kepercayaan*. Para pemilih atau pemberi suara harus dapat mempercayai para pejabat terpilih agar yang

bersangkutan dapat mewujudkan janji-janji mereka selama pemilu, serta yakin bahwa pejabat-pejabat itu dapat melaksanakan tugasnya dalam praktik pemerintahan yang terbuka dan bebas korupsi. Para kandidat harus pula yakin bahwa jika mereka kalah dalam pemilu kali ini, mereka akan mendapatkan kesempatan yang sama besar untuk memenangkan pemilu berikutnya (konsep pergantian kekuasaan). Masyarakat minoritas harus juga percaya bahwa meskipun mereka tidak memperoleh kursi mayoritas di dewan, sebagai contoh, kepentingan mereka tidak akan diabaikan dan mereka tidak akan dirugikan secara sistematis karena statusnya sebagai minoritas. Segenap tokoh di dalam pemilu lokal harus percaya bahwa pelaksanaan pemilu berlangsung dengan bebas dan jujur, sehingga kehendak pemilihlah yang menjadi penentu hasil akhir.

4.2 Isu-Isu Penting Pemilu Lokal

■ *Dibanding dengan pemilu nasional, pemilu lokal dapat lebih menggairahkan dan semakin penting maknanya bagi kehidupan sehari-hari warga masyarakat.*

4.2.1 Siapa, Apa, Kapan, dan Bagaimana dalam Pemilu Lokal

- *Siapa?* Pertanyaan “siapa” dalam konteks pemilu lokal mengacu pada perbedaan tradisional di antara individu-individu yang mencalonkan diri untuk suatu jabatan, atau mereka yang memberikan suara bagi partai-partai politik yang telah mempersiapkan calon-calonnya untuk menduduki suatu jabatan (misalnya pada pemilu dengan sistem proporsional). Posisi yang diperebutkan melalui proses pemilu lokal itu sangat bervariasi, namun tokoh-tokoh pemilu lokal pada umumnya tidak banyak berubah: para kandidat yang mencalonkan diri sendiri atau bernaung di bawah partai politik; para pemilih yang mengisi kartu suara dan memasukkannya ke kotak-kotak suara; panitia pemilu yang bertugas menjaga keadilan prosedur pemilu, termasuk juga masalah-masalah keamanan dan kejujuran penghitungan suara; dan pers atau media yang melaporkan peristiwa-peristiwa kampanye serta hasilnya; para relawan partai politik dan aktor-aktor dari masyarakat madani lain; dan para pemantau pemilu baik yang resmi maupun tidak resmi.
- *Apa?* Pemilu lokal mungkin dilakukan untuk memilih pejabat yang akan menduduki forum-forum institusional. Forum-forum itu kerap diberi istilah berupa jabatan-jabatan eksekutif seperti walikota, administratur kota, *ombudsman*, hakim, petugas penegak hukum, dan sebagainya. Pemilu juga

dapat dilaksanakan untuk memilih pejabat-pejabat legislatif, misalnya anggota dewan kota, dewan distrik, komite rukun tetangga, dan sejenisnya. Pertanyaan *apa* bisa juga menyangkut pengambilan keputusan publik mengenai isu-isu spesifik, misalnya proposal untuk mengajukan pinjaman publik, yang pelaksanaannya kerap disebut referendum atau hak inisiatif.

- *Kapan?* Pemilu lokal bisa dilaksanakan bersama-sama dengan yang di tingkat nasional, propinsi atau negara bagian, dan bisa juga dilaksanakan dengan jadwal tersendiri. Isu-isu yang terkait dengan *kapan* ini mencakup penetapan periodisasi pemilu, lamanya masa jabatan, apakah pemilu itu dilakukan bertahap atau sekaligus, serta panjangnya siklus pemilu (dalam satu hari atau beberapa minggu). Pentingnya pertanyaan *kapan* pemilu dilaksanakan adalah bahwa frekuensi dan penetapan jadwal pemungutan suara dapat mempengaruhi jumlah pemilih yang datang ke bilik suara secara signifikan.
- *Bagaimana?* Tata cara pelaksanaan pemungutan suara ditentukan oleh sistem pemilu yang dipilih, namun ada aspek-aspek administratif lain yang berpengaruh. Berbagai inovasi dan isu terkini mengenai tata caranya telah memberikan berbagai alternatif bagi pemilih, apakah mereka akan memberikan suaranya lewat pos, secara *online*, dengan “antre” (berbaris di tempat umum di belakang tanda gambar kandidat atau lambang partai), atau secara rahasia (preferensi individu tidak diperlihatkan di tempat umum), serta metode referendum yang semakin populer di beberapa negara.

4.2.2 Keunggulan Pemilu Lokal

Pemilu lokal bisa memiliki berbagai keunggulan tertentu jika dibandingkan dengan pemilu nasional, termasuk di antaranya:

- *Menjadi barometer tren politik nasional.* Pemilu lokal memiliki arti penting karena peranannya bagi kehidupan demokrasi nasional yang lebih luas. Beberapa pemilu lokal terkini di Cina, Jepang, Jerman, Nigeria, dan Inggris menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu dapat dijadikan tolok ukur gejala politik nasional.
- *Menunjukkan hal-hal terpenting bagi pemilih.* Kerap isu-isu yang menyebar pada pemilu lokal langsung mempengaruhi kehidupan sehari-hari para pemilih; kadang-kadang isu lokal bahkan merupakan persoalan terpenting bagi para pemilih. Karakter persaingan antar partai dan calon beserta isu-isu yang dimunculkan dapat menjadi indikator tentang masalah yang paling dipikirkan oleh pemilih.
- *Proses demokratisasi.* Pemilu lokal dapat dijadikan batu pijakan menuju proses

demokratisasi nasional yang menyeluruh, seperti yang terjadi pada pemilu lokal di Nigeria, tahun 1998.

- *Melibatkan kaum minoritas.* Pemilu lokal bisa sangat besar manfaatnya karena memberi ruangan bagi kaum minoritas di tingkat nasional dalam kehidupan politik di arena lokal (lihat esei tentang India pada bab ini).
- *Pembangunan sistem partai nasional.* Pemilu lokal juga memiliki korelasi yang agak rumit dengan sistem kepartaian dan pembentukan sistem partai tingkat nasional. Di Nigeria, misalnya, peraturan tentang pembentukan partai pada proses pemilu lokal pada 1998 telah sangat berpengaruh pada pembentukan sistem partai nasional di negeri itu.

4.3 Pemilu Lokal di Negara-Negara yang Sedang Membangun Demokrasi

■ *Tanpa sistem pemilu lokal yang efektif, transisi menuju demokrasi tidak akan pernah berhasil sempurna.*

Pemilu lokal sangat penting artinya di negara-negara yang sedang, atau telah menjalani, transisi dari rezim otoriter ke dalam sistem politik yang lebih terbuka, sebab pemilu itu berlangsung di dalam konteks reformasi politik.

Di negara-negara yang sedang mengembangkan demokrasi, pemilu lokal kerap memunculkan berbagai pertanyaan penting mengenai masalah *penjadwalan*. Pada beberapa kasus, pemilu lokal dilangsungkan sebelum demokrasi nasional diperkenalkan kepada rakyat (misalnya, kasus Nigeria pada 1998); pada kasus lain, pemilu lokal baru diadakan setelah pemerintah nasional yang baru telah terbentuk, seperti kasus Afrika Selatan pada 1995 dan Bosnia pada 1996. Memang tidak ada aturan pasti yang menentukan apakah pemilu lokal harus dilakukan mendahului pemilu nasional, atau sebaliknya; setiap negara memiliki pengalaman dan pemikiran sendiri dalam menentukan jadwal pemilu mereka. Yang jelas, hasil-hasil pemilu lokal tidak terlalu menimbulkan risiko bagi pemerintah nasional yang sedang berkuasa, dan karenanya tidaklah mengejutkan bahwa upaya-upaya demokratisasi sering dilakukan secara bertahap di bawah kontrol yang ketat dari pusat.

Bagaimanapun penjadwalan pemilu yang akan dilakukan, jelas sudah bahwa tanpa sistem pemilu lokal yang efektif, transisi menuju ke demokratisasi tidak akan pernah sempurna atau mencukupi. Sebagai contoh, simaklah pemilu lokal pemerintah kotapraja yang dilakukan di Mozambique pada Juni 1998. Transisi total dari perang saudara menuju kehidupan demokratis yang penuh damai dianggap sebagai salah satu kisah sukses spektakuler setelah masa Perang Dingin. Dua pemilu nasional yang cukup berhasil terlaksana pada 1994 dan 1999, dan

suasana keterbukaan disertai kompetisi politik yang bersemangat sangat terasa di negeri itu. Namun pada pemilu-pemilu lokal banyak muncul masalah. Di samping masalah tertib administrasi yang tidak seragam, terdapat masalah yang serius tentang jumlah pemilih yang datang ke bilik-bilik suara. Diperkirakan, rata-rata 85 persen pemilih dari total 33 wilayah administrasi di Mozambique tidak datang ke bilik-bilik suara karena adanya seruan partai oposisi utama, yakni Gerakan Perlawanan Mozambique atau RENAMO, untuk memboikot pemilu.

Meskipun hasil pemilu 1998 di Mozambique diakui oleh Mahkamah Agung – dengan alasan tidak adanya peraturan yang membatalkan hasil-hasil pemilu karena rendahnya jumlah pemilih – legitimasi dari hasil pemilu lokal itu sangat diragukan. Kedalaman serta kualitas demokrasi pasca-masa transisi di Mozambique tidak bisa dikatakan sempurna lantaran kasus itu. Tugas besar yang dihadapi negara itu melanjutkan upaya untuk meningkatkan legitimasi dari pemerintah terpilih hasil pemilu-pemilu kotapraja berikutnya.

Pengalaman Mozambique menggarisbawahi kebenaran pernyataan tentang proses-proses demokratisasi. Transisi dari sistem politik tertutup ke dalam era keterbukaan pada hakikatnya adalah proses yang lama dan sulit. Pemilu nasional sangat penting artinya dalam memulai (seperti kasus Afrika Selatan) atau menyempurnakan (seperti kasus Nigeria) proses panjang ini, namun itu belum cukup. Pemilu lokal memegang peranan penting dalam upaya demokratisasi, meskipun ada kenyataan bahwa hasil evaluasi para praktisi dan akademisi cenderung menyepelkannya.

Pemilu lokal juga telah terbukti sangat penting dan bernilai di dalam sistem politik di mana kompetisi pada tingkat nasional sangat terkekang atau terisolasi oleh undang-undang atau dalam praktik. Sebagai ilustrasi, Jim Schiller mengatakan bahwa:

Hampir dua pertiga pemilih di Indonesia tinggal di luar kota besar di desa atau kota kecil. Bagi kelompok itu, wajah pemerintah yang paling nyata adalah sosok kepala desa atau camat. Untuk mewujudkan demokrasi yang bermakna bagi mayoritas rakyat Indonesia, ketergantungan mereka terhadap pejabat harus dikurangi, dan kebebasan mereka untuk memilih pemimpin dan mempengaruhi pemerintahan lokal harus ditingkatkan.

Contoh pemilihan-pemilihan tingkat desa di Cina juga mempertegas hal ini. Meskipun Partai Komunis Cina pada tingkat nasional memonopoli politik, ternyata masih tersisa ruang aktivitas berdemokrasi (yang sama sekali tidak berbasis partai) bagi warganya. Dengan demikian, pemilu lokal dapat menjadi aspek pengalaman berdemokrasi yang penting bagi penduduk negara yang iklim politiknya didominasi

oleh sistem partai tunggal. Pengalaman-pengalaman berharga seperti itu dapat menyemaikan tunas bagi langkah-langkah demokratisasi di masa mendatang, seperti yang akan dipaparkan pada studi kasus mengenai Cina di bab ini.

4.4 Mengevaluasi Hasil Pemilu Lokal

■ *Ujian paling menentukan dalam mengevaluasi keberhasilan pemilu lokal adalah: apakah isu-isu yang paling menyentuh kehidupan masyarakat sudah diperdebatkan dan ditangani.*

Semakin besar keberhasilan masyarakat dalam mengatasi isu-isu penting di tingkat lokal, semakin besar pula sukses pemilu lokal; memang tidak semua isu (misalnya isu politik luar negeri) dapat diatasi di tingkat lokal, namun banyak isu lainnya (misalnya isu lingkungan lokal) yang dapat dibahas dan ditindaklanjuti.

Pertanyaan-pertanyaan berikut dapat dipakai untuk menganalisis integritas pemilu lokal:

- *Kehendak masyarakat.* Apakah pemilu itu dapat menunjukkan bahwa kehendak masyarakat telah terungkap dan pejabat pemerintah mengakui legitimasi kehendak itu?
- *Kemungkinan adanya pergantian pemenang.* Apakah proses pemilu memungkinkan munculnya pemenang koalisi politik yang lain? Maksudnya, apakah partai oposisi memiliki peluang untuk menang?
- *Membangun kepercayaan.* Apakah pemilu itu berhasil membangun kepercayaan terhadap sistem politik, yakni keyakinan masyarakat atau konstituen bahwa para pemuka politik atau pejabat terpilih akan melaksanakan mandat mereka untuk mewujudkan kepentingan umum?
- *Pilihan terdidik.* Apakah pemilu lokal memberikan kesempatan kepada pemilih dan kandidat untuk mendefinisikan berbagai isu dan memilih solusi yang tepat bagi berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat? Apakah pemilu lokal itu memberi pendidikan kepada warga masyarakat tentang isu-isu penting yang dihadapi oleh masyarakat?
- *Ajang permainan yang setara.* Apakah ajang politik di mana para kandidat dan partai politik itu bermain sudah setara? Maksudnya, adakah kondisi yang memungkinkan kandidat tertentu memperoleh kemenangan dengan cara lebih mudah?
- *Mandat.* Apakah tujuan utama pemilu adalah untuk menimbulkan persetujuan,

pilihan-pilihan pemenang-menguasai-segalanya di antara para calon dan partai-partai, atau apakah pemilu dirancang untuk menghasilkan wakil dari berbagai unsur populasi pemilih, menyerahkan penyelesaian isu-isu sensitif pada tawar-menawar di antara pejabat-pejabat itu?

Ikhtisar 12

Perbandingan Hasil Berbagai Pemilu Lokal

Iran, Februari 1998

Pemilu-pemilu lokal yang diadakan di Iran pada Februari 1998 telah menjadi indikator penting mengenai peta kekuatan antara kekuatan-kekuatan politik moderat dan konservatif. Pemilu 1998 itu merupakan pemilu lokal pertama yang diadakan sejak revolusi Islam tahun 1979. Lebih dari 300.000 calon bersaing pada peristiwa pemilu yang menyediakan 200.000 kursi untuk dewan lokal; sementara proses pencalonan bagi orang-orang yang mendaftarkan diri untuk jabatan itu (terutama mereka yang bukan pemuka agama atau ulama) menjadi bahan perdebatan sengit antara panel seleksi nasional dan pihak Kementerian Dalam Negeri yang melaksanakan pemilu. Sejak revolusi Islam, kaum ulama telah memegang kartu truf dalam perimbangan kekuasaan politik di Iran. Pemilu-pemilu lokal itu berlangsung sangat seru dan sebagian besar pengamat melihat hasil-hasil mayoritas itu sebagai indikator bahwa para pendukung Presiden Mohammad Khatami yang moderat adalah golongan yang masih memegang kekuasaan.

Israel, November 1998

Di dalam masyarakat terpolitisasi seperti warga Israel, berbagai sumber pertikaian yang paling pelik pun diperjuangkan lewat jalur politik yang sangat sengit di tingkat lokal. Terutama di kota-kota besar Israel, identitas menjadi isu yang sangat penting; perbedaan antara kelompok Yahudi yang sekuler dan religius, antar berbagai komunitas imigran, dan antara kelompok Yahudi Israel dan kelompok Arab berubah menjadi isu amat sensitif jika sudah menyangkut pengambilan keputusan atau pemilihan perwakilan untuk dewan setempat. Pada pemilu 1998, misalnya, seorang tokoh Arab untuk pertama kalinya memenangkan pemilihan sebagai anggota dewan kota.

Azerbaijan, Desember 1999

Pemilu untuk memilih anggota dewan lokal di negara Azerbaijan diadakan pada bulan Desember 1999. Itulah pemilu lokal yang pertama kali diadakan

sejak negara ini merdeka setelah terjadinya disintegrasi Uni Soviet. Pelaksanaan pemilunya sendiri sangat ricuh, di mana partai-partai oposisi tidak bisa memperebutkan hampir tiga-perempat kursi dewan lokal. Di samping itu, para pengamat internasional dari Dewan Eropa menolak menyatakan bahwa pemilu-pemilu itu berlangsung “bebas dan jujur”, karena mencurigai adanya kecurangan berupa kartu suara palsu dan berbagai pelanggaran lainnya. Implikasi yang timbul dari hasil pemilu itu sangat signifikan: pertama, kekurangan pemilu itu memperlemah prospek Azerbaijan untuk bergabung dengan Dewan Eropa; kedua, kasus tersebut semakin memperkuat keprihatinan masyarakat internasional yang menilai sistem demokrasi di negara ini sangat buruk. Akhirnya – dan yang paling penting menurut kacamata pihak oposisi – sebagai akibat dari hasil pemilu yang cacat itu, tidak ada satu pun institusi politik negeri itu yang mendapatkan legitimasi.

Bosnia-Herzegovina, April 2000

Sebagai sebuah negara yang dikoyak-koyak perang dan kenangan buruk kekejaman masa lalu, Bosnia merupakan contoh langka tentang perkembangan demokrasi lokal. Pada April 2000, OSCE mengorganisasikan pemilu lokal di negara ini untuk melengkapi hasil yang diperoleh dua pemilu nasional yang telah diadakan sejak perang saudara usai. Dalam beberapa hal, pemilu-pemilu itu boleh dikatakan berhasil. Partisipasi para pemilih cukup signifikan: kira-kira 70 persen pemilik suara melaksanakan hak pilihnya. OSCE sendiri menyatakan bahwa pelaksanaan pemilu pada umumnya berjalan jujur dan adil (meski tercatat ada beberapa kasus intimidasi dan kekacauan proses pelaksanaan di beberapa distrik). Hasil pemilu itu merefleksikan pola umum peta politik pasca-perang di Bosnia, yakni bahwa partai-partai nasionalistis yang membawa negeri ini ke dalam peperangan masih memperoleh dukungan kuat dari masyarakat masing-masing. Pada saat yang sama, pemilu lokal di sana menunjukkan partai-partai oposisi mulai memperoleh momentum, terutama di daerah-daerah yang mayoritas penduduknya etnis Bosnia.

Afrika Selatan, Desember 2000

Afrika Selatan mengadakan pemilu lokal di seluruh negeri pada Desember 2000, yang bertujuan membentuk badan-badan pemerintahan daerah untuk mempersatukan daerah-daerah yang semula terpecah-belah. Di dalam proses ini, partai Kongres Nasional Afrika (ANC) yang dominan memperoleh kemenangan mayoritas untuk menguasai pemerintahan daerah (mereka

menang di 170 dari 240 daerah pemilihan), meski hasil itu merupakan kemerosotan dari perolehan suara sebelumnya (kemenangan yang diperoleh tidak lebih dari 60 persen dari total suara yang terkumpul, yang merupakan penurunan 4 persen dari hasil pemilu nasional pada 1999). Yang menarik, partai oposisi utama, yakni partai Aliansi Demokratik, memperoleh momentum dengan memenangkan 22 persen dari total perolehan suara dan menguasai sekitar 18 dewan daerah. Proses pemilu lokal itu diawasi ketat karena erat kaitannya dengan sejumlah isu penting yang menyangkut proses demokratisasi di Afrika Selatan pasca-pemerintahan *apartheid*: dominasi partai ANC, lahirnya partai-partai oposisi multi-etnis, peranan para pemimpin tradisional, pentingnya pengadaan layanan bagi masyarakat, serta semangat masyarakat terhadap perkembangan demokrasi secara umum. Sejauh ini, dari pemilu itu dapat dilihat bahwa benih-benih demokrasi pemilu tetap tumbuh bersemi, dan semarak.

4.5 Sistem-Sistem Pemilu

■ *Sistem pemilu akan menentukan dan membentuk aturan main dalam kompetisi politik. Proses penerapan aturan main itu sangat penting artinya.*

Para akademisi dan praktisi sama-sama sepakat bahwa struktur sistem pemilu sangat penting artinya dan menentukan karakter total dari kehidupan demokrasi itu sendiri. Opsi-opsi mengenai sistem pemilu itu banyak dibahas akhir-akhir ini sebagai salah satu peranti untuk “merekayasa” hasil-hasil pemilu, misalnya untuk menjamin kaum minoritas tidak akan tersisihkan dan tetap mempunyai perwakilan dan pengaruh manakala politik “pemenang-menguasai-segalanya” timbul. Para pakar sepakat bahwa pemilihan sistem pemilu untuk menerjemahkan hasil perolehan suara ke dalam jabatan atau posisi di pemerintahan selalu diikuti oleh keputusan-keputusan penting – dan kadang-kadang kompromi – mengenai nilai-nilai tertentu, misalnya pemerintahan yang stabil, hasil pemilu yang jelas, perwakilan konstituen, akuntabilitas, hubungan dengan konstituen, signifikansi partai-partai politik, serta derajat pilihan terhadap partai atau calon tertentu.

Sistem pemilu juga dapat mempengaruhi arah dan perkembangan suatu sistem politik. Sistem pemilu yang akan memberikan kekuasaan dominan bagi pemenang mayoritas, misalnya, tentu akan melahirkan sistem politik yang diwarnai perseteruan antara pemerintah dan oposisi. Sebaliknya, bentuk-bentuk perwakilan

proporsional sering dikatakan dapat menciptakan suasana politik yang akomodatif meskipun bisa menimbulkan fragmentasi pada sistem politik yang ada.

Pada pemilu lokal, isu-isu sistem pemilu sangat penting sebab sistem itu akan banyak menentukan peta politik lokal, serta cara-cara para pejabat terpilih menghadapi konstituen dari sub-distrik, rukun kampung, maupun dalam menangani masalah kemasyarakatan yang dominan. Di banyak pemerintah kotapraja yang berciri masyarakat plural seperti sekarang ini, masalah keanekaragaman etnis, agama, dan gender telah menjadi bahan pertimbangan penting dalam menentukan sistem pemilu yang paling tepat. Pada berbagai konteks ada beberapa sistem yang mudah dirombak atau dikonversikan untuk mengembangkan perdamaian masyarakat setempat.

4.5.1 Memilih Sistem Pemilu yang Tepat

Pada beberapa kasus, pemerintah lokal berhak memilih sistem pemilu sendiri, sementara ada juga sistem pemilu yang telah diatur oleh undang-undang. Memilih sistem pemilu yang baik tidaklah berbeda dari merancang desain yang tepat untuk mengantisipasi berbagai tantangan yang muncul dari keadaan lokal. Menentukan pilihan sering sangat sulit, sebab melibatkan bermacam-macam keputusan tentang cara mengatasi berbagai kompromi, misalnya representasi bagi seluruh lapisan masyarakat yang kemungkinan besar akan melahirkan pemerintahan koalisi yang rapuh – dan memaksimalkan nilai-nilai seperti menjalin hubungan baik dengan konstituen, kemudahan untuk saling memahami, melibatkan kelompok masyarakat tertentu, persaingan politik, proporsionalitas, akuntabilitas, identitas kandidat, serta pembentukan aliansi antar kekuatan politik yang saling berebut pengaruh. Sebagai gambaran, di dalam studinya tentang pemerintah-pemerintah lokal di Amerika Latin.

Andrew Nickson menyatakan bahwa ketergantungan kepada sistem representasi proporsional dengan daftar tertutup di berbagai negara Amerika Latin telah memperlemah posisi tawar-menawar masyarakat dan kian memperkokoh cengkeraman negara dalam kehidupan politik. Nickson menyerukan agar ditempuh reformasi politik dengan memberlakukan sistem perwakilan proporsional daftar terbuka.

Memilih sistem pemilu juga menuntut dilakukannya tawar-menawar mengenai tujuan, makna, dan bentuk pemilu yang akan dilaksanakan. Keputusan yang diambil bisa mengandung keputusan serius yang mempengaruhi masyarakat, terutama dalam keputusan untuk memilih sistem pemilu yang bernuansa persaingan (misalnya memilih calon dari sekian banyak calon yang posisinya saling berseberangan atau berlawanan) atau sistem demokrasi yang lebih kolaboratif,

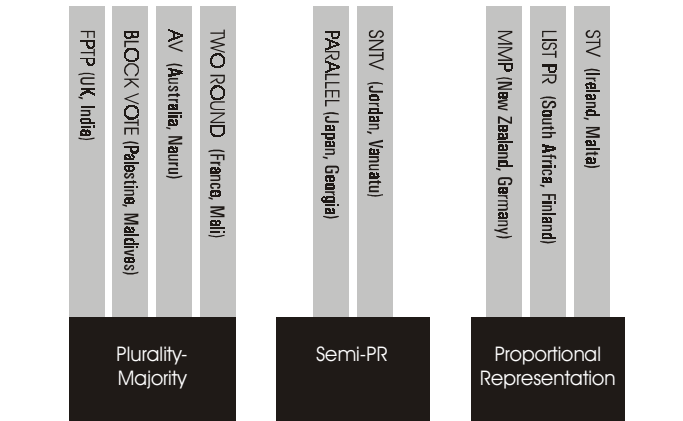
misalnya dalam pemilihan wakil-wakil untuk duduk di forum pengambilan konsensus seperti dewan kota. Namun, yang jelas, mereformasi peraturan pemilu adalah hal yang sangat sulit, karena melibatkan pilihan-pilihan mendasar bagi sebuah masyarakat politik.

Di Italia, misalnya, dilakukan perombakan sistem pemilu pada 1999 yang memungkinkan dilakukannya pemilihan presiden regional secara langsung (di negara itu terdapat 20 presiden lokal, 5 di antaranya berstatus khusus). Di daerah, 80 persen kursi dewan diperebutkan oleh mereka yang tercantum di dalam daftar calon tingkat propinsi dengan sistem perwakilan proporsional. Sisanya yang 20 persen dialokasikan bagi para calon yang tercantum di dalam daftar calon tingkat regional yang mempunyai jumlah pemilih terbanyak. Nama-nama awal pada daftar partai adalah calon kandidat presiden *giunta* (daerah), dan partai yang memperoleh suara terbanyak akan mempunyai presiden. Untuk pertama kalinya, pada April 2000, para pemilih secara langsung memberikan suara untuk memilih calon presiden pada pemilu yang dilaksanakan serentak di seluruh negara.

Ikhtisar 13

Tipe-Tipe Sistem Pemilu

Diagram berikut ini menyajikan tiga kelompok utama sistem pemilu: Pluralitas Mayoritas, Perwakilan Semi Proporsional, dan Perwakilan Proporsional.



- FPTP : First-Past-the-Post
- AV : Alternative Vote
- SNTV : Single Non-Transferable Vote
- MMP : Mixed Member Proportional
- STV : Single Transferable Vote

Sumber: International IDEA Handbook of Election System Design, 1997. Stockholm: International IDEA

4.5.2 Opsi-Opsi Utama Sistem Pemilu

Opsi-opsi utama sistem pemilu lokal mencerminkan pilihan-pilihan yang ada untuk pemilu lain, misalnya pemilu tingkat nasional atau sistem pemilu untuk sebuah organisasi serikat buruh.

Tiga tipe utama sistem pemilu adalah sistem pluralitas-mayoritas, sistem semi-proporsional, atau sistem proporsional. Unsur-unsur dari sistem-sistem ini juga dapat dikombinasikan, dan karenanya banyak sekali variasi opsi sistem pemilu yang dapat diterapkan untuk pemerintahan perkotaan. Ada tiga elemen utama yang akan kita bahas di sini:

- *Formula pemilihan*, yang mendefinisikan metode mentransfer suara menjadi kursi-kursi di dewan;
- *Struktur pemungutan suara*, atau cara menampilkan calon atau partai di kertas suara atau di dalam metode pemungutan suara yang lain; dan,
- *Besarnya distrik/daerah pemilihan*, atau banyaknya jumlah kandidat yang dipilih dari suatu distrik (prinsip umumnya, semakin besar distriknya, semakin besar pola tingkat proporsionalitasnya).

Sedangkan sistem-sistem pemilu yang terpenting adalah sebagai berikut:

Sistem Pluralitas atau Mayoritas. Sistem pluralitas atau sistem mayoritas dapat digunakan untuk memilih pejabat eksekutif (walikota atau jabatan-jabatan sejenis) atau anggota legislatif (dewan kota atau setara dengan anggota DPRD) dan pemegang jabatan-jabatan lainnya.

Sistem "First-past-the post." Sistem ini merupakan sistem paling sederhana untuk menetapkan calon tunggal di sebuah distrik. Calon (bukan partai) yang paling banyak memperoleh suara akan memperoleh kursi; ini belum tentu berarti calon yang bersangkutan akan memenangkan suara mayoritas.

Sistem dua putaran atau "run-off". Jika pada pemungutan suara putaran pertama tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas, akan dilakukan satu lagi putaran penentuan (*run-off*) untuk menentukan pemenang utama dari dua (atau mungkin lebih) calon terkuat. Siapa pun yang nantinya memperoleh suara terbesar pada putaran kedua itu akan dinyatakan sebagai calon terpilih, tanpa mempedulikan yang bersangkutan memperoleh dukungan mayoritas atau tidak.

Sistem "block vote". Sistem ini digunakan pada distrik pemilihan yang memiliki banyak wakil; dan memberi keleluasaan kepada para pemilih untuk memberikan lebih dari satu suara, sesuai dengan jumlah calon atau kursi yang ada. Pemungutan suaranya dilakukan untuk memilih calon atau partai. Metode penghitungan suaranya sama dengan metode yang berlaku pada sistem *first-*

past-the-post, di mana calon yang memperoleh suara terbanyak akan dinyatakan memperoleh kursi.

Sistem "alternative vote". Sistem ini digunakan pada distrik dengan satu wakil dan mengharuskan para pemilih menuliskan urutan calon-calon pilihan mereka mulai dari urutan ke satu, kedua, dan seterusnya di kertas suara yang tersedia. Calon yang mendapatkan suara urutan pertama lebih dari 50 persen dinyatakan sebagai calon pemenang. Jika tidak ada calon yang memperoleh suara mayoritas mutlak sebagai calon urutan pertama, pemungutan suara diulang sampai muncul calon yang memperoleh kemenangan mayoritas.

Sistem Semi-Proporsional atau Sistem Campuran

Sistem paralel. Pada sistem ini, sistem perwakilan proporsional dikombinasikan dengan sistem pluralitas-mayoritas, namun kedua sistem ini dijalankan secara paralel, dan kursi-kursi yang dimenangkan melalui sistem proporsional ini tidak dapat mengkompensasi variasi proporsi perbandingan jumlah suara dengan kursi yang tersedia yang disebabkan oleh pemilihan calon-calon pada distrik beranggota tunggal.

Sistem "single non-transferable vote". Sistem ini sebenarnya adalah kombinasi antara sistem *first-past-the-post* dan distrik beranggota banyak, di mana para pemilih hanya memberi satu suara. Dengan demikian, satu, dua, atau tiga kandidat yang memperoleh suara terbanyak akan muncul sebagai calon terpilih.

Sistem Perwakilan Proporsional. Di dalam sistem ini jumlah suara kurang lebih sebanding dengan jumlah kursi yang tersedia (misalnya untuk kursi dewan kota).

Sistem daftar. Sistem ini memungkinkan masing-masing partai membuat dan menunjukkan daftar calon mereka kepada para pemilih yang pada hari pemilu akan memberikan suara untuk partai pilihannya. Partai-partai akan mendapatkan kursi yang jumlahnya sebanding dengan jumlah suara yang mereka rebut. Calon anggota dewan atau pejabat terpilih akan ditetapkan dari daftar yang dimiliki partai. Sistem daftar ini bisa bersifat tertutup (atau "tetap", di mana nama calon yang sudah ada di dalam daftar tidak bisa diubah-ubah) atau terbuka (para pemilih bisa menentukan urutan prioritas calon pilihan mereka sesuai yang tertera di daftar). Pada beberapa kasus, partai-partai dapat menggabungkan daftar calon mereka itu lewat mekanisme yang disebut *apparentement* (kesepakatan yang dibuat partai-partai, biasanya yang sama-sama memiliki basis lokal atau regional, untuk menggabungkan hasil perolehan suara mereka).

Sistem "mixed member proportional". Dalam sistem ini, sebagian kursi dewan (biasanya setengah) diseleksi dengan menggunakan metode mayoritas-pluralitas, kemudian sisa kursi lainnya ditentukan lewat metode daftar. Kursi-kursi yang diperoleh lewat metode daftar digunakan untuk mengkompensasi ketidakseimbangan yang timbul dari sistem lainnya, sehingga lewat penghitungan suara umum nanti akan dihasilkan komposisi kursi dewan yang proporsional.

Sistem "single transferable vote". Sistem ini bersifat preferensial dan digunakan pada distrik-distrik beranggota banyak. Untuk memenangkan pemilu, para calon harus melampaui kuota tertentu dari suara yang menempatkan mereka sebagai calon di urutan pertama. Preferensi para pemilih itu kemudian ditransferkan kepada calon lainnya, jika ada calon yang tidak lolos kuota (karena minimnya perolehan suara yang dia dapatkan) atau ada calon yang memperoleh surplus suara. Hasil yang diperoleh dari sistem ini adalah komposisi dewan yang proporsional, di mana para pejabat atau anggota legislatif terpilih memiliki hubungan langsung dengan konstituen-konstituen tertentu.

4.5.3 Pertimbangan Khusus tentang Demokrasi Lokal

Di antara beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam memilih sistem pemilu untuk pemerintah lokal adalah pengaruh penting dari faktor geografis dan personalitas, serta kecenderungan munculnya calon-calon independen, yakni tokoh-tokoh pilihan khalayak yang tidak terikat pada satu distrik pemilihan, yang kadang-kadang dipilih bersama-sama dengan calon lain yang berbasis konstituen.

Geografi dan ruang. Distrik dan batas-batas wilayahnya sangat penting artinya bagi demokrasi lokal. Aspek dimensi geografis menjadi penting karena berbagai isu yang diputuskan di tingkat lokal tentunya isu yang menyentuh kehidupan sehari-hari, misalnya penyediaan layanan publik, keamanan kampung, identitas wilayah (karakter suatu rukun kampung yang ditandai oleh faktor-faktor etnis, agama, kebudayaan, dan ras), pembangunan ekonomi, transportasi, sekolah, dan sebagainya. Sewajarnya bila orang sangat mengenali daerah tempat tinggal mereka, dan mereka memiliki kepentingan yang sama dengan orang-orang lain yang sama-sama tinggal di suatu bagian kota.

Karena alasan inilah, banyak sistem pemilu lokal yang membagi-bagi batas wilayah distrik pemilihan ke dalam sebuah sistem *ward* (distrik kecil), rukun kampung, atau sub-wilayah (*sub-municipal*). Sistem ini sangat menguntungkan, antara lain berupa terjaminnya keterwakilan konstituen, namun juga bisa membawa masalah, manakala kaum minoritas yang tinggal di dalam batas-batas

distrik itu tidak terwakili sepenuhnya. Langkah pembatasan wilayah pemilihan atau pendistrikan itu banyak membawa manfaat selain juga masalah.

Salah satu solusinya adalah prinsip “jeruji roda”, di mana pembatasan wilayah pemilihan atau distrik tidak hanya didasarkan atas kelompok komunitas, namun berdasarkan segmen dari lingkaran yang ditetapkan dari titik pusat kota. Maksudnya, pembagian distrik itu dilakukan dengan cara seolah-olah membagi kota itu ke dalam beberapa potongan yang sama besar (mirip orang membelah-belah kue). Opsi ini memungkinkan terciptanya distrik-distrik yang di dalamnya tercakup komunitas-komunitas kota dan pinggiran kota (*suburban*) serta campuran dari berbagai kelas masyarakat dan kelompok etnis; sistem pembagian distrik seperti ini mengesampingkan aspek-aspek batas wilayah kota (dari segi etnis atau demografis) atau ciri geografis.

Kepribadian. Karena pejabat lokal biasanya sangat dikenal oleh pemilih – dan kerap dipilih karena faktor kepribadian mereka – dan karena masyarakat kota sering mempercayakan mandat mereka kepada seorang tokoh eksekutif yang kuat, jelaslah bahwa peranan sosok individu dan kepribadiannya sangat penting dalam politik lokal. Orientasi yang kuat pada faktor kepribadian atau individu ini cenderung memberlakukan sistem mayoritas di dalam memilih pejabat eksekutif, dan tidak jarang terpaksa menempuh mekanisme putaran kedua (*run-off*) jika pada putaran pemilihan pertama belum ada calon yang memperoleh suara terbanyak.

Kepadatan perwakilan. Besar-kecilnya distrik adalah faktor penting. Seperti ditulis oleh John Stewart:

Pemerintah lokal berpotensi mencapai suatu skala keterwakilan konstituen yang secara kualitatif sangat berbeda dari keterwakilan di tingkat nasional... Keterwakilan itu harus dibangun atas dasar hubungan yang terjalin terus-menerus antara para dewan kota dan segenap konstituen yang mereka wakili. Semakin kuat partisipasi warga masyarakat di dalam proses-proses pemerintahan, maka kian kuat pula keterwakilan mereka.

Meskipun belum ada panduan umum yang mengatur hal ini, sesungguhnya faktor penting yang perlu dikaji adalah jumlah anggota dewan sebagai rasio dari jumlah penduduk yang sudah berhak memilih di suatu distrik pemilihan. Sistem-sistem pemerintahan lokal memiliki peluang untuk memperkecil rasio itu (memberikan perwakilan lebih besar kepada lebih sedikit rakyat). Maksudnya, keterwakilan itu akan dipertinggi jika distriknya lebih kecil.

Opsi-opsi PR dan calon “bebas”. Aspek penting lain dari pemilihan sistem pemilu lokal adalah maraknya penggunaan sistem keterwakilan proporsional (*proportional representation* atau PR) pada sebuah wilayah kotapraja. Pada kasus yang demikian,

digunakan sistem keterwakilan proporsional daftar tunggal (berbasis partai) untuk mencerminkan (secara proporsional) berbagai pendapat politik. Pemilihan sistem pemilu seperti ini cukup kondusif untuk membentuk dewan daerah yang luas cakupan perwakilannya, dan meniadakan perlunya pendistrikan sub-wilayah. Salah satu masalah yang ditimbulkannya adalah sistem ini memiliki kecenderungan lebih menguntungkan partai dan mengorbankan calon perorangan atau wakil-wakil dari organisasi massa setempat yang tidak memiliki basis partai.

Mekanisme lain yang banyak digunakan adalah dengan memilih calon-calon “bebas” yang tidak terikat distrik sub-wilayah tertentu. Manakala calon-calon itu terpilih, hasil pemilu yang lebih proporsional bisa diperoleh dengan memodifikasi beberapa peraturan pemilihan. Dengan demikian, suatu derajat proporsionalitas tertentu dapat dicapai melalui komposisi kursi dewan yang berisi anggota-anggota dari kandidat bebas itu, sembari tetap mempertahankan orientasi utama dari sistem pemilu yang berlaku, yakni perwakilan berbasis konstituen.

4.6 Referendum dan Inisiatif Pemungutan Suara

■ *Referendum dapat memberi kesempatan bagi pemilih untuk secara langsung menyatakan pilihannya menyangkut kebijakan-kebijakan yang penting, namun juga mengandung beberapa risiko potensial.*

Salah satu metode yang menanjak popularitasnya adalah referendum yang diadakan untuk memutuskan berbagai isu yang menyebabkan perselisihan. Pada sebuah referendum, isu publik yang tidak dapat diselesaikan tanpa secara langsung menanyakan kehendak rakyat akan ditindaklanjuti ke dalam suatu jajak pendapat yang berisi serangkaian pertanyaan. Para pemilih diminta menjawab “ya” atau “tidak” pada sejumlah pertanyaan, dan pada umumnya hasilnya akan ditetapkan berdasar perolehan suara yang mencapai 50 persen atau lebih, meskipun ada beberapa isu yang memerlukan suara “mayoritas super”, misalnya dua pertiga atau 67 persen suara yang menyatakan menerima atau menolak suatu proposal.

Pertanyaan-pertanyaan yang perlu dipikirkan sebelum menyelenggarakan referendum yang dimaksudkan untuk menenentukan sikap mengenai suatu kebijakan publik adalah:

- Tepatkah isu yang bersangkutan diputuskan secara langsung oleh rakyat?
- Apakah rakyat cukup berminat untuk menjawab pertanyaan yang disodorkan kepada mereka?

- Bagaimana cara melaksanakan referendum itu atau memasukkannya ke kertas suara?
- Bagaimana cara mengajukan pertanyaan yang tepat?
- Seberapa intensifkah silang pendapat mengenai isu itu?
- Apakah konsekuensi yang akan timbul dari jawaban “ya” atau “tidak” itu kelak?
- Bagaimanakah peraturan yang menetapkan pendapat akhir (berapakah jumlah suara minimal atau maksimal yang akan menentukan berhasil atau gagalnya referendum)?
- Apakah masyarakat perlu dididik atau diberi informasi tentang berbagai dampak atau akibat yang dapat ditimbulkan oleh isu itu?

Inisiatif warga masyarakat telah banyak mendesak pemerintah untuk mengadakan referendum untuk menyelesaikan berbagai isu, misalnya masalah perburuan binatang, aborsi, transportasi, perpajakan, dan pelayanan kesehatan, terutama di Amerika Serikat. Pada Januari 1999, Mahkamah Agung Amerika Serikat diminta memberi fatwa mengenai validitas metode-metode referendum ini ketika pemerintah Negara Bagian Colorado menyatakan bahwa inisiatif seperti ini perlu dikontrol dengan ketat. Mahkamah Agung kemudian memutuskan bahwa membatasi inisiatif referendum merupakan pelanggaran hak-hak konstitusi yang menyangkut kebebasan berbicara.

Kadang-kadang isu di dalam referendum berkembang lebih besar daripada pertanyaan spesifik yang disodorkan kepada pemilih, dengan munculnya, misalnya, pertanyaan seputar kepercayaan rakyat kepada pemerintah yang berkuasa. Inilah salah satu hasil interpretasi dari kekalahan pada referendum November 1999 di Portugal, mengenai rencana pembagian kekuasaan ke daerah. Rencana pemerintah mengusulkan negara Portugal dibagi ke dalam delapan daerah, dengan harapan bahwa kekuasaan yang dilimpahkan kepada daerah-daerah itu nanti akan merangsang pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah pedesaan yang terpencil. Dalam rencana itu diusulkan untuk membentuk dewan-dewan regional dan memberi ruang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan ekonomi. Para penentang rencana itu berargumentasi bahwa langkah itu akan mengancam kesatuan nasional, membawa inkonsistensi dalam hal kebijakan ekonomi, dan munculnya lapisan-lapisan administrasi pemerintahan yang tidak perlu. Dalam referendum itu, 63 persen pemilih menolak rencana itu.

Karena pendidikan kepada publik merupakan aspek penting proses referendum, beberapa negara dan pemerintah daerah bahkan menyewa jasa konsultan kampanye untuk melobi masyarakat agar mendukung isu-isu yang akan diajukan di kartu suara, melaksanakan kampanye yang mendorong warga untuk menolak atau menerima isu referendum. Kian maraknya praktik penggunaan konsultan membuat

banyak pihak berpendapat bahwa referendum bisa berubah menjadi anti-demokratis jika sejumlah besar dana dipertaruhkan, dan konsultan digunakan untuk memanipulasi proses politik dan mempengaruhi pemilih. Ada juga pihak yang mengatakan bahwa konsultan-konsultan itu memiliki perananan penting dalam kehidupan demokrasi, sehingga setiap usaha membatasi ruang gerak mereka atau melarang penggunaan jasa mereka akan sama saja dengan melanggar kebebasan berbicara, berserikat, dan melakukan advokasi.

Ikhtisar 14

Referendum: Berbagai Prospek dan Risiko

Banyak yang memuji referendum karena metode ini memberikan kesempatan langsung kepada pemilih untuk menyatakan pendapat atau sikapnya menyangkut suatu isu penting. Kadang-kadang, di tengah-tengah kuatnya desakan kepentingan golongan tertentu, referendum memungkinkan masyarakat memperoleh kemenangan. Namun, tidak sedikit yang mempertanyakan apakah masyarakat telah cukup mendapatkan informasi mengenai suatu isu politik tertentu, dan apakah masyarakat selalu mampu mengambil pilihan yang terbaik. Dengan kian majunya aplikasi teknologi informasi, banyak pihak melihat referendum sebagai sarana praktis untuk mengawinkan pemilu dan pemungutan suara dengan demokrasi langsung dalam kehidupan sehari-hari.

Prospek

- Penyelesaian definitif terhadap suatu perselisihan publik;
- Mekanisme partisipasi publik yang jelas dan mudah dipahami dan dapat menghasilkan keputusan langsung;
- Inisiatif warga masyarakat dapat langsung ditransfer ke kartu-kartu suara;
- Penentuan kehendak masyarakat yang jelas dan tidak bermakna ganda dan dapat secara tepat menunjukkan tingkat dukungan atau penolakan pemilih; dan,
- Memberikan kesempatan untuk mendidik masyarakat tentang isu-isu penting

Risiko

- Referendum hanya melahirkan “koalisi pemenang minimal” atau kekuasaan yang tidak mayoritas. Untuk isu-isu yang kontroversial,

referendum bisa menimbulkan politik kekuasaan oleh mayoritas yang lebih jauh akan menyulut konflik masyarakat dan bukan menyelesaikannya;

- Pertanyaan-pertanyaan referendum dapat disusun dengan cara yang menyesatkan atau mengaburkan isu, bukan membuatnya jelas;
- Referendum bisa menjadi jajak pendapat menyangkut legitimasi pemerintah yang sedang berkuasa, bukannya menonjolkan isu-isu yang sedang berkembang;
- Banyak isu yang harus diputuskan melalui perundingan dan kompromi, dan tidak bisa semata-mata dijawab dengan “ya” atau “tidak”;
- Ada beberapa isu yang membutuhkan pengetahuan dan informasi khusus, sehingga masyarakat mungkin tidak mampu menyerap pertanyaan yang diajukan atau mengambil keputusan, terutama jika isu yang diajukan bersifat sangat teknis atau emosional;
- Kadang-kadang isu yang dipandang penting oleh individu atau kelompok mayoritas belum tentu dianggap penting oleh masyarakat banyak, misalnya soal pemotongan pajak yang bisa mempengaruhi pendanaan pendidikan dan sekolah.

4.7 Organisasi Politik

■ *Pengembangan demokrasi di dalam partai-partai politik adalah tantangan utama bagi semua negara penganut demokrasi.*

Pemilihan sistem pemilu bisa berdampak pada pertumbuhan partai-partai politik lokal, hubungan mereka dengan partai-partai nasional, dan terhadap praktik demokrasi internal dari struktur partai-partai lokal. Di dalam sistem pluralitas-mayoritas, pengujian kualitas setiap individu calon oleh publik sangat penting artinya; sistem daftar keterwakilan proporsional menuntut partai politik lebih seksama dan hati-hati dalam menyeleksi calon. Karena alasan inilah banyak pihak menggarisbawahi pentingnya praktik-praktik demokratis internal di dalam partai politik sebagai salah satu cara meningkatkan mutu demokrasi perwakilan.

Namun ternyata banyak negara atau pemerintah daerah tidak mau mengembangkan partai politik lokal. Alasan mereka, pembentukan partai politik lokal pada tahapan ini justru dapat menghancurkan perkembangan demokrasi

lokal. Di Kanada, misalnya, partai-partai politik lokal hanya bermunculan di kota-kota yang jumlah penduduknya lebih dari 20.000 jiwa. Kandidat-kandidat yang mencalonkan diri untuk suatu jabatan bersaing sebagai individu, bukan atas dasar afiliasi dengan partai tertentu. Sistem demokrasi lokal bebas partai seperti ini memiliki kelebihan tersendiri: kandidat yang memenangkan pemilihan bebas berbicara mewakili seluruh masyarakat, tokoh-tokoh walikota dari berbagai kota dapat menjalin kerjasama tanpa label kepartaian, dan kandidat yang paling sanggup memiliki peluang lebih besar untuk memperoleh suara terbanyak.

Kesulitan-kesulitan dalam mengembangkan partai politik di bawah pemerintahan kotapraja yang demokrasinya sudah mapan tentu berbeda dengan yang terjadi di dalam kondisi pemerintahan pasca-transisi atau pasca-perang. Pada sistem demokrasi yang mapan, afiliasi atau ketergantungan pada loyalitas pemilih sangat kuat, jaringan kerja organisasi partai sangat mantap, dan kepemimpinan politik intern partai lebih stabil dan kohesif. Dalam kondisi seperti ini, sangat kecil terjadi kemungkinan perubahan yang drastis. Namun, stabilitas sistem partai juga memiliki sisi buruk; partai-partai lokal yang stabil dan mantap cenderung lamban mengantisipasi perubahan dan tantangan yang muncul di berbagai daerah. Di negara-negara yang sedang mengalami transisi, perkembangan partai politik masih belum mapan, dan banyak diwarnai oleh muncul dan bubar nya partai-partai baru yang kerap hanya mengandalkan seorang tokoh kharismatik.

Di negara-negara pasca-perang, perkembangan partai politik sering mencerminkan perpecahan masyarakat yang diakibatkan oleh perang, dan besar-kecilnya kemungkinan terjadinya rekonsiliasi nasional pun kerap dipengaruhi oleh percaturan politik intern partai. Contoh paling mutakhir dari pentingnya pengaruh kondisi politik intern partai pada tingkat lokal adalah kondisi hubungan intern di partai-partai Irlandia Utara yang mendukung penyatuan dengan Kerajaan Inggris (*Unionist*) dan di dalam faksi-faksi nasionalis (yang anti-Inggris dan mendukung untuk bergabung dengan Republik Irlandia). Di dalam partai Ulster Unionist yang dipimpin David Trimble, terjadi perdebatan sengit antara kubu moderat dan kubu konservatif menyangkut jadi atau tidaknya dilaksanakan *Good Friday Agreement* (Kesepakatan Hari Isa Almasih) yang mengatur masalah otonomi daerah. Hasil pemilihan dengan kemenangan tipis pada November 1999 menetapkan bahwa partai itu setuju bergabung dengan dewan yang baru dibentuk. Pada saat yang sama, berbagai perdebatan seru yang terjadi di dalam Sinn Fein sering menetapkan pendapat partai-partai nasionalis dalam berbagai perundingan dan tahapan implementasi kesepakatan damai.

Pada umumnya masyarakat percaya adanya "hak" untuk membentuk partai, dan bahwa partai-partai politik sebagai suatu perserikatan warga juga memiliki

“hak” tersendiri. Pandangan ini banyak diperdebatkan di berbagai negara, misalnya di Uganda, yang lebih mendukung demokrasi non-partai. Di antara “hak-hak partai politik” yang diakui khalayak adalah:

- Hak untuk mendirikan partai politik yang berbasis pada kepentingan politik atau ekonomi;
- Hak (yang dipertanyakan berbagai pihak) untuk mendirikan partai politik atas dasar basis regional, etnis, agama, atau kelompok identitas lainnya;
- Hak seseorang untuk mengajukan diri sebagai calon independen dan memperoleh hak yang sama untuk bersaing dengan calon-calon lain yang memiliki basis partai;
- Hak untuk mendirikan partai-partai yang terfokus pada satu isu saja atau untuk membentuk koalisi *ad hoc* untuk menyelesaikan suatu isu;
- Hak untuk memperoleh tempat di forum-forum masyarakat yang didukung atau disponsori oleh publik.

Isu penting yang banyak muncul di berbagai daerah kotapraja adalah apakah partai-partai politik dan perserikatan sejenis (terutama asosiasi-asosiasi masyarakat madani dan kelompok-kelompok yang didanai masyarakat) memiliki hak untuk menolak atau mengecualikan seseorang. Isu-isu itu memang sarat konflik mengingat partai-partai politik dan forum perwakilan masyarakat itu demikian penting artinya dalam mendefinisikan suatu masyarakat politik dan menetapkan bagaimana jalannya pemerintahan bagi komunitas yang bersangkutan.

4.7.1 Perkembangan Partai Lokal

Membina demokrasi di dalam partai-partai politik merupakan tantangan berat, baik bagi masyarakat demokratis yang telah mapan maupun yang masih dalam fase transisi, dan dalam berbagai situasi apa pun di seluruh dunia, selalu ada tantangan nyata dalam usaha-usaha mengembangkan struktur partai lokal yang efektif. Jaringan-jaringan kerja yang mencoba menyalurkan kepentingannya ke tingkat yang lebih tinggi – terbentuknya koalisi di kalangan orang-orang yang memiliki kesamaan visi, misalnya – bisa saja disalahgunakan untuk menciptakan jaringan-jaringan yang menampilkan perilaku anti-demokrasi seperti nepotisme dan korupsi. Berbagai macam manuver dan perjanjian-perjanjian politik dalam pembentukan koalisi kerap mendorong partai-partai politik menyusun agenda dan berbagai kepentingan yang sempit dan picik, yang mengkhianati amanat masyarakat yang (menurut klaim mereka) mereka wakili. Isu penting dalam pengembangan partai politik lokal adalah tata cara atau metode rekrutmen aktivis dan anggota partai, serta tingkat serta sifat pengorganisasian masyarakat akar rumput.

Pengucilan terhadap kelompok yang secara tradisional tidak memiliki perwakilan juga merupakan isu hangat di berbagai tempat. Kadang-kadang solusinya adalah tanggung jawab partai politik untuk menjamin bahwa seluruh kandidat yang dimilikinya telah merefleksikan komposisi masyarakat konstituen. Di India, misalnya, sudah ada undang-undang yang menetapkan sepertiga jatah jabatan *panchat* (pemerintah daerah) harus dipegang oleh perempuan. Perubahan hukum ini merupakan revolusi bagi partai-partai politik dalam kaitannya dengan tata cara mereka mencari, menominasikan, dan mempromosikan calon-calonnya, sekaligus menetapkan hubungan antara masing-masing kandidat dan jabatan yang akan diembannya. Banyak yang mengatakan perubahan-perubahan itu telah berpengaruh terhadap agenda dan kebijakan partai, dengan penitikberatan pada isu-isu yang khususnya merupakan perhatian kaum perempuan, misalnya soal kesehatan, sanitasi, atau gizi.

Isu lain yang tidak kalah penting adalah masalah pendanaan kegiatan kampanye, uang kebutuhan anggota, dan pengaruh uang dalam politik. Selama uang berpengaruh besar terhadap sepak terjang partai dan posisi kandidat, akan terjadi pembusukan terhadap semangat demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, baik si kaya maupun si miskin. Isu-isu nyata perihal akses ke dalam sistem politik akan mengemuka manakala uang sudah memainkan peranan jahatnya di dalam perkembangan partai politik dan mewarnai hubungan partai itu dengan seluruh institusi pemilihan umum. Karena itu, transparansi dan kejujuran merupakan unsur penting dalam pendanaan kampanye.

Berbagai keprihatinan tentang jual beli pengaruh dan *money politics* telah mendorong banyak pihak memusatkan perhatian pada tata cara mendorong tumbuhnya demokrasi dari tingkat yang paling rendah, hingga ke tata cara meningkatkan pengaruh partai politik lokal terhadap lapisan-lapisan pemerintahan yang lebih atas. Sebagai contoh, di Eropa banyak organisasi politik lokal yang mempunyai andil penting dan langsung dalam proses seleksi terhadap anggota-anggota Parlemen Eropa.

4.7.2 Demokrasi di dalam Partai

Prosedur-prosedur yang demokratis perlu ditanamkan ke dalam tingkat organisasi politik yang paling rendah, supaya sistem demokrasi yang benar-benar utuh dapat terwujud, dan ini berarti bahwa langkah itu harus dimulai dari tingkat kantor pimpinan cabang (partai yang bersangkutan). Lagi-lagi, dalam kasus ini ada serangkaian pertanyaan yang dapat dijadikan acuan dalam mengevaluasi seberapa demokratiskah kondisi sebuah organisasi politik lokal. Rangkaian pertanyaan itu hanya dimaksudkan untuk mengidentifikasi beberapa isu pokok yang perlu dibahas

dalam sebuah organisasi politik yang tengah berusaha meningkatkan prosedur-prosedur demokratis internalnya agar lebih praktis – dengan kata lain, pertanyaan-pertanyaan berikut jangan dianggap sebagai satu-satunya resep mujarab untuk meningkatkan demokrasi intern partai.

Daftar Kerja

Mengevaluasi Praktik Demokratis dalam Organisasi Politik Lokal

Daftar Kerja:

- Apakah proses pemilihan intern partai terbuka bagi pengamat dan pemantau eksternal, dan apakah proses pemilihan intern itu secara prosedural dan substansial sudah bersifat bebas dan adil?
- Apakah prosedur dalam menyeleksi calon sudah transparan, terbuka, dan adil? Apakah kriteria pengajuan calon serta proses nominasi dan seleksinya cukup jelas dan rasional? Bagaimana cara partai memperlakukan calon yang berafiliasi pada sebuah kepentingan sempit dan bertentangan dengan masyarakat luas?
- Apakah para calon diperbolehkan berpindah partai setelah mereka terpilih, atautkah pemilihan mereka tergantung pada representasi partai? Bagaimanakah cara mewujudkan keseimbangan antara pendapat pribadi dan keputusan yang diambil pejabat partai, atau antara pendapat calon dan kebijakan-kebijakan partai?
- Bagaimanakah cara melakukan seleksi terhadap calon di tingkat lokal atau calon bebas? Apakah proses itu mudah diakses? Bagaimanakah bentuk hubungan atau keterikatan antara partai dan komunitas yang diwakilinya?
- Bagaimanakah prosedur pendanaan bagi kandidat dan hubungan antar para penyandang dana kampanye lokal, regional, atau tingkat nasional? Bisakah partai menerima dana dari sumber-sumber asing? Dapatkah dana partai itu diaudit oleh auditor eksternal?
- Apakah partai itu terbuka untuk mewakili kelompok-kelompok masyarakat yang sering dipinggirkan, misalnya kaum perempuan dan remaja?
- Apakah badan-badan independen dan netral diberi akses dan kewenangan untuk mengawasi praktik-praktik partai politik lokal?

Perhatian besar dari masyarakat dunia terhadap peranan uang dalam politik demokratis menunjukkan perlunya dicari langkah-langkah inovatif untuk memulihkan kepercayaan dan peran serta masyarakat dalam demokrasi dan mendorong mereka agar dapat secara langsung menyuarakan pendapatnya. Di dalam praktiknya, melibatkan segenap warga masyarakat ke dalam suatu kancah politik besar (misalnya di kota-kota besar) sangatlah sulit; terlalu banyak suara yang harus didengar. Salah satu jalan keluarnya adalah melakukan desentralisasi lebih jauh dengan membentuk lembaga-lembaga demokrasi sub-wilayah; cara yang lain barangkali adalah dengan menyempurnakan sistem pemilu dan memperkuat demokrasi internal di dalam partai-partai politik. Opsi yang ketiga adalah meningkatkan partisipasi masyarakat di luar metode tradisional yang ada – maksudnya, mencari metode-metode inovatif selain pemungutan suara. Hal ini akan dibahas pada Bab 5.

E S E I

PEMERINTAHAN LOKAL DI INDIA

Pemberdayaan Perempuan dan Kaum Minoritas

Pran Chopra

Konstitusi India lewat salah satu pasalnya menyatakan: "Negara wajib mengambil langkah-langkah untuk membentuk *panchayat* (pemerintah lokal) pedesaan dan memberikan kekuasaan dan wewenang sebanyak mungkin yang memungkinkan mereka berfungsi sebagai unit-unit pemerintahan otonom." *Panchayat* berarti sidang berkumpulnya *panch* (panca = lima) orang bijak. Konsep itu belakangan diubah menjadi *gram sabha*, yang merupakan singkatan *gram* (desa) *sabha* (majelis) yang terdiri atas seluruh pemilih. Seluruh pemilih dari tingkat distrik kecil akhirnya disetarakan dengan pemilih tingkat kotapraja.

Karena pasal itu belum memiliki kekuatan hukum, pada awal dasawarsa 1990-an ditambahkan seksi baru ke dalam konstitusi itu, sehingga sistem pemerintahan otonom lokal dapat diterapkan di seluruh wilayah perkotaan dan pedesaan di India. Seksi tambahan ini secara drastis telah meningkatkan jumlah jabatan publik yang diakui oleh konstitusi, yang semula hanya sekitar 5.000 (jumlah anggota parlemen plus kurang lebih 25 dewan-dewan negara bagian), menjadi lebih dari 3 juta (termasuk seluruh anggota *panchayat* dan lembaga-lembaga pemerintahan lokal yang baru dibentuk). Mereka semua dipilih oleh para pemilih yang sudah memiliki hak pilih, yang proses pemilihannya diawasi oleh komisi-komisi pengawas pemilu negara.

Lembaga-lembaga lokal itu merupakan jaringan sub-federasi yang berada di bawah payung federasi Uni India. Sesuai isi ketetapan konstitusi yang mengatur pembagian kekuasaan, sumber daya, dan pendanaan antara Uni India dan negara-negara bagiannya, lembaga pemerintahan lokal yang baru terbentuk itu pun menikmati pembagian (kekuasaan dan sebagainya) yang sama. Bedanya hanyalah karena pemerintahan lokal berada di bawah kekuasaan negara dan bukan di bawah kekuasaan Uni/perserikatan, dan karena kondisi sosial ekonomi pada setiap negara bagian tidak sama, struktur spesifik dari masing-masing pemerintahan sub-wilayah pada masing-masing negara bagian dapat ditetapkan oleh badan legislatif setempat. Namun setiap negara bagian wajib membentuk *zilla parishad* (*district councils* atau dewan kecamatan) yang akan merupakan tingkat tertinggi dari struktur pemerintahan pedesaan, dan pemerintahan kotamadya pada tingkat perkotaan.

Lembaga-lembaga pemerintahan lokal juga memiliki beberapa ketentuan tambahan yang bahkan belum dibuat oleh para anggota legislatif di tingkat negara bagian atau nasional. Seperti badan-badan lain dari semua tingkat, lembaga lokal itu juga menyediakan kursi untuk lapisan masyarakat yang paling bawah/kaum pinggiran. Mereka juga menyediakan kursi-kursi khusus untuk perempuan (jumlahnya sepertiga total kursi yang ada), walaupun konsep ini belum diterapkan pada badan legislatif yang lebih tinggi. Pada banyak kasus jumlah perempuan yang terpilih untuk menduduki kursi dewan itu malah melebihi alokasi kursi yang tersedia; dengan demikian, kaum perempuan memenangkan kursi yang belum dicadangkan khusus untuk mereka. Di Negara Bagian Karnataka, misalnya, perempuan yang terpilih di lembaga-lembaga lokal totalnya 10 persen lebih banyak dari kursi-kursi cadangan. Dewan di tingkat lokal juga bisa dibubarkan, seperti halnya dewan negara bagian, namun setelah itu harus segera diadakan pemilihan baru, sementara peraturan sejenis untuk dewan legislatif negara bagian belum ada.

Akan tetapi, kenyataan yang sesungguhnya tidak sebaik yang tertulis di atas kertas. Pertama, orang-orang yang baru saja terpilih di dalam lembaga itu memerlukan waktu lama untuk benar-benar bisa merebut dan menggunakan mandatnya. Di samping itu, lembaga-lembaga sosial yang mapan juga cenderung menolak berbagi kekuasaan dengan lembaga bentukan baru itu, apalagi lembaga-lembaga yang didominasi oleh pria itu menghadapi hambatan dalam membagi kekuasaan dengan lembaga di bawahnya yang dipegang oleh perempuan.

Akibatnya, di beberapa negara bagian tidak sedikit proses pemilu yang meleset dari jadwalnya; di negara-negara bagian lain, proses pembagian kekuasaan tidak bisa berjalan dengan sempurna karena adanya kendala yang berasal dari pasal-pasal Konstitusi. Meskipun ada saja solusi hukum untuk mengatasi kemacetan itu, untuk mencapai efeknya perlu waktu. Namun dinamika pemberdayaan masyarakat lokal itu begitu terasa, sehingga bila nanti momentumnya telah tiba, diperkirakan kondisi yang diharapkan akan segera terwujud tidak lama lagi.

STUDI KASUS

PEMILU-PEMILU DESA

Pengalaman Cina dengan Pemerintahan Pedesaan yang Otonom

Minxin Pei

Ada dua jenis pemilu lokal di Cina (pada dan di bawah tingkat kabupaten). Pada tipe yang pertama, warga masyarakat secara langsung memberikan suara untuk memilih wakil-wakil kongres rakyat (tingkat kabupaten atau kotapraja). Kongres rakyat merupakan badan legislatif nominal yang salah satu tugasnya adalah memilih pejabat eksekutif lokal. Namun pemilu seperti itu nyaris tidak mengandung kompetisi sama sekali, sebab pihak pemerintah dari semula sudah menominasikan hampir seluruh calonnya, dan para pemilih tidak punya alternatif lain.

Tipe pemilu yang kedua adalah sistem pemilihan langsung yang diterapkan sejak 1988 untuk memilih kepala atau pemimpin desa. Dibandingkan dengan pemilu tipe pertama yang jelas dikontrol oleh pemerintah itu, pemilihan kepala desa ini sifatnya lebih kompetitif dan dapat dikembangkan menjadi sebuah institusi dan proses demokrasi yang mantap.

Meskipun gerakan reformasi demokrasi di Cina dirasakan sangat kurang – sejak perubahan orientasi negara itu ke arah ekonomi pasar pada akhir 1970-an – setidaknya sekarang sudah muncul beberapa gejala perubahan politik yang penting dan diharapkan dapat menjadi landasan bagi upaya-upaya demokratisasi di masa yang akan datang. Lembaga pemilihan desa dianggap sebagai salah satu pintu keterbukaan yang paling menjanjikan di Cina, meskipun status konstitusional dari lembaga-lembaga yang dipilih melalui mekanisme itu – yakni komite-komite desa – bukan merupakan pemerintah lokal, melainkan hanya sebuah kelompok masyarakat lokal yang menjalankan pemerintahan mandiri (*self-government*).

Proses Evolusi Eksperimen Demokratisasi

Lembaga-lembaga politik lokal yang mengatur diri sendiri seperti komite-komite desa itu bermunculan di Cina seiring dengan perubahan sistem perekonomian yang meluas. Salah satu korban tidak sengaja (namun juga tidak bisa dihindari) dari langkah de-kolektivisasi pertanian (1979-1982) adalah infrastruktur administrasi lokal yang tidak dapat dilepaskan dari sistem komunal masyarakat Cina saat jaya-jayanya komunisme di negeri itu. Setelah reformasi pertanian merombak sistem pertanian komunal, infrastruktur itu, beserta struktur Partai Komunis tingkat desa lainnya, nyaris hancur total, dan menciptakan masalah besar di bidang pemerintahan di seluruh wilayah

pedesaan Cina yang jumlah totalnya mencapai 930.000 desa, yang dihuni oleh tidak kurang dari 800 juta buruh tani.

Di beberapa wilayah, para buruh tani merespons fenomena itu dengan secara spontan menyelenggarakan pemilu untuk membentuk pemerintahan yang mandiri. Ironisnya, baik kaum reformis maupun para pemimpin konservatif mendukung eksperimen itu. Kaum reformis mendesak dilakukannya pemilu sebagai batu pijakan pertama ke arah demokratisasi, sedangkan kaum konservatif, yang mencemaskan terjadinya kekacauan politik di daerah-daerah pedesaan, mendukung mekanisme itu sebagai instrumen penting untuk menciptakan mekanisme kontrol politik yang baru. Peng Zhen, seorang tokoh konservatif terkemuka yang mengepalai Kongres Rakyat Nasional (badan legislatif Cina), serta-merta menjadi patron setia bagi pemilu-pemilu desa dan berperan di balik layar dalam pengesahan Rancangan Undang-Undang Organik Komite Desa pada 1987. Undang-undang ini memberikan status formal dan mengatur fungsi-fungsi administratif komite desa. Undang-undang tahun 1987 itu mengalami revisi pada 1988 dan berisi beberapa penyempurnaan prosedur (misalnya ketentuan yang mengharuskan pemungutan suara dilakukan secara rahasia).

Sejarah awal dari implementasi undang-undang pemilihan desa di Cina sungguh tidak menyenangkan. Antara paruh kedua 1988 dan 1989, hanya 14 propinsi (dari 30) di Cina yang menyelenggarakan putaran pertama pemilu desa percobaan. Kemelut politik yang meletus setelah peristiwa Tiananmen pada 1989 sempat menghentikan laju reformasi ini. Eksperimen pemilu desa kembali memperoleh momentum setelah tahun 1992, manakala pemerintah pusat mencanangkan gerakan reformasi ekonomi baru. Pada akhir 1995, sebanyak 24 propinsi telah mengesahkan peraturan daerah yang mengatur pemilihan komite desa. Menurut data resmi, pemilu-pemilu tingkat desa telah diadakan di setiap propinsi (kecuali Tibet). Fujin dan Liaoning, dua propinsi pelopor eksperimen pemilu desa, telah menyelesaikan enam putaran pemilihan, sedangkan 19 propinsi lainnya baru menjalankan tiga sampai lima putaran.

Meski menurut konstitusi Cina komite-komite yang dipilih oleh warga desa itu bukan sebuah pemerintahan lokal, lembaga itu melaksanakan fungsi-fungsi administrasi yang penting, seperti manajemen keuangan, pembangunan ekonomi, implementasi kebijakan pemerintah, dan pengadaan pelayanan publik. Umumnya setiap komite desa terdiri atas seorang ketua, wakil ketua, dan tiga sampai lima anggota. Besar kecilnya komposisi komite itu bervariasi sesuai kondisi populasi setempat; jumlah penduduk setiap desa di Cina antara 800 dan 3.000 jiwa.

Peranan yang dijalankan komite desa itu mirip dengan tugas dewan eksekutif yang membuat berbagai keputusan administratif. Menurut teori, lembaga pengambil keputusan yang tertinggi adalah majelis perwakilan masyarakat desa yang secara efektif berfungsi sebagai lembaga legislatif desa. Beberapa laporan menunjukkan

bahwa keputusan-keputusan ekonomi terpenting (yang melibatkan pengeluaran dalam jumlah besar, misalnya) diambil oleh majelis itu. Majelis-majelis itu juga memiliki peranan penting dalam menominasikan calon-calon ketua komite desa.

Dalam banyak hal, majelis-majelis itu juga mendukung dan melengkapi peranan komite desa serta memperkuat legitimasi dari berbagai keputusan yang mereka ambil dikarenakan besarnya partisipasi warga desa. Berbeda dengan komite-komite desa yang telah banyak dikaji para akademisi dan diliput luas oleh media massa, sejauh ini belum banyak diketahui mekanisme pemilihan anggota majelis desa dan bagaimana cara kerja majelis itu sesungguhnya. (Sejauh ini belum ada undang-undang atau peraturan resmi mengenai pemilihan majelis desa berikut cara kerjanya). Yang bisa diketahui hanyalah bahwa majelis-majelis seperti dimaksud, pada umumnya memiliki 30 anggota. Di daerah-daerah yang struktur pemerintahannya sudah lengkap dan mapan, pemilihan komite desa dan majelis perwakilan desa dilakukan secara bersamaan. Meskipun sebagian besar desa di Cina sudah memiliki komite desa yang dipilih secara demokratis, laporan resmi menunjukkan bahwa pada 1994 baru separuh dari seluruh desa di negara itu yang sudah memiliki majelis itu.

Kajian Hasil Eksperimen

Dikarenakan sejarah pemilu desa di Cina masih begitu dini serta disebabkan oleh perbedaan kondisi lokal yang demikian bervariasi, serta kurangnya data nasional dan regional yang akurat, sangat sulit bagi kami untuk memukul-ratakan kemajuan pemerintahan demokratis di daerah-daerah pedesaan Cina. Keterangan-keterangan para akademisi dan laporan pers telah berhasil menyajikan gambaran yang kompleks, namun belum lengkap. Lebih disayangkan lagi, data yang terbaik tentang masalah ini hanya kami peroleh dari dua propinsi yang secara efektif telah berhasil melaksanakan eksperimen ini (yakni Fujian dan Liaoning) dan karenanya data itu sangat tidak representatif.

Di Propinsi Fujian yang terletak di selatan, lembaga-lembaga pemilu desa sudah mencapai fase kedewasaan institusional setelah lewat enam putaran pemilihan. Kehadiran atau partisipasi pemilih sangat tinggi. Kartu suara yang dijamin kerahasiaannya serta bilik-bilik suara tertutup sudah dipakai pada 95 persen desa propinsi itu pada 1997 (kedua sarana itu belum diterapkan pada 1989). Alhasil, penyelenggaraan pemilu berlangsung lebih kompetitif, dan itu terbukti dari jumlah calon anggota komite desa yang pada 1997 jumlahnya tiga kali lebih banyak dibandingkan dengan tahun 1989.

Propinsi Fujian juga telah memperkenalkan metode *absentee ballots* (kartu suara untuk penduduk yang sedang di luar distrik pada saat pemilu) dan melibatkan pengamat/pengawas pemilu, serta memperpanjang waktu pemungutan suara dari

dua jam menjadi delapan jam. Hasil pelaksanaan pemilu di daerah-daerah lain sangat bervariasi. Para pejabat tinggi pemerintah pusat secara terbuka mengakui tidak mengetahui soal itu, sementara analisis para akademisi sering bersifat sangat spekulatif. Ada yang memperkirakan bahwa antara 10 dan 20 persen desa di Cina telah melaksanakan prosedur pemilu yang benar; ada juga yang memberikan angka yang lebih tinggi.

Ada kekhawatiran yang dirasakan oleh semua pihak dalam kaitannya dengan potensi demokrasi di desa-desa yang menyelenggarakan pemilu desa di Cina, yakni penyusupan anggota-anggota Partai Komunis ke dalam institusi-institusi pemerintah yang baru terbentuk itu. Sebuah survei tentang komite desa yang dilakukan pada awal dasawarsa 1990-an menghasilkan temuan bahwa sekitar 60 persen anggota terpilih dari komite desa dan 50 hingga 70 persen ketua komite desa merupakan anggota Partai Komunis. Sekitar 20 hingga 50 persen anggota majelis perwakilan desa juga diperkirakan berasal dari Partai Komunis.

Pihak-pihak yang merasa skeptis dengan keberhasilan pemilu desa di Cina menunjukkan fakta di atas sebagai bukti kegagalan eksperimen politik ini. Sebaliknya pihak-pihak yang optimistis menyangkalnya dengan alasan bahwa rumitnya situasi di tingkat bawahlah yang menjadi penyebabnya. Para anggota Partai Komunis menang bukan karena pemilu desa itu tidak kompetitif, melainkan karena calon-calon yang berasal dari Partai Komunis itu lebih kuat dibandingkan dengan calon-calon lain dengan berbagai alasan (misalnya mereka memiliki pendidikan yang lebih baik, lebih terkenal, atau bisa memanfaatkan jabatan yang sedang mereka pegang). Pada banyak kasus, kandidat-kandidat nonpartai yang berhasil terpilih ke dalam komite atau majelis perwakilan desa itu pada akhirnya juga akan direkrut menjadi anggota Partai Komunis. Ini menunjukkan bahwa keanggotaan Partai Komunis belum tentu memberikan keunggulan besar yang serta-merta.

Hasil-hasil penelitian mengenai pemilu desa di Cina juga menunjukkan bahwa keberhasilan eksperimen politik itu tidak berkaitan dengan faktor-faktor struktural makro seperti tingkat perkembangan ekonomi. Propinsi-propinsi yang menjadi pelopor eksperimen ini bukan tergolong yang paling kaya atau paling miskin di Cina. Fujian dan Liaoning merupakan dua propinsi dengan tingkat pendapatan menengah atas. Namun, ada bukti yang menunjukkan bahwa kebanyakan yang gagal dalam eksperimen ini adalah propinsi-propinsi termiskin. Sebuah hasil studi yang diadakan oleh Carter Center (yang berbasis di Emory University di Atlanta, AS) menunjukkan bahwa variabel yang terpenting adalah kepemimpinan para pejabat propinsi yang menangani pemilu lokal, serta konsistensi pemerintah dalam mendorong dan meningkatkan mutu prosedur pemilu. Kesimpulan ini menunjukkan dilema yang dihadapi oleh setiap upaya demokratisasi di dalam sistem otoriter: inisiatif ke arah keterbukaan demokrasi harus

mendapat dukungan dari semua unsur di dalam rezim yang ada. Laju demokratisasi di dalam kondisi seperti itu sangat lamban, penuh ketidakpastian, dan menunda.

Aspek yang paling menarik (namun jarang diketahui) dari pemilu desa adalah dampak yang ditimbulkannya terhadap pemerintahan lokal. Apakah eksperimen demokrasi ini telah membuahkan perbedaan dalam kehidupan sehari-hari warga desa dan mengurangi korupsi serta penyalahgunaan kekuasaan? Sayang sekali, hingga sekarang belum ada penelitian sistematis yang mengkaji pertanyaan ini. Namun, bukti-bukti dari anekdot yang tersebar luas di masyarakat menunjukkan adanya hubungan antara demokrasi dan pemerintahan yang baik di desa-desa yang berhasil mengimplementasikan reformasi ini secara efektif. Beberapa penerbitan resmi melaporkan bahwa desa-desa yang telah memiliki komite menunjukkan peningkatan berarti dalam hal hukum dan ketertiban. Penolakan warga desa terhadap beberapa kebijakan pemerintah (terutama keputusan yang tidak populer, misalnya menyangkut keluarga berencana dan pajak) berkurang drastis. Manajemen keuangan menjadi lebih terbuka dan menurun tingkat korupsinya.

Banyak faktor eksternal yang memiliki andil positif dalam eksperimen menuju terciptanya pemerintahan mandiri di daerah-daerah pedesaan Cina. Meskipun pada mulanya faktor eksternal dianggap tidak penting, seiring dengan meningkatnya penyelenggaraan pemilu desa pada akhir dasawarsa 1990-an, pihak-pihak dari luar sangat berjasa dalam memberikan bantuan teknis dan materi. Masyarakat Uni Eropa menyumbang 12 juta dolar Amerika pada 1998 untuk mendukung berbagai program yang terkait dengan pemilu desa itu. Organisasi-organisasi non-pemerintah Amerika, seperti Ford Foundation, Carter Center, Asia Foundation serta International Republican Institute banyak menyediakan dana dan bantuan teknis. Sebagai contoh, Robert Pastor dari Carter Center dimintai komentarnya mengenai revisi rancangan Undang-Undang Komite Desa yang disusun oleh Kongres Rakyat Nasional, dan banyak usulan Pastor yang diadopsi dalam draf akhir undang-undang tersebut. International Republican Institute juga melaporkan bahwa sebagian besar rekomendasi teknis mereka mengenai manajemen pemilu juga diterima oleh para pejabat Propinsi Fujian.

Prospek Masa Depan

Banyak sekali faktor yang berpengaruh terhadap prospek pemilu desa sebagai lembaga demokratis berikut efeknya terhadap arus keterbukaan politik di dalam sistem politik di Cina. Sebagai sebuah saluran aspirasi politik yang baru, pemilu desa tampaknya tengah mengalami konsolidasi. Pada tingkat masyarakat akar rumput, data hasil jajak pendapat menunjukkan meningkatnya kesadaran warga akan demokrasi. Hasil survei yang dilakukan terhadap 5.000 buruh tani pada 1996 melaporkan bahwa 80 persen responden punya rasa peduli terhadap pemilihan anggota komite desa, dan 91 persen

menyatakan prihatin dengan penanganan berbagai urusan desa, terutama dalam pengelolaan anggaran.

Di samping itu, warga masyarakat mungkin juga memetik berbagai pelajaran penting berkat pengalaman mereka melaksanakan beberapa kali putaran pemilu. Prosedur-prosedur pemilu bisa ditingkatkan dan menghasilkan administrator lokal yang lebih bertanggung jawab. Pemilu-pemilu desa dan komite-komite yang terbentuk akan memiliki peranan penting dan ikut mengubah kondisi politik daerah pedesaan di Cina karena lembaga-lembaga pemilihan desa dapat melahirkan individu-individu ambisius yang memiliki legitimasi populer dan mempunyai kekuatan untuk mengimbangi kekuatan dominasi Partai Komunis.

Unsur-unsur reformis yang berada di dalam rezim pemerintah Cina juga banyak “menanamkan investasi politik” dalam eksperimen ini, dan tampaknya mereka juga memperoleh semangat yang lebih besar setelah melihat hasil-hasil awal dari eksperimen besar ini. Pemerintah pusat telah mengumumkan rencananya untuk memberi pelatihan kepada sekitar 1.5 juta pejabat lokal dalam penanganan pemilu lokal agar proses pemilu pedesaan dapat semakin ditingkatkan. Pada akhirnya, pemilu desa itu akan dapat memberikan demonstrasi dan meningkatkan tekanan terhadap pemerintah pusat agar meningkatkan eksperimen-eksperimen demokrasi yang serupa. Pada Desember 1998, sebuah kota miskin berpenduduk 16.000 jiwa di Propinsi Sichuan menyelenggarakan sebuah pemilu yang kompetitif untuk memilih walikota – tanpa memperoleh persetujuan pejabat propinsi dan pemerintah pusat (para pemimpin kotapraja hanya mendapatkan dukungan tidak resmi dari para pemimpin negeri itu). Meski awalnya pemerintah pusat mengkritik pemerintah kotapraja itu karena telah melakukan “pemilu ilegal”, media akhirnya memuji pemilihan itu sebagai sebuah eksperimen yang berani, dan lebih dari itu, para pejabat pusat tidak sepenuh hati menganulir hasil pemilu tersebut.

Namun tampaknya berbagai harapan yang berkaitan dengan potensi pemilu desa harus dihadapkan pada realitas politik di Cina. Partai Komunis sejauh ini mengesampingkan demokratisasi sebagai tujuan politik masa depan; mereka bahkan menunjukkan kekhawatiran terhadap tumbuhnya gerakan oposisi politik yang terorganisasi. Walaupun ada beberapa pemimpin Cina yang melihat manfaat dengan mengizinkan diteruskannya pemilu desa itu, tampak bahwa mereka tidak melihatnya sebagai sebuah prioritas penting. Ini terlihat dari fakta bahwa sebuah badan birokrasi sekunder – yakni Kementerian Urusan Sipil – telah ditunjuk untuk mengimplementasikan program ini. Kurangnya komitmen pucuk pimpinan pemerintahan tentu mengurangi momentum dan dukungan bagi eksperimen ini dalam menangani berbagai isu politik yang “menganjal” di Cina.

Sebagai contoh, pemerintah tidak memiliki kebijakan yang jelas, yang secara khusus mengatur kekuasaan dan peranan Partai Komunis di desa-desa yang sudah memiliki komite terpilih, legalitas kelompok-kelompok oposisi di desa, serta hubungan antara pejabat desa terpilih dan pejabat-pejabat kotapraja (yang ditunjuk oleh pemerintah pusat) yang kekuasaannya jauh lebih besar ketimbang kaum reformis. Isu-isu pelik seperti itu akan memperkeruh prospek pemilu desa dan membuat dampak politiknya semakin tidak pasti.

Karena itu, diperlukan sikap "hati-hati sekaligus penuh harap" dalam mengkaji pemilu desa serta prospek masa depannya, dalam kaitannya dengan arus demokratisasi di Cina. Pada umumnya, pemilu desa menggambarkan sebuah langkah kecil menuju demokratisasi. Perkembangan pemilu desa di Cina sangat lamban dan tidak merata. Walaupun begitu, boleh jadi eksperimen politik ini merupakan awal dari sebuah proses bertahap dalam mewujudkan partisipasi politik bagi 80 persen penduduk Cina, dan, jika dapat dilanjutkan dan dikembangkan, bisa menjadi langkah awal dari transisi demokrasi yang terlalu lama ditunda-tunda di Cina.

Pustaka

- Butler, David dan Austin Ranney, red. 1994. *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, DC: AEI Press.
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Hill, Dilys M. 1974. *Democratic Theory and Local Government*. London: George Allen and Unwin.
- Inter-Parliamentary Union. 1993. *Electoral Systems: A Worldwide Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Kelliher, Daniel. "The Chinese Debate Over Village Self-Government". *The China Journal*. No. 37 (Januari 1997). Hal. 63-86.
- Kumar, Krishna, red. 1998. *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*. Boulder: Lynne Rienner.
- Lijphart, Arend dan Bernard Grofman, red. 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger Publishers.
- Manion, Melanie. "The Electoral Connection in the Chinese Countryside". *American Political Science Review*. Vol. 90. No. 4. Hal. 736-48.
- Nickson, Andrew R. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Oluwu, Dele. 1999. "The Challenge of Governing Africa's Large Cities". Dalam *Governance and Democratization in West Africa*. Dele Oluwu, Adebayo Williams dan Kayode Soremekun, red. Dakar: CODESRIA (Council for the Development of Social Science Research in Africa).
- Rallings, Colin, Michael Thrasher dan James Downie. 1996. *Enhancing Local Electoral Turnout*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Reilly, Ben. 1997. "Preferential Voting and Political Engineering". *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*. Vol. 35. Hal. 1-19.
- Reilly, Ben dan Andrew Reynolds. 1999. *Electoral Systems and Conflict Management in Divided Societies*. Washington, DC: National Academy Press.
- Reynolds, Andrew dan Ben Reilly. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- Rule, Wilma dan Joseph Zimmerman, red. 1994. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport: Greenwood Press.
- Saiz, Martin dan Hans Geser. 1999. *Local Parties in Political and Organizational Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press.

Schmidt, David D. 1989. *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*. Philadelphia: Temple University Press.

Stewart, John. 1995. *Innovation in Democratic Practice*. Birmingham: School of Public Policy, University of Birmingham.

Taagepera, Rein. 1998. "How Electoral Systems Matter for Democratization". *Democratization*. Vol. 5. Hal. 68-91.

**5. | MENGEMBANGKAN DEMOKRASI
PARTISIPATORIS |**

5.

MENGEMBANGKAN DEMOKRASI PARTISIPATORIS

Sering isu-isu sulit yang dihadapi suatu masyarakat begitu kompleks dan melibatkan berbagai kepentingan yang saling berseberangan, sehingga sangat sulit diselesaikan lewat pemungutan suara. Memfasilitasi partisipasi warga masyarakat dalam proses-proses pengambilan keputusan dapat meningkatkan demokrasi elektoral dengan cara membangun kepercayaan dan keyakinan masyarakat, dan dengan cara mengatasi serta menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang tidak dapat diselesaikan melalui pemungutan suara semata. Sesungguhnya, salah satu fungsi utama dari pendekatan kolaboratif adalah kemampuannya dalam mengurangi akibat yang ditimbulkan oleh kekalahan dalam pemilu, sehingga dapat mengurangi politik yang bersifat pemenang menguasai segalanya (*winner-take-all*) yang berpotensi menyulut konflik.

Bab ini akan membahas manfaat dari meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan lokal, meski pada beberapa kasus juga akan ditunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam jumlah yang terlalu besar akan menyebabkan proses pengambilan keputusan menjadi tidak terfokus dan sulit dikendalikan. Dalam hal ini faktor keterampilan dan bekal pelatihan bagi fasilitator sangat berperan. Pengetahuan mengenai opsi-opsi dalam proses pengambilan keputusan, keterampilan menjadi fasilitator, dan keyakinan bahwa setiap kebuntuan (*deadlock*) pasti ada jalan keluarnya, merupakan kunci utama keberhasilan. Isu-isu yang akan dibahas di dalam bab ini mencakup:

- Opsi-opsi inovatif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat di seluruh dunia;
- Hubungan antara keterampilan-keterampilan bernegosiasi, menjadi penengah dan menjadi fasilitator dengan keberhasilan menangani/mengelola partisipasi masyarakat secara efektif;

- Kelemahan-kelemahan yang terdapat di dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk mengambil keputusan lewat mekanisme-mekanisme itu;
- Cara-cara mengevaluasi berbagai pengambilan keputusan yang berorientasi konsensus; dan kondisi-kondisi apa saja yang membuat pendekatan-pendekatan itu diperlukan atau sulit diterapkan; dan,
- Pentingnya komunikasi dan pendidikan bagi suatu demokrasi yang partisipatoris, dan metode-metode partisipasi terbaru dengan memanfaatkan teknologi informasi.

5.1 Apa yang Dimaksud dengan Partisipasi Masyarakat yang Kolaboratif?

■ *Melibatkan segenap komponen masyarakat dalam pengambilan kebijakan akan meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, dan perlindungan kepada masyarakat; langkah tersebut juga memberikan suara secara langsung pada pihak-pihak yang terimbas langsung oleh kebijakan publik.*

Yang dimaksud dengan kegiatan masyarakat kolaboratif adalah berbagai kebijakan dan metode untuk menciptakan peluang bagi warga masyarakat untuk langsung terlibat dalam penentuan kebijakan publik berikut pelaksanaannya. Sering, lewat pengambilan keputusan kolaboratif itu, berbagai kepentingan dan identitas masyarakat dapat terwakili, dan berbagai sudut pandang dan pendapat dihargai dan diintegrasikan ke dalam sebuah keputusan kolektif. Meski proses pengambilan keputusan itu bisa sulit, rumit, makan waktu, dan kadang-kadang sulit terwujud, manakala sebuah keputusan berdasar konsensus dicapai, hasilnya kerap lebih absah (*legitimate*) dan diterima khalayak ketimbang keputusan yang diambil sepihak oleh para pejabat yang tidak mengatasnamakan siapa pun.

Dalam mengevaluasi tipe pendekatan untuk pengambilan keputusan kolaboratif yang tepat, sebaiknya tetap mengingat dua perbedaan utama yang menyangkut masalah pengambilan keputusan kolaboratif itu, yakni: perbedaan antara metode-metode manajemen pengambilan keputusan yang bersifat *ad hoc* serta tergantung isu yang merebak di masyarakat (misalnya pertikaian bertopik

lingkungan yang disebabkan oleh pemilihan lokasi pengelolaan limbah) dengan organisasi kolaboratif yang permanen, yang membahas dan mengatasi isu-isu permanen, seperti pendidikan dan perencanaan tata kota; serta perbedaan antara proses-proses yang melibatkan partisipasi langsung masyarakat dan proses-proses yang hanya melibatkan pihak-pihak yang secara khusus juga berkepentingan dengan isu spesifik dan pihak-pihak yang memiliki kekuasaan besar.

Ikhtisar 15

Partisipasi Tradisional

Partisipasi yang Ditingkatkan

- Demokrasi perwakilan
- Mencalonkan diri untuk sebuah jabatan
- Memberi suara bagi kandidat tertentu
- Aktif di partai politik
- Memonitor pelaksanaan pemilu
- Berkomunikasi dengan pejabat-pejabat terpilih
- Keterlibatan di dalam proses-proses legislatif atau pengambilan kebijakan resmi

- Demokrasi langsung
- Inisiatif masyarakat
- Pengumpulan informasi
- Konsultasi atau musyawarah
- Pengambilan keputusan oleh masyarakat
- Mekanisme-mekanisme penyelesaian konflik dan usaha-usaha untuk memulihkan perdamaian
- Keterlibatan dalam berbagai proses/kegiatan masyarakat madani

Menyusun prosedur-prosedur partisipasi yang efektif untuk masyarakat lokal dapat memberikan berbagai peluang strategis untuk membangun demokrasi dan mengatasi konflik sosial yang berkembang pada tingkat nasional. Pemerintah lokal yang ditandai keterlibatan masyarakat yang kuat dan disertai partisipasi yang bermakna, merupakan fondasi dasar bagi demokrasi.

5.1.1 Pentingnya Partisipasi Masyarakat

Ada berbagai alasan mengapa partisipasi dan kolaborasi masyarakat perlu didorong dan difasilitasi. Alasan yang mendasar, mungkin, adalah karena *partisipasi* itu sendiri adalah bagian inti dari makna hakiki demokrasi. Partisipasi masyarakat penting bagi sebuah pemerintahan yang baik dalam upayanya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberi suara bagi pihak-pihak yang paling terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan. Pakar demokrasi Robert Dahl menggarisbawahi pentingnya konsep “partisipasi efektif” – yakni warga masyarakat memiliki peluang yang cukup dan

sama untuk menyatakan pilihan mereka, mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai agenda, dan menyampaikan alasan mengapa mereka lebih mendukung salah satu solusi atau opsi.

Prosedur-prosedur yang mengutamakan dan melestarikan partisipasi (masyarakat) dalam pemilu dan berbagai pengambilan keputusan yang didukung konsensus dapat menghasilkan keputusan yang lebih tinggi keabsahannya sebab masyarakat sudah dilibatkan dalam menyusun keputusan itu, seperti ditegaskan oleh Jane Mansbridge dalam bukunya *Beyond Adversary Democracy*. Buku itu terutama memaparkan bagaimana pengambilan keputusan kolektif yang dilakukan di sebuah tempat kerja dan gedung balaikota di daerah New England (Amerika Serikat) dapat menghasilkan solusi-solusi yang lebih mantap ketimbang keputusan yang ditempuh lewat metode pemilu atau melalui pendekatan kekuasaan.

Salah satu hasil praktis dari partisipasi adalah terciptanya apa yang disebut “modal sosial” (*social capital*). Modal sosial adalah kepercayaan dan keyakinan yang terbentuk manakala pemerintah dan masyarakat sipil bertemu dan berembung untuk mengupayakan kebaikan bagi semua pihak, demikian dijelaskan ilmuwan politik Robert Putnam. Modal sosial merupakan basis legitimasi bagi lembaga-lembaga pemerintahan resmi, dan sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Tanpa adanya modal sosial ini – maksudnya jika kepercayaan dan keyakinan masyarakat demikian rendah – pekerjaan pemerintah akan terhambat; dan pada akhirnya, masyarakat yang tidak memiliki kepercayaan kepada pemerintah itu akan menjadi masyarakat yang tidak mampu menjalankan fungsi sebagaimana diharapkan; dan skenario terburuk yang bisa terjadi adalah merebaknya tindak kekerasan di antara kekuatan-kekuatan sosial yang bersaing. Kegiatan masyarakat kolaboratif dapat menjadi peranti yang amat penting dalam menyegarkan kembali modal sosial yang sudah ada, atau menyemaikannya jika belum ada.

Dengan kian meningkatnya kemajemukan masyarakat, proses-proses pengambilan keputusan yang kolaboratif dapat menyediakan metode-metode baru untuk mencegah, menangani, dan mengatasi pertikaian masyarakat. Di AS, misalnya, para aktivis pemerintahan lokal banyak mengambil inisiatif untuk mengintegrasikan kemajemukan masyarakat di sana ke dalam berbagai bentuk partisipasi yang baru. Laporan dari National Civic League tahun 1997 menyatakan:

Seiring dengan kian meningkatnya jumlah dan kemajemukan para aktor yang ingin berperan serta di dalam keputusan-keputusan masyarakat, proses pengambilan keputusan yang memungkinkan mereka mengakses ke proses-proses itu juga wajib ditingkatkan. Menyatukan berbagai aktor itu – mencari kesamaan visi dan mendefinisikan kepentingan bersama – merupakan sebuah

proses pencarian jati diri di mana segenap anggota masyarakat akan menyadari bahwa mereka memiliki bakat dan ide-ide yang diperlukan untuk meningkatkan kehidupan mereka sendiri dan tetangga di sekitarnya.

Akhirnya, tekanan masyarakat internasional terhadap pemerintah lokal juga akan meningkat, sebab sistem perekonomian internasional jelas berdampak pada berbagai isu penting yang ditangani oleh para pengambil keputusan di tingkat lokal, bersama dengan kian ketatnya standar internasional mengenai pengambilan keputusan yang demokratis. Perlunya meningkatkan partisipasi (masyarakat) dalam pemerintahan lokal tampaknya merupakan konsekuensi langsung dari berubah-ubahnya tekanan yang muncul dari dunia industri yang kian mengglobal. Untuk mewujudkan pembangunan lokal yang berkesinambungan, suatu pemerintahan yang partisipatoris merupakan syarat utama.

Ikhtisar 16

Kata-Kata Kunci dalam Pengambilan Keputusan Kolaboratif

- Kolaborasi dapat didefinisikan sebagai suatu proses di mana berbagai kepentingan yang ada di dalam masyarakat disatukan melalui suatu proses pengambilan keputusan bersama yang terstruktur. Kerap kali melibatkan pihak ketiga untuk melancarkan pengambilan keputusan. Jika sudah tercapai konsensus, sering pula disusun mekanisme untuk mengimplementasikan keputusan-keputusan yang dicapai. Pendekatan-pendekatan kolaboratif sering digunakan untuk mengatasi isu-isu pembangunan dan kesejahteraan ekonomi, penetapan sasaran, perencanaan dan penyusunan kebijakan, serta implementasi berbagai kebijakan atau program. Pengambilan keputusan kolaboratif ada kaitannya dengan upaya-upaya mencegah pertikaian dengan melibatkan semua pihak untuk mengambil sebuah keputusan sebelum konflik yang dikhawatirkan itu meletus, mengatasi perbedaan-perbedaan yang terjadi, dan menyelesaikan berbagai perselisihan yang mengancam keutuhan (kesehatan) dan persatuan masyarakat.
- Resolusi atau penyelesaian konflik adalah istilah yang bermakna luas, yang antara lain berarti pencegahan, penanganan, dan penyelesaian konflik/pertikaian. Seperti dijelaskan oleh pakar John Burton, "Pengambilan keputusan di tingkat masyarakat bawah cenderung terfokus pada kebutuhan dasar manusia yang kerap mengemuka dalam kehidupan keluarga, masyarakat, atau sekolah. Karenanya, keputusan itu bisa lebih ampuh dalam mengatasi masalah, dibandingkan dengan keputusan-keputusan yang diambil tanpa melibatkan kontak tatap muka langsung antara para pengambil

keputusan dan mereka yang akan mengalami dampaknya.” Mengatasi isu-isu kebutuhan dasar manusia secara kolaboratif merupakan kunci penyelesaian konflik dan pencegahan tindak kekerasan.

— Konsensus dapat didefinisikan sebagai aturan main pengambilan keputusan yang berlaku di dalam suatu proses kolaboratif. Konsensus melibatkan suatu keputusan kelompok yang diterima atau ditaati oleh semua – atau sebanyak mungkin – peserta, termasuk di dalamnya pihak-pihak yang berpotensi “mengacau” atau “merusak” keputusan itu. Keputusan itu dicapai lewat sebuah dialog yang terbuka dan jujur, saling memberi dan menerima, dan didasari oleh semangat untuk menghargai perbedaan pendapat. Idealnya, proses-proses pengambilan keputusan ini melibatkan kekuatan dan tanggung jawab yang sama besar dari semua pihak, meskipun hal ini sulit diwujudkan apabila terdapat pihak-pihak dengan kepentingan yang sangat kuat.

5.2 Mendesain Suatu Proses Kolaboratif

■ *Menetapkan pihak-pihak yang akan andil dalam pengambilan keputusan kolaboratif merupakan salah satu isu terpenting dalam mendesain proses seperti itu; tidak kalah pentingnya adalah langkah-langkah penyusunan agenda, penetapan sasaran, serta evaluasi hasilnya.*

Proses-proses pengambilan keputusan kolaboratif tampaknya cocok diterapkan dalam konteks masalah sosial yang pelik dan kompleks. Di antara bermacam masalah yang dapat diatasi dengan proses kolaboratif adalah:

- Masalah lingkungan dan pembangunan berkesinambungan;
- Masalah kriminalitas dan aspirasi masyarakat yang menginginkan keamanan;
- Diskriminasi dan keadilan sosial; dan,
- Masalah kemiskinan dan kehidupan yang layak.

Pengambilan kebijakan yang bersifat kolaboratif dan partisipatoris bukanlah sebuah pendekatan atau metode tunggal. Masih banyak variasi teknik yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, dengan berbagai bentuk, struktur, biaya-biaya yang menyertainya, serta efek yang ditimbulkannya. Pendekatan-pendekatan itu dapat dipakai secara terpisah maupun dikombinasikan dengan metode lain. Metode mana yang paling efektif dan kapan saat yang paling tepat untuk menggunakannya, semua sangat tergantung konteks. Sebagai contoh, di

dalam konteks lokal tertentu barangkali terdapat budaya tradisional pengambilan keputusan dengan pola-pola pengambilan kebijakan, kepemimpinan, dan hubungan antarkelas atau etnis yang masih berlaku dan memungkinkan diterapkannya pendekatan atau metode tertentu. Jadi, dalam mendesain metodologi yang bersifat spesifik perlu dipertimbangkan aspek-aspek struktur dasar, kewaspadaan/kebijakan, dan kepekaannya.

5.2.1 Menyusun Agenda

Memilih tipe pendekatan kolaboratif yang paling tepat seringkali tergantung pada agenda yang ditetapkan. Penetapan agenda bukan hanya akan menentukan isu-isu yang akan dibahas, melainkan juga tujuan umum serta aktivitas dan sasaran akhirnya. Pada banyak kasus, pejabat-pejabat lokal akan menyusun agenda dan mengundang partisipasi. Padahal, sebenarnya banyak sekali manfaat yang akan diperoleh apabila sejak awal tahap perencanaan pendekatan kolaboratif itu melibatkan masyarakat madani, sebab ornop sering dapat memainkan peranan penting dalam membangun kapasitas, memikirkan isu-isu yang mungkin muncul selama proses itu berlangsung, serta memfasilitasi langkah-langkah dialog susulan yang membahas berbagai tindak lanjut, evaluasi, dan implementasi rencana.

Berikut adalah beberapa pertanyaan yang menyangkut tipe proses kolaboratif yang harus digunakan, dan bagaimana menyusun proses-proses itu:

- Apa tujuan yang hendak dicapai? Untuk maksud apa inisiatif partisipatoris itu ditempuh?
- Seperti apa proses itu nantinya? Siapa yang harus mengambil prakarsa untuk memulainya? Pihak mana saja yang harus dilibatkan? Respons-respons seperti apa yang diharapkan atau disukai?
- Bagaimana cara mendefinisikan masalah yang ada? Siapa yang memiliki keahlian itu, dan pada aspek yang mana?
- Bagaimana agenda yang benar?
- Di mana pembicaraan harus dilakukan dan bagaimana cara pengaturan ruang perundingan yang paling kondusif bagi suksesnya pertemuan kolaboratif itu?
- Bagaimana cara mengundang para peserta? Bagaimana cara mengumumkan maksud/tujuan, struktur, dan sasaran yang hendak dicapai dari proses kolaboratif itu?
- Metode-metode apa yang akan digunakan untuk memfasilitasi perundingan?
- Bagaimana cara mengarahkan jalannya diskusi dari dialog menuju ke pengambilan konsensus, terutama menjelang penutupan inisiatif kolaboratif itu?
- Bagaimana cara mengimplementasikan keputusan, serta bagaimana cara

mengevaluasi hasil-hasilnya? Bagaimana cara menggunakan/memanfaatkan hasil-hasil proses kolaboratif itu?

- Bagaimana cara mengumumkan hasil proses kolaboratif dan langkah-langkah berikutnya kepada pihak lain?
- Siapa yang akan mensponsori proses itu, dan siapa yang akan menyediakan seluruh sumber daya yang diperlukan? Jenis pelatihan dan persiapan pra-inisiatif apa yang diperlukan sebelum inisiatif itu dapat dilaksanakan?
- Bagaimana cara melibatkan peserta-peserta utama ke dalam proses itu pada tahap-tahap awal perencanaan dan proses perumusan proyek?

5.2.2 Menyeleksi Para Peserta

Salah satu isu yang tidak kunjung teratasi dalam proses pengambilan keputusan kolaboratif adalah masalah seleksi/pemilihan peserta. Siapa yang harus dilibatkan, siapa pula (jika ada) yang harus dicoret dari daftar, dan siapa yang berhak menentukan masalah partisipasi ini? Apakah para peserta harus dipilih lebih dulu atau bisakah dibuat undangan yang bersifat terbuka? Seberapa terstrukturkah partisipasi itu nanti (wakil-wakil organisasi, tokoh-tokoh terkemuka, atau warga biasa)? Berapa banyak peserta yang harus dilibatkan? Menyeleksi peserta memang bukan persoalan kebijakan atau politik semata; ini adalah suatu aspek penting dari apa yang disebut sebagai “keadilan demokratis”, yang erat kaitannya dengan konsep “penyertaan” (*inclusion*). Setidaknya salah satu tujuan dari usaha memasukkan partisipasi seluas-luasnya adalah membangun dan memperkuat jalinan antar individu, organisasi, dan institusi, dengan menengahkan solusi yang seirama dengan kepentingan bersama.

Sebuah proses pengambilan keputusan yang kolaboratif mungkin memerlukan waktu cukup lama untuk mencapai suatu keputusan, namun itu dapat membuat proses implementasinya lebih efisien karena usaha-usaha penyabotan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan berbeda dapat dicegah. Jika kelompok-kelompok masyarakat diberi peluang lebih lebar untuk ikut membentuk keputusan-keputusan yang menyentuh kehidupan mereka, akan berkuranglah kecenderungan mereka untuk tidak mengacuhkan, menolak, atau mencabut dukungan mereka terhadap berbagai inisiatif baru. Inilah yang disebut prinsip “kepemilikan” (*ownership*) proses kolaboratif itu, yang kini telah menjadi prinsip utama dari proyek-proyek pembangunan lokal di seluruh dunia. Lawrence Suskind, lewat bukunya yang berjudul *Breaking the Impasse*, menyebutkan proses pengambilan keputusan seperti ini sebagai proses yang “lambat tapi cepat”, yang berarti bahwa prosesnya sendiri mungkin sangat membosankan dan lamban pada saat konsensus sedang digodog dan disusun, namun prosesnya akan berubah menjadi cepat pada saat

diimplementasikan, berkat adanya dukungan luas terhadap keputusan yang telah disepakati bersama itu.

Ikhtisar17

Mendesain Proses-Proses Kolaborasi yang Efektif

- *Ajaklah semua pihak (yang berkepentingan) ke meja perundingan.* Upaya-upaya yang diambil harus melibatkan seluruh unsur kepentingan masyarakat dan mengajak sejumlah orang yang berseberangan pendapat/kepentingan ke dalam sebuah forum untuk mengadakan dialog interaktif dan mengambil keputusan berdasarkan konsensus. Sebisa mungkin, penguasa-penguasa tradisional dan pihak-pihak yang secara tradisional selalu dirugikan/dikalahkan harus bisa berhadapan satu sama lain sebagai pihak-pihak yang setara kedudukannya. Kepemimpinan harus berasal dari seluruh sektor di masyarakat. Akses kepada pengambilan keputusan bagi semua kelompok, organisasi atau agen yang akan terkena dampaknya sangat penting.
- *Mengidentifikasi kepentingan bersama.* Proses-proses partisipatoris perlu menjembatani setiap perbedaan yang ada dan mencari solusinya berdasarkan kepentingan bersama seluruh masyarakat untuk dapat hidup bersama secara saling menguntungkan. Semua peserta harus memikul tanggung jawab terhadap proses itu berikut hasil-hasilnya.
- *Kepercayaan dan keyakinan.* Peran serta ke dalam proses ini ditujukan untuk meningkatkan hubungan antar kelompok, membina rasa saling percaya dan keyakinan, dan mengembangkan suatu identitas yang lebih luas bagi komunitas-komunitas yang majemuk.
- *Komitmen yang kuat.* Para peserta harus memiliki komitmen penuh terhadap proses partisipatoris itu serta bersedia tetap setia dalam tawar-menawar yang penuh kesulitan, pada saat muncul isu-isu yang sensitif, pada saat proses membentur jalan buntu, bahkan kegagalan. Tanggung jawab yang terkandung dalam partisipasi di dalam proses itu setara dengan tugas mulia sebagai warga masyarakat.
- *Tetaplah memusatkan perhatian pada masalah yang ada.* Proses yang berjalan harus tetap terfokus pada isu yang tengah ditangani, terutama pada tahap-tahap pendefinisian masalah; menjajaki semua opsi yang bisa/mungkin ditempuh, mengembangkan strategi, dan mencari solusi yang dapat diimplementasikan bersama-sama.
- *Bersikap kreatif.* Bila memungkinkan, sebuah opsi baru perlu dikembangkan lewat diskusi-diskusi yang menjanjikan manfaat bagi semua pihak. Kalau

cara ini mustahil berhasil, isu-isu yang ada perlu dicarikan komprominya, jangan diseragamkan. Para warga atau kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat di dalam proses partisipatoris sering sulit diharapkan bisa menyatukan kepentingan mereka yang berlainan. Prinsip yang lebih realistis untuk ditempuh adalah mengidentifikasi dan kemudian menggarisbawahi kepentingan-kepentingan bersama; kepentingan-kepentingan yang saling bersinggungan jangan diabaikan, namun tetap harus diupayakan agar para peserta dapat mengkompromikan kepentingan mereka dalam kesepakatan umum yang bersifat saling menguntungkan.

- *Semua orang sama kedudukannya.* Proses partisipatoris itu perlu melibatkan partisipasi pemerintah (secara resmi) sebagai sebuah bentuk kemitraan yang eksplisit. Maksudnya, para pengambil keputusan resmi itu kadang-kadang merupakan salah satu pihak yang terlibat dalam pertikaian atau perselisihan di tingkat daerah. Jika demikian, mereka tidak boleh menjadi pengambil keputusan paling akhir.
- *Didorong arus bawah, dikoordinasikan oleh arus atas.* Para wakil masyarakat yang kepentingannya langsung dipengaruhi oleh, atau terkena, dampak dari isu-isu yang sedang dihadapi harus menjadi motor yang mendorong terlaksananya (dan suksesnya) proses partisipatoris itu. Namun, para pejabat pemerintah lokal sering harus bertanggung jawab mengkoordinasikan proses yang ada dan menangani aspek-aspek praktisnya, misalnya dalam hal pembiayaan keputusan dan mengkoordinasikan (keputusan yang dicapai) dengan kebijakan-kebijakan atau program-program lainnya.
- *Terapkan prinsip akuntabilitas eksternal dan fleksibilitas internal.* Proses-proses partisipatoris harus transparan dan dapat diperiksa oleh pihak luar, namun juga tetap bisa bersikap fleksibel dalam berbagai dialog – para peserta harus dapat berbicara dengan bebas – dan di dalam proses-proses dan metode-metode pengambilan keputusan.
- *Jangan lupakan isu penting di balik penyelenggaraan dan usaha mempertahankan proses pengambilan keputusan yang kolaboratif.* Sebelum inisiatif proses partisipatoris itu dijalankan, sumber daya, staf, kapasitas agen dan organisasi-organisasi yang terlibat, serta kemampuan partai-partai untuk bernegosiasi dengan sikap saling percaya dan mencapai konsensus perlu dikaji secara mendalam.
- *Personalia yang memiliki komitmen kuat.* Pengambilan keputusan kolaboratif dan proses-proses implementasinya kerap kandas: jika tidak didukung oleh staf yang memiliki keahlian bernegosiasi, menjadi penengah dan memiliki

keterampilan membangun konsensus; jika sumber daya pendukung di atas sangat terbatas; jika budaya pengambilan keputusannya berciri hirarkis (*top-down*); dan jika pihak masyarakat sendiri kurang menyadari isu-isu yang ada serta proses kolaboratif yang tengah dijalankan.

— *Waspada terhadap adanya hubungan dengan pelaksanaan pemilu.* Perlu diingat bahwa pada akhirnya nanti banyak keputusan yang akan diambil lewat mekanisme pemilu mendatang. Demokrasi pemilu dan demokrasi partisipatoris bisa saling melengkapi, dan bisa dimanfaatkan untuk menengahi kepentingan-kepentingan yang berlawanan.

5.2.3 Peranan Pejabat Publik

Peranan apa – jika ada – yang perlu diberikan kepada para pejabat lokal di dalam proses partisipatoris seperti ini? Haruskah mereka dijadikan sebagai penasihat yang akan membantu mendefinisikan masalah sekaligus mengajukan solusinya, sebagai penengah bagi berbagai kelompok masyarakat, sebagai pendengar yang baik dan akhirnya berperan sebagai arbitrator, atau sebagai fasilitator bagi proses itu? Sebenarnya para pejabat lokal dapat memainkan berbagai peranan di waktu yang berbeda-beda, atau bahkan beberapa peranan sekaligus pada waktu yang sama. Dalam kondisi apa pun, peranan-peranan itu menuntut mereka untuk bertindak lebih dari sekadar pejabat lokal; keterampilan mereka sebagai penengah di tengah masyarakat (*social mediator*) sangat diperlukan. Pejabat-pejabat lokal harus mampu:

- Membangun koalisi;
- Mendengarkan berbagai sudut pandang/pemikiran dengan seksama;
- Bersikap terbuka terhadap ajakan persuasif;
- Melakukan negosiasi dan menjadi penengah bagi kekuatan-kekuatan sosial yang saling bertentangan/bersaing;
- Membangun konsensus; dan,
- Jika konsensus itu sudah berhasil dibuat, memutuskan apakah konsensus itu sulit dilaksanakan atau tidak akan mendapat respon positif.

Para staf ornop atau LSM dan warga masyarakat pun harus memiliki keterampilan-keterampilan tersebut, sehingga dalam proses pembuatan kebijakan berdasar konsensus itu nanti mereka tidak bisa dimanipulasi oleh para pejabat atau kelompok kepentingan yang lebih kuat.

Peran-peran yang dapat dimainkan oleh pejabat lokal dalam proses pengambilan keputusan kolaboratif adalah sebagai berikut:

- *Pemrakarsa.* Pejabat publik mengambil inisiatif sebagai pemrakarsa, menentukan struktur pertemuan, menetapkan peserta-pesertanya, sifat

partisipasi mereka, agenda, hasil-hasilnya, sekaligus implementasi dari keputusan yang diambil. Kekuatan pejabat daerah/kotapraja sebagai pengambil prakarsa menunjukkan bahwa pihaknya memiliki legitimasi dan kapasitas untuk mengumpulkan semua pihak yang berkepentingan ke meja perundingan dan memfasilitasi peranserta mereka.

- *Mediator*. Seorang mediator bertindak sebagai fasilitator yang mengumpulkan kelompok-kelompok atau tokoh-tokoh yang berselisih ke meja perundingan. Istilah mediasi itu mengandung pengertian bahwa pejabat yang bersangkutan mungkin perlu memanipulasi situasi sedemikian rupa sehingga pihak-pihak yang bertentangan itu dapat mencapai kesepakatan, misalnya lewat pemberian insentif finansial atau justru penjatuhan sanksi – namun pada dasarnya pihak-pihak yang bertikai itu sendirilah yang harus memiliki itikad baik untuk mencari solusi bagi masalah mereka.
- *Katalisator*. Pihak penguasa dapat memperlancar proses musyawarah, dan bekerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat untuk mengadakan inisiatif-inisiatif partisipatoris yang nantinya akan dijalankan sepenuhnya oleh pihak lain – misalnya dengan mendirikan paguyuban rukun kampung dan sebagainya.
- *Penyandang dana*. Pada beberapa kasus, pemerintah lokal lebih suka membiarkan kelompok-kelompok lain membuat konsep proses partisipatoris berikut seluruh implementasi hasilnya, namun (pemerintah) tidak terlibat langsung di dalamnya. Sebagai alternatif, pemerintah dapat memberikan suntikan dana kepada sebuah ornop atau organisasi masyarakat yang lain, yang kemudian akan mendesain dan menangani inisiatif itu.
- *Penyedia bantuan teknis*. Demikian juga, apabila dalam proses partisipatoris itu nanti muncul masalah yang berkaitan dengan penetapan batas daerah khusus (*zoning*) atau sanitasi, misalnya, para pejabat lokal dapat berperan sebagai penyedia bantuan teknis.
- *Pembangun kapasitas*. Para pejabat lokal dapat memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tertentu untuk berpartisipasi dengan membantu mereka membangun kapasitas/kemampuannya. Untuk maksud ini mungkin perlu diadakan pelatihan, pendidikan, dukungan keuangan, atau nasihat-nasihat yang bersifat informal.
- *Mitra*. Pejabat lokal pun dapat menjalin kemitraan dengan kelompok-kelompok masyarakat seperti ornop untuk mengadakan sekaligus mengelola proses partisipatoris itu. Di dalam kemitraan perlu diatur pembagian tugas, pemaduan berbagai sumber daya, sikap saling mendukung, dan berbagai tanggung jawab.

- Membentuk panitia/komite perencanaan;
- Merencanakan serangkaian pembicaraan;
- Memilih pemimpin diskusi;
- Membagi tugas para anggota komite perencanaan;
- Memilih fokus diskusi;
- Menyeleksi bahan/materi diskusi;
- Menentukan format diskusi;
- Membuat aturan main diskusi;
- Mencari dan mengundang para peserta; dan
- Menyusun silabus dan aturan main/tata tertib pelaksanaan rangkaian diskusi.

Memimpin Diskusi

- Mempersiapkan diri;
- Memberikan pengantar;
- Memfasilitasi setiap sesi percakapan;
- Mengontrol isu-isu prosedur atau tingkah laku;
- Menciptakan peluang bagi semua pihak untuk berbicara;
- Menjaga agar diskusi terus berjalan;
- Menutup setiap sesi; dan
- Menutup rangkain diskusi (jika diskusinya dilakukan secara berantai/berseri).

Tindak-Lanjut

- Memimpin evaluasi;
- Mengumpulkan gagasan-gagasan tentang metode untuk melanjutkan diskusi; dan,
- Mengimplementasikan kegiatan-kegiatan tindak-lanjut proyek kolaboratif ke dalam masyarakat.

5.3 Tinjauan tentang Pendekatan-Pendekatan Partisipatoris

■ *Bentuk pendekatan partisipatoris sangat beragam, termasuk di antaranya kegiatan mencari informasi, musyawarah, proses-proses pengambilan keputusan, dan penyelesaian pertikaian publik.*

Metode dan pendekatan partisipatoris sangat banyak ragamnya, namun dapat dibagi ke dalam empat kategori umum. Daftar berikut ini belum menyeluruh; ada beberapa proses yang disebut dengan istilah lain, dan banyak sekali metode yang memiliki berbagai variasi. Untuk menambah informasi mengenai setiap opsi yang ada, para pembaca disarankan membaca referensi seperti yang termuat pada akhir bab ini.

- *Mencari dan berbagi informasi.* Proses yang tergolong ke dalam kategori ini antara lain adalah berupa riset dan analisis, atau berbagi informasi dengan masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat. Khususnya antara lain adalah pengambilan contoh (*sampling*), mencari berita lewat jalur-jalur non-tradisional, mengajukan pertanyaan yang dapat menggiring jawaban/informasi yang dibutuhkan, perumusan masalah, serta mencari pendapat dari tokoh-tokoh kunci yang terlibat pada suatu isu. Proses berbagi informasi dengan masyarakat sering mengandung fungsi pendidikan masyarakat.

Keunggulan metode ini: Dapat mengatasi masalah yang diakibatkan oleh kurangnya pengetahuan atau penghargaan terhadap perspektif pihak lain; dapat menggali informasi yang berharga bagi para pengambil keputusan sebelum mereka mengambil suatu tindakan.

Kelemahannya: Informasi yang diperoleh dapat memperkuat berbagai perspektif atau pemikiran yang tidak dapat didamaikan; janji-janji yang diucapkan oleh para pejabat lokal lewat proses berbagi informasi ini sulit dipenuhi.

- *Konsultasi.* Pendekatan ini memiliki struktur dan kegiatan yang secara sistematis akan berkonsultasi dengan semua pihak yang berkepentingan – baik terpisah atau bersama-sama – menyangkut hal-hal yang mereka alami. Setelah konsultasi sistematis itu usai dilaksanakan, pihak yang berwenang (pejabat terpilih, misalnya) akan mengambil keputusan yang ditujukan agar sebisa mungkin mendamaikan pendapat-pendapat yang berlainan. Konsultasi, seperti halnya metode menggali atau berbagi informasi, juga memiliki unsur pendidikan; satu-satunya unsur yang membedakan hanyalah pengambilan keputusan akhir yang merupakan wewenang pejabat resmi.

Keunggulan metode ini: Semua pendapat atau sudut pandang dapat didengar dan ditampung; kelompok masyarakat terasing dan termarginalisasi akan merasa bahwa mereka memiliki masukan di dalam proses kolaboratif itu.

Kelemahannya: Beberapa proses bisa berubah menjadi pembicaraan teknis yang tidak menghasilkan apa-apa; musyawarah atau konsultasi kadang-kadang menghasilkan kesimpulan bahwa perbedaan pandangan yang ada pada semua kelompok peserta sangat sulit didamaikan atau dicarikan solusinya.

- *Pengambilan keputusan.* Di dalam proses pengambilan keputusan, kekuasaan untuk mengambil putusan akhir tentang suatu isu yang dihadapi berada di tangan para peserta perundingan yang duduk semeja. Keputusan akhir mengenai suatu masalah diambil oleh para peserta sendiri dan tidak dapat dimentahkan oleh para pejabat pemerintah, baik di tingkat regional atau nasional. Isu yang kerap menjadi masalah di dalam proses pengambilan keputusan antara lain adalah siapa saja yang duduk di meja perundingan dan seberapa besar legitimasi mereka untuk terlibat di dalam pengambilan keputusan akhir, bagaimana cara mengambil keputusan (apakah melalui konsensus atau pemungutan suara), dan bagaimana cara mengatasi isu yang ada jika ternyata konsensus gagal dicapai.

Keunggulan metode ini: Masyarakat merasa ikut memiliki atau ikut andil dalam pengambilan suatu keputusan jika mereka sendiri yang menetapkan putusan itu. Pengambilan keputusan yang bersifat mengikat akan bermanfaat jika menyangkut isu yang sangat sulit, terutama pada tahap implementasi yang menimbulkan banyak masalah.

Kelemahannya: Kadang-kadang mencari kesepakatan lebih sulit dari yang pernah dibayangkan; tidak jarang pihak-pihak yang memiliki kepentingan besar akan membajak atau menyabot proses pengambilan keputusan itu, kemudian dengan segala cara akan memaksakan kepentingan mereka.

- *Penyelesaian konflik.* Metode ini mencakup langkah-langkah pencegahan, penanganan, serta penyelesaian konflik masyarakat lewat negosiasi, mediasi, atau arbitrase. Metode-metode itu belum tentu melibatkan pengambilan keputusan dan implementasinya, namun pasti membutuhkan fasilitasi, pemecahan masalah, satuan-satuan tugas, jasa penengah, serta komisi-komisi rekonsiliasi.

Keunggulan metode ini: Program penyelesaian yang tepat – pada konteks yang tepat, dengan orang-orang yang tepat, dan dengan dukungan masyarakat – dapat membantu mencegah, mengatasi, dan menyelesaikan konflik antar

kelompok dan kekerasan-kekerasan sejenis; jika program-program yang dimaksud berisi aktor yang memiliki legitimasi dan dihormati (dari segenap spektrum politik yang ada), program itu dapat meningkatkan legitimasi bagi upaya pemulihan keamanan/perdamaian masyarakat.

Kelemahannya: Kadang-kadang sistem penyelesaian konflik yang tercanggih pun tidak akan berdaya menghadapi kuatnya tekanan konflik antarkelompok di daerah perkotaan; jika pihak-pihak yang bertikai tidak memiliki keinginan untuk berdamai, institusi yang didesain untuk tujuan itu pun cenderung akan gagal total.

5.3.1 Berbagai Metode Pengambilan Kebijakan Kolaboratif

Mencari dan Berbagi Informasi

- *Survei, jajak pendapat.* Survei yang dimaksud di sini didesain sedemikian rupa untuk menentukan/menemukan kisaran pandangan masyarakat mengenai suatu isu atau opini. Di dalam melakukan survei, perlu diseleksi perwakilan populasi, kemudian menyusun kuesioner, melakukan survei lewat wawancara, kemudian menganalisa hasilnya. Jajak pendapat adalah metode sejenis yang mengidentifikasi berbagai pandangan dan mengkaji intensitas preferensi responden.
- *Rapat publik dan forum masyarakat yang inovatif.* Rapat umum adalah salah satu bentuk tradisional upaya mencari dan berbagi informasi. Kadang-kadang metode ini menurut hukum harus dilakukan manakala ada keputusan sulit yang harus diambil atau telah diambil, atau jika muncul masalah yang dapat membahayakan masyarakat. Beberapa pemerintah daerah memiliki undang-undang yang menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi, yang mengharuskan para pejabat secara rutin menyebarluaskan informasi mengenai isu-isu penting – misalnya tentang ancaman lingkungan atau soal anggaran – dan ini sering dilakukan lewat rapat-rapat/pertemuan publik yang terbuka atau pada forum masyarakat. Akhir-akhir ini, persoalan yang menjadi fokus utama adalah bagaimana cara mendesain pertemuan publik yang memungkinkan terjadinya dialog interaktif.
- *Riset partisipatif.* Sekelompok pejabat pemerintah, warga, atau ornop/LSM melakukan riset bersama mengenai suatu masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Proses riset itu mungkin mencakup identifikasi masalah, menetapkan kisaran opini tentang penyebab masalah itu, cara-cara untuk mengatasinya, dan menyusun rekomendasi tentang opsi-opsi kebijakan yang dapat ditempuh.

Menangani Apatisme Masyarakat di Jihlava, Republik Ceko

Pada 1997 para pejabat Republik Ceko menyadari bahwa mereka mengalami masalah berupa apatisme masyarakat dan ketidakpercayaan yang akut terhadap pejabat publik. Jihlava, sebuah kota dengan penduduk sekitar 56.000 jiwa, dipilih untuk mengadakan sebuah program uji coba guna mengetahui apakah peningkatan mutu media dapat meningkatkan partisipasi masyarakat pada bidang-bidang seperti penyusunan anggaran, pertukaran informasi antara masyarakat dan pemerintah, serta penyediaan layanan umum. Para pejabat kotapraja Jihlava membentuk Komite Penasihat Proyek yang terdiri atas wartawan, warga biasa, kelompok-kelompok kepentingan, dan pihak pemerintah sendiri. Komite itu mulai bertugas dengan mengadakan survei untuk mengetahui pendapat/pandangan para pejabat tentang masyarakat, dan sebaliknya. Berdasarkan hasil perundingan komite dan hasil temuan survei, akhirnya, dibuatlah sebuah rencana tindakan:

- Rapat-rapat umum di balai kota yang diharap akan dihadiri oleh para wartawan dan warga masyarakat;
- Membangun kantor pers baru sebagai tempat bertemu masyarakat dengan wartawan setiap hari;
- Penerbitan brosur berisi informasi untuk masyarakat;
- Menyiarkan program (mingguan) telepon pendengar di radio untuk membahas dan melontarkan berbagai isu;
- Membentuk satuan tugas yang meninjau kembali prosedur pemerintah kotrapraja dalam bermitra dengan kelompok-kelompok ornop, dan
- Mencanangkan "Hari Kota Jihlava" untuk meningkatkan identitas dan rasa bangga warga masyarakat sebagai penduduk Jihlava.
- Program itu berlangsung hampir 12 bulan dan memakan biaya sekitar 30.000 dolar Amerika untuk pembiayaan staf, bahan-bahan, siaran radio, dan biaya lain-lain; namun hebatnya, tidak memerlukan perubahan peraturan daerah.
- Proses itu telah membuahkan hasil, berupa dibangunnya taman kota, dan meningkatnya kegiatan konferensi pers oleh pemerintah kotapraja Jihlava untuk melaporkan berbagai urusan dan aktivitas pemerintah. Kota-kota tetangga sudah mulai meniru program itu.

Konsultasi

- *Konsultasi ad-hoc dan forum untuk membahas isu-isu tertentu.* Metode-metode ini melibatkan dialog terstruktur yang diselenggarakan secara *ad hoc* guna membahas isu-isu tertentu yang tengah dihadapi masyarakat. Para peserta konsultasi ini secara sistematis dimintai pendapatnya tentang opsi-opsi kebijakan yang hendak diambil. Forum-forum yang dibentuk untuk membahas suatu isu dapat diselenggarakan tersendiri, atau berseri, bisa melibatkan peserta yang sama, atau yang beragam. Tujuan mengadakan konsultasi ini adalah untuk lebih banyak menggali pengetahuan mengenai sumber atau penyebab suatu masalah, mengajak berbagai pihak yang tertarik untuk bersama-sama mencari opsi kebijakan yang potensial, serta membuat berbagai rekomendasi. Forum-forum itu bersifat konsultatif, dalam pengertian tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan otoritatif; sering rekomendasi yang berhasil dibuat akan diusulkan kepada para pejabat terpilih, yang akhirnya akan menentukan kebijakan mana yang akan diambil.
- *Program pemantauan oleh warga.* Program-program pemantauan oleh warga memberikan peluang kepada tiap individu peserta untuk langsung memberikan masukan atau pandangannya mengenai efektivitas suatu kebijakan atau program, dan melibatkan para peserta itu untuk membuat rekomendasi-rekomendasi untuk memperbaiki proses atau kebijakan yang ada. Sebagai contoh adalah pembentukan panel tetap beranggotakan warga sipil yang bertugas mengevaluasi dampak sebuah program terhadap masyarakat, dan secara teratur memberi laporan kepada pejabat mengenai pandangan apakah program itu telah memenuhi sasarannya.
- *Penilaian yang partisipatoris, penilaian terhadap yang menerima bantuan.* Mekanisme-mekanisme konsultasi ini adalah suatu bentuk konsultasi sistematis mengenai populasi sasaran tertentu (misalnya kaum pengangguran, kelompok remaja atau kaum perempuan) yang menjadi sasaran pengembangan dan implementasi proyek yang diadakan untuk mengatasi suatu masalah tertentu. Metode-metode itu memungkinkan masyarakat yang menjadi obyek pengambilan keputusan langsung itu terlibat dalam proyek yang khusus dirancang dan dilaksanakan untuk membantu mereka.
- *Dengar pendapat.* Acara dengar pendapat yang merupakan perwujudan tradisional kegiatan masyarakat demokratis yang maju, adalah salah satu cara resmi untuk mengadakan konsultasi dengan kelompok-kelompok yang langsung terkena dampak dari suatu kebijakan atau isu kontroversial. Para peserta dapat diundang melalui seleksi lebih dulu atau melalui undangan terbuka. Biasanya para peserta akan memberikan kesaksian atau mengajukan

pertanyaan-pertanyaan terbuka dan transparan kepada para pejabat mengenai persoalan yang tengah mereka hadapi.

- *Proses penyusunan visi masyarakat.* Metode ini melibatkan pendekatan kolaboratif untuk menyusun rencana strategis bagi masyarakat, beserta segala kebijakan, program, dan sumber daya yang diperlukan untuk mencapai sasaran. Peranti yang umum digunakan dalam metode ini adalah mengembangkan visi masyarakat yang akan diterjemahkan menjadi serangkaian sasaran dan prioritas. Para peserta sering diminta untuk mengevaluasi pertanyaan-pertanyaan seperti “Bagaimanakah mutu kehidupan masyarakat yang anda inginkan pada 10, 20, atau 30 tahun mendatang, nilai-nilai apa yang melatarbelakangi visi ini, serta langkah apa saja yang perlu ditempuh untuk mewujudkan visi ini?”
- *Satuan tugas.* Satuan tugas sering digunakan apabila ada kelompok-kelompok masyarakat, pemuka masyarakat, dan warga biasa yang seharusnya memberi masukan ide-ide mengenai pengembangan kebijakan untuk merespons isu-isu spesifik. Dengan alokasi waktu yang jelas, satuan tugas itu merupakan panel representatif yang secara sistematis akan berkonsultasi dengan populasi sasaran kebijakan/program, menganalisis masalah mereka, menciptakan berbagai opsi, dan kemudian membuat rekomendasi. Satuan tugas juga dapat dibentuk pada tahap implementasi kebijakan yang perlu didukung oleh langkah-langkah kolaboratif untuk memastikan keberhasilan program atau kebijakan itu.
- *Penganggaran berbasis masyarakat.* Anggaran dapat dijadikan alat bantu untuk menetapkan berbagai prioritas, mengklarifikasi, mendefinisikan, dan bahkan mengukur prioritas kebutuhan masyarakat. Metode penyusunan anggaran oleh masyarakat ini memerlukan langkah-langkah konsultasi tentang detil-detil kondisi keuangan dalam kehidupan masyarakat, dan tentang prioritas yang tercermin lewat alokasi anggaran itu. Meskipun masalah anggaran sering dipandang sebagai dokumen teknis yang sulit dan lebih tepat ditangani oleh pejabat yang berkompeten, keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran semakin penting artinya untuk membantu masyarakat lebih memahami berbagai peluang dan kendala yang dihadapi oleh pemerintahan mereka. Dengan menunjukkan betapa langka atau terbatasnya alokasi dana yang ada, warga masyarakat dan kelompok masyarakat akan semakin tahu cara menyeimbangkan berbagai nilai dan kepentingan masyarakat yang bersaing satu sama lain.
- *Dewan-dewan permusyawaratan warga.* Metode ini menuntut dibentuknya sebuah panel wakil rakyat yang memiliki pengetahuan dan minat khusus, yang

bertugas memberikan nasihat dan rekomendasi kepada para pejabat lokal. Keunggulan dari panel tetap (dibandingkan dengan mekanisme-mekanisme *ad hoc*, sebagai contoh) adalah bahwa pada saatnya nanti masyarakat akan memperoleh pengetahuan yang mendalam, serta keahlian dan kesadaran mengenai suatu isu. Meski diperlukan lembaga yang permanen sifatnya, partisipasi di dalamnya biasanya mengalami pergantian antarwaktu, supaya lembaga itu selalu dinamis dan fleksibel.

Ikhtisar 19

Perempuan-perempuan Pedagang Pasar, Para Bankir dan Walikota: Kasus di Kampala, Uganda

Pendekatan teknis-manajerial Bank Dunia dalam bidang manajemen tata kota mengalami hambatan yang ditimbulkan oleh kuatnya jaringan informal para pejabat lokal di pasar-pasar jalanan di Kampala, ibu kota Uganda. Tingkat pertumbuhan penduduk Kampala adalah salah satu yang tertinggi di dunia, yakni 48 persen per tahun.

Pelayanan publik tidak sebanding dengan besarnya permintaan. Kurang lebih 75 persen warga kota hidup dalam kondisi yang penuh sesak dan menyedihkan, di mana pelayanan umum yang paling dasar pun tidak tersedia. Peluang memperoleh pekerjaan tidak sebanding dengan ledakan jumlah penduduk usia produktif.

Para pedagang pasar di sana berhasil mengorganisasikan diri secara efektif dalam menekan para pejabat lokal untuk meningkatkan infrastruktur tempat mereka berdagang dan membantu mengatur lalu lintas di sekitar pasar. Pihak Bank Dunia menekankan kebijakan keuangan yang ketat, privatisasi, dan manajemen personalia pejabat lokal yang efektif pendanaannya. Namun kompleksitas Kampala memerlukan campur tangan yang lebih serius dari pemerintah kotapraja, di samping pengaturan terhadap jumlah los pasar yang ada. Pasar Owino merupakan lahan mencari nafkah bagi sekitar 400 pedagang dan 30.000 pekerja (menurut data tahun 1992). Owino sendiri merupakan pasar pusat grosir dan eceran terbesar di Uganda, letaknya dekat dengan stasiun bus dan pusat pangkalan taksi di tengah kota.

Para pedagang di pasar, meski secara informal, telah berhasil membentuk organisasi. Mereka mengeluhkan kurangnya pelayanan pemerintah terhadap mereka, rantai pasar yang kotor tidak berplester, kesulitan memperoleh dan mengirimkan barang dagangan, serta penumpukan sampah dan limbah lainnya

di lokasi kerja mereka. Rasa frustrasi yang memuncak itu mendorong mereka membentuk semacam paguyuban yang secara efektif berhasil menyuarakan keluhan mereka perihal berbagai kendala sosial, ekonomi, dan politik yang menghambat peningkatan kondisi pasar mereka. Aktor yang paling berperan di sini adalah *Market Vendor Association* (Asosiasi Pedagang Pasar atau MVA) yang dengan giat mempromosikan praktik-praktik berbisnis yang sehat, bahkan menyusun berbagai peraturan untuk menertibkan kondisi pasar itu. MVA juga mensponsori sebuah program sepakbola lokal untuk kaum remaja. MVA telah menjadi pemain penting dalam melakukan negosiasi dengan Dewan Kota Kampala dan dengan Bank Dunia.

- Organisasi MVA terbuka bagi siapa saja yang berusia di atas 18 tahun dan mampu membayar iuran keanggotaan;
- Hampir semua pelaku bisnis di pasar Owino terdaftar sebagai anggota MVA, tidak ketinggalan juga para portir dan pekerja pasar;
- MVA mengorganisasikan dan mengelola pasar, menetapkan aturan-aturan umum menyangkut partisipasi, praktik berdagang, dan masalah keanggotaan;
- MVA telah berhasil membentuk 57 departemen yang berisikan komite-komite yang terdiri atas para pedagang yang tertarik untuk mengelola komoditas seperti beras, daun kelapa, gandum, rempah-rempah, dan sebagainya, serta mencanangkan rencana pendirian los-los khusus yang akan menjual barang-barang tersebut di atas.
- Komite-komite MVA secara reguler melakukan pemilihan eksekutif dan jabatan-jabatan lain yang diatur di dalam organisasi.

Pada 1990, Bank Dunia mengadakan proyek senilai 28,7 juta dolar Amerika untuk meningkatkan peluang-peluang bagi pertumbuhan ekonomi di Kampala. Proyek itu difokuskan pada pembangunan layanan infrastruktur, peningkatan manajemen keuangan, serta program-program peruntukan tanah. Para pejabat Bank Dunia banyak melakukan pertemuan dengan MVA; namun pihak MVA menuntut perbaikan-perbaikan lain yang tidak disetujui oleh Bank Dunia, dan akibatnya negosiasi-negosiasi yang mereka lakukan macet karena masalah perebutan tanah yang sangat kompleks. Proyek peningkatan kondisi pasar sempat molor menjadi beberapa tahun, dan selama itu banyak keputusan manajemen *ad hoc* yang buruk menyangkut kondisi pasar Owino yang kian membesar, penuh sesak dan jauh dari sempurna.

Inovasi sesungguhnya yang dihasilkan oleh MVA berasal dari rapat-rapat yang digelarnya, di mana para anggota departemen bekerja secara kolektif

menangani sektornya masing-masing. Besarnya jumlah pertemuan yang bernuansa partisipatoris dan demokratis di MVA telah menghasilkan pasar yang lebih terorganisasi dan dewan kota yang lebih peka bahkan lebih cakap.

Di samping itu, kemandirian organisasi pasar itu telah “membebastugaskan” Bank Dunia, supaya alokasi dana yang dikucurkannya dapat dialihkan ke proyek-proyek infrastruktur yang lebih efektif untuk membangun Kampala.

Forum-Forum Pengambilan Keputusan

- *Juri warga (citizen jury)*. Sistem juri warga merupakan alternatif yang paling terkenal, di mana sekelompok warga terpilih (biasanya berisi tokoh-tokoh yang representatif) mengadakan dialog dalam waktu yang telah ditetapkan, misalnya selama empat hingga lima hari, di mana selama itu mereka akan disodori berbagai bukti, dihadapkan pada saksi-saksi dan boleh mengajukan berbagai pertanyaan kepada pakar yang disediakan, dan akhirnya mereka akan mendiskusikan jawaban berupa kebijakan yang paling rasional. Sering telah dipersiapkan laporan-laporan khusus yang berisi garis besar opsi-opsi kebijakan yang mendasar, dan para juri hanya diminta memilih yang dianggap terbaik. Setelah dilakukan investigasi dan pengambilan keputusan, disiapkan sebuah laporan yang berisi garis besar keputusan, mendeskripsikan apa yang telah diselesaikan lewat musyawarah-mufakat dan apa yang masih diperdebatkan, dan menyajikan temuan umum hasil investigasi para juri itu.
- *Lokakarya-lokakarya pemecahan masalah*. Pada lokakarya-lokakarya ini para peserta secara kreatif dan berdasar musyawarah-mufakat mencari solusi bagi suatu masalah. Tujuan digelarnya forum semacam ini adalah memberikan kesempatan awal berdialog untuk merumuskan definisi masalah, merancang serangkaian solusi, sekaligus mengidentifikasi berbagai kendala yang menyulitkan penyelesaian masalah. Setelah beberapa saat melakukan diskusi terbuka, moderator atau fasilitator mempersiapkan dokumen ringkasan yang berisi garis besar temuan dan rekomendasi yang semuanya disusun berdasarkan hasil mufakat. Dokumen ringkasan itu akan dijadikan basis diskusi yang dilakukan dua atau tiga hari berikutnya, dan tidak jarang ringkasan itu direvisi sampai semua pihak mencapai kesepakatan atau sampai ditemukan poin-poin perbedaan pendapat yang sulit diatasi. Dokumen ringkasan yang dihasilkan pada akhir lokakarya itu menjelma menjadi keputusan para peserta tentang cara efektif untuk menangani suatu masalah masyarakat.

John Stewart

Juri warga adalah ajang berkumpulnya sekelompok tokoh wakil masyarakat untuk memikirkan dan membahas suatu isu. Para anggota tim juri memeriksa berbagai bukti menyangkut isu itu, mengajukan berbagai pertanyaan kepada saksi-saksi, kemudian membahas isu itu selama tiga hingga lima hari. Biasanya, pihak penguasa yang mensponsori forum juri itu sangat memperhatikan pendapat juri, meski belum tentu menerima rekomendasinya. Di Kerajaan Inggris, misalnya, forum-forum ini banyak dilibatkan untuk membahas dan mencari solusi bagi isu-isu pelik yang pihak berwenang pun sulit menentukan langkah, misalnya tentang masalah obat terlarang yang dihadapi sebuah pemerintahan lokal, atau soal pembagian jatah obat-obatan yang dihadapi oleh departemen kesehatan.

Forum juri warga memiliki tiga karakteristik:

- Melibatkan sejumlah warga yang mewakili populasi masyarakat;
- Didukung oleh informasi yang lengkap atau mendalam tentang isu yang dibahas; dan
- Waktu disediakan untuk memikirkan dan membahas isu yang dihadapi – dengan kata lain, perlu waktu untuk melakukan perundingan.

Berbagai pengalaman menyelenggarakan forum semacam ini menunjukkan kesiapan masyarakat untuk berpartisipasi dalam metode-metode seperti itu. Masyarakat sendiri tidak menuntut untuk terus menerus dilibatkan; yang mereka inginkan adalah keterlibatan yang intensif, meski sebentar. Undangan khusus bagi calon anggota juri biasanya mendapat tanggapan lebih baik dibandingkan undangan terbuka. Pihak berkuasa yang mensponsori forum ini sangat terkesan dengan mutu laporan yang berhasil disusun dan oleh cara yang ditempuh para anggota juri dalam menyelami isu yang mereka hadapi.

Hikmah berharga yang dipetik dari metode ini ialah bahwa para anggota tim juri biasanya “ketagihan” untuk dilibatkan lagi, atau setidaknya lebih jauh terlibat dalam isu yang tengah dihadapi. Kebanyakan anggota tim juri menilai pengalaman mereka sangat memuaskan, membangkitkan minat mereka terhadap urusan kemasyarakatan, sekaligus membuat mereka menghargai perbedaan yang ada. Kebanyakan juga menyatakan ingin terlibat lebih jauh. Meskipun demikian, sistem ini juga memiliki masalah. Kecenderungan bersikap

bias, misalnya, sangat sulit dihindari, dan meski para anggota tim juri memiliki berbagai wawasan atau pemikiran, namun pendapat-pendapat itu belum tentu representatif.

Penyelesaian Konflik

- *Sistem-sistem penanganan keluhan.* Metode ini pada dasarnya merupakan upaya untuk mendesain sistem manajemen perselisihan di tingkat kotapraja, yang di dalamnya mencakup prosedur-prosedur seperti pengadaan *ombudsman*, saluran telepon khusus untuk melapor (*hotline*), program-program pelaporan kasus, pusat-pusat mediasi (*mediation center*), atau jasa-jasa konseling. Sistem penanganan keluhan biasanya melayani keluhan kelompok masyarakat atau perorangan mengenai kebijakan-kebijakan atau kegiatan para pejabat lokal. Sistem penyelesaian konflik perlu didesain sebagai sebuah jaringan yang terpadu, di mana semua metode pelaporan, pemantauan, penanganan dan penyelesaian konflik masyarakat diatur dengan jelas, konsisten, dan tegas.
- *Komisi pendamai.* Pada situasi-situasi yang diwarnai oleh meruncingnya perbedaan antar kelompok masyarakat di kota, komisi pendamai (*conciliation commission*) merupakan metode yang tepat untuk mengetahui sekaligus menangani perbedaan-perbedaan itu. Komisi-komisi itu merupakan lembaga yang berfungsi sebagai jembatan antar kelompok masyarakat yang menawarkan wadah dan mekanisme untuk menggelar dialog mengenai hubungan antar kelompok. Komisi-komisi ini juga dapat menginvestigasi berbagai insiden, menjadi mediator, atau memberikan saran kepada para pengambil kebijakan di pemerintahan tentang cara-cara mengadakan berbagai proyek dan program yang bertujuan untuk memastikan diberlakukannya kebijakan pemerintah yang adil dan akomodatif di tengah masyarakat yang majemuk. Isu-isu penting menyangkut desain komisi pendamai itu adalah keseimbangan komposisi personalia, partisipasi, jalinan hubungan dengan komunitas-komunitas yang dilayani, serta konteks nasional, regional, bahkan internasional yang melatarbelakangi terjadinya setiap pertikaian.
- *Pusat-pusat penyelesaian sengketa dan pusat-pusat arbitrase.* Di beberapa negara, bentuk-bentuk tradisional penyelesaian konflik biasanya berujung di meja pengadilan. Kini semakin banyak alternatif penyelesaian konflik yang ditawarkan oleh para penguasa lokal dan kelompok-kelompok masyarakat yang menyalurkan konflik masyarakat ke dalam forum-forum mediasi dan negosiasi terpimpin. Jika pihak-pihak yang berselisih dapat dilerai, persengketaan yang mereka alami dapat diatasi dengan mencari solusi-solusi yang menguntungkan kedua pihak, sehingga semua pihak yang terlibat akan bersedia melakukan

kompromi menyangkut kepentingan dan keluhan-keluhan mereka. Jika langkah-langkah pihak penengah atau perantara itu gagal, pusat-pusat mediasi dapat menawarkan jasa arbitrator atau mediasi yang definitif. Pusat-pusat mediasi itu sebaiknya terletak di tempat yang strategis dan mudah diakses, sehingga dapat mempercepat penyelesaian berbagai sengketa yang berpotensi mengancam keselamatan dan ketenangan masyarakat.

- *Komite penanganan krisis untuk mencegah dan meredakan kekerasan.* Seperti telah dikemukakan pada Bab 3, metode-metode penanganan krisis seperti komisi perdamaian telah kerap membuktikan keberhasilannya dalam meredakan kekerasan politik di wilayah-wilayah rawan konflik. Metode ini memiliki berbagai pendekatan, di antaranya adalah upaya yang melibatkan perwakilan dari berbagai kelompok untuk melakukan investigasi kasus, meleraikan perselisihan atau sengketa, melakukan pengawasan, dan mencegah kekerasan politik. Prospek penting dari opsi-opsi seperti komite perdamaian ini adalah kemampuannya yang fleksibel dalam merespon berbagai insiden kekerasan politik demi mencegah peningkatan konflik.

Ikhtisar 21

Sebuah Model Rancangan Kegiatan Kolaboratif Masyarakat

Untuk menetapkan metode pengambilan kebijakan kolaboratif apa yang akan digunakan, perlu dipahami dulu konteks kebijakan itu, isu-isu yang tengah dihadapi, kisaran dan disposisi para peserta program, dan variabel-variabel lainnya. Dalam membuat model rancangan itu perlu dipikirkan pertanyaan berikut ini:

Kami ingin meningkatkan partisipasi masyarakat, namun apa isu yang tepat untuk maksud ini dan bagaimana prosesnya nanti?

atau

Bagaimana cara kami membuat masyarakat ikut terlibat, dan apa tujuannya? Teknik apa yang terbaik untuk situasi tertentu?

Memahami berbagai kekurangan dan kelebihan dari masing-masing opsi dapat membantu kita memutuskan apakah suatu pendekatan cocok untuk diterapkan pada sebuah isu atau masalah yang tengah dihadapi. Banyak praktisi proses pengambilan keputusan kolaboratif yang mendukung pernyataan berikut ini: "Jangan melakukan sesuatu jika anda tidak memiliki kompetensi atau kapasitas untuk itu." Pendekatan partisipatoris akan gagal jika orang yang anda libatkan sadar bahwa mereka hanya dimanfaatkan untuk

mengesahkan keputusan yang sudah diambil sebelumnya, atau bahwa hasil jerih payah mereka itu pada akhirnya tidak akan ada artinya. Para warga dan kelompok masyarakat akan cepat mengetahui bahwa proyek yang mereka ikuti itu hanyalah sandiwara bagi implementasi dari sebuah kebijakan dari atas ke bawah. dan mereka pun akan tahu bahwa suara dan partisipasi mereka benar-benar diperlukan.

Karena itu, analisis situasi sangat penting untuk menentukan metode apa yang paling cocok. Ada tiga petunjuk yang perlu diperhatikan dalam memilih dan mengimplementasikan setiap metode partisipatoris:

- Usahakan untuk lebih dulu memperjelas atau memahami sepenuhnya alasan atau tujuan apa yang hendak dicapai melalui proses partisipatoris itu;
- Berikan respon yang serius pada setiap masukan, saran, maupun keluhan; dan,
- Jelaskan atau pahami dengan benar kendala-kendala yang mungkin akan menghadang.

Berikut ini beberapa pertanyaan penting yang akan membantu proses analisis terhadap situasi yang kondusif dan potensial bagi dilakukannya proses pengambilan keputusan kolaboratif:

- Siapa atau pihak mana saja yang akan terkena dampaknya?
- Penolakan dari siapa atau dari pihak mana yang mungkin akan merusak kebijakan atau proyek yang bakal dijalankan?
- Siapa yang memiliki keahlian di bidang ini?
- Siapa yang paling tepat diposisikan sebagai mediator atau penengah jika terjadi benturan kepentingan?
- Siapa yang tidak boleh dilibatkan?

Menggunakan Model Desain

Model desain proses partisipatoris memberikan kesempatan kepada para praktisi – baik pejabat resmi maupun warga masyarakat biasa – untuk mengkaji jenis-jenis praktik partisipatoris apa yang paling tepat diterapkan pada berbagai tahapan proses kebijakan. Pada hakikatnya, model desain itu mirip dengan serangkaian kuesioner yang membantu pembaca menilai tantangan-tantangan yang dihadapinya, serta mengevaluasi teknik-teknik yang tampaknya paling sesuai untuk membangun aktivitas publik dalam upaya mengatasi tantangan-tantangan itu. Di dalam “kuesioner” tersebut mungkin perlu ditambahkan penilaian mengenai isu-isu “dekatnya” dan pertanyaan-

pertanyaan seputar tipe-tipe masalah apa yang dapat dicarikan solusinya pada tingkat lokal, dan apa yang harus melibatkan partisipasi pemerintah dan pihak lain dari tingkat regional, kotapraja, distrik, atau nasional. Penetapan lokasi dan implementasi proyek peningkatan sarana transportasi, misalnya, mungkin memerlukan proses partisipatoris yang melibatkan warga sekitar, namun untuk urusan pendanaannya mungkin diperlukan peran serta pejabat departemen perhubungan dari pemerintah pusat.

Demikian pula, masukan dari masyarakat atau keterlibatan langsung mereka dalam pengambilan keputusan, mungkin sangat penting artinya dalam perencanaan kebijakan bagi sebuah proyek, namun setelah rencana itu matang, pejabat yang berwenang dapat menangani aspek-aspek teknis spesifik dari kegiatan pendanaan dan implementasinya. Sebagai contoh, pada sebuah proyek pipanisasi air bersih untuk meningkatkan kualitas air di sebuah wilayah permukiman informal, ada baiknya masyarakat setempat dilibatkan sejak tahap awal perencanaannya, misalnya untuk memutuskan di mana keran air umum harus ditempatkan. Namun, partisipasi publik mungkin tidak lagi penting jika sudah menyangkut masalah pendanaan pasokan air bersih itu.

| Partisipatoris | Tahap-Tahap Proses Kebijakan | | |
|--------------------------------------|--|--|---|
| | Perencanaan | Pendanaan dan Anggaran | Implementasi |
| Mencari dan Berbagi Informasi | <ul style="list-style-type: none"> ■ Jenis informasi apa yang diperlukan untuk memulai proses perencanaan? ■ Informasi apa yang perlu diketahui masyarakat tentang proses perencanaan ini? ■ Bagaimana cara masyarakat memberikan masukan yang sistematis dalam proses perencanaan ini? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Bagaimana cara menjelaskan aspek-aspek anggaran dan pendanaan yang demikian rumit ini kepada berbagai lapisan masyarakat? ■ Ide-ide apa yang dapat disumbangkan masyarakat mengenai masalah sumber pemasukan dana serta pemanfaatannya? ■ Bagaimana cara menggelar proses penetapan prioritas oleh masyarakat? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Apa yang perlu diketahui masyarakat tentang fase implementasi proyek? ■ Bagaimana cara menggali informasi tentang opsi implementasi mana yang paling layak dilaksanakan dan mana yang terburuk? ■ Bagaimana publik dapat memberikan informasi yang meningkatkan efektivitas implementasi? |

| Partisipatoris | Tahap-Tahap Proses Kebijakan | | |
|------------------------------|---|--|--|
| | Perencanaan | Pendanaan dan Anggaran | Implementasi |
| Konsultasi | <ul style="list-style-type: none"> ■ Siapa aktor-aktor utama yang harus dilibatkan sejak awal, apabila pada tahap-tahap berikutnya peranan mereka akan diperlukan? ■ Apakah konsultasi harus diadakan dengan menggabungkan semua pihak, atau dengan mengontak yang berkepentingan secara terpisah? ■ Siapa yang mungkin akan sulit dilibatkan? Bagaimana cara mengatasi masalah ini? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Perlukah dipertimbangkan opsi penyusunan anggaran oleh masyarakat (<i>community budgeting</i>)? ■ Bagaimana caranya supaya proses ini dapat melibatkan semua pihak, baik yang mendapatkan prioritas maupun tidak, di dalam tahap penetapan anggaran ini? ■ Apa peranan yang dimainkan para pejabat regional atau nasional dalam penyusunan anggaran? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Unsur-unsur masyarakat mana yang memiliki kapasitas untuk mendukung atau merintangi implementasi proyek? ■ Bagaimana cara sistematis untuk melibatkan seluruh elemen di atas dalam tahap implementasi proyek? |
| Pengambilan Keputusan | <ul style="list-style-type: none"> ■ Forum apa yang terbaik untuk mengambil keputusan definitif mengenai rencana strategis? ■ Bisakah forum itu mengajak masyarakat mendukung kebutuhan pemasukan proyek serta implementasinya? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Bagaimana <i>community budgeting</i> dapat dilakukan supaya keputusan-keputusan menyangkut penetapan prioritas diambil oleh masyarakat? ■ Bagaimana cara menelaraskan keputusan-keputusan itu dengan persediaan dana yang sebenarnya ada? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Bagaimana cara memberdayakan masyarakat untuk dapat membelanjakan alokasi dana yang diperuntukkan bagi mereka? |

| Partisipatoris | Tahap-Tahap Proses Kebijakan | | |
|--|---|---|---|
| | Perencanaan | Pendanaan dan Anggaran | Implementasi |
| Prosedur-Prosedur Penyelesaian Sengketa | <ul style="list-style-type: none"> ■ Bagaimana cara sedini mungkin melibatkan pihak-pihak yang bertikai ke dalam proses penanganan atau penyelesaian sengketa? ■ Bagaimana cara melibatkan pihak-pihak yang menolak untuk berpartisipasi? ■ Apa saja keunggulan dan risiko setiap pendekatan yang ada? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Bagaimana sistem pendanaan bagi proses-proses penyelesaian sengketa, baik yang bersifat <i>ad-hoc</i> atau yang tetap? ■ Bisakah diadakan program pelatihan bagi para fasilitator dan mediator? ■ Apa akibatnya jika mediasi tidak dilakukan? ■ Dapatkah prosedur ini diterapkan pada konflik yang timbul dari penetapan anggaran? | <ul style="list-style-type: none"> ■ Bisakah diciptakan suatu proses yang memungkinkan kelompok-kelompok masyarakat yang saling berseberangan mengimplementasikan proyek secara terpisah, atau dengan upaya mereka sendiri-sendiri? ■ Apa saja mekanisme pendukung (<i>back-up mechanism</i>) yang ada jika langkah implementasi ini gagal? |

Ikhtisar 22

Petunjuk-petunjuk untuk Menggalang Partisipasi Warga

John Stewart membuat beberapa petunjuk yang perlu diperhatikan saat anda mengkaji atau mendesain pendekatan kolaboratif.

— *Inovasi saja tidaklah cukup.* Pendekatan yang efektif untuk menggalang keterlibatan publik bisa saja dibuat, namun keefektivan peran serta masyarakat banyak tergantung pada respons atau sikap penguasa setempat: apakah mereka memandang keterlibatan masyarakat sebagai suatu formalitas belaka, atau sebagai suatu proses yang sangat penting (esensial) bagi jalannya pemerintahan.

— *Tidak ada satu pun pendekatan tunggal yang terbukti efektif.* Agar berhasil secara efektif diperlukan dukungan berbagai instrumen yang dirancang untuk memenuhi berbagai tujuan dan yang cocok untuk berbagai situasi; tidak jarang pendekatan-pendekatan harus dikombinasikan satu sama lain untuk mencapai hasil yang diharapkan.

- *Janganlah obsesif untuk mencari pendekatan yang sempurna.* Setiap pendekatan memiliki kelemahan dan bisa saja dikritik. Bahkan metode pemungutan suara pun memiliki nilai plus dan minusnya. Metode juri warga bisa dikritik karena jumlah anggota timnya begitu kecil, sehingga secara statistik tidak representatif. Jajak pendapat yang secara statistik sangat representatif sering dicela karena terkesan menyediakan jawaban sekejap bagi masalah-masalah atau pertanyaan yang belum tentu dipahami benar oleh responden. Yang penting dalam hal ini ialah bukan soal apakah suatu pendekatan memiliki kelemahan, melainkan apakah lebih baik jika dibandingkan dengan yang lain.
- *Kesesuaian dengan tujuan.* Prinsip pokok dalam memilih sebuah pendekatan adalah kesesuaiannya dengan tujuan yang hendak dicapai. Di antara berbagai tujuan itu adalah: mempelajari sikap masyarakat, melibatkan masyarakat dalam perundingan, musyawarah di kalangan yang berkepentingan, penyelesaian konflik, pengawasan oleh masyarakat, serta demokrasi langsung. Berbagai pendekatan atau kombinasi dapat diterapkan, tergantung tujuannya.
- *Jelaskan dasar partisipasi publik.* Jika masyarakat memang harus dilibatkan, lebih dulu perlu dipahami dan diperjelas apa tujuan yang hendak dicapai, berikut kendala-kendala yang akan dihadapi. Masyarakat berhak mengetahui dengan jelas apakah mereka sekadar diberi informasi, diminta pertimbangan, atau diminta memberi keputusan menyangkut suatu isu. Mereka harus tahu apa yang telah diputuskan dan apa yang masih perlu diputuskan. Mereka juga harus tahu kendala-kendala finansial, hukum, atau politik apa saja yang dihadapi. Jika syarat-syarat itu tidak dipenuhi, gagasan yang dilontarkan kepada mereka hanya akan membuahkan rasa frustrasi. Ini bukan berarti bahwa masyarakat tidak berdaya menanggulangi tantangan-tantangan yang ada – yang penting mereka harus diberitahu lebih dahulu.
- *Senantiasa berikan respons, meski respons itu negatif.* Jika ide-ide positif hanya ditampung di kantong birokrasi dan tidak mendapat respons, minat masyarakat bisa berubah menjadi sikap tidak acuh, perhatian berubah menjadi apatisme, dan komitmen yang kuat berangsur-angsur akan lenyap. Bagaimanapun, respons harus selalu diberikan. Apa pun hasil yang dicapai, publik yang terlibat berhak mengetahuinya.
- *Inisiatif tidak harus selalu berasal dari penguasa.* Tidak semua partisipasi publik harus selalu diawali oleh prakarsa penguasa. Bentuk-bentuk partisipasi publik dapat ditetapkan oleh masyarakat sendiri atau oleh pemerintah, dan proses-proses pemerintahan harus terbuka bagi partisipasi publik.

- *Hargailah selalu suara yang terdengar maupun yang tidak terdengar, dan ambillah tindakan yang semestinya.* Ini sesungguhnya sebuah ujian dalam keadilan demokrasi. Pada berbagai forum partisipasi publik, akan ada suara yang lebih dominan ketimbang suara lainnya. Ada beberapa kelompok masyarakat yang suaranya tidak begitu terdengar, namun sesungguhnya visi mereka tetap penting dan relevan. Jika masyarakat mengetahui ada suara yang tidak didengar, perlu diambil pendekatan-pendekatan tertentu untuk mendengar suara itu.
- *Diperlukan kriteria untuk mengevaluasi partisipasi publik.* Kejujuran dan kompetensi adalah basis evaluasi yang utama. Aspek kejujuran mengacu pada kriteria keadilan demokrasi, sedangkan kompetensi terkait erat dengan pengetahuan dan prosedur yang digunakan, dan apakah elemen-elemen tadi memenuhi persyaratan partisipasi masyarakat yang efektif.
- *Inovasi dalam praktik demokratis tidaklah cukup.* Inovasi memang diperlukan, namun bukanlah tujuan akhir. Terobosan-terobosan baru dinilai berdasarkan dampak yang ditimbulkannya terhadap kualitas demokrasi.

5.4 Masalah-masalah yang Bisa Terjadi dalam Pengambilan Keputusan Kolaboratif

■ *Pengambilan kebijakan partisipatoris bisa menjadi sebuah gagasan khayali semata (utopian). Semakin sensitif isu yang dihadapi — misalnya dalam hal penetapan bahasa resmi — maka semakin sulit persetujuan bersama akan tercapai.*

Walaupun pendekatan kolaboratif banyak menjanjikan solusi bagi berbagai masalah sosial dan dapat membangun modal sosial (*social capita*), tidak sedikit kelemahannya dan risikonya. Pendekatan kolaboratif sering sulit diorganisasikan dan diimplementasikan. Sebuah studi Bank Dunia, *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*, berhasil mengidentifikasi beberapa kendala dalam upaya untuk meningkatkan partisipasi dalam merencanakan pengembangan suatu proyek:

- Kurangnya komitmen pemerintah untuk menerapkan pendekatan partisipatoris;
- Keengganan para pejabat proyek untuk melepaskan kendali aktivitas proyek;

- Kurangnya insentif dan keterampilan bagi staf proyek untuk mengadopsi pendekatan partisipatoris;
- Terbatasnya kapasitas organisasi lokal dan kurangnya investasi dalam pembangunan kapasitas masyarakat;
- Partisipasi masyarakat terlambat dilakukan; dan
- Sikap saling tidak percaya antara pemerintah dan *stakeholder* lokal.

Perlu ditegaskan bahwa, berdasarkan realitas di berbagai negara, pada umumnya warga masyarakat bersikap sangat sinis atau apatis terhadap politik dan tidak ingin terseret ke dalamnya. Karena alasan itulah Bank Dunia menggarisbawahi perbedaan antara partisipasi “warga masyarakat” sebagai bentuk partisipasi populer dan perlunya melibatkan pihak-pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam pengambilan kebijakan. *Stakeholder* adalah pihak-pihak yang kepentingannya terkena dampak kebijakan, dan melalui pengambilan keputusan publik itulah kepentingan-kepentingan tersebut diupayakan akan diwakili dan dipenuhi.

Penitikberatan terhadap yang berkepentingan itu bukanlah keputusan normatif Bank Dunia; sikap ini semata-mata didasari oleh kenyataan yang ada. Seperti yang ditulis di dalam buku *The World Bank Participation Sourcebook*:

Upaya-upaya memotong jalur stakeholder akan membangkitkan perlawanan mereka; perlawanan ini akan menghambat pencapaian tujuan yang positif... Kami menyadari bahwa setiap stakeholder memiliki tingkat-tingkat kekuatan, kepentingan dan sumber daya tersendiri. Karena itulah kami juga menyadari perlunya ditempuh upaya-upaya untuk memberi ruang bagi mereka, sehingga memungkinkan para stakeholder berinteraksi secara kolaboratif dalam kedudukan yang setara.

Mencapai konsensus dan menyatukan berbagai perbedaan di antara pihak-pihak yang berkepentingan memang tidak mudah; berbagai risiko bisa muncul, misalnya timbul atau menajamnya konflik antara berbagai kepentingan dan prioritas yang bersaing. Penanganan konflik kerap menuntut pemahaman mengenai kepentingan sosial mendasar yang menghambat konsensus dan memerlukan mekanisme mediasi serta negosiasi.

Di antara berbagai perangkat yang diadopsi oleh Bank Dunia untuk mencapai maksud di atas (dalam konteks perencanaan proyek pembangunan) adalah sebagai berikut:

- berbagai lokakarya yang dimaksudkan untuk mendorong kerjasama para *stakeholder*;
- kegiatan berbasis masyarakat, misalnya pengkajian masalah-masalah pedesaan secara partisipatoris;

- penilaian terhadap penerima bantuan dan konsultasi klien yang sistematis, dan,
- perencanaan proyek yang berorientasi pada tujuan.

Bank Dunia telah memberikan perhatian khusus bagi upaya-upaya untuk meningkatkan peran serta kaum perempuan dan berbagai kegiatan yang ditujukan untuk memerangi bias gender sistematis yang biasanya terdapat di dalam produk-produk hukum dan adat istiadat dalam masyarakat, komunitas lokal, dan organisasi non-pemerintah atau LSM perantara (*intermediary NGO*). Organisasi-organisasi masyarakat memberikan saluran yang cukup aman bagi warga masyarakat untuk berpolitik. Jika legitimasi partai-partai politik dapat ditingkatkan, mungkin warga masyarakat akan merasa lebih nyaman berkiprah dan berpartisipasi di dalamnya. Ada temuan sangat menarik dari pengalaman berdemokrasi di sebuah daerah di Amerika Latin, yakni, seperti ditulis George Peterson, bahwa “warga masyarakat mengharapkan ada hasil konkret dari partisipasi mereka, terutama jatah yang lebih banyak dalam proyek-proyek besar yang dijalankan di wilayah mereka. Mereka kurang sabar dalam mengikuti pembicaraan tentang perencanaan jangka panjang atau diskusi-diskusi bertopik ‘pengambilan kebijakan.’”

Di samping berbagai kesulitan dalam mengimplementasikannya, partisipasi yang terlalu besar dari masyarakat dapat berubah menjadi kurang berguna dan menghambat pengambilan kebijakan yang efektif. Pakar pemerintahan lokal, Pierre Hamel, misalnya, menyatakan keprihatinannya terhadap pendekatan-pendekatan partisipatoris:

Pada banyak pemerintah daerah, forum rembuk/konsultasi dengan warga masyarakat sekaligus dijadikan proses perencanaan... Tetapi, pengaruh institusional berikut efeknya terhadap demokratisasi manajemen publik masih pantas diragukan. Akibatnya, meskipun mekanisme-mekanisme baru itu membawa inovasi institusional dan memberi kontribusi pada upaya merombak sistem manajemen, di tangan para pakar atau “operator jaringan kerja” mekanisme itu bisa membawa bahaya yang mengancam demokrasi lokal dan bentuk-bentuk masukan partisipatoris masyarakat... Mekanisme-mekanisme itu tidak bisa mencegah ko-optasi kekuasaan terhadap para aktor masyarakat dan berbagai gerakan sosial.

Banyak praktisi di bidang kebijakan publik yang alergi terhadap pengambilan kebijakan partisipatoris karena opsi-opsinya sangat terbatas, di samping karena masukan dari masyarakat, kelak di kemudian hari, tidak akan begitu mempengaruhi hasil akhir kebijakan itu. Mereka yang terlibat di dalam praktik partisipatoris akan keletihan jika prosesnya menjadi berkepanjangan, sementara kepentingan

yang kuat tetap mendominasi, kendala-kendala di tingkat makro (misalnya pengaruh nasional atau internasional) menentukan pembentukan kebijakan, atau manakala para pembuat kebijakan hanya mendengar dan menampung masukan masyarakat, tetapi tidak menindaklanjutinya. Namun keluhan-keluhan di seputar metode partisipasi langsung lebih disebabkan oleh rendahnya keterampilan dan pengetahuan para praktisi tentang kapan, mengapa, dan bagaimana cara melaksanakan praktik-praktik partisipatoris.

Ikhtisar 23

Tips-Tips Mengatasi Kesulitan dalam Pengambilan Kebijakan Partisipatoris

Mekanisme-mekanisme dalam upaya melibatkan masyarakat dan membangun konsensus mengenai berbagai urusan masyarakat mengharuskan penyeimbangan berbagai kepentingan dan pencarian konsensus. Namun kadang-kadang usaha untuk mencapai konsensus maksimal itu sulit tercapai. Berbagai proses inovasi dan mediasi gagal menyatukan berbagai kepentingan yang ada. Berikut ini beberapa isu yang perlu dipikirkan:

- *Apakah partisipasi semua pihak merupakan sebuah gagasan yang mustahil?* Partisipasi seluruh warga masyarakat merupakan prinsip dasar demokrasi, namun dalam kenyataannya akan ada saja peserta yang lebih vokal, lebih kuat, atau dua-duanya. Bahkan ada peserta yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk mengakses informasi dibanding yang lainnya.
- *Realitas jaringan kerja.* Sebuah proses kolaboratif dalam perjalanannya bisa diambil-alih oleh "operator-operator jaringan" atau pihak-pihak yang berkepentingan. Kelompok-kelompok warga masyarakat sering tidak berdaya untuk mengimbangi kuatnya pengaruh tokoh-tokoh kuat, faksi, atau organisasi tertentu (misalnya perusahaan lokal yang kuat atau delegasi dari kementerian nasional).
- *Mandat pemilu.* Para pejabat publik mungkin dipilih lewat kampanye politik yang mempertajam perbedaan dan memperkukuh posisi atau pandangannya mengenai suatu isu. Namun, mereka harus mewakili seluruh lapisan masyarakat. Kapankah pejabat lokal mempunyai kepentingan untuk mencari solusi berbasis konsensus bagi masalah setempat? Kapankah hasil konsensus akan mengungguli kebijakan-kebijakan alternatif yang pernah populer pada musim pemilu?

- *Bahaya yang mengancam masyarakat madani.* Jika dari hasil proses partisipatoris itu diputuskan bahwa yang memikul tugas mengimplementasikan keputusan atau program adalah kalangan ornop, sementara bagi mereka tidak disediakan sumber daya pendukungnya, ornop yang bersangkutan bisa menanggung beban yang berat, meskipun masalah sumber daya (misalnya dana) itu jelas-jelas di luar kontrol mereka.
- *Fragmentasi di dalam politik masyarakat.* Pada beberapa kasus, struktur sosial sebuah masyarakat begitu rapuh dan kacaunya sehingga dari mereka sulit dicari wakil atau juru bicara yang sah. Sebagai contoh, seorang pejabat publik yang berprakarsa mengadakan lokakarya pemecahan masalah mungkin akan mengalami kesulitan untuk menentukan tokoh-tokoh yang cocok untuk mewakili kepentingan-kepentingan tertentu. Selain sulitnya mencari atau memilih orang seperti itu, juga terdapat risiko besar bahwa yang bersangkutan akan memilih orang yang tidak sungguh-sungguh mewakili kepentingan masyarakat, yang akibatnya dapat menurunkan keabsahan upaya partisipatoris itu sendiri.
- *Ketidakmampuan membangun konsensus.* Salah satu risiko proses kolaboratif adalah terungkapnya fakta bahwa perbedaan-perbedaan pendapat yang ada di dalam masyarakat memang mustahil didamaikan; kesadaran ini bisa semakin mempertajam perbedaan dan mendorong pihak-pihak yang sejak awal tidak ingin menempuh dialog untuk mencari cara-cara lain yang lebih keras.
- *Kelemahan desain.* Proses-proses partisipatoris bisa gagal karena kesalahan pada desain atau pelaksanaannya. Tidak adanya strategi yang jelas tentang mengapa dan bagaimana cara melibatkan masyarakat dan gerakan masyarakat madani untuk membahas sebuah masalah, atau ketidakmampuan melakukan mediasi yang disebabkan oleh kurangnya keterampilan, pelatihan, atau bekal informasi, bisa membuat para peserta hanya berbicara tanpa ada hasil nyata yang berupa solusi atau opsi-opsi baru.
- *Keterbatasan konteks.* Ada kalanya kelompok-kelompok masyarakat bertemu dan berembuk, berbagi informasi, berkonsultasi, dan mengambil keputusan seputar masalah lokal, dan kemudian menyadari bahwa kewenangan atau kekuatan untuk menyelesaikannya berada di luar jangkauan pemerintah lokal. Begitulah realitas dari konteks nasional dan regional, sehingga tidak jarang masalah berskala lokal harus diatasi oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, sementara masyarakat setempat tidak berdaya mengatasinya sendiri (misalnya pada soal-soal pendanaan peningkatan sarana transportasi).

5.5 Mengevaluasi Kegiatan Masyarakat

■ *Evaluasi kegiatan masyarakat harus didasarkan pada hasil penilaian jangka panjang yang dimaksudkan untuk mengetahui apakah tujuan-tujuan mereka telah tercapai; untuk itu diperlukan proses pemantauan, pengukuran, pencatatan dan penilaian ulang yang seksama.*

Mengevaluasi pengambilan keputusan kolaboratif bisa jadi sangat sulit. Salah satu masalah yang paling kerap ditemui adalah dalam menentukan apakah berbagai kerja keras untuk melibatkan masyarakat guna melakukan langkah kolaboratif itu benar-benar membuahkan perbedaan dalam hal pengembangan kebijakan, implementasi, dan yang paling penting, pencapaian sasaran. Aspek-aspek praktis dari pendekatan kolaboratif itu memang dapat diukur: para peserta berdatangan, berdiskusi, memberikan rekomendasi, dan pulang ke tempat masing-masing. Namun untuk mengetahui apakah rekomendasi mereka benar-benar dilaksanakan dan apakah kondisi masyarakat telah berubah secara signifikan, tentu sangat sulit. Meskipun berbagai metode evaluasi yang canggih dapat diperkenalkan ke dalam proses pengambilan kebijakan kolaboratif itu, mengukur kinerja pemerintah lokal secara jangka panjang adalah pekerjaan yang bukan saja sulit, namun juga menguras banyak waktu dan perhatian, dan terutama subyektif sifatnya.

Salah satu tujuan diadakannya evaluasi adalah untuk memastikan adanya akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan isu kunci menuju pemerintahan yang baik. Akuntabilitas dilaksanakan lewat kotak-kotak suara ketika para warga masyarakat diberi kesempatan untuk memecat para pejabat terpilih yang buruk kinerjanya, untuk selanjutnya memilih pejabat baru yang diharapkan dapat lebih efektif melayani mereka. Akuntabilitas juga dimaksudkan untuk mencegah dan memberi hukuman pada setiap tindak korupsi, atau pemanfaatan sumber daya milik masyarakat atau kekuasaan politik demi keuntungan pribadi. Salah satu batu ujian tersulit dari proses kolaboratif adalah apakah proses itu telah berjalan terbuka, jujur, adil, dan transparan. Jika kriteria ini terpenuhi, besar kemungkinan usaha bersama ini akan membuahkan hasil.

5.5.1 Beberapa Metode Evaluasi Kegiatan Masyarakat

Di antara beberapa metode evaluasi yang paling populer adalah penggunaan kuesioner. Biasanya, setelah proses kolaboratif selesai diselenggarakan, survei akan

disebarkan kepada para peserta untuk mengetahui apakah mereka merasa telah memberi pengaruh atau dampak yang berarti di dalam proses yang baru saja dijalani, apakah suara atau pandangan mereka diperhatikan, apakah waktu yang mereka sisihkan ada nilainya, dan apakah bantuan para fasilitator dan sumber-sumber pendukung lainnya cukup baik.

Pertanyaan-pertanyaan evaluasi yang penting, yang biasanya diajukan oleh pihak sponsor, organisator, atau pemimpin dialog, kira-kira mencakup hal-hal berikut:

- Apakah isu yang telah dibahas cocok sebagai sebuah fokus pengambilan kebijakan kolaboratif?
- Apakah proses dialog itu telah dikelola dengan seksama dan profesional?
- Bagaimanakah sifat dan mutu partisipasi para peserta?
- Efek apakah yang akan timbul dari proses dialog itu terhadap pihak-pihak yang paling diharapkan bisa memetik manfaat dari kebijakan, program, atau proyek lain yang dihasilkannya?
- Seberapa efektifkah proses kolaboratif itu terhadap pengambilan kebijakan pihak pemerintah?

Evaluasi juga bisa membuahkan hasil apabila dilaksanakan oleh evaluator eksternal. Sebagai contoh, seorang pakar masalah kemasyarakatan yang netral, pakar pengambilan keputusan, atau pakar di bidang opsi-opsi kebijakan yang terkait, dapat diminta melakukan pengamatan, dan kemudian menyiapkan laporan independen untuk diserahkan kepada para sponsor atau disebarluaskan kepada semua pihak yang berkepentingan. Atau, bisa juga satu kelompok kecil dari peserta proses kolaboratif dapat diminta melakukan evaluasi tersebut. Kemudian, para pejabat dari departemen nasional atau organisasi masyarakat dapat diundang untuk melakukan pemantauan dan melaporkan hasil-hasilnya.

Yang terpenting, evaluasi proses pengambilan keputusan kolaboratif itu harus dilakukan searah/seirama dengan penilaian jangka panjang untuk mengetahui apakah sasaran-sasaran yang dicanangkan masyarakat itu benar-benar terlaksana. Untuk tujuan itu diperlukan langkah-langkah seksama pemantauan, pengukuran, dokumentasi, re-evaluasi, dan kemampuan untuk mengantisipasi berbagai kondisi yang tidak terduga. Hasil-hasil dari kebijakan itu – kinerja dari mereka yang terlibat dalam pemerintahan atau penyediaan jasa publik – merupakan aspek-aspek yang paling sulit diukur.

5.5.2 Evaluasi Kinerja

Salah satu konsep terkini yang paling penting dalam bidang pemerintahan lokal adalah evaluasi kinerja yang sistematis; bukan hanya para pejabat lokal yang harus

mengevaluasi kinerja mereka sendiri, melainkan warga masyarakat juga akan mengevaluasi kinerja pemerintah. Demikian pula, kinerja ornop atau LSM dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya tidak akan luput dari evaluasi oleh masyarakat. Berkat kemajuan di bidang ilmu manajemen, kini berbagai metode baru untuk mengevaluasi kinerja pemerintah lokal dan ornop, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dalam mengemban amanat mereka, telah berhasil dikembangkan.

Yang dimaksud dengan pengukuran kinerja adalah upaya terpadu dan sistematis untuk mengkaji atau mengevaluasi keberhasilan sistem pelayanan masyarakat dalam melaksanakan misinya, dan bagaimana tingkat kemampuan/kompetensi para pejabat pemerintah atau ornop lokal dalam menjalankan fungsi tersebut. Berbagai teknik yang ada telah menghasilkan berbagai indikator tentang keefektivan atau efisiensi pelayanan masyarakat. Paul Epstein dalam bukunya *Using Performance Measurement in Local Government* mengatakan:

indikator keefektivan mengukur responsivitas terhadap kebutuhan dan aspirasi publik; dalam hal ini, mutu pelayanan merupakan bahan kajian yang penting. Indikator efisiensi membandingkan kuantitas jasa atau pelayanan yang dihasilkan (misalnya berapa ton sampah yang berhasil dikumpulkan) dengan sumberdaya yang dikerahkan (misalnya jam kerja) untuk misi itu; indikator efisiensi dapat menunjukkan besarnya biaya yang rasional untuk pengadaan jasa tersebut.

Pengukuran kinerja dapat digunakan untuk meningkatkan mutu proses-proses pengambilan keputusan, meningkatkan mutu dan kapasitas penyediaan jasa publik, serta meningkatkan akuntabilitas publik. Tolak ukur keefektivan itu mungkin akan mencakup langkah-langkah pemantauan kondisi masyarakat, keberhasilan penyediaan layanan, tingkat kepuasan masyarakat atau klien, berbagai persepsi mengenai kondisi masyarakat, serta dampak negatif yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah.

Daftar Kerja

Cara dan Metode Evaluasi Kinerja

— **Penetapan sasaran.** Tolak ukur kinerja pemerintah lokal berkaitan langsung dengan penetapan sasaran, pemantauan secara reguler terhadap kemajuan-kemajuan pencapaian sasaran itu, serta dampak dari proyek dan program yang diadakan untuk mencapai sasaran-sasaran itu. Penetapan sasaran adalah langkah pertama yang penting. Apa saja lima atau sepuluh prioritas masyarakat

yang harus tercapai dalam kurun setahun ke depan? Strategi apa yang digunakan untuk mencapainya? Sasaran-sasaran apa yang telah dibidik?

- *Kondisi masyarakat.* Evaluasi kinerja pemerintah juga bisa berarti pemantauan keadaan masyarakat. Sebagai contoh, banyak pemerintah daerah telah mendirikan posko-posko pengamatan yang dapat melaporkan tingkat polusi udara, air, atau suara, serta memberikan hasil penilaian mengenai langkah-langkah yang telah ditempuh untuk mengurangi masalah-masalah itu. Survei sistematis yang dapat memberikan gambaran umum tentang tingkat kesehatan masyarakat dan penyediaan pelayanan kesehatan, misalnya, merupakan tolak ukur penting untuk mengetahui kondisi umum suatu kawasan perkotaan.
- *Penilaian pendapatan.* Penilaian tentang pendapatan keluarga dan sebaran yang berpenghasilan rendah, menengah, atau tinggi, serta tolak ukur tingkat pengangguran lokal merupakan kriteria lain yang tidak kalah pentingnya. Tolak ukur kinerja pemerintah juga melibatkan unsur penyediaan permukiman yang murah dan terjangkau oleh masyarakat kelas bawah dan menengah.
- *Mengukur keberhasilan pemerintah.* Keberhasilan pemerintah lokal dapat diukur, misalnya, seberapa jauh tingkat keberhasilan program tertentu yang didesain untuk membantu kelompok masyarakat tertentu (misalnya anak-anak di daerah miskin) telah berhasil mengatasi masalah sosial, dan seberapa jauh tingkat kepuasan para “klien” atau warga masyarakat dengan pelayanan yang mereka terima. Kini sudah banyak tolak ukur keberhasilan proyek yang dapat menentukan apakah inisiatif pemerintah berhasil mencapai sasarannya.
- *Kepuasan masyarakat.* Kepuasan masyarakat dapat diukur lewat survei pendapat berkala, pembentukan *focus group* (kelompok diskusi kecil yang membahas isu atau topik tertentu), atau *post-service follow-up*, yakni langkah-langkah untuk meningkatkan suatu program layanan masyarakat.
- *Penyediaan layanan yang efisien.* Sebagai contoh, berapa lama waktu yang diperlukan untuk memproses atau mempertimbangkan permintaan izin? Adakah kemacetan?
- *Pengamat terpilih.* Tokoh-tokoh terlatih dan terdidik – biasanya warga masyarakat dengan keterampilan khusus, dapat ditugasi untuk mengawasi kinerja para pejabat pemerintah dan ornop, kemudian menyusun laporan publik tentang apa yang telah mereka lihat dan ketahui. Kadang-kadang pengamat terlatih seperti itu disodori kuesioner atau metode-metode penilaian tertentu untuk menilai kualitas dan efisiensi pelayanan yang diberikan kepada

masyarakat. Sebagai contoh, satu atau sekelompok warga dapat diminta untuk secara sistematis memonitor kondisi beberapa jalan raya dan melaporkan hasil pengamatannya kepada pemerintah dan masyarakat.

- *Pengkajian terhadap proses pengambilan keputusan* – oleh pemuka masyarakat. Pada beberapa kasus, pejabat terpilih seperti anggota dewan kota atau anggota komisi tertentu dapat menggunakan metode-metode perencanaan strategis, alokasi sumber daya, atau metode komunikatif, untuk mengkaji mutu dan keefektivan pengambilan keputusan yang dihasilkan oleh para warga. Demikian juga, para pejabat pemerintahan dapat mengkaji proses-proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi alokasi anggaran, pengeluaran, atau identifikasi masalah yang berkaitan dengan pelayanan publik. Dengan meninjau kembali pengambilan keputusan itu secara sistematis dapat diketahui apakah kebutuhan masyarakat berhasil dipenuhi.
- *Komunikasi yang transparan*. Transparansi dan komunikasi yang lancar antara pejabat publik atau ornop dan masyarakat merupakan jembatan penghubung antara kinerja dan akuntabilitas. Komunikasi harus berlangsung dua arah. Pejabat terpilih, pegawai negeri, atau ornop pelayan masyarakat perlu menjalin komunikasi dengan publik perihal berbagai masalah dan kinerja mereka, serta hasil-hasil dari pengukuran dan evaluasi yang mereka lakukan. Informasi tentang kinerja pemerintah (dan ornop) perlu disajikan atau disebarkan secara rutin kepada masyarakat. Pada saat yang sama, komunikasi masyarakat dan peran serta mereka merupakan jalan atau saluran utama bagi para warga untuk memberikan evaluasi, mengajukan pertanyaan, atau memberikan rekomendasi. Komunikasi yang baik sangat erat kaitannya dengan konsep inti demokrasi lokal, yakni pendidikan kepada masyarakat tentang berbagai tantangan dan pilihan yang mereka hadapi.

5.6 Pentingnya Komunikasi

■ *Komunikasi diibaratkan sebagai jalan dua arah: warga masyarakat menyatakan keinginan mereka kepada pejabat; pejabat menjelaskan dan memberi alasan bagi tindakan mereka.*

Komunikasi yang efektif merupakan elemen mendasar dari demokrasi, sekaligus landasan penting bagi terjalinnnya kerjasama antara masyarakat dan pemerintah.

Cara pejabat lokal mengkomunikasikan opsi-opsi mereka kepada masyarakat, dan cara masyarakat menyuarakan aspirasi dan keluhan mereka kepada pemerintah, itulah inti dari partisipasi masyarakat. Sementara itu, para pejabat lokal dan ornop perlu berkomunikasi dengan seluruh lapisan masyarakat untuk mengetahui masalah umum yang mereka hadapi berikut solusi efektifnya. Di samping itu, salah satu fungsi pemerintahan berakar dalam hubungan komunikatif antara warga masyarakat dan para pengambil kebijakan, dan forum-forum pemuka masyarakat. Pejabat lokal memberi pendidikan kepada masyarakat perihal isu-isu yang berkembang dalam masyarakat, misalnya tantangan serta berbagai opsi yang mereka hadapi, petunjuk praktis yang diperlukan, berbagai peluang dan hambatan yang ada, serta berbagai alternatif bagi berbagai kebijakan pemerintah berikut implementasinya. Sebaliknya, warga masyarakat mendidik para pejabat dengan masukan-masukan mereka tentang masalah yang mereka alami, berbagai kebutuhan mereka, serta pendapat mereka tentang kelayakan dari solusi yang disodorkan pemerintah.

Komunikasi juga tidak bisa dipisahkan dari hak asasi masyarakat atas informasi, serta prinsip transparansi dalam institusi dan proses-proses pemerintahan. Komunikasi memiliki sisi pendidikan. Komunikasi yang efektif tentang risiko yang dihadapi bersama, misalnya, merupakan fungsi dari kepemimpinan dan sebuah langkah proaktif untuk mendengarkan, serta berbagi pengetahuan dan informasi. Media lokal mempunyai peranan penting dalam hal ini, karena media massa bisa berperan sebagai mata dan telinga, bahkan anjing penjaga, dan sekaligus pemain dalam penetapan agenda pemerintahan lokal. Pers yang kompeten dan sarat informasi yang menjunjung prinsip-prinsip kompetensi, akurasi, dan kejujuran, sangat penting artinya bagi pemerintahan lokal yang demokratis. Media lokal dapat ikut andil menyusun agenda publik, melakukan investigasi independen tentang pelbagai isu, serta memberikan liputan yang akurat dan transparan tentang proses kebijakan yang bergulir di pemerintahan.

Di antara berbagai peranan dari strategi komunikatif yang diterapkan dalam memfasilitasi pengambilan kebijakan secara kolaboratif adalah sebagai berikut:

- Mendidik publik tentang demokrasi, menjelaskan berbagai isu yang muncul dan prosedur yang diterapkan pemerintah, dan menjelaskan opsi-opsi dan kendala yang ada kepada masyarakat;
- Menginformasikan cara efektif, yang dapat ditempuh para pejabat dan pemimpin masyarakat dalam berhubungan dengan media lokal, terutama dalam menjelaskan tujuan, proses, dan hasil-hasil yang telah dicapai dari proses kolaboratif; dan
- Mengembangkan strategi-strategi komunikasi terbaru yang dimungkinkan oleh

pesatnya kemajuan teknologi, terutama dari segi pemanfaatan Internet untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam demokrasi dan transparansi pemerintahan.

5.7 Pemerintahan “Maya”

■ *Demokrasi lokal yang bersifat “maya” (virtual) berpotensi besar untuk menyajikan informasi kepada masyarakat tentang berbagai isu yang berkembang, memberikan pelayanan yang lebih efisien, serta memberi ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan.*

Laju teknologi telah demikian cepat mengubah cara manusia di daerah-daerah metropolitan dalam berkomunikasi dan mengambil keputusan. Demokrasi digital sudah menjadi hal yang sangat jamak sekarang ini, dan arena politik lokal tidak disangkal lagi merupakan ajang terbaik untuk mewujudkan kontak demokratis yang lebih langsung dengan khalayak luas, lewat jalinan komunikasi dan berbagai informasi yang kini dimungkinkan berkat teknologi Internet yang interaktif.

Salah satu perkembangan mutakhir yang perlu disimak adalah kecenderungan pemerintah-pemerintah lokal untuk menggunakan Internet sebagai wahana untuk meningkatkan partisipasi warga, sekaligus meningkatkan pelayanan dan informasi kepada warga masyarakat. Majalah *The Economist* telah memuat laporan khusus mengenai pemerintahan dan Internet,

Dalam lima tahun mendatang, [Internet] akan mengubah, bukan hanya cara memberikan pelayanan kepada publik, melainkan juga bentuk hubungan mendasar antara pemerintah dan warga. Setelah meletuskan revolusi “e-commerce” (perdagangan elektronik), “e-business” (bisnis elektronik), kini revolusi Internet mulai merambah ke dunia pemerintahan dengan maraknya fenomena “e-government” (pemerintahan elektronik).

Dengan semakin banyaknya masyarakat yang mengakses Internet, kian besar pula kemungkinan-kemungkinan memindahkan sebagian besar fungsi pemerintahan ke dalam format *online*, manakala teknologinya cukup kondusif untuk maksud itu. Kota-kota di seluruh penjuru dunia telah menggunakan Internet untuk menyebarluaskan informasi mengenai program-program pemerintah kota, berbagai kebijakan, peraturan, pelayanan umum, dan badan-badan yang dapat dikontak oleh masyarakat. Internet juga sudah banyak digunakan untuk mempromosikan

lokasi-lokasi tujuan pariwisata dan prospek sebuah kota sebagai lahan investasi dan penciptaan lapangan kerja. Pemerintah-pemerintah kota yang inovatif telah menciptakan cara-cara yang lebih praktis bagi warga masyarakat untuk memberikan kontribusi di dalam ajang debat dan dialog mengenai berbagai kebijakan dan proyek pemerintah.

Sebagian besar kota besar di dunia sekarang telah membangun situs-situs di Internet yang ditujukan kepada audiens global maupun bagi warga mereka sendiri. Kini ruang publik telah mengalami transformasi radikal, dan peluang-peluang bagi publik pun semakin lebar untuk memperoleh akses langsung pada berbagai isu yang berkembang di masyarakat. Teknologi komputer terkini memberi kemampuan kepada para pejabat lokal serta aktivis masyarakat untuk menciptakan suatu “balaikota maya” sebagai sebuah forum untuk membahas dan menangani berbagai persoalan pemerintahan.

Di antara sekian banyak situs perintis inisiatif ini adalah situs MAXI yang dikelola oleh pemerintah Negara Bagian Victoria, Australia (www.vic.gov.au), dan dinas pelayanan masyarakat Singapura, yang membangun situs www.ecitizen.gov.sg. Di Eropa, sebuah proyek yang berawal di Valencia, Spanyol, kini populer dengan sebutan InfoVille, yang disodorkan oleh sebuah konsorsium pemerintah lokal dan regional, telah dijadikan *platform* bersama untuk memberikan informasi dan peluang bagi masyarakat untuk berkomunikasi tentang berbagai masalah regional maupun daerah, pendidikan dan pelatihan, transportasi, dan perdagangan elektronik. Layanan InfoVille itu dapat diakses melalui komputer (www.infoville.net); bahkan di Spanyol telah banyak didirikan kios-kios elektronik, dan banyak juga pengguna InfoVille yang dapat mengaksesnya lewat pesawat TV mereka.

Banyak langkah inovatif untuk menciptakan mekanisme pemerintahan partisipatoris yang dapat terpenuhi berkat Internet, baik untuk kebutuhan berkomunikasi, menyebarluaskan informasi, bahkan untuk membuat keputusan – misalnya dengan metode pemilu elektronik. Teknologi dan praktik pemerintahan “maya” memang sedang dalam tahap embrio dan masih terus berkembang. Sesungguhnya, kebanyakan situs pemerintah yang ada di Internet memang masih dalam tahap perkembangan dini. Belum banyak pemerintah yang memberlakukan pemilu elektronik, yang sebenarnya merupakan pemanfaatan teknologi paling ekstensif dalam kehidupan berdemokrasi.

Meskipun demikian, semua pihak yang mengamati gejala mutakhir ini sepakat bahwa perubahan teknologi yang diakibatkan oleh kian maraknya pemakaian komputer pribadi dapat secara radikal mengubah konsep kita tentang partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Kita semua tengah menyaksikan lahirnya “balaikota maya” (*virtual town square*) di beberapa kota dunia; kini batasan-batasan

atau kendala untuk mengakses teknologi Internet ini kian menipis, kecuali di beberapa negara yang sangat miskin.

Masyarakat akan merasa sangat lega dan terbantu pada saat mereka menggunakan situs pemerintah kota untuk menjelajahi jaringan kantor, dinas, pejabat, atau birokrasi yang sangat rumit. Situs Internet yang dibangun dengan seksama dapat membantu warga lebih memahami struktur pemerintah kota/daerahnya. Teknologi itu juga dapat meningkatkan kerjasama para pengelola pemerintahan secara lebih terkoordinasi, berkat kemudahan mengakses informasi tentang kegiatan atau agenda yang sedang dijalankan oleh setiap departemen. Dalam konteks ini, ada baiknya pemerintah kota membangun sebuah pintu masuk tunggal (*portal*), yang akan memudahkan warga menjelajahi berbagai badan, departemen, dan program-programnya, sehingga mereka akan lebih mudah dan cepat menemukan informasi yang dicari. Mekanisme tunggal yang menangani urusan sederhana seperti akta nikah, pajak, atau registrasi kendaraan bermotor, sangat menentukan keberhasilan pemerintahan “maya”.

Salah satu aspek paling menjanjikan dari demokrasi “maya” di tingkat lokal adalah potensinya sebagai media pembelajaran masyarakat. Ketersediaan informasi tentang berbagai isu pertanian, kesehatan, permukiman, transportasi, lingkungan, air, pemanfaatan sumber energi, pasar, dan berbagai organisasi massa, tentu akan membuka jalan baru dalam usaha mendidik masyarakat. Pemakaian Internet membuka peluang untuk meningkatkan pengetahuan publik mengenai berbagai macam isu, melalui program-program pelatihan dan kursus *online*, yang dipadu dengan aplikasi di lapangan. Sebagai contoh, Kementerian Pendidikan Singapura bekerja sama dengan IBM menggelar program yang disebut “Learning Village”, yang sarannya adalah membuat sekolah-sekolah dan sumber-sumber pendidikan dapat diakses oleh masyarakat.

Bagaimanapun, sistem teknologi informasi yang kompleks membutuhkan dana yang besar, dan berbagai masalah teknis dalam pengembangan situs akan mendatangkan keruwetan tersendiri bagi pemerintah lokal. Bekerja sama dengan konsultan teknologi mungkin malah membingungkan dan menyulitkan. Akibatnya, banyak pemerintah kota yang lebih suka membiarkan situs mereka tetap “sederhana”, namun selalu diperbarui, dan memuat semua informasi penting yang diperlukan, seperti yang dapat mereka berikan melalui sarana lain (misalnya koran).

Berbagai kekhawatiran yang mungkin timbul dikarenakan teknologi Internet di dalam pemerintahan adalah: masalah kerahasiaan yang menyangkut informasi tentang sosok perorangan atau tentang pemerintah, tidak adanya kontak personal dengan pejabat pemerintah jika menyangkut urusan yang penting, potensi biaya

yang harus ditanggung pemerintah maupun warga masyarakat, serta kemungkinan keterbatasan informasi (karena situs yang hanya memuat informasi dasar saja).

Kita dapat membayangkan seluruh masyarakat melaksanakan demokrasi secara langsung dengan metode yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya. Jika besarnya massa dan dukungan politik mereka merupakan unsur penopang sistem demokrasi perwakilan, akankah inovasi baru seperti pemilu lewat Internet itu memungkinkan masyarakat mengesahkan sebuah undang-undang dan memerintah diri sendiri dengan cukup mengklik *mouse* komputer mereka?

Pada saat ini, kebanyakan inovasi yang memanfaatkan teknologi *online* baru sebatas pada proses organisasi sosial. Baik di negara maju maupun berkembang, gerakan masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat telah menggunakan *e-mail* dan milis untuk mengorganisasi diri demi suatu tujuan politik, serta memobilisasi suatu ajakan, kampanye kesadaran masyarakat, menghimpun pendukung baru, dan mengorganisasikan demonstrasi atau unjuk rasa. Teknologi ini juga dapat dipakai di dalam organisasi, misalnya partai-partai politik, untuk mengadakan pemilihan *online* atau mensurvei anggota-anggota mereka.

Sejauh ini, aplikasi praktis dari teknologi informasi terbaru dalam meningkatkan demokrasi langsung baru pada tahap uji coba. Akan tetapi, peluangnya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan pengambilan keputusan kolaboratif sangat besar. Sebagai contoh, ada banyak aplikasi komputer yang dengan mudah dapat menangani diskusi berantai – sebuah cara untuk melangsungkan percakapan melalui Internet (*online*) yang memungkinkan peserta berdialog langsung menanggapi komentar yang dilontarkan peserta lain dalam sebuah forum.

Memang, gambaran tentang pemerintahan elektronik (*e-government*) tidak selalu menggembirakan. Salah satu hal yang patut dikhawatirkan adalah potensi berkembangnya apa yang disebut “kesenjangan digital” (*digital divide*), atau terciptanya perpecahan antara kelompok masyarakat yang memiliki kekuatan finansial, akses teknologi, dan keterampilan memanfaatkan pelayanan berbasis Internet, dengan mayoritas masyarakat yang tidak bisa mengakses fasilitas itu karena tingginya biaya, kompleksitas, ketidakmampuan, serta keterampilan yang dibutuhkan untuk itu. Upaya-upaya untuk mengatasi kesenjangan digital itu kini kian ditingkatkan; di Costa Rica, misalnya, suatu kemitraan antara pemerintah dan swasta tengah membangun pos-pos pelatihan teknologi di seluruh negeri untuk memperkenalkan dan memberikan kemampuan kepada kaum buruh, petani miskin, dan masyarakat pedesaan untuk mengakses informasi dari Internet tentang berbagai isu pembangunan, misalnya tentang masalah kesehatan, pendidikan, dan pertanian.

Di antara sekian banyak manfaat potensial dari Internet dalam meningkatkan pemerintahan lokal yang demokratis adalah sebagai berikut:

- Membangun identitas masyarakat, misalnya lewat diskusi berantai, forum-forum “maya”, komunikasi *e-mail*, membangun *link* dengan berbagai kelompok masyarakat, selain juga melalui pertemuan *real-time* yang terbuka dengan para pejabat terpilih;
- Mengadakan survei atau jajak pendapat secara *online*;
- Menerbitkan kalender masyarakat;
- Mengadakan program pendidikan tentang isu-isu kemasyarakatan;
- Melakukan pemungutan suara secara elektronik, untuk referendum atau untuk mengesahkan sebuah produk hukum;
- Mengkomunikasikan berbagai program dan kebijakan; atau menyebarluaskan informasi praktis tentang pelayanan publik;
- Meringkas agenda, hasil-hasil sidang, dan ketetapan dewan kota;
- Memberikan umpan-balik bagi masukan dari masyarakat, misalnya menanggapi *e-mail* yang mereka kirimkan kepada pejabat-pejabat terpilih, *ombudsman*, serta umpan-balik tentang penyedia jasa swasta;
- Mengorganisir organisasi-organisasi masyarakat lokal atau rukun kampung;
- Menyiarkan kampanye politik dan informasi tentang pemilu;
- Menjalin hubungan dengan pemerintah lain, misalnya pada program kota kembar (*sister city*);
- Menyelenggarakan siaran radio atau televisi publik;
- Mengorganisasikan kampanye dan inisiatif masyarakat; dan
- Mempromosikan citra pemerintah kota kepada dunia, misalnya untuk tujuan meningkatkan arus pariwisata atau perdagangan.

Upaya-upaya menciptakan “masyarakat pandai” dengan teknologi berbasis Internet mulai bermunculan, sementara masalah-masalah penting seperti “kesenjangan digital” mungkin akan menimbulkan kendala serius terhadap penyebarluasan pemakaian teknologi Internet untuk meningkatkan demokrasi partisipatoris. Teknologi juga membawa masalah menyangkut perasaan pribadi (*privacy*) dan keselamatan warga masyarakat karena kian banyak informasi yang dikumpulkan dan disimpan di dalam komputer. Di sisi lain, pesatnya perkembangan teknologi informasi seperti Internet akan membuka lebar-lebar pintu menuju demokrasi partisipatoris yang beberapa tahun silam seolah mustahil terwujud.

Ikhtisar 25

www.andhrapradesh.com: Sebuah Inovasi Pemerintahan Elektronik

N. Chandrababu Naidu, Gubernur Negara Bagian Andhra Pradesh (India), tengah giat mengejar visinya untuk menyulap kota Hyderabad menjadi Cyberabad, sebuah kota pusat teknologi moderen yang maju, baik dari segi politik maupun ekonomi, yang berbasis penggunaan komputer dalam kehidupan sehari-hari seluruh warganya. Salah satu kemajuan inovatif ciptaannya adalah sebuah situs tentang urusan kemasyarakatan yang dibuat untuk membangun perekonomian kawasan itu, yakni www.cyberabad.com, dan satu situs lagi yang mengakomodasi keterlibatan masyarakat di dalam pemerintahan, yakni www.andhrapradesh.com, yang keduanya terbukti sangat berperan dalam mengubah kehidupan sosio-politik dan ekonomi masyarakat kota yang sangat dinamis itu.

Situs kota Hyderabad memberi peluang kepada segenap warga untuk berpartisipasi dalam survei-survei *online*, bergabung dengan forum-forum diskusi, atau mencari informasi tentang berbagai pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Teristimewa menarik untuk disimak adalah upaya-upaya mempromosikan insentif menggunakan komunikasi *online*, pembagian informasi, serta memakai jaringan elektronik (*networking*) untuk menyusun rencana, mengkoordinasikan dan melibatkan masyarakat dalam demokrasi lokal dan pembangunan ekonomi.

Gubernur Naidu telah mengembangkan sistem komputer untuk mengecek ketinggian air di waduk-waduk air besar, dan untuk memonitor gardu-gardu listrik. Pasokan air dan tenaga listrik merupakan urat nadi sektor pertanian, sekaligus tulang punggung perekonomian Negara Bagian Andhra Pradesh.

Naidu cukup berhasil memanfaatkan teknologi untuk memikat perusahaan-perusahaan komputer global untuk menanamkan investasi di negara bagian itu, membangun fasilitas-fasilitas pelatihan teknologi informasi, dan memberlakukan komputerisasi pada seluruh operasi pemerintahan dan dalam pengambilan kebijakan sehari-hari.

Kemajuan *e-government* dan teknologi informasi di Negara Bagian Andhra Pradesh juga menyebabkan pemerintah menjadi semakin transparan, efisien, komunikatif, dan efektif. Tujuan di balik inisiatif itu sesungguhnya adalah membangun kembali demokrasi di zaman komputer yang moderen dan global ini. Beberapa manfaat yang dapat dipetik dari inisiatif ini antara lain:

— *Pertumbuhan ekonomi Negara Bagian Andhra Pradesh*

Tumbuhnya industri teknologi informasi dan ekspor produknya

Terbukanya berbagai peluang ekonomi

Terciptanya lapangan kerja

Tumbuhnya kesadaran bahwa pengetahuan adalah sumber ekonomi

Terciptanya pembangunan yang merata

— *Meningkatnya taraf hidup*

Meningkatnya mutu SDM

Meningkatnya pendidikan dan pelayanan kesehatan

— *Terciptanya pemerintahan yang baik*

Pelayanan masyarakat yang nyaman dan dapat diakses kapanpun dan dimanapun

Adanya saluran komunikasi yang selalu terbuka antara masyarakat dengan pemerintah.

E S E I

PERENCANAAN PEMBANGUNAN OLEH MASYARAKAT Dari Konflik Menuju Konsensus

John Thompson

Perencanaan pembangunan oleh masyarakat (*community planning*) adalah sebuah teknik nonpolitis yang mampu menciptakan kerjasama dan berbagai perubahan positif melalui sebuah proses demokrasi lokal yang efektif. Kata kuncinya adalah kesederhanaan. Prinsipnya adalah: sebanyak mungkin orang harus berpartisipasi – baik warga masyarakat, para pengambil keputusan, dan pihak yang berkepentingan lainnya, agar dapat saling bertukar ide dan pengalaman, dan berperan serta secara kolektif dalam menggagas serta mewujudkan proses perubahan.

Pakar yang sesungguhnya dalam urusan ini adalah siapa saja yang memiliki pengalaman langsung, yang hidup di wilayahnya setiap hari. Sebagai kelompok multidisiplin eksternal yang netral, para fasilitator datang, siap mendengar, menganalisis, dan memberikan evaluasi. Di dalam proses itu tidak ada solusi yang dipersiapkan atau direkayasa sebelumnya. Tujuan dasar yang hendak dicapai adalah menampung “kecerdasan kolektif” demi terciptanya sebuah keseimbangan yang akan memberikan keuntungan sebesar-besarnya kepada sebanyak mungkin warga masyarakat.

Meskipun proses itu tidak akan terhindar dari berbagai friksi bernuansa perbedaan budaya, agama, pendapatan, serta kelas sosial dan gender, pada akhirnya akan muncul sebuah konsensus yang akan membuktikan bahwa manusia sesungguhnya berkeinginan yang kurang lebih sama. *Community planning* menjadi “perkakas” multidisiplin yang dapat memusatkan perhatian publik pada upaya mengatasi masalah ketimbang saling menyerang yang dampaknya hanya menimbulkan kerugian bagi semuanya. Pada berbagai kasus, proses itu bisa dipandang sebagai sebuah terapi; proses itu berefek “melucuti senjata” sembari mengasah perspektif publik, di mana sekelompok individu yang majemuk, yang semula membawa berbagai tujuan dan sudut pandang yang sangat berbeda, akhirnya akan sadar bahwa sesungguhnya mereka sangat mampu – dengan sedikit bantuan orang luar – membangun sebuah agenda bersama.

***Community Planning* di Akhir Pekan**

Sebagai sebuah pendekatan partisipatoris yang dapat melahirkan sebuah proses kolaboratif, “perencanaan masyarakat di akhir pekan” (*community planning weekend*)

memang dirancang agar sesuai dengan kepentingan klien, mulai dari bentuk-bentuk pertemuan publik berskala besar yang melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan, termasuk masyarakat setempat atau yang lebih luas, hingga ke pertemuan kecil yang melibatkan tokoh kunci dalam sebuah dialog konstruktif; jumlah yang hadir bisa hanya beberapa ratus orang, atau lebih dari seribu orang. Metodologinya dapat diterapkan bagi, misalnya, kota-kota kecil di daerah terpencil, hingga ke pusat kota yang hiruk-pikuk, atau bahkan di kawasan yang dilanda perang saudara.

Poin utama yang hendak diketengahkan melalui proses ini adalah kesadaran bahwa semua orang yang tinggal atau bekerja di suatu tempat, dapat dilibatkan untuk membentuk masa depan kawasan itu. Individu-individu warga masyarakat memiliki kemampuan untuk menyumbangkan pengalaman dan saran-saran mereka dan merasa "ikut memiliki" sebuah "proyek" bersama. Dalam proses itu akan digali, dihimpun, dan dikerahkan sejumlah besar aspirasi dan harapan serta sumbang saran, dan perjalanan dari pengambilan keputusan kolektif itu, mulai dari tahap identifikasi masalah hingga perumusan solusinya, akan menjadi terang-benderang. Akhirnya akan tercapai konsensus, sebuah visi berimbang yang menghargai prinsip kesejahteraan sosial, sebuah aspirasi murni yang dimiliki oleh hampir semua orang.

Contoh Kegiatan

Sebuah acara *planning weekend* yang terencana dan dirancang dengan tepat berpotensi menciptakan perpaduan yang unik antara para pakar lokal dan ahli-ahli profesional, antara pengambil keputusan dan pemandu kampanye, dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk bekerja bersama secara konstruktif dalam periode yang singkat dan intensif. Tujuannya adalah membuat semua pihak yang relevan menjadi aktif. Mereka bisa muda dan bisa tua, mungkin mempunyai pekerjaan, mungkin pula pengangguran. Mereka mungkin tertarik, atau punya kecenderungan tertarik pada proyek itu. Para pesertanya mungkin terdiri atas pejabat lokal atau pusat, sukarelawan, warga pemukim, penduduk asli, dan masyarakat luas. Dengan memusatkan perhatian peserta pada sasaran bersama, ada potensi untuk mengatasi keterbatasan yang melekat pada metode-metode dan desain pembangunan yang tradisional. Proses itu juga mendorong orang untuk menggunakan cara berpikir lateral, dan perpaduan dari berbagai cabang pemikiran itu kerap membuahkan hasil baru yang mencengangkan.

Tim fasilitator yang netral bersama para penasihatnya menganggap semua peserta memiliki hak yang sama di dalam proses itu, sementara isu-isu fisik, sosial, perdagangan, dan lingkungan akan dibahas melalui kombinasi antara lokakarya yang membahas suatu topik, sesi-sesi perencanaan langsung oleh seluruh peserta (*hands-on planning*), dan, kalau memungkinkan, pelajaran dari tempat lain. Pandangan kaum

muda akan diperhatikan dengan serius, sementara anak-anak akan diberi kesempatan untuk menunjukkan kreativitas mereka.

Kegiatan itu biasanya berlangsung selama enam hari, dimulai pada hari Kamis, ketika tim akan berkumpul, menyesuaikan, dan mengakrabkan diri dengan situasi dan lokasi setempat, dan memperoleh taklimat (penyuluhan singkat tentang latar-belakang situasi) dari tokoh-tokoh kunci. Tim itu akan bersama-sama menuangkan keterampilan dan pengalaman kolektif yang diperlukan untuk memenuhi karakteristik-karakteristik tertentu dari proyek yang akan dikaji. Para fasilitator dan pemantau lokakarya didatangkan, di samping juga para penasihat dan analis, arsitek, perancang dan perencana tata kota, serta tim redaksi yang akan mempersiapkan laporan akhir. Kegiatan itu secara terbuka akan diselenggarakan pada hari Kamis, jika memungkinkan, untuk mempersiapkan ajang bagi sesi terbuka yang akan berlangsung mulai hari Jumat hingga Sabtu. Sesi-sesi itu terbuka bagi siapa saja yang tertarik untuk hadir.

Lokakarya-Lokakarya

Para fasilitator lokakarya akan mengawali sebuah prosedur identifikasi isu, kemudian menjajaki berbagai solusi yang dapat ditempuh dan bagaimana cara terbaik untuk mengimplementasikannya. Para peserta memberikan saran dengan menuliskannya pada secarik kertas, yang kemudian dikumpulkan oleh fasilitator dan dikelompokkan ke dalam beberapa tema utama. Ide-ide yang muncul itu dibahas, sehingga menghidupkan diskusi antar-anggota lokakarya.

Ide-ide yang terkumpul dan kemudian dibahas di bawah panduan fasilitator profesional itu memungkinkan ide yang berasal dari para peserta yang kurang percaya diri bisa sejajar dengan yang berasal dari peserta yang sudah berpengalaman. Proses itu juga memberikan penyaluran yang positif bagi watak-watak agresif maupun pembangkang. Selama tiga hari berturut-turut akan diadakan sidang pleno reguler yang memberikan kesempatan kepada para peserta untuk mengetahui apa yang terjadi pada sesi-sesi kelompok lokakarya lain yang tidak mereka hadiri.

Perencanaan Langsung

Sesi yang disebut *hands-on planning* (semua peserta terlibat langsung membuat rencana) ini merupakan kepanjangan dari sesi-sesi lokakarya sebelumnya, di mana para peserta berkumpul mengelilingi meja yang di atasnya sudah ditempeli gambar-gambar rencana pembangunan setempat. Isu-isu yang muncul pada sesi lokakarya terdahulu akan dikembangkan secara fisik; maksudnya, dengan menggunakan pena atau spidol, para peserta akan menandai gambar rencana yang mereka setuju atau sebaliknya mereka tolak. Meskipun para arsitek dan perencana tata kota hadir untuk

membantu dan memfasilitasi sesi-sesi itu, para peserta didorong untuk menajajagi dan mengembangkan ide mereka sendiri bersama-sama dengan penduduk setempat lainnya, yang belum tentu seide dengan mereka. Kepada segenap peserta diberikan tanggung jawab untuk berusaha dan mencapai konsensus.

Apa yang dihasilkan oleh sesi-sesi itu adalah sebuah gambar atau rencana visual yang telah dirancang secara kolaboratif, dan merefleksikan harapan dan aspirasi masyarakat setempat. Secara bergiliran para anggota kelompok akan mendeskripsikan gambar-gambar itu, sehingga semua yang hadir dapat mengetahui berbagai ide dan opsi yang muncul dan berhasil ditampung dalam waktu yang relatif singkat.

Visi untuk Masa Depan

Yang pokok dari *community planning weekend* adalah memanfaatkan letupan energi dan aktivitas yang tercipta melalui kegiatan partisipatoris intensif itu untuk mencapai hasil yang, jika menggunakan cara tradisional, mungkin memerlukan waktu berbulan-bulan. Meski proses itu kadang diselingi oleh konflik, misalnya antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum, biasanya selalu saja bisa dicari terobosan bagi semua pihak untuk tetap maju ke depan, yang selalu dipertahankan berkat adanya rasa sama-sama memiliki sebuah visi.

Pada hari Minggu, Senin, dan Selasa, tim ini kemudian bekerja sendiri-sendiri untuk menganalisa dan mengevaluasi hasil yang dicapai dua hari sebelumnya. Visi yang tercipta, bersama ringkasan hasil lokakarya dan versi diagram dari sesi perencanaan langsung beserta rekomendasi untuk melanjutkan proyek, akan dipresentasikan kepada publik pada hari Selasa malam, dalam format penayangan, pameran atau selebaran besar.

Semua pihak yang berkepentingan sesudah itu dapat menandatangani rencana aksi (*action plan*) yang telah disepakati. Dengan demikian, seluruh pihak yang berkepentingan, baik yang mewakili pemerintah pusat, masyarakat umum, atau dari sektor swasta, secara kolektif telah dilibatkan dalam membentuk masa depan yang akan mereka rasakan bersama.

Mempertahankan Keterlibatan Masyarakat Lokal

Dengan demikian, *planning weekend* telah menjadi semacam batu loncatan yang mendukung implementasi pembangunan masa depan. Hasilnya dapat digunakan dengan berbagai cara, sesuai dengan tujuan dan sasaran proyek itu sendiri. Hasil dari proses membangun visi ini dapat dijadikan basis rencana induk (*master-plan*) kawasan setempat, membantu mengatasi kesulitan dalam mengambil keputusan tata kota, membantu aplikasi pendanaannya, atau menyusun sebuah mekanisme kolaborasi untuk mewujudkan proses pembangunan yang telah direncanakan.

Penciptaan (atau penguatan) masyarakat madani di tingkat lokal mensyaratkan peran serta dan komitmen dari tokoh-tokoh yang bisa menghargai sekaligus merespons visi bersama. Meskipun semua orang akan memandang visi ini sesuai kacamata masing-masing, yang paling penting adalah langkah nyata dalam menghidupkan dan memanfaatkan sumber daya masyarakat yang sangat berharga, yakni peran serta, di samping menciptakan keterkaitan antar berbagai kebutuhan yang bisa menjelma menjadi suatu manfaat serbaguna.

Kelompok kerja biasanya dibentuk sebagai hasil dari kegiatan *community planning*, sebagai kepanjangan atau kelanjutan bagi sesi-sesi diskusi mereka, dan sangat berperan menjaga kesatuan masyarakat dalam tata cara realistis yang berorientasi pasar, terbuka, dan demokratis dengan menumbuhkan rasa memiliki aktivitas itu di dalam hati segenap warga. Sekali sebuah visi tercipta, berbagai kemitraan untuk mensukseskan implementasi program dapat dijalin dengan yang berkepentingan. Dari proses ini hampir selalu muncul bibit-bibit kepemimpinan di masyarakat, sebuah kepemimpinan yang lebih dihormati dan berpengaruh dibanding kepemimpinan yang dilantik lewat sistem politik tradisional.

Dengan demikian, tujuan terpenting dari proses ini ialah menciptakan rencana aksi bagi setiap lapisan masyarakat: pemerintah lokal, sektor dagang, dan para warga sendiri. Berbagai kepentingan pasar, pemerintah, dan warga masyarakat dapat dipadukan dengan cara mentransfer lahan dan aset-aset terkait kepada *Community Development Trust* (Badan Pengelola Pembangunan Masyarakat). Langkah ini pada gilirannya akan menciptakan sebuah gerakan aktif dan stabil yang mampu bekerja secara efektif, lepas dari pengaruh perubahan suhu politik. Pihak pemerintah pusat menyediakan kerangka hukum, pasar memberikan dana yang diperlukan untuk membangun kemitraan yang tepat, sementara masyarakat berperan sebagai *stakeholder* jangka panjang.

Rasa memiliki proses pengambilan keputusan oleh masyarakat setempat merupakan unsur penting untuk memperkuat dan menstabilkan suatu daerah, kawasan, maupun komunitas. Ini sekaligus adalah prinsip yang mendasari setiap praktik demokratis, dan untuk itu sekarang telah muncul peranti baru yang memungkinkannya. Contoh berikut ini akan menyajikan beberapa bentuk *community planning* yang lain.

Lapangan Wenceslas, Praha

Sejarah Lapangan Wenceslas yang sangat terkenal di Praha itu diwarnai oleh sejumlah peristiwa bersejarah ketika rakyat Ceko menggelar sebuah inisiatif dan berhasil memperoleh kembali suara mereka yang pernah hilang. Peristiwa itu menjadi momen yang tepat bagi diadakannya *community planning weekend* yang berlangsung pada

April 1996. Sejak awal abad ke-20 Lapangan Wenceslas melambangkan kemajuan, namun kemajuan dapat menimbulkan masalah dan stres, selain juga kemakmuran. Tampaknya, lima tahun setelah ingar-bingar euforia Revolusi Beludru di negeri itu mereda, pusat ibukota Republik Ceko ini menjadi hina dengan merajalelanya prostitusi dan germo di sana, yang menampakkan sisi gelap kapitalisme. Dilema yang dihadapi penyelenggara *planning weekend* ketika itu sama dengan masalah yang dihadapi siapa saja yang berusaha mendapatkan manfaat dari pertumbuhan ekonomi tanpa harus mengorbankan akar kebudayaan nasional.

Dalam sesi-sesi *weekend planning* itu banyak disuarakan ide-ide baru, namun di dalam prosesnya muncul tema-tema tertentu di mana para peserta menekankan pentingnya semua orang ikut memikul tanggung jawab, berperan serta, dan siap mengambil tindakan, serta mengetahui pentingnya manajemen yang efektif.

Kegiatan itu memberi kesempatan kepada masyarakat lokal Praha, terutama mereka yang berpengalaman hidup sehari-hari di wilayah Lapangan Wenceslas, agar menyatakan perasaannya dan berperan serta secara langsung dalam merencanakan masa depan lapangan itu. Kegiatan itu merangsang munculnya dialog dan menghidupkan kerjasama antar warga masyarakat, lembaga-lembaga pengambil keputusan, dan masyarakat bisnis. Tim perencana itu secara bersama-sama menciptakan visi masa depan untuk Lapangan Wenceslas dan bangunan-bangunan di sekitarnya, berdasarkan pada ide-ide yang pernah dibahas secara terbuka.

Sebagai langkah awal untuk mengelola dan meningkatkan ruang terbuka itu, disepakati untuk membentuk asosiasi baru revitalisasi Lapangan Wenceslas. Kelompok ini terdiri atas mereka yang bergerak di dunia bisnis lokal, para pemilik properti, penduduk lokal, dan lain-lain pihak yang tertarik. Kelompok itu akan bekerja sama dengan para pejabat kotapraja atau pemerintah daerah dan pihak lain untuk meyakinkan bahwa sebuah dokumen manajemen yang efektif akan dibuat. Langkah ini nantinya akan menghidupkan rasa memiliki proses-proses pengambilan keputusan itu, yang melibatkan seluruh tingkat dan kelas masyarakat dalam sebuah kemitraan. Proses *community planning* itu sangat penting dalam mengutarakan opsi-opsi praktis untuk meningkatkan kondisi kawasan Lapangan Wenceslas, yang pada gilirannya akan berdampak positif terhadap masyarakat.

Jalan Crumlin, Belfast, Irlandia Utara

Setelah proses persiapan yang makan waktu lima bulan, program *community planning weekend* untuk Jalan Crumlin terselenggara pada Februari 1997. Sebuah siklus keruntuhan dan ketersediaan selama 30 tahun terjadi karena berbagai faktor: perang saudara bertahun-tahun di sana, kemunduran perekonomian Belfast serta gagalnya proyek pelebaran jalan, dan upaya salah kaprah untuk menentukan "garis perdamaian".

Yang lebih positif adalah berbagai pertanyaan yang muncul tentang masa depan bagi sekelompok bangunan umum yang berdekatan dengan pusat kota: rumah sakit bersalin, penjara, dan gedung pengadilan.

Selama masa konsultasi awal dan perencanaan proyek telah dipersiapkan sebuah daftar yang berisi hasil kesepakatan bersama antara kelompok Protestan dan Katolik. Sebagai hasilnya, selama dua hari terjadi sesi publik yang membahas berbagai masalah fisik, sosial, dan ekonomi yang mewarnai Jalan Crumlin.

Kegiatan itu telah mengubah imajinasi serta meningkatkan partisipasi peserta tentang berbagai kemungkinan. Muncullah ide-ide yang mengejutkan, misalnya usulan untuk mengubah fungsi penjara dan gedung pengadilan menjadi pusat proyek seni, rekreasi, dan pusat budaya, daripada diubah menjadi kantor catatan sipil seperti direncanakan oleh pemerintah ketika itu. Salah seorang peserta menyatakan pendapatnya, "Selama ini kita bersama-sama menggunakan gedung itu – biarkan saja begitu seperti apa adanya!" Apa yang tidak dilakukan oleh kegiatan itu, walaupun ada kekhawatiran sebelumnya, adalah menghancurkan hasil kerja keras dan hubungan baik yang telah terbina sejak beberapa bulan sebelumnya.

Teknik *community planning* yang telah terbukti efektivitasnya cukup tepat untuk tugas yang dihadapi: di situ tersedia tim fasilitator multidisiplin yang netral, yang memperlakukan semua peserta setara; sesi-sesi lokakarya dan perencanaan langsung (*hands-on planning*) yang berhasil menciptakan suasana dialog yang aman dan menghasilkan berbagai konsensus yang bermakna; dan dengan melibatkan masyarakat ke dalam proses regenerasi dan membina kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta, membuah visi yang mengubah kawasan Jalan Crumlin menjadi sebuah wilayah regenerasi ekonomi yang penuh perdamaian, yang merupakan pintu gerbang perdamaian antara kaum Katolik dan Protestan yang selama ini bersengketa.

Schlossplatz, Berlin, Jerman

Schlossplatz adalah kawasan yang paling banyak mengundang perdebatan sejak runtuhnya Tembok Berlin. Schlossplatz yang terletak di pusat kota Berlin itu telah menjadi simbol seputar masalah reunifikasi. Perdebatan yang dimaksud adalah tarik-menarik yang sengit antara kelompok penduduk Berlin Timur ("Ossies") yang ingin mempertahankan bangunan Platz der Republik (dulu dibangun oleh pemerintah Komunis Jerman Timur) dan kelompok penduduk Berlin Barat ("Wessies") yang berambisi membangun-ulang sebuah istana yang bekas kediaman raja Prussia.

Diadakanlah sebuah *planning weekend* pada awal musim gugur tahun 1997 yang ditujukan untuk mengidentifikasi kesamaan visi di antara kedua pihak, meskipun disadari bahwa pada awalnya akan bermunculan pendapat-pendapat yang secara radikal saling bertolak belakang. Diharapkan di dalam proses itu fasilitator yang netral

akan berhasil menciptakan proses diskusi yang bebas, membina suasana kerjasama yang baik, dan dapat membimbing para peserta agar dapat lebih memusatkan pikiran pada isu yang riil ketimbang simbolisme.

Kenyataan bahwa monumen Schlossplatz memiliki arti penting, baik pada tingkat nasional maupun di dunia internasional rupanya telah mengaburkan kenyataan lain bahwa sejumlah penduduk yang tinggal di sekitarnya memanfaatkan kawasan itu untuk tinggal, bekerja, dan bermain. Acara *planning weekend* dimaksudkan untuk mencari solusi-solusi yang memungkinkan wilayah itu dapat berfungsi efektif bagi semua pihak yang berkepentingan. Sebagai hasil dari perdebatan panjang, prosesnya berhasil diarahkan menjadi sebuah analisis yang tepat mengenai pemanfaatan dan aktivitas-aktivitas yang sesuai bagi lokasi penting itu, tanpa meninggalkan rasa hormat pada konteks dan sifat khas dari kawasan itu.

Dari acara *hands-on planning* berhasil disarikan serangkaian prinsip desain perkotaan yang dapat dikembangkan menjadi Peraturan Desain Tata Kota, yang kemudian akan dapat digunakan untuk memandu pembangunan atau pengembangan kawasan itu di masa mendatang.

Setelah kegiatan usai dilaksanakan, dibentuklah kelompok yang berisikan anggota-anggota dari berbagai lapisan masyarakat, pengusaha, politisi, profesional, dan kelompok kampanye yang semula saling bertentangan. Sebuah inisiatif *Perspektive Schlossplatz* akan bertindak sebagai pemantau atau badan konsultasi mengenai pengembangan masa depan bagi kawasan Schlossplatz. Kelompok itu juga secara aktif akan mengkampanyekan implementasi dari hasil-hasil dan metodologi *planning weekend* yang telah mereka jalani. Meski semula perbedaan pendapat mereka demikian tajam, pada akhirnya para peserta berhasil menyepakati sepuluh prinsip yang akan menjadi panduan bagi proses pembangunan Schlossplatz.

Dari *planning weekend* itu kini muncul fokus perdebatan yang baru, yakni menyusun langkah-langkah nyata untuk saling menjaga dan mempertahankan hasil-hasil akhir *planning weekend*, dan mewujudkan hasrat untuk mencari cara-cara menempuh langkah ke depan yang disepakati semua pihak.

Barak Katerham (Caterham Barracks), Surrey, Inggris

Perusahaan properti Linden Homes membeli bekas barak militer Caterham dari Kementerian Pertahanan pada awal 1998, dan menugasi beberapa perusahaan pengembang untuk mempersiapkan rencana melalui konsultasi dengan masyarakat setempat. Tanpa mengurangi rasa hormat pada nilai historis barak itu, perusahaan properti itu ingin mengintegrasikan lokasi tersebut dengan masyarakat sekitar yang menghuni kawasan Caterham-on-the Hill (yang semula sangat menentang ide pengembangan wilayah tersebut) dan memberikan berbagai manfaat sosial, ekonomi

serta lingkungan bagi wilayah setempat. Konsorsium perusahaan pengembang yang ditunjuk Linden Homes akhirnya sepakat menyelenggarakan *community planning weekend*. Mengundang peran serta publik, sebelum mempersiapkan rencana dan menyerahkan aplikasinya ke pemerintah, sesungguhnya adalah sebuah langkah yang luar biasa pada kasus seperti ini.

Lebih dari 1.000 orang menghadiri kegiatan itu, dan dari berbagai lokakarya dan *hands-on planning* terungkap keinginan untuk menciptakan masyarakat yang seimbang di kawasan tersebut, dengan komposisi yang ideal antara akomodasi permukiman dan fasilitas-fasilitas terkait seperti toko eceran, lapangan kerja, pusat-pusat hiburan, dan tempat yang menjanjikan peluang berbisnis.

Kegiatan *planning weekend* melahirkan sebuah visi masa depan untuk barak Caterham, yang akhirnya disempurnakan menjadi sebuah rencana yang lebih terinci. Maka dibentuklah kelompok masyarakat untuk mempertahankan peran serta mereka setelah kegiatan itu. Semangat masyarakat terus menyala, terbukti dari aktifnya masyarakat lokal yang terus membina hubungan dengan para pengembang, arsitek, dan delegasi-delegasi dari pemerintah lokal, agar berbagai kepentingan yang saling berkompetisi itu dapat diseimbangkan dan dapat tercipta solusi praktis yang berbasis konsensus bagi kawasan itu.

Kini rencana untuk mengubah bekas barak militer itu menjadi sebuah desa perkotaan (*urban village*) telah disetujui, sehingga wilayah menjadi hidup, semarak, dan menawarkan fasilitas akomodasi, baik permukiman pribadi maupun hunian publik, akomodasi bagi dunia bisnis, unit-unit apartemen atau perkantoran, toko, dan sebuah panti jompo berkapasitas 60 tempat tidur. Fasilitas hiburan dan prasarana umum akan dibangun juga, dan akan ada jalur bis baru yang langsung menghubungkan kawasan itu dengan stasiun kereta api Caterham.

Proposal-proposal yang dikembangkan di sini dapat dilihat sebagai sebuah contoh positif dari praktik demokrasi lokal di mana partisipasi aktif dari masyarakat dan *stakeholder* berhasil membuahkan sebuah konsep pembangunan yang akan mengubah lokasi itu menjadi sebuah kawasan yang seimbang dengan berbagai manfaat, yang mampu menyediakan 350 unit rumah, lebih banyak dibandingkan dengan rencana asli pemerintah lokal. Sebuah badan pengelola pembangunan bahkan telah didirikan, dengan aset awal lebih dari 5,5 juta dolar Amerika.

STUDI KASUS

MENDORONG PARTISIPASI PEREMPUAN DI AFRIKA SELATAN

Julie Ballington

Pada 1997, negara-negara yang tergabung dalam Masyarakat Pembangunan Afrika Selatan (*South African Development Community – SADC*) meratifikasi sebuah deklarasi tentang gender dan pembangunan yang berisi komitmen negara-negara anggota SADC untuk memberantas ketidakadilan dan diskriminasi gender. Negara-negara SADC penandatanganan deklarasi telah berkomitmen untuk menjamin persamaan perwakilan perempuan dan pria dalam berbagai tingkat pengambilan keputusan, dan menargetkan bahwa sebelum tahun 2005 jumlah perempuan yang duduk di dalam struktur-struktur pengambilan kebijakan politis, termasuk di dalam pemerintahan lokal, mencapai 30 persen. Deklarasi ini, yang didukung oleh berbagai konvensi dan perjanjian internasional lainnya, telah meningkatkan kesadaran tentang isu partisipasi perempuan, baik pada tingkat nasional atau lokal, dalam pemerintahan negara-negara Afrika bagian selatan.

Partisipasi perempuan tetap tertinggal jika dibandingkan dengan tingkat partisipasi laki-laki, terutama pada tingkat lokal, meski kondisi ini secara regional bervariasi. Juga terdapat fakta yang sangat gamblang bahwa, sekali perempuan terpilih, mereka kerap menghadapi kendala berat yang menyulitkan mereka berpartisipasi penuh di dalam struktur-struktur pengambilan keputusan. Dalam struktur-struktur pemerintahan lokal yang biasanya didominasi oleh laki-laki, sikap dan norma-norma patriarkal tidak jarang menghambat partisipasi perempuan, baik dalam posisi mereka sebagai pejabat/anggota dewan terpilih, maupun sebagai anggota masyarakat, sehingga secara praktis suara perempuan tersisihkan.

Karena itu, agar kaum perempuan berhasil mempengaruhi agenda pemerintahan lokal, mereka perlu mengatasi sekurangnya dua kendala. Pertama, perempuan harus diberi peluang untuk berpartisipasi di dalam urusan kemasyarakatan dengan cara memilih mereka menduduki struktur-struktur pemerintahan lokal. Kedua, perempuan harus menepati komitmennya untuk berpartisipasi secara efektif apabila mereka terpilih. Studi kasus ini menunjukkan beberapa cara yang telah ditempuh kaum perempuan di Afrika bagian selatan untuk mengatasi kendala-kendala di atas, dan dalam meningkatkan partisipasi efektif mereka di dalam pemerintahan lokal.

Konteks

Gagasan bahwa pemerintahan lokal yang partisipatoris dan inklusif dapat meningkatkan konsolidasi demokrasi di Afrika bagian selatan tampaknya kian populer dewasa ini. Selama satu dasawarsa terakhir, berbagai pemilu nasional telah mendominasi agenda politik di sana, dan sering “menenggelamkan” pemilu lokal, yang sebagian disebabkan oleh begitu dominannya politik nasional dan didorong oleh kebutuhan untuk memantapkan institusi-institusi demokratis di wilayah itu. Pemilu lokal yang demokratis dan inklusif di Afrika bagian selatan biasanya baru dilaksanakan bertahun-tahun setelah pemilu nasional berhasil digelar.

Sebagai contoh, Malawi menggelar pemilu pemerintah lokalnya yang pertama pada November 2000, enam tahun setelah pemilu nasional pertamanya diadakan pada 1994 (meski tokoh-tokoh oposisi di sana meragukan kejujuran dan kompetensi pemungutan suara yang diadakan karena rendahnya partisipasi pemilih, yakni hanya 14 persen). Bahkan di negara-negara yang menyelenggarakan pemilu nasional dan lokal secara bersamaan, seperti di Tanzania, isu nasional biasanya lebih mendominasi agenda politik. Tetapi, meningkatnya populasi perkotaan dan kian parahnya kemiskinan di pedesaan dan perkotaan, restrukturisasi pembangunan dan kurangnya penyediaan jasa publik kini telah menimbulkan tantangan pembangunan yang sangat berat bagi beberapa negara Afrika bagian selatan. Meskipun terdapat variasi yang amat besar dalam struktur pemerintahan lokal, dari kota-kota yang penuh sesak sampai ke wilayah pedesaan berpenduduk sedikit, kini semakin disadari bahwa tanpa adanya pemerintah lokal yang kuat dan partisipatoris, pelaksanaan pembangunan dan penyediaan jasa publik hampir mustahil terlaksana.

Pemikiran bahwa kesejajaran gender sangat penting bagi konsolidasi demokrasi lokal kian kuat pengaruhnya melalui berbagai aktivitas ornop atau LSM, organisasi-organisasi rakyat akar rumput, partai politik yang berkomitmen tinggi, serta aktivis-aktivis gender. Partisipasi perempuan di semua tingkat pengambilan keputusan sangat penting untuk mewujudkan keadilan, pembangunan, dan demokratisasi. Hal ini khususnya penting pada pemerintahan lokal di negara-negara Afrika bagian selatan, di mana kebanyakan perempuan adalah konsumen terbesar dari petunjuk praktis dan berbagai pelayanan umum; jumlah perempuan di sana lebih dari separuh total populasi.

Pada hakikatnya inti politik adalah perwakilan dan pengambilan keputusan, dan jika kaum perempuan tidak berpartisipasi, siapa yang dapat menjamin bahwa kebutuhan dan kepentingan mereka akan ditanggapi dan ditangani dengan tepat di dalam proses distribusi dan alokasi dana atau sumber daya di tingkat lokal. Namun banyak sekali faktor yang mempengaruhi dan menghambat partisipasi perempuan di dalam pemerintahan lokal. Di antaranya adalah pandangan budaya yang patriarkal tentang politik, partai-partai politik yang lebih condong untuk mengambil calon laki-

laki, serta kurangnya perempuan yang berpengalaman atau terlatih di dalam masyarakat.

Memilih Perempuan di dalam Pemerintahan Lokal

Jumlah perempuan yang duduk di dalam struktur pemerintahan lokal sangat bervariasi dari satu negara ke negara lainnya. Meskipun data sulit diperoleh, diperkirakan bahwa Namibia dan Seychelles memiliki wakil perempuan tertinggi, lebih dari 40 persen, disusul oleh Tanzania, Afrika Selatan, dan Botswana yang memiliki tingkat perwakilan antara 15 dan 30 persen. Peringkat terendah dipegang Lesotho, Zimbabwe, dan Swaziland, yang perwakilan perempuannya di bawah 10 persen di struktur-struktur pemerintah lokal.

Banyak faktor yang menyebabkan tajamnya variasi partisipasi perempuan itu, termasuk di antaranya kesulitan yang harus dihadapi perempuan dalam merintis karir di partai politik, karakter sistem pemilu setempat, serta kuat/lemahnya penegakkan hukum dalam menjamin hasil pemilu, sikap dan praktik diskriminatif, tanggung jawab mengasuh anak (yang biasanya dibebankan pada perempuan), serta tingginya biaya yang harus dibayar untuk menduduki sebuah jabatan publik. Lepas dari tantangan-tantangan yang diakibatkan kendala-kendala di atas, beberapa strategi berikut telah digunakan untuk meningkatkan partisipasi perempuan di tingkat lokal.

Tingginya perwakilan perempuan di dalam pemerintahan lokal Namibia sebagian besar berkat adanya pasal-pasal hukum tentang tindakan nyata (*affirmative action*) yang berlaku pada pemilihan pejabat lokal pada 1992 dan 1998, yang didukung pula oleh sistem pemilu dengan perwakilan proporsional. Pasal-pasal hukum itu mengharuskan partai politik memiliki sekurangnya 30 persen perempuan sebagai kandidat partai.

Sekarang, meski banyak protes yang menuntut ditingkatkannya perimbangan gender di tingkat regional dan nasional, 44 persen dari anggota dewan pemerintah daerah Namibia adalah perempuan, termasuk beberapa walikota dan deputinya. Sayangnya, dengan adanya proposal untuk mengubah sistem pemilu menjadi sistem berbasis konstituen (yang sering menghambat terpilihnya kaum perempuan di dalam pemilu), diperkirakan jumlah perempuan di dewan pemerintah daerah negara itu akan menurun. Sebagai akibatnya, sekarang sejumlah ornop tengah melakukan lobi untuk mempertahankan sistem kuota itu.

Tanzania juga memiliki undang-undang yang mengatur kuota bagi perempuan, di mana 20 persen kursi di tingkat nasional dan minimal 25 persen kursi dewan lokal dikhususkan bagi perempuan. Meski perwakilan perempuan masih di bawah 30 persen, setidaknya sistem kuota ini menjamin adanya perempuan yang terpilih dan berpartisipasi di dalam pemerintahan lokal.

Tetapi, penyediaan kursi khusus bagi perempuan di Tanzania ini juga mendapat serangan dari aktivis gender, karena sistem ini membuat partai-partai politik tidak lagi gigih memperjuangkan calon perempuan di kursi konstituensi. Biasanya, jika sistem pemilu berbasis konstituen digunakan untuk memilih anggota dewan lokal, penegakan prinsip bahwa harus ada calon atau wakil di antara kaum perempuan sudah cukup efektif untuk menjamin perwakilan dan partisipasi perempuan di dalam pemerintahan lokal di Afrika bagian selatan.

Melalui kampanye yang dilancarkan untuk meningkatkan partisipasi perempuan di tingkat lokal, banyak kelompok masyarakat dan ornop yang berjasa melatih kaum perempuan serta melobi berbagai pihak. Contoh teristimewa dan pantas diteladani adalah gerakan *Emang Basadi* ("Bangkitlah Perempuan"), sebuah ornop di Botswana yang gencar melakukan lobi untuk memperjuangkan hak-hak perempuan. Pada 1999, organisasi itu sangat populer lewat berbagai programnya yang ditujukan untuk meningkatkan partisipasi perempuan di dalam pemilu nasional dan lokal di Botswana. *Emang Basadi* berjalan melalui proyek pendidikan politik yang memberi pelatihan kepada perempuan tentang cara-cara mencalonkan diri untuk jabatan politik. Program-program pelatihan yang digelar pada 1999 diberikan kepada semua calon yang berminat, tanpa melihat afiliasi politik mereka. Di dalam program itu juga disajikan latihan berpidato di muka umum, manajemen kampanye, dan beberapa teknik pengumpulan dana.

Strategi-strategi yang sama juga dilaksanakan di beberapa negara Afrika bagian selatan. Di Malawi, Komite Hak-Hak Sipil (*Civil Liberties Committee*) melihat pentingnya mengembangkan program latihan untuk menyambut pemilu lokal pertama yang akan diadakan pada tahun 2000. Hal itu perlu dilakukan mengingat pada pemilu nasional yang lalu perwakilan perempuan sangat minim. Program-program yang mereka susun itu memberikan pelatihan kepada calon anggota dewan mengenai hak perempuan, kesamaan gender, serta pemerintahan yang demokratis. Para aktivis juga mendorong kaum perempuan agar berani mencalonkan diri sebagai kandidat independen pada pemilu lokal. Hasilnya, kaum perempuan menunjukkan prestasi yang cukup bagus pada pemilu lokal, dan di beberapa daerah perempuan mencapai tingkat representasi 45 persen.

Salah satu program jaringan gender di Tanzania (*Tanzania Gender Networking Programme* atau TGNP) juga memainkan peranan yang sama dalam meningkatkan kesadaran mengenai pentingnya partisipasi perempuan di dalam pemerintahan nasional dan lokal. Kegiatan-kegiatan latihan yang diadakan oleh TGNP itu didasari oleh kesadaran bahwa struktur patriarkal dari sistem pemilu yang berlaku di sana dan sulitnya tahap penyisihan di partai-partai politik yang ada telah begitu menghambat peluang perempuan untuk memenangkan pemilu. Dengan menciptakan suasana yang

kondusif melalui jaringan pendukung dan berbagai pelatihan, TGNP berharap dapat meningkatkan representasi perempuan di dalam struktur-struktur pemerintahan lokal.

Menurut direktur TGNP, salah satu keberhasilan penting dari kampanye mereka adalah meningkatkan debat tentang partisipasi perempuan dan berbagai kendala yang dialami kaum perempuan di Tanzania. Namun, direktur TGNP juga mengakui masih banyak hambatan yang menghadang para calon, termasuk masalah dana kampanye dan kurangnya dukungan logistik bagi perempuan, baik mereka yang berbasis partai maupun yang menjadi calon independen.

Meskipun sejumlah negara telah mengadopsi berbagai strategi untuk meningkatkan partisipasi dan perwakilan perempuan, hasil yang dicapai sangat bervariasi. Langkah-langkah proaktif seperti penetapan kuota, lobi-lobi gender, dan berbagai dukungan yang diberikan kepada para calon perempuan oleh ornop dan berbagai pihak yang berkepentingan dapat meningkatkan partisipasi perempuan di pemerintahan lokal, tetapi strategi-strategi di atas sering sangat kecil dampaknya. Salah satu hal yang paling banyak disoroti adalah kesulitan yang dihadapi perempuan untuk mencalonkan diri di dalam struktur partai. Meski berbagai pihak telah berjanji untuk meningkatkan kesamaan gender, perwakilan perempuan di ajang demokrasi lokal masih saja rendah.

Perempuan dan SALGA

Walaupun tingkat representasi perempuan memang penting, masih banyak hal yang perlu diperjuangkan, baik oleh para perempuan anggota dewan terpilih, ornop, dan para konstituen perempuan itu sendiri untuk meningkatkan partisipasinya secara efektif di dalam pemerintahan lokal. Setelah berhasil dipilih untuk terjun ke dalam panggung politik lokal, partisipasi perempuan di dalam struktur-struktur politik yang didominasi oleh kaum lelaki itu sering terbentur pada norma-norma patriarkal, berbagai bahasa dan aturan yang asing bagi mereka, dan masih diperparah oleh kurangnya pelatihan dan dukungan.

Salah satu cara memberdayakan perempuan agar mereka dapat lebih efektif berpartisipasi adalah dengan membentuk mekanisme-mekanisme gender untuk meningkatkan partisipasi efektif perempuan di dewan-dewan lokal. Hal ini terutama sangat penting dilakukan di berbagai negara yang pemerintah lokalnya sedang mengalami transformasi. Kasus inilah yang sedang terjadi di Afrika bagian selatan, di mana institusi-institusi pemerintahan lokal tengah dirombak total sebagai langkah akhir dari transisi menuju demokrasi.

Konstitusi Republik Afrika Selatan telah menaikkan status pemerintah lokal dengan mengukuhkannya pada tingkat pemerintahan ko-operatif. Meskipun berada pada tingkat tersendiri yang terpisah, pemerintah lokal memiliki jalinan yang erat

dengan tingkat-tingkat pemerintahan di atasnya, yakni pemerintah nasional dan propinsi. Konstitusi Afrika Selatan juga secara khusus membuat pasal-pasal yang mengatur pembentukan asosiasi pemerintahan daerah sebagai salah satu cara menjalin konsultasi antarberbagai tingkat pemerintahan. Sebagai hasilnya, terbentuklah *South African Local Government Association* (Asosiasi Pemerintah Lokal Afrika Selatan atau SALGA) yang seluk-beluknya diatur di dalam UU Organisasi Pemerintah Lokal tahun 1996. SALGA, diresmikan pada November 1996, terdiri atas sebuah asosiasi pemerintah nasional dan sembilan asosiasi pemerintah propinsi.

SALGA sebagai organisasi tergolong unik. Badan ini berfungsi sebagai suara pemersatu seluruh pemerintah lokal, baik di pedesaan maupun di perkotaan, dan memberikan kontribusi bagi berbagai langkah untuk mengembangkan kebijakan dan meningkatkan pelayanan masyarakat lokal. Tugas utama organisasi itu, seperti yang tertuang dalam pernyataan misinya, adalah “meningkatkan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah lokal yang ko-operatif di seluruh Afrika Selatan, untuk meningkatkan demokrasi dan memberikan pelayanan demi memenuhi kebutuhan dasar manusia”.

Konstitusi SALGA juga memiliki komitmen untuk meningkatkan kesetaraan gender dan partisipasi perempuan di dalam pemerintahan lokal. SALGA sebagai sebuah organisasi juga mengakui bahwa transformasi demokrasi/pemerintahan di tingkat lokal tidak akan pernah tuntas jika tidak didukung dengan langkah-langkah mengatasi kesenjangan yang diakibatkan antara lain oleh dominannya sistem patriarkal. Untuk mewujudkan tujuan strategisnya, SALGA membentuk sejumlah kelompok kerja, di antaranya adalah kelompok kerja gender. Misi kelompok ini adalah meningkatkan kesetaraan gender serta melindungi hak-hak perempuan, baik sebagai anggota legislatif maupun sebagai bagian dari konstituen yang mereka wakili.

Di sebuah negara yang jumlah perempuannya di lembaga legislatif lokal baru 19 persen, misi itu menjadi sebuah inisiatif yang penting karena dapat dijadikan struktur pendukung yang mendorong partisipasi perempuan, dan menjamin berbagai diskusi kebijakan dan implementasi yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga legislatif lokal tersebut dapat merefleksikan aspirasi kaum perempuan. SALGA juga telah meratifikasi deklarasi IULA menyangkut posisi perempuan di dalam pemerintahan lokal. Deklarasi itu merupakan amanat yang besar bagi SALGA, karena organisasi ini harus mendorong setiap anggota badan legislatif lokal itu taat pada deklarasi itu. Dalam kondisi minimnya jumlah anggota legislatif perempuan di tingkat lokal, jelas diperlukan seorang kader aktivis gender yang akan memperjuangkan kebutuhan kaum perempuan di dalam transformasi pemerintahan lokal dan pengembangan kebijakan.

SALGA menjelaskan bahwa para anggota dewan perempuan sering mengalami kendala bernuansa gender di tingkat lokal. Isu ini kian diperparah oleh kenyataan

bahwa rendahnya jumlah perempuan anggota legislatif lokal juga berarti bahwa banyak isu bertema gender yang tidak dibahas di dewan-dewan tertentu, dan bahwa perempuan mengalami kendala dalam mengakses proses pengambilan keputusan karena banyak anggota dewan bersikap patriarkal dan sama sekali tidak sensitif terhadap isu gender. Kelompok kerja gender SALGA akhirnya bertanggung jawab untuk melakukan koordinasi penyusunan kebijakan di seputar isu gender, melakukan berbagai lobi ke tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dan kepada gerakan masyarakat madani, di samping mendukung setiap inisiatif gender di dewan-dewan legislatif lokal. Untuk memperlancar proses ini, kelompok kerja itu mengadakan pelatihan di berbagai daerah, yang mencakup kursus kepemimpinan, keterampilan melakukan advokasi dan lobi, dan keterampilan menyusun anggaran. Program Advokasi Gender (*Gender Advocacy Program*) dan Dana Pengembangan Perempuan (*Women's Development Fund*) sangat berperan dalam mensukseskan program-program pemberdayaan bagi anggota dewan legislatif perempuan di Afrika Selatan.

Program Gender SALGA terdiri atas sebuah kelompok kerja gender di tingkat nasional yang berisikan para anggota dewan yang mewakili propinsi masing-masing, bersama-sama dengan kelompok kerja tingkat propinsi yang berisi para anggota dewan lokal di setiap propinsi. Beberapa, meski belum semua, daerah telah memiliki kelompok kerja sendiri. Keputusan untuk membentuk kelompok kerja lain di dewan-dewan legislatif lokal membuahkan beberapa tingkat keberhasilan. Variasi tingkat keberhasilan ini disebabkan oleh kurangnya anggota dewan yang sungguh-sungguh berkomitmen menjalankan program gender, atau karena beberapa dewan legislatif lokal tidak menganggap isu ini sebagai prioritas dikarenakan berbagai kekurangan yang mereka hadapi.

Implementasi sebuah program nasional yang bertujuan meningkatkan kepekaan gender di dewan-dewan legislatif lokal, mengingat fakta-fakta di atas, menjadi sulit direalisasikan. Rencana itu dihambat oleh berbagai tantangan, antara lain kurangnya sumber daya pendanaan, serta kurangnya kemauan politik di kalangan dewan sendiri untuk mendukung maksud tersebut. Kendati dihadang oleh berbagai rintangan, kelompok kerja gender SALGA tetap menjadi sebuah badan penting yang membantu kaum perempuan meningkatkan partisipasi efektif mereka di dalam pemerintahan lokal. Jika seluruh dewan legislatif lokal mau mengimplementasikan program kelompok kerja itu dan menjunjung tinggi kebijakan pemerintah nasional yang menyangkut masalah gender, barangkali akan terjadi perubahan nyata dalam hal representasi dan partisipasi anggota dewan legislatif perempuan pada pemerintah lokal di Afrika Selatan. Inisiatif proyek Gender SALGA itu bisa terbukti sebagai sebuah strategi efektif yang memberi manfaat bagi partisipasi efektif kaum perempuan di negara-negara Afrika bagian selatan.

Kesimpulan

Partisipasi efektif dan inklusif perlu ditumbuhkembangkan untuk mengubah kondisi perempuan yang tertindas dan termarginalisasi, selain untuk meningkatkan demokratisasi pemerintahan lokal di Afrika Selatan. Meskipun kaum perempuan dapat berpartisipasi dengan berbagai cara, studi kasus ini menunjukkan bahwa dengan menempatkan perempuan sebagai anggota dewan legislatif lokal merupakan cara yang paling praktis dan langsung bagi perempuan untuk berperanserta di dalam pemerintahan lokal. Lewat partisipasi seperti itulah, perempuan diberi kemampuan untuk mempengaruhi pengambilan-pengambilan keputusan yang menjamin kepekaan gender; dan melalui berbagai program pelatihan, perempuan akan diberdayakan untuk melakukan intervensi yang diperlukan agar dapat menyuarakan aspirasi kaum perempuan di dalam masyarakat yang diwakilinya. Contoh-contoh yang dikemukakan di atas telah membuktikan bahwa peningkatan partisipasi politis perempuan di tingkat lokal mempersyaratkan langkah-langkah terkoordinasi dari sejumlah aktor, termasuk pemerintah, partai politik, ornop, aktivis, dan kaum lelaki serta perempuan yang bekerja dalam semangat kemitraan.

STUDI KASUS

MENINGKATKAN PARTISIPASI DI DALAM PEMERINTAH LOKAL **Pelajaran dari Afrika Selatan**

David Storey dan Dominique Woolbridge

Struktur-struktur pemerintahan Afrika Selatan secara fundamental dan inklusif banyak mengalami perubahan sejak runtuhnya rezim *apartheid*. Di tingkat lokal, partisipasi masyarakat merupakan ciri utama transisi dari pemerintahan *apartheid* menuju ke pemerintahan lokal yang demokratis. Cara masyarakat berpartisipasi, memberi kontribusi, dan memetik manfaat dari struktur-struktur dan proses-proses demokratis sangat bervariasi selama proses transisi itu. Studi kasus ini dibagi ke dalam empat tahap kronologi untuk menunjukkan berbagai perubahan sifat partisipasi masyarakat pada setiap tahap.

Tahap I (1985-1993): Mobilisasi

Mobilisasi untuk menentang pemerintahan lokal apartheid dan membangun kemampuan organisasi masyarakat madani lokal merupakan ciri khas dari tahap ini. Mobilisasi itu erat kaitannya dengan gerakan perjuangan menentang apartheid pada skala yang lebih luas, dan isu-isu yang gencar digulirkan, pada masa itu, bersifat konstitusional (misalnya "siapa yang akan menjadi pengambil keputusan/menjadi wakil rakyat") dan distributif (misalnya "siapa yang akan diuntungkan"). Hasil dari mobilisasi ketika itu, dalam kondisi tidak adanya negosiasi dengan pihak-pihak yang menguasai sumber-sumber daya (yang legitimasinya juga dipertanyakan), hanyalah jalan buntu: pemerintah lokal tidak mampu menyediakan pelayanan mendasar yang dibutuhkan masyarakat, sementara pemerintah nasional tidak mengakui keabsahan/legitimasi dari perlunya partisipasi masyarakat di dalam pengambilan keputusan.

Citra khas dari kota-kota peninggalan era *apartheid* sudah telanjur melekat di benak masyarakat dunia: di satu sisi, permukiman kulit putih di kawasan elite yang dilengkapi berbagai fasilitas dan mutu pelayanan yang setara dengan negara-negara industri lainnya; dan di sisi lain adalah deretan bangunan yang hampir mirip "kotak korek api" dan gubug-gubug tanpa fasilitas umum, yang merupakan ciri khas permukiman kulit hitam. Pola pembangunan yang timpang ini kian diperparah oleh sistem pemerintahan lokal yang pada praktiknya dirancang untuk menciptakan dan mengukuhkan kesenjangan sosial yang bernuansa rasial. Pemerintah lokal Afrika Selatan menanggung pendapatan yang besar dari pajak properti dan berbagai bea

yang dibebankan kepada pelaku bisnis dan industri. Pemecahbelahan sistem hukum dan permukiman ala *apartheid* ini, dipadu dengan penerapan kebijakan bagi pemerintah lokal untuk “mengurus wilayahnya sendiri dengan caranya sendiri” yang telah melahirkan berbagai bentuk pemerintahan lokal tersendiri bagi kedua ras di sana, membatasi peluang kaum kulit hitam untuk menikmati hasil-hasil pajak. Pendapatan pemerintah dari pajak secara khusus dimanfaatkan untuk daerah-daerah kulit putih, dan meski masyarakat dari semua warna kulit bekerja dan berbelanja di daerah itu, tetap saja pendapatan yang diperoleh pemerintah lokal akan digunakan untuk membangun dan melayani wilayah-wilayah kulit putih.

Pada pertengahan dasawarsa 1980-an, penduduk melakukan gerakan menentang sistem yang ganjil itu, dengan meneriakkan slogan “satu kota, satu basis pajak”: slogan itu sekaligus menyuarakan hak-hak penduduk untuk dapat menikmati fasilitas atau pelayanan dari pajak yang mereka bayarkan, sekaligus mempertanyakan hak-hak mereka (yang secara historis tidak pernah mereka dapatkan) sebagai warga kota. Langkah mobilisasi ini diorganisasikan dan dipimpin oleh himpunan-himpunan masyarakat, dan sering dilancarkan dalam bentuk penolakan membayar sewa atau pemboikotan terhadap suatu produk atau jasa – yang keduanya sangat mengancam stabilitas finansial wilayah-wilayah kulit putih, dan lebih jauh akan berdampak terhadap basis finansial dari gaya hidup mereka.

Sebagai dampak dari mobilisasi efektif itu, terbentuklah forum-forum perundingan lokal di berbagai daerah di Afrika Selatan pada akhir dasawarsa 1980-an. Komunitas kulit hitam, dalam forum-forum itu, biasanya diwakili oleh asosiasi masyarakat. Kebanyakan forum perundingan lokal itu hanya berupa struktur-struktur manajemen krisis yang berfungsi menjadi penengah dalam perundingan-perundingan untuk “meningkatkan pelayanan demi mendongkrak pembayaran pajak,” sehingga manfaatnya bagi penduduk sangat tidak terasa. Meskipun demikian, perundingan-perundingan awal itu cukup memainkan peranan penting dalam membangun kapasitas warga sipil untuk bernegosiasi dengan negara.

Pada 1992, Partai Nasional yang berkuasa mengeluarkan produk hukum yang disebut sebagai UU Tindakan Sementara (*Interim Measures Act*), yang memungkinkan forum-forum perundingan lokal untuk membuat kesepakatan yang memiliki kekuatan hukum berkenaan dengan pemerintahan lokal. Aliansi ANC, yang khawatir bahwa kelemahan teknis mereka di berbagai forum perundingan dapat menyebabkan timbulnya kesepakatan-kesepakatan lokal yang lebih menguntungkan warga kulit putih, menolak undang-undang itu.

Kemudian dibentuklah sebuah forum nasional untuk pemerintah lokal (*National Local Government Forum* atau NLGF) yang bertujuan merundingkan format atau kerangka kerja negosiasi-negosiasi lokal itu. Asosiasi-asosiasi warga memperoleh

perwakilannya di dalam NLGF dengan dibentuknya *South African National Civic Association* (Asosiasi Nasional Masyarakat Afrika Selatan atau SANCO). Pada tahun 1993 NLGF berhasil mencapai sebuah kesepakatan yang kemudian diundangkan dalam bentuk UU Peralihan Pemerintahan Lokal (*Local Government Transition Act* atau LGTA).

LGTA ternyata tidak mengatur sistem baru pemerintahan lokal di Afrika Selatan, melainkan hanya berisi garis besar proses perubahan yang terdiri atas tiga tahapan besar:

- *Tahap awal* yang berlaku sejak diresmikannya LGTA pada 1993, hingga terlaksananya pemilihan umum pertama. Selama tahap ini, forum-forum negosiasi harus dibentuk agar dapat mencapai kesepakatan tentang batas-batas wilayah (secara khusus ditujukan untuk membaurkan bekas daerah jurisdiksi kulit putih dan kulit hitam), alokasi kekuasaan dan wewenang, serta pembentukan struktur pembagian kekuasaan sementara.
- *Tahap interim* dimulai dengan terselenggaranya pemilu lokal pada November 1995 yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di berbagai struktur yang dihasilkan melalui negosiasi-negosiasi lokal. Struktur pada tahap ini akan memegang kendali pemerintahan sampai pemilu berikutnya, yang diselenggarakan di bawah sistem pemerintahan lokal yang diatur di dalam konstitusi nasional yang baru.
- *Tahap akhir* proses transisi itu dimulai dengan terpilih/terbentuknya pemerintah lokal pascapemilu lokal pada November 2000, searah dengan kebijakan dan kerangka hukum baru yang mengatur pemerintahan lokal.

Tahap II (1993-1994): Negosiasi

LGTA mempertahankan negosiasi-negosiasi lokal sebagai satu-satunya wahana yang menciptakan perubahan kondisi lokal, yakni merombak struktur-struktur apartheid yang rasialis dan mempersiapkan ajang bagi terlaksananya pemerintahan gabungan di kota-kota besar, kecil, dan pedesaan di seluruh Afrika Selatan. Metode mobilisasi massa mulai mereda, dan jikalau masih digunakan, tujuannya bukan lagi untuk merebut kursi di meja perundingan, melainkan untuk “meneguhkan posisi negosiasi di meja perundingan”. Proses LGTA yang terkesan “sempoyongan” itu sesungguhnya justru memandu proses transisi di tingkat lokal dan memacu dinamisme partisipasi masyarakat sipil. Mungkin perubahan yang paling signifikan adalah pergeseran dari akuntabilitas publik langsung ke sistem kaukus partai.

Setiap forum negosiasi harus menyepakati tipe pemerintahan lokal yang akan dibentuk (misalnya sistem pemerintahan kotapraja atau lokal), serta isu-isu yang menyangkut penetapan batas wilayah pemerintahan setempat. Kemudian, kelompok

yang beranggotakan perwakilan dari struktur-struktur pemerintahan lokal yang ada dan partai-partai politik yang berpartisipasi pada pemilu lokal yang lalu (disebut kelompok *statutory*, atau di bawah struktur resmi) bersama dengan para wakil masyarakat dan partai-partai politik yang belum terlibat di dalam pemilu lokal (disebut kelompok *non-statutory*, atau yang tidak terlibat secara resmi) membuat daftar calon untuk mengisi kursi sebuah dewan politik baru dengan komposisi 50/50. Dewan itu akan menjalankan pemerintahan sampai terselenggaranya pemilu untuk membentuk pemerintahan lokal baru.

Disahkannya LGTA dan maraknya “pembagian kekuasaan” oleh masyarakat lewat forum-forum yang berhasil membentuk dewan interim itu banyak mempengaruhi partisipasi masyarakat. Hal itu disebabkan antara lain oleh:

- Adanya kewajiban atau mandat yang berasal dari undang-undang untuk membentuk forum negosiasi (yang terdiri atas kubu *statutory* dan *non-statutory*) di setiap daerah. Tidak ada aturan khusus yang menentukan struktur dari forum negosiasi awal, dengan demikian setiap forum menjadi leluasa untuk menetapkan aturan mainnya sendiri. Kubu *statutory* biasanya menetapkan alokasi kursi di forum negosiasi itu sesuai jumlah kursi yang diperoleh oleh partai-partai politik pemenang pemilu. Kelompok *non-statutory*, biasanya menghadapi kesulitan dalam tahap ini. Di berbagai daerah, partai-partai politik yang belum pernah terlibat dalam pemilu lokal biasanya harus bersaing dengan para tokoh/pemuka masyarakat agar bisa mewakili masyarakat di dalam forum itu.
- Di satu sisi, sistem di atas ternyata memberikan banyak alternatif bagi masyarakat untuk berpartisipasi di dalam forum-forum negosiasi lokal (melalui asosiasi masyarakat atau partai politik). Namun, koalisi dari kelompok-kelompok kepentingan yang sama cenderung mendominasi kaukus *statutory* maupun *non-statutory*, yang mengakibatkan terpinggirnya kelompok kepentingan minoritas.

Partisipasi partai politik (pada saat ANC mulai mengalami transisi dari sebuah gerakan pembebasan menjadi partai politik resmi) juga menyebabkan perubahan pada orientasi akuntabilitas mereka. Jika semula mereka memberikan akuntabilitas kepada masyarakat, kini mereka cenderung lebih bertanggung jawab pada kaukus-kaukus partai.

- Pasal-pasal dari LGTA membuat negosiasi-negosiasi di forum hanya terfokus pada agenda-agenda yang sempit serta soal-soal teknis saja. Akhirnya, partisipasi masyarakat pun diarahkan pada berbagai hasil yang telah diatur oleh LGTA, antara lain menyepakati batas wilayah pemerintahan, alokasi kekuasaan dan fungsi pemerintahan/dewan lokal, serta pembagian tugas dan aset. Peranan ornon atau LSM sangat besar dalam menyediakan pelatihan teknis bagi kedua kelompok

negosiasi ini. Kerjasama antara ornop dan masyarakat luas itu menghasilkan hubungan jangka panjang yang saling menguntungkan. Namun sering pula muncul ketegangan antara teknokrat-teknokrat ornop (yang didominasi orang kulit putih) dan aktivis yang memberikan dukungan teknis kepada kelompok *non-statutory*, dengan para wakil komunitas kulit hitam.

- Seiring dengan berkembangnya proses negosiasi, munculnya berbagai dampak yang telah disebutkan di atas disertai dengan dinamisme politik yang terjadi di meja perundingan menyebabkan para pemuka masyarakat sulit mempertahankan gaya kepemimpinan mereka dalam memobilisasi massa. Pergeseran fokus dari mobilisasi massa menentang pemerintah lokal ke sebuah partisipasi di dalam pemerintahan lewat forum-forum negosiasi ternyata perlu didukung dengan berbagai bentuk representasi, mandat, serta akuntabilitas.

Tahap III (1994-1995): Pengambilan Keputusan Bersama

Tahap pengambilan keputusan bersama adalah tahap yang sangat menarik: orang-orang yang dulu dipinggirkan, sekarang harus bertanggung jawab terhadap sebuah sistem yang belum pernah mereka ciptakan, dan tidak mampu mereka ubah. Keputusan-keputusan menyangkut berbagai isu konstitusional yang penting telah menyebabkan munculnya berbagai isu distributif lainnya, meskipun tahap ini juga menandai dimulainya sebuah proses fokus internal, di mana perombakan organisasi sangat diperlukan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat. Hubungan antarorganisasi masyarakat (dan hubungan intern organisasi-organisasi itu sendiri) terus berubah, dan munculnya berbagai kepentingan yang menimbulkan berbagai dilema bagi semua pihak, baik yang di dalam maupun di luar sistem.

Dewan sementara yang baru terbentuk diisi oleh anggota-anggota yang berasal dari kubu *non-statutory* (sesuai model komposisi 50/50) yang bertugas menangani organisasi-organisasi pemerintahan yang didesain untuk secara selektif melayani kebutuhan masyarakat kulit putih. Dengan terjun ke dalam pemerintahan lokal yang coraknya seperti itu, mereka yang pada umumnya berasal dari aktivis anti-*apartheid* seakan dihadapkan pada sebuah perjuangan baru.

Pada saat yang sama banyak forum negosiasi lama berubah menjadi "Forum Pembangunan Lokal", tempat organisasi-organisasi kemasyarakatan menangani agenda baru untuk mendefinisikan rencana investasi infrastruktur, merencanakan proyek-proyek besar, dan kegiatan-kegiatan sejenis.

Jika usaha membawa demokrasi jalanan ke meja perundingan dianggap sulit, ternyata membawa hasil perundingan itu ke dalam ruang dewan yang membahas anggaran pemerintah daerah, struktur personalia, dan pelayanan masyarakat, tidak

kalah peliknya. Ingar-bingarnya kampanye untuk memperjuangkan partisipasi rakyat dan menentang sistem “resmi” yang mapan telah usai, dan kini partisipasi rakyat itu menjelma menjadi tanggung jawab bersama untuk mewujudkan pelayanan bagi masyarakat. Pergeseran dari negosiasi menuju kepada pengambilan keputusan bersama itu juga berdampak lebih jauh terhadap sifat partisipasi masyarakat dan berbagai hubungan yang ada:

- Banyak pemuka masyarakat dan aktivis perjuangan masuk ke dalam pemerintahan dan mendapati dirinya berada dalam posisi yang mengharuskan mereka mengatasi berbagai ketegangan di dalam masyarakat (konstituen mereka) yang menyangkut isu-isu yang dulu pernah mereka ciptakan, misalnya kasus perebutan lahan, kewajiban membayar jasa/pelayanan, dan sebagainya.
- Banyak aktivis kulit putih dengan berbagai keahlian teknis yang semula giat di dalam gerakan masyarakat dan organisasi kemasyarakatan kini berubah menjadi konsultan profesional. Gejala ini terjadi bersamaan dengan masuknya para konsultan dan penyedia jasa asing yang secara khusus datang untuk ikut andil dalam proyek-proyek restrukturisasi pemerintahan lokal.
- Diperkenalkannya berbagai sumber daya kepada masyarakat oleh anggota dewan yang tidak berpengalaman, yang terlalu antusias untuk memenuhi harapan masyarakat sebelum pemilu diadakan, telah menciptakan berbagai konflik yang menghancurkan di antara berbagai kelompok kepentingan, yang akhirnya mengurangi kepercayaan konstituen terhadap anggota dewan.
- Perpecahan antara struktur-struktur partai politik dan gerakan-gerakan/organisasi kemasyarakatan menjadi semakin nyata. Para aktivis harus mengambil pilihan yang sulit: bergabung dengan partai politik atau masuk ke dalam struktur pemerintahan, atau tetap bertahan di dalam organisasi masyarakat. Banyak yang tetap bertahan sebagai aktivis, namun banyak juga yang disebabkan oleh status atau keahlian yang mereka miliki, ditekan oleh berbagai pihak untuk tidak bersikap netral. Akibatnya, sering didapati seseorang yang memegang beberapa posisi sekaligus, sebagai anggota dewan sekaligus menjadi anggota senior partai, aktif di dalam gerakan masyarakat dan gerakan pemuda atau kaum perempuan. Para peserta pertemuan forum pembangunan kerap lebih dulu ditanyai dalam posisi atau kapasitas apa, atau mewakili partai mana mereka hadir di pertemuan itu. Pergeseran peran dan hubungan itu sering menciptakan situasi yang rumit, di mana seorang anggota dewan yang wajib berkonsultasi dengan konstituen/masyarakat mengenai suatu isu, ternyata pada saat yang sama juga menjadi pemuka/ketua komunitas atau kelompok lobi yang berkepentingan dengan isu itu.
- Meskipun serikat pekerja pemerintah lokal terbesar (*South African Municipal Workers Union*) sudah menjalin kerjasama erat dengan ANC pada tahap negosiasi,

ketegangan mulai muncul manakala anggota-anggota dewan yang berasal dari ANC sekaligus juga menjadi pengusaha. Pada umumnya dewan-dewan yang baru terbentuk itu mewarisi sistem organisasi yang buruk, yang diwarnai kesenjangan kondisi kerja yang amat lebar di antara staf. Dalam konteks keterbatasan anggaran dewan, para anggota legislatif kerap harus menghadapi tuntutan perbaikan pelayanan umum di kawasan-kawasan kulit hitam, serta tekanan dari serikat pekerja yang mendesak diberlakukannya standarisasi kondisi kerja, serta menyamakan gaji para pekerja kulit hitam dengan rekan-rekan mereka yang berkulit putih. Pada saat anggota legislatif bingung untuk memprioritaskan tuntutan peningkatan pelayanan atau keluhan staf itulah muncul ketegangan antara mereka dan serikat pekerja yang dulu pernah menjadi rekan setianya.

- Konsep tentang “masyarakat” pun menjadi semakin kacau. Pada tahap negosiasi, berbagai kepentingan warga masyarakat di suatu kawasan dapat disatukan ke dalam sebuah tema umum, sehingga pemakaian istilah “masyarakat” cukup tepat. Sebagai contoh, aspirasi untuk mengganti struktur politik yang tidak adil dengan sebuah pemerintahan baru yang non-rasialis, atau keinginan untuk menetapkan batas wilayah pemerintahan non-rasialis yang memungkinkan semua warga mengakses hasil yang sama dari pendapatan pajak sering menjadi keinginan dari sebagian besar warga masyarakat. Setelah maksud itu tercapai, biasanya akan muncul berbagai kepentingan yang berbeda dari berbagai lapisan masyarakat yang tinggal di kawasan yang sama. Forum-forum pembangunan lokal sering terbelah menjadi beberapa kelompok sektoral yang menangani berbagai urusan (misalnya permukiman, pasokan air, tenaga listrik, dan sebagainya) yang memungkinkan dewan berkonsultasi dengan masyarakat menurut basis sektoralnya. Akibatnya, dewan yang baru terbentuk itu tidak saja harus memilah-milah lapisan atau bagian masyarakat untuk merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan isu-isu sektoral, melainkan juga harus menengahi konflik dari berbagai elemen masyarakat (misalnya dalam kasus pertikaian antara pemilik toko dan pedagang kaki lima, atau antara pemilik lahan dan penghuni gubug-gubug liar).

Tahap IV (1995-2000): Pemerintah Lokal yang Demokratis

Pemerintah lokal demokratis yang baru terbentuk memberlakukan pendekatan kerjasama dan mendorong partisipasi efektif dari masyarakat. Keputusan untuk mengadopsi pendekatan kerjasama itu dilatarbelakangi oleh komitmen yang kuat untuk selalu berkonsultasi dengan masyarakat dari lapisan akar rumput, di samping itu juga didasari oleh pengalaman para anggota dewan yang mantan aktivis. Namun, rumitnya proses transformasi organisasional yang disertai oleh tekanan untuk segera

menyediakan infrastruktur dan berbagai pelayanan publik menyebabkan partisipasi masyarakat itu sering sulit diimplementasikan. Akibatnya, animo masyarakat untuk berpartisipasi cukup luas dan menyeluruh, namun memakan waktu cukup lama dan hasilnya belum memuaskan, dan itu sering dijadikan alasan para pejabat pemerintah untuk tidak mengambil keputusan yang bersifat distributif. Kesulitan-kesulitan itu, ditambah dengan semakin tajamnya perpecahan antara gerakan masyarakat dan pemerintah (dan di dalam organisasi-organisasi kemasyarakatan itu sendiri), dan munculnya partai ANC sebagai kekuatan mayoritas di dalam sistem demokrasi perwakilan, membuat manifestasi dan gaya partisipasi masyarakat terus mengalami perubahan dan menjadi bahan perdebatan.

Periode pengambilan keputusan bersama berlangsung sangat singkat dan berakhir dengan terbentuknya pemerintah lokal yang demokratis pada akhir 1995 atau awal 1996. Dilatarbelakangi perjuangan kaum kulit hitam untuk mendapatkan hak yang sama sebagai warga negara yang sah dan bisa menyuarakan pendapat mereka di dalam pemerintahan lokal, akhirnya gagasan bahwa pembangunan harus menyentuh kebutuhan masyarakat, sesuai aspirasi yang mereka ungkapkan, diterima secara luas. Diilhami oleh etos gerakan demokrasi massal dan mengingat bahwa proses transisi lokal itu dimotori oleh partisipasi masyarakat, tidaklah mengejutkan bila kebanyakan dewan baru itu menempatkan partisipasi sebagai komponen penting dari pemerintahan lokal yang demokratis.

Namun terlepas dari komitmen yang kuat itu, banyak dewan lokal sulit melaksanakan implementasi dari pendekatan partisipatif itu, karena beberapa kesulitan berikut:

- Perlunya para anggota dewan dan organisasi masyarakat saling menyesuaikan diri untuk dapat bekerja sama dalam kerangka demokrasi perwakilan. Masalah inti yang menimbulkan ketegangan adalah ketidakmampuan membedakan antara tugas/komitmen dewan lokal untuk mengadakan pembagian informasi dan konsultasi dengan masyarakat, dengan mengambil keputusan bersama, di mana kelompok-kelompok kepentingan yang terlibat memiliki hak veto dalam proses pengembangan keputusan. Masalah ini mengandung dua aspek. Aspek pertama berkaitan dengan legitimasi dan status dari forum-forum non-pemerintah. Sebelum diadakannya pemilu untuk memilih pemerintahan lokal yang demokratis, ada perasaan bahwa forum-forum dan komite pembangunan yang berbasis massa memiliki hak yang sah untuk mengambil keputusan dengan mengatasnamakan masyarakat, sama dengan yang dilakukan oleh pemerintah yang telah kehilangan legitimasi dan kekuasaan. Setelah pemilu usai, dewan-dewan lokal baru yang terbentuk dan mulai bekerja mulai mengukuhkan status mereka sebagai

penyambung lidah dan sekaligus sebagai wadah pengambilan keputusan masyarakat, dan sama sekali tidak mau diturunkan statusnya menjadi “mitra masyarakat”, yang akan menyebabkan mereka kehilangan otoritasnya untuk mengambil keputusan secara independen berdasarkan mandat mereka untuk memegang kendali pemerintahan. Aspek yang kedua disebabkan oleh kebingungan mengenai perbedaan antara konsultasi dan negosiasi sebagai “proses yang berdasarkan konsensus” dan “konsensus” sebagai hasil akhir yang diharapkan. Forum-forum pembangunan lokal yang acap kali tidak mau diajak bermusyawarah oleh bekas mitranya – dalam status barunya sebagai anggota dewan – bahkan kini mengklaim sebagai pihak yang paling berwenang mengambil keputusan, tanpa peduli apakah musyawarah yang dilakukan menghasilkan konsensus atau tidak. Demikian pula, para anggota dewan lokal sering tidak siap memberikan hak veto kepada kelompok-kelompok kepentingan yang berhimpun untuk mendukung atau menolak suatu isu.

- Perlunya mereformasi birokrasi lokal yang (di masa lalu) didesain untuk mencegah partisipasi masyarakat (di bawah sistem *apartheid*), supaya masyarakat sekarang dapat lebih aktif berpartisipasi. Budaya dan praktik administrasi pemerintahan lokal di masa silam memang dirancang untuk membungkam suara masyarakat lokal, merampas hak warga, dan mengingkari tuntutan mereka atas peningkatan pelayanan pemerintah. Meskipun banyak dewan yang kini mengadopsi komitmen yang tulus untuk mendukung partisipasi masyarakat lokal di dalam pembangunan, kenyataan menunjukkan bahwa struktur, praktik, dan budaya organisasi tidak bisa diubah dalam waktu singkat.
- Kompleksitas yang diakibatkan oleh upaya untuk menyatukan agenda politik partai-partai mayoritas ke dalam sebuah dewan lokal yang mengakomodasi kebutuhan dan tuntutan masyarakat lokal. Di samping itu, telah terjadi perubahan mekanisme anggaran yang disertai tuntutan peningkatan tertib anggaran oleh pemerintah pusat yang menyebabkan dana semakin sulit diperoleh, dan metode untuk mengaksesnya pun semakin rumit. Tingkat kecanggihan yang diperlukan untuk mengantisipasi iklim regulasi yang kompleks dan berubah cepat itu, pada saat yang sama, juga menyebabkan para pemimpin masyarakat akar rumput sulit berpartisipasi, dan, di sisi lain, anggota dewan yang kewalahan menghadapi meningkatnya partisipasi itu terpaksa meminta bantuan teknis dari para pakar terkait.
- Adanya budaya politik penolakan di kalangan organisasi masyarakat yang tumbuh dari bibit-bibit perilaku negatif di masa silam. Kekuatan masyarakat pada umumnya terletak pada taktik penolakan atau pembangkangan, misalnya dengan menggelar boikot, dan bukan pada organisasi yang positif. Kenyataan ini menyulitkan para anggota dewan untuk mengajak warga masyarakat membayar

ongkos pelayanan publik, dan menyulitkan para pemimpin masyarakat untuk mempertahankan legitimasi mereka, baik di mata masyarakat yang mengharapkan peningkatan pelayanan tanpa mau membayar, maupun di meja-meja perundingan (jika mereka mendukung himbauan para anggota dewan kepada masyarakat untuk membayar ongkos-ongkos pelayanan publik, misalnya).

- Adanya fakta bahwa struktur organisasi masyarakat telah runtuh pada tahun-tahun terakhir. Mungkin ini fenomena sesaat yang disebabkan oleh masuknya para pemimpin masyarakat ke dalam berbagai lembaga, baik di dalam maupun di luar struktur pemerintahan, serta diperlukannya perombakan struktur organisasi masyarakat agar dapat melibatkan diri di dalam pemerintahan negara dengan cara baru (misalnya mengubah gaya mobilisasi massa menentang apartheid menjadi partisipasi aktif di dalam pemerintahan yang demokratis). Meski kemungkinan ke arah itu akan segera terwujud, pada kenyataannya organisasi-organisasi yang mewakili masyarakat dari wilayah miskin masih sangat lemah lobinya. Kondisi yang tampak sekarang ini sungguh ironis: kebanyakan pelobi dari masyarakat berasal dari para pengusaha atau organisasi bisnis konservatif yang mencontoh gaya dan teknik gerakan masyarakat demokratis untuk menentang pemerintahan baru yang demokratis.
- Kurangnya pengalaman para anggota dewan baru dalam membuat dan mengimplementasikan keputusan-keputusan distributif. Keadaan ini sering diiringi atau bahkan diperparah oleh perilaku dewan yang tidak konsisten kemauan politiknya dan sering juga mau menutupi kebingungan mereka serta keengganannya untuk bersikap antagonistis dengan masyarakat. Akibatnya, dewan sering “memaksakan” proses-proses musyawarah mufakat dengan segala cara, sehingga hasilnya sering tidak substantif sama sekali.
- Adanya perubahan basis organisasi: dari basis isu ke basis kepentingan. Pada periode mobilisasi, berbagai kelompok kepentingan menyatukan diri dengan agenda bersama melawan sistem *apartheid*. Dengan terbentuknya pemerintahan lokal yang demokratis, kepentingan-kepentingan yang berbeda tadi mengemuka dan menyulut konflik di dalam organisasi-organisasi kemasyarakatan. Konflik itu sering disertai perebutan kekuasaan, sehingga menimbulkan kelompok-kelompok sempalan yang berakar pada isu-isu tertentu. Kondisi ini telah memunculkan dilema baru bagi para anggota dewan pada saat mereka berusaha membedakan berbagai jenis partisipasi dari berbagai sektor dan konstituen yang mengandalkan atau bahkan memaksakan mekanisme konsensus.

Melihat kenyataan itu, kiranya kita maklum betapa sikap “mendua” dewan yang memaksakan haknya untuk memegang pemerintahan dan sekaligus mendorong proses

pembangunan partisipatif akan melahirkan ketegangan yang disebabkan oleh tarik-menarik antara kekuatan forum-forum konsultasi dan pembangunan dengan struktur-struktur pengambilan keputusan pemerintah. Dari sini juga tampak jelas bahwa tugas berat yang dihadapi pemerintah Afrika Selatan adalah membangun kemampuan, metode, dan sistem yang mawadahi komitmen dewan untuk mendukung partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan. Konon, sekarang banyak dewan lokal yang kembali menggunakan forum-forum dan praktik-praktik partisipatif yang dulu begitu marak sebelum pemilu, dan banyak pemerintah lokal yang melakukan uji-coba dengan metode penyusunan anggaran, perencanaan, dan pengadaan pelayanan publik yang bersifat partisipatif. Dewan-dewan daerah pun banyak bereksperimen dengan bermacam-macam pendekatan baru. Di beberapa wilayah, Forum Pembangunan tetap dipertahankan, namun fungsinya hanya sebatas sebagai ajang konsultasi. Di daerah-daerah lain sudah bermunculan metode-metode konsultasi (mulai dari rapat umum untuk membahas suatu isu sampai pada survei terhadap konsumen dan pembentukan kelompok jajak pendapat) yang menggantikan pendekatan forum.

Menuju ke "Tahap Akhir"

Selepas pemilu tahun 1995-1996, pemerintahan nasional Afrika Selatan menjalankan proses pengambilan kebijakan konsultatif untuk menentukan sistem pemerintah lokal yang "final" bagi seluruh Republik Afrika Selatan. Pada Maret 1988 terbit peraturan baru pemerintahan lokal yang disusul oleh Undang-Undang tentang Batas Wilayah Pemerintah Daerah (*Municipal Demarcation Act*) dan Undang-Undang tentang Struktur Pemerintah Daerah (*Municipal Structure Act*). Produk hukum itu mencoba mengatasi berbagai kesenjangan yang disebabkan oleh hasil-hasil dalam memutuskan struktur sementara pemerintahan lokal saat ini, dan memungkinkan pemerintah-pemerintah daerah/lokal meninjau kembali batas-batas wilayah kekuasaannya. Pada November 2000 diadakan pemilu pemerintah lokal yang berbasis pada batas-batas wilayah baru itu, untuk memilih dan membentuk struktur pemerintahan lokal yang sesuai dengan isi undang-undang itu. Pemilu-pemilu lokal itu menandai dimulainya "tahap akhir" seperti yang digariskan oleh LGTA.

Karena transformasi struktural pemerintahan lokal belum berhasil dengan sempurna dan sangat rumit prosesnya, partisipasi masyarakat masih terus mengalami perubahan dan variasi. Meski evolusi partisipasi itu belum sepenuhnya dipahami dan tidak terdokumentasi dengan rapi, baru-baru ini muncul sebuah inisiatif baru yang menjamin dilakukannya analisis efektif terhadap tata cara dewan menangani pendekatan-pendekatan baru dalam berinteraksi dengan masyarakat dan mengembangkan berbagai pendekatan partisipatif dalam pembangunan. Pemerintah Afrika Selatan, baik pada tingkat lokal, departemen tingkat propinsi (yang bertanggung

jawab atas pemerintah lokal) dan departemen-departemen nasional (yang bertanggung jawab atas pemerintah lokal dan masalah keuangan) telah meluncurkan sebuah "Program Transformasi Pemerintah Lokal" yang misi utamanya adalah berbagi pengalaman dan pengetahuan di antara sesama pemerintah lokal selama periode transisi, untuk membentuk sebuah jaringan belajar.

Jaringan belajar ini memberi kesempatan kepada pemerintah-pemerintah lokal untuk merefleksikan pendekatan-pendekatan partisipatif yang pernah mereka tempuh, dan memberikan harapan bahwa dalam lima tahun ke depan akan dapat diperoleh sebuah studi kasus dan pengalaman yang terdokumentasi dengan rapi, sehingga membantu proses analisis yang mendalam. Jika hasil analisis ini nanti digunakan untuk mengembangkan institusi pemerintahan lokal yang baru, praktik-praktik pembangunan yang tidak melibatkan partisipasi rakyat (*exclusionary development*) dapat diubah menjadi praktik "pembangunan partisipatif" di dalam kehidupan demokrasi Afrika Selatan yang terus berkembang. Pemilu lokal pada November 2000 merupakan tonggak sejarah yang penting dalam perkembangan demokrasi dan sistem pemerintahan lokal di Afrika Selatan. Untuk pertama kalinya, pemerintah-pemerintah lokal akan bekerja berdasarkan perangkat hukum dan perundangan yang memberi mereka kekuatan dan tanggung jawab yang pasti. Pemerintahan yang baru itu sekarang memiliki legitimasi yang di masa silam tidak pernah ada. Sekarang tinggal ada satu pertanyaan penting: akankah pejabat-pejabat baru yang bekerja bahu-membahu dengan masyarakat itu mampu memberikan pelayanan yang sangat dibutuhkan oleh sebagian besar penduduk kota di Afrika Selatan?

Pustaka

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beresford, Peter dan Suzy Croft. 1993. *Citizen Involvement*. London: Macmillan.
- Berry, Jeffry, Kent Portney dan Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bhatnagar, Bhuvan dan Aubrey C. Williams. 1992. *Participatory Development and the World Bank*. Washington, DC: The World Bank.
- Boyte, Harry C. 1989. *Commonwealth: A Return to Citizen Politics*. New York: The Free Press.
- Burbridge, John, red. 1997. *Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and the Rise of Civil Society*. West Hartford [USA]: Kumarian Press.
- Burton, John W. 1997. *Violence Explained: The Sources of Conflict, Violence and Crime and their Prevention*. Manchester: Manchester University Press.
- Carpenter, Susan. 1990. *Solving Community Problems by Consensus*. Washington, DC: Center for Community Problem Solving.
- Clarke, Michael dan John Stewart. 1997. *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Connor, Desmond M. 1985. *Constructive Citizen Participation: A Resource Book*. Victoria [Canada]: Development Press.
- Crowfoot, James E. dan Julia Wondoleck. 1990. *Environmental Disputes: Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington, DC: Island Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dukes, Franklin. 1998. *Public Dispute Resolution*. Manchester: Manchester University Press.
- Epstein, Paul D. 1998. *Using Performance Measurement in Local Government*. New York: National Civic League Press.
- Etzioni, Amitai. 1993. *The Spirit of Community*. New York: Crown Books.
- Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Gombay, Christie. 1999. "Eating and Meeting in Owimo: Market Vendors, City Government, and the World Bank in Kampala, Uganda," di dalam Jonathan Barker, red. *Street-Level Democracy: Political Settings at the Margins of Global Power*. West Hartford [USA]: Kumarian Press.
- Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.

- Hamel, Pierre. 1998. "Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy". *International Political Science Review*. 19 (2). Hal. 173-186.
- Hermann, Margaret S., red. 1994. *Resolving Conflict: Strategies for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Keys to Consensus* Edisi khusus. *National Civic Review*. Vol. 77. Juli-Agustus 1988.
- Mansbridge, Jane. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mathews, David. 1994. *Politics for People; Finding a Responsible Public Voice*. Champaign-Urbana: University of Illinois Press.
- Myers, Sondra, red. 1997. *Democracy is a Discussion: Civic Engagement in Old and New Democracies*. New London [USA]: The Toor Cummings Center for International Studies and the Liberal Arts, Connecticut College.
- Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- Ottaway, Marina dan Thomas Carothers, red. 2000. *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Peterson, George E. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints. Washington, DC: The World Bank.
- Potapchuk, William R. dan Caroline G. Polk. 1994. *Building the Collaborative Community*. Washington, DC: Program for Community Problem Solving.
- Prior, David, John Stewart dan Keiron Walsh. 1995. *Citizenship: Rights, Community and Participation*. London: Pitman Publishing.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Renn, Ortwin, Thomas Webler dan Peter Weidemann. 1995. *Fairness and Competence in Citizen Participation*. The Hague: Kluwer Academic Publishers.
- Rietbergen-McCracken, Jennifer. 1996. *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*. World Bank Discussion Paper No. 333. Washington, DC: The World Bank.
- Rueschemeyer, Dietrich, Marilyn Rueschmeyer dan Bjorn Wittrock, red. 1998. *Participation and Democracy in East and West*. New York: M.E. Sharpe.
- Stewart, John. 1996. *Further Innovation in Democratic Practice*. Occasional Paper No. 3. Birmingham: University of Birmingham.
- Stewart, John. 1997. *More Innovation in Democratic Practice*. Occasional Paper No. 9. Birmingham: University of Birmingham.

- Susskind, Lawrence dan Jeffrey Cruikshank. 1987. *Breaking the Impasse*. New York: Basic Books.
- Symonds, Matthew. *Survey: Government and the Internet. The Next Revolution*. 24 June 2000. *The Economist*.
- Tsagarousianou, Rosa, Damian Tambini dan Cathy Brian. 1998. *Cyberdemocracy*. London: Routledge.
- United Nations Development Programme. 1997. *Participatory Local Governance*. Technical Advisory Paper 1 (Local Initiative Facility for Urban Environment).
- United Nations Development Programme. 1997. *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*. Management Development and Governance Division Lessons-Learned Series No. 1.
- Walsh, Mary. 1997. *Building Citizen Involvement: Strategies for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- World Bank. 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, DC: The World Bank.
- Yankelovich, Daniel. 1991. *Coming to Public Judgment*. Syracuse: Syracuse University Press.

6. | MENGEMBANGKAN DEMOKRASI LOKAL MENUJU ABAD KE-21 |

MENGEMBANGKAN DEMOKRASI LOKAL
MENUJU ABAD KE-21

6.

MENGEMBANGKAN DEMOKRASI LOKAL MENUJU ABAD KE-21

Dalam 20 tahun terakhir, khususnya pada dasawarsa yang lalu, sebuah jaringan kebijakan publik global yang sangat berpengaruh telah menyebabkan berkembangnya demokrasi lokal secara pesat di seluruh dunia. Antara tahun 1974 dan 1999, lebih dari 40 negara mengalami transisi dari rezim otoriter menuju ke sistem yang lebih demokratis. Jaringan kebijakan pengembangan demokrasi itu sangat responsif terhadap gelombang perubahan tersebut dan turut andil dalam membentuk karakternya.

Salah satu pelajaran terpenting yang kita petik dari bidang pengembangan demokrasi ialah bahwa para aktor lokal secara sistematis dan total harus kian dilibatkan di dalam jaringan kebijakan global itu, agar uluran bantuan dari pihak luar lebih efektif. Dalam hal ini sangat diperlukan hubungan yang erat dan kooperatif di kalangan aktor lokal dan internasional. Bab terakhir ini menyajikan sebuah tinjauan umum tentang usaha-usaha untuk mengembangkan demokrasi lokal dengan memusatkan perhatian pada jaringan-jaringan, metode-metode, dan berbagai pelajaran berharga untuk direnungkan.

6.1 Tinjauan Umum Mengenai Jaringan Pengembangan Demokrasi

■ *Tantangan berat yang dihadapi para pengembang demokrasi adalah perlunya koordinasi antar berbagai organisasi yang berkecimpung di bidang ini.*

Jaringan para aktor yang mengabdikan diri untuk menumbuhkembangkan demokrasi mencakup pemerintahan negara-negara besar dan agen-agen bantuan, organisasi-organisasi internasional, lembaga-lembaga keuangan internasional, donor-donor multilateral, ornop atau LSM yang membawa misi global, ornop

daerah dan dalam negeri, dan berbagai organisasi kemanusiaan. Untuk selanjutnya, kelompok-kelompok itu kita sebut saja “jaringan pro-demokrasi”.

Sebagai sebuah jaringan kebijakan publik global, organisasi-organisasi pengembangan demokrasi internasional boleh dikatakan paling banyak melakukan “intervensi”, mengingat dalam melaksanakan programnya mereka merasuk ke dalam wilayah dan kedaulatan banyak negara. Penegakan ketertiban dalam negeri, legitimasi internal sebuah rezim, tata cara memilih pemimpin dan perimbangan kekuasaan antar berbagai kekuatan masyarakat di dalam negeri, mungkin merupakan aspek kedaulatan nasional yang paling sakral bagi sebuah negara. Namun tuntutan yang kuat untuk mewujudkan demokratisasi juga sering muncul dari dalam negeri, manakala kelompok-kelompok masyarakat yang terorganisasi menuntut liberalisasi politik pada rezim yang berkuasa. Dari situlah terbentuknya koalisi ornop internasional, regional, dan domestik, yang bekerja sama untuk memperjuangkan sebuah tujuan umum. Sering jalinan kerjasama ini melibatkan sumber dana eksternal dari sektor publik (negara donor) atau swasta (yayasan-yayasan kemanusiaan) untuk membiayai operasional kelompok-kelompok advokasi demokrasi serta menunjang kegiatan bagi sebuah “masyarakat terbuka”.

Jaringan pengembang demokrasi itu juga memiliki dimensi-dimensi horisontal dan vertikal. Yang dimaksud dengan dimensi *horisontal* adalah kolaborasi dan saling belajar antar sesama organisasi yang setingkat, seperti kerjasama yang terjalin antara OSCE dan Uni Eropa dalam menangani kasus-kasus tertentu seperti di Bosnia. Dimensi vertikal terlihat dari bantuan yang diberikan oleh organisasi dunia, seperti Divisi Bantuan Pemilu PBB (*U.N. Electoral Assistance Division* atau UNEAD) kepada sebuah komisi pemilihan umum lokal dalam menata organisasinya serta menyelenggarakan pemilu di wilayahnya. Pada tingkat pemerintah, hal itu bisa dilihat dari hubungan kerjasama antara aktor-aktor pemerintah dari tingkat yang sama dalam menangani berbagai tingkat dan bidang kebijakan. Organisasi-organisasi itu menjalin kerjasama atas dasar keunggulan-keunggulan komparatif yang mereka miliki, berbagi sumber daya (misalnya teknologi dan sumber dana) untuk menangani suatu isu yang tidak dapat ditangani sendiri oleh sebuah organisasi (misalnya untuk mengadakan misi pemantauan pemilu). Mereka saling “meminjamkan” legitimasi dengan saling mendukung dan memperkuat tujuan dan keefektivan misi yang mereka emban bersama.

6.1.1. Sasaran-Sasaran Jaringan Pro-Demokratisasi

Dengan berakhirnya era Perang Dingin, pudarlah tantangan ideologis yang dihadapi oleh paham demokrasi multi-partai. Transisi demokratis yang signifikan di beberapa negara bekas blok Soviet terutama di beberapa negara Eropa Timur

dan di beberapa negara bagian Rusia sendiri), Afrika, dan Asia Tenggara telah mengubah konteksnya secara dramatis dan sekaligus menciptakan ruang di panggung politik global bagi munculnya sekelompok aktor baru yang aktif mendorong lahirnya pemerintahan yang demokratis. Freedom House, sebuah organisasi yang berbasis di New York, melaporkan bahwa saat ini sudah ada 117 negara di dunia — dengan total jumlah populasi keseluruhan 2,35 milyar jiwa — yang masuk ke dalam kategori negara demokratis (negara yang telah melaksanakan pemilihan umum secara reguler, dengan rekor hak asasi manusia yang baik).

Namun pada saat yang sama, perbedaan antara jebakan kondisi *demokrasi formal* dan praktik-praktik non-demokratis yang masih terus berlangsung di banyak tempat menunjukkan adanya perbedaan serius antara transisi menuju demokrasi dan *meningkatkan mutu demokrasi* dalam pengertian meningkatnya hak pilih yang bermakna dan partisipasi warga masyarakat. Lebih dari itu, banyak negara yang kesulitan dalam menempuh masa transisi – yang antara lain disebabkan oleh kurang percayanya para aktor domestik terhadap proses pemilu yang jujur dan adil – yang memicu maraknya “industri” pemantau dari luar negeri (eksternal) pada peristiwa-peristiwa pemilu. Jaringan kebijakan publik global sendiri memang muncul dari aspek-aspek “persediaan” dan “permintaan” mengenai tuntutan demokratisasi itu. Penyediaan jasa berasal dari perjuangan masyarakat internasional untuk mewujudkan demokratisasi sebagai salah satu rencana jangka panjang ke arah pembangunan dan stabilitas global. Sedangkan permintaan “bantuan asing” berasal dari kelompok-kelompok masyarakat madani di negara-negara yang tengah dilanda kemelut yang diakibatkan oleh transisi ke arah kekuasaan multi-partai. Bantuan dari pihak asing akan menyediakan berbagai sumber daya yang diperlukan, sekaligus mengurangi risiko ancaman terhadap mereka, yang berasal dari rezim yang masih berkuasa.

6.1.2 Berbagai Tugas yang Dipikul oleh Jaringan Pro-Demokratisasi

Berbagai tugas yang dilaksanakan oleh jaringan kebijakan publik global itu dapat diringkas ke dalam sebuah tipologi yang mencakup advokasi, pendanaan, atau penyediaan sumber daya eksternal, pendidikan dan pelatihan, konsultasi dan berbagi informasi, serta pemantauan.

Advokasi

- *Penyebarluasan norma-norma global baru.* Jaringan pro-demokrasi kadang-kadang terlibat di dalam penciptaan norma-norma internasional yang baru, sebagai contoh dengan munculnya organisasi-organisasi seperti OAS dan OSCE, serta munculnya norma-norma “hukum lunak” seperti pernyataan

otoritatif dari mantan Sekjen PBB Boutros Boutros-Ghali yang termuat di dalam *Agenda for Democratization* tahun 1996. Banyak dana dikucurkan kepada ornop di seluruh dunia demi membangun dan mempertahankan eksistensi jaringan pro-demokrasi itu, selain berbagai bentuk bantuan kepada aktor-aktor masyarakat madani, termasuk lembaga-lembaga pendidikan/pelatihan, media, serikat pekerja, bahkan juga partai-partai politik.

- *Penyediaan bantuan untuk kasus-kasus tertentu.* Jaringan pro-demokrasi juga aktif terlibat usaha mendorong demokratisasi pada berbagai kasus spesifik. Contoh yang terbaik barangkali adalah upaya terpadu dari jaringan itu dalam mendorong demokratisasi di Burma; aspek yang menarik dari kasus ini adalah maraknya penggunaan Internet dalam membangun dan mempertahankan jaringan pro-demokrasi di sana. Banyak sekali jaringan yang mendorong dan mendukung tokoh gerakan pro-demokrasi, misalnya pemenang hadiah Nobel Aung San Suu Kyi.

Pendanaan

- *Penyediaan dukungan keuangan bagi ornop.* Salah satu tugas terpenting jaringan pro-demokrasi adalah menyediakan sumber dana bagi aktor-aktor lokal seperti ornop yang memperjuangkan demokratisasi di negara-negara yang tengah menjalani transisi. Aktor-aktor yang melakukan fungsi itu antara lain adalah negara-negara donor, badan bantuan multilateral, organisasi-organisasi internasional, dan yayasan-yayasan kemanusiaan. Banyak masalah yang diakibatkan oleh masuknya aliran dana asing bagi ornop oposan pemerintah, yakni isu pemerataan, intervensi ke dalam urusan internal ornop, kejajakan kucuran dana, transparansi, dan yang tidak kalah penting adalah masalah legitimasi aktor lokal yang menerima bantuan dana dari luar.

Pendidikan dan Pelatihan

- *Membangun kapasitas.* Elemen-elemen jaringan pro-demokrasi seperti organisasi yang berafiliasi partai di Amerika Serikat: NDI (*National Democratic Institute for International Affairs*) dan IRI (*International Republican Institute for International Affairs*) sering terlibat langsung dalam program-program pelatihan bagi pejabat partai dan kandidat-kandidat politisi di negara-negara transisional. Pelatihan serupa juga diberikan kepada lembaga-lembaga pelaksana pemilu dan badan-badan yang menengahi konflik seputar masalah pemilu.
- *Pendidikan masyarakat.* Ornop internasional banyak sekali terlibat dalam berbagai kampanye pendidikan masyarakat di negara-negara transisional, mulai

dari kampanye ajakan berpartisipasi dalam pemungutan suara, sosialisasi “hukum jalanan” (aplikasi praktis prinsip-prinsip HAM), sampai pada ceramah-ceramah tentang pentingnya kesadaran mengenai konsep konstitusi dan makna serta tujuan demokrasi.

- *Pelatihan untuk mereformasi atau meningkatkan kinerja pemerintah.* Jaringan pro-demokrasi telah ikut mendorong demokratisasi lewat program-program pelatihan yang ditujukan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, dan aspek-aspek pemerintahan yang efektif, misalnya tata tertib dan aturan main di parlemen. Sebagai contoh, ornop yang bernama *Parliamentarians for Global Action* banyak memberikan pelatihan di bidang prosedur pembuatan undang-undang/produk hukum kepada anggota-anggota legislatif yang baru dilantik.

Konsultasi dan Berbagi Informasi

- *Mencari metode terbaik, mengadakan studi komparatif dan konsultasi spesifik.* Mengingat ada banyak aspek demokrasi yang sangat teknis (seperti pembuatan rancangan konstitusi, pemilihan sistem pemilu berikut metode penyelenggaraannya), salah satu fungsi utama dari jaringan pro-demokrasi internasional adalah menyediakan informasi dan layanan konsultasi seputar isu-isu kompleks yang berkaitan dengan hal itu. Pada 1995, misalnya, UNEAD telah mensponsori Komisi Tinjauan Konstitusi Fiji yang melakukan perjalanan keliling dunia untuk berkonsultasi dengan para pakar, ornop, dan pejabat-pejabat di beberapa negara mengenai metode terbaik untuk merancang konstitusi bagi negara multi-etnik.

Penyelenggaraan dan Pemantauan Pemilu.

- *Memonitor pemilu.* Salah satu fungsi jaringan pro-demokrasi yang sangat dihargai adalah kegigihannya dalam memonitor pemilu di negara-negara transisional. Proses pemantauan itu meliputi semua tahap dan aspek, mulai dari penempatan pengamat jajak pendapat internasional di tempat-tempat pemungutan suara, melakukan penilaian terhadap peliputan media, mengevaluasi penghitungan suara serta hasil akhirnya, mencatat pendapat publik, dan yang kerap menimbulkan kontroversi adalah mengadakan penghitungan suara “tandingan” tanpa melibatkan pejabat (pemerintah) resmi. Pemantauan pemilu telah menjadi instrumen reguler di negara-negara pasca perang. Pemantauan pemilu seperti itu pertama kali dilakukan di Namibia pada 1989, dan sekarang sudah menjadi pemandangan umum di hampir setiap peristiwa pemilu pascaperang.

- *Penyelenggaraan pemilu.* Kadang-kadang, meski jarang, jaringan pro-demokrasi internasional diundang untuk menyelenggarakan pemungutan suara di dalam wilayah negara yang berdaulat. Contoh terkini adalah referendum yang diselenggarakan oleh PBB di Timor Timur, atau pemilu yang digelar oleh OSCE di Bosnia, atau pemilu tahun 1993 di Kamboja di bawah administrasi PBB (UNTAC).

Hasil awal kinerja jaringan pro-demokrasi untuk tugas-tugas di atas memang sulit diukur. Keberhasilan menciptakan dan menegakkan demokrasi bisa dilihat dengan berbagai cara; setiap aktor memiliki kriteria tersendiri dalam mengevaluasi perkembangan demokrasi; pengkajian terhadap program pendidikan dan pelatihan, misalnya, harus disertai dengan pencatatan/mendokumentasikan secara seksama sikap dan perilaku para peserta dalam waktu yang cukup lama. Keberhasilan jaringan pro-demokrasi bisa (cukup mudah) dilihat dari terselenggaranya pemilu yang relatif jujur dan adil tanpa banyak letupan kekerasan, atau sangat sulit diketahui, seperti terselenggaranya program pendidikan dan pelatihan dengan sukses, namun tidak diketahui bagaimana dampaknya terhadap dinamika politik di masa mendatang. Pendek kata, ada tolok ukur jangka pendek untuk mengetahui tingkat keberhasilan program dan upaya-upaya penegakan demokrasi, namun untuk mengevaluasi apakah di masa mendatang demokrasi benar-benar mengakar dan mendarah daging di dalam kehidupan masyarakat, diperlukan metode evaluasi yang lebih canggih.

Setidak-tidaknya ada satu pelajaran penting yang bisa dipetik: bahwa pemilu nasional itu penting dan baik, namun jangan mengira bahwa satu atau dua kali pemilu akan dapat menciptakan demokrasi yang sejati. Jaringan pro-demokrasi sering dianggap “rabun” karena sering mendesak dilaksanakannya pemilu di suatu wilayah, sedangkan kondisi-kondisi yang kondusif bagi terselenggaranya pemilu yang demokratis boleh dikatakan tidak ada. Pemilu nasional yang tidak terkonsep dengan baik dan terselenggara dengan kacau di negara-negara transisional oleh para kritikus demokrasi sering disebut “penegakan demokrasi yang salah kaprah”. Pemilu nasional untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis dan sah jelas sangat penting. Namun, demokrasi bukan melulu perkara pemilu; demokrasi memerlukan dinamika arus bawah yang kerap tidak ada atau diabaikan di negara-negara transisional.

Gaya pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*) jelas gagal dan tidak efisien untuk mendorong demokrasi; pendekatan itu bukan hanya bersifat komplementer, bahkan dalam jangka panjang pendekatan itu akan terbukti lebih berhasil dalam membangun demokrasi. Banyak orang menyebut Bosnia sebagai contoh kegagalan masyarakat internasional dalam membangun demokrasi. Organisasi-organisasi

internasional banyak mencurahkan waktu dan dana untuk menyelenggarakan dua putaran pemilu pasca perang, sementara hasilnya tidak lebih dari sekedar “sensus etnis”. Namun, ada juga keberhasilan di balik itu: setidaknya-tidaknya, langkah itu berhasil menciptakan sedikit akomodasi/toleransi masyarakat di tengah-tengah kondisi Bosnia yang habis dilanda perang saudara.

6.2 Prioritas Baru dalam Membangun Demokrasi Lokal

■ *Organisasi-organisasi pro-demokrasi sekarang memiliki prioritas baru dalam upaya mendukung demokrasi lokal, agar dapat terus memberikan dukungan mereka pada negara-negara transisional.*

Akhir-akhir ini jaringan pro-demokrasi internasional semakin banyak memberikan perhatian pada desentralisasi dan demokratisasi pemerintahan lokal sebagai langkah pendukung bagi upaya mereka untuk membangun demokrasi pada tingkat nasional. Organisasi-organisasi internasional, badan-badan bantuan bilateral, lembaga-lembaga keuangan internasional, dan ornop pro-demokrasi kini semakin memprioritaskan pengembangan pemerintahan lokal yang demokratis. Ini didasari oleh kegagalan mereka selama ini yang terlalu memusatkan perhatian atau bantuan kepada pemerintah tingkat nasional/pusat. Hal ini pun didorong oleh fakta bahwa pemerintahan lokal yang demokratis dapat berperan dalam memerangi dampak buruk globalisasi. Dengan orientasi baru itulah jaringan pro-demokrasi internasional juga giat membangun jaringan kebijakan publik global yang dalam kiprahnya sangat tergantung pada keberhasilannya mendukung aktivitas organisasi-organisasi lokal yang langsung menangani kebutuhan dan kepentingan publik.

Salah satu aspek menarik dari maraknya jaringan demokrasi lokal ini adalah kian meluasnya jalinan kerjasama antar pejabat pemerintah dan administratur lokal di kancah internasional. Asosiasi-asosiasi pemerintah kotapraja/daerah dari negara-negara transisional sangat vital perannya dalam memasyarakatkan pemerintahan lokal yang mandiri. Jalinan kerjasama internasional yang mereka bina sangat penting artinya, sebab merupakan kekuatan kolektif yang efektif dalam memperjuangkan desentralisasi kekuasaan yang lebih luas. Pada tingkat internasional, organisasi IULA yang berdiri pada 1913 di kota Den Haag (Belanda), telah berperan sebagai lembaga koordinator yang penting. Misi IULA adalah mewakili aspirasi pemerintah-pemerintah lokal di forum internasional seperti PBB, mensosialisasikan norma-norma demokrasi global di tingkat lokal, meningkatkan

partisipasi perempuan, dan mengadakan pertukaran informasi dan pengalaman berharga untuk misi-misi pelatihan dan pendidikan.

Jaringan organisasi pendukung pemerintah lokal merupakan sub-jaringan dari sebuah gerakan yang lebih besar untuk mempromosikan demokrasi ke seluruh dunia. Organisasi-organisasi internasional, terutama Program Manajemen dan Pemerintahan UNDP, banyak melakukan upaya global dalam mendorong desentralisasi dan demokrasi lokal sebagai kunci utama terwujudnya pemerintahan yang baik, pembangunan perekonomian, dan peningkatan kualitas hidup, lewat wacana “pembangunan manusia yang berkesinambungan”. Secara khusus, program LIFE (*Local Initiative Facility for Urban Environment*) di bawah payung UNDP sangat menekankan pentingnya pengambilan keputusan partisipatoris dalam pembangunan. Lembaga ini memiliki situs bernama MagNet (www.magnet.undp.org) yang menyebarkan informasi tentang praktik-praktik demokratis lokal lewat Internet. Demikian pula Komisi Permukiman Manusia (*Commission on Human Settlement*) yang disponsori PBB memainkan peranan sangat penting dalam menetapkan agenda prioritas pemerintahan lokal.

Usaha keras organisasi-organisasi regional dalam mengembangkan pemerintahan lokal juga cukup signifikan. Lembaga-lembaga di bawah payung OSCE maupun yang bernaung di bawah OAS sangat besar andilnya dalam berbagai program pengembangan demokrasi. Badan-badan bantuan bilateral juga memainkan peranan yang tidak kalah penting; sebagai contoh, Kementerian Luar Negeri Norwegia telah memberikan bantuan keuangan sejumlah lebih dari 35 juta dollar Amerika untuk mereformasi pemerintah lokal dan daerah di Afrika. USAID juga telah bekerja secara ekstensif untuk mengembangkan pemerintahan lokal yang demokratis di negara-negara bekas Uni Soviet.

Ornop pro-demokrasi yang memiliki jangkauan global, organisasi-organisasi partai politik dari Amerika Serikat seperti NDI dan IRI, serta organisasi Stiftung yang bermarkas di Jerman telah banyak menyumbangkan dukungan maupun petunjuk praktis untuk mengembangkan partai-partai lokal, memberikan pelatihan kepada lembaga-lembaga penyelenggara pemilu, serta mendukung berbagai program administrasi negara yang demokratis. Tidak sedikit pula universitas yang terlibat dalam program-program pelatihan seperti di atas, antara lain Institut Studi Pemerintahan Lokal di Universitas Birmingham (Kerajaan Inggris), yang melakukan penelitian untuk mengevaluasi dan mengkaji kinerja pemerintahan lokal di Rusia dan kawasan Baltik. Contoh lainnya adalah *Mega Cities Project* yang berbasis di City University, New York, yang mengadakan program di 22 kota dunia yang total populasinya lebih dari 10 juta jiwa. Pusat-pusat penelitian universitas di dunia kini mulai memusatkan perhatian pada pentingnya

desentralisasi dan peningkatan kinerja pemerintahan lokal dalam membangun, mengembangkan, dan mengatasi konflik di dalam masyarakat pluralistik.

6.2.1 Metode-Metode Pengembangan Demokrasi Lokal

Dalam usaha membangun demokrasi lokal, para aktor eksternal menggunakan berbagai macam metode. UNDP membentuk jaringan kerja tripartit yang melibatkan pejabat publik, otoritas dan administrator lokal, dan sektor swasta dalam proyek pembangunan partisipatoris di tingkat lokal. Jaringan tripartit ini banyak memanfaatkan jalur diplomasi dalam menyusun agenda pengembangan pemerintahan lokal yang mandiri untuk menghadapi tantangan-tantangan urbanisasi dan globalisasi, seperti pada Konferensi-konferensi Habitat I dan II (yang membahas masalah permukiman manusia) dan Agenda 2000 yang disponsori oleh PBB.

Peranan ornop dalam jaringan itu sangat penting, dan banyak sekali kasus di wilayah-wilayah pasca perang yang membuktikan pentingnya peranan ornop itu di samping organisasi-organisasi regional dan internasional. Para spesialis penyelesaian konflik memandang perlunya dikembangkan SDM lokal yang memiliki keterampilan membangun konsensus, yang di dalamnya mencakup keahlian bernegosiasi, meleraikan atau menengahi sengketa, serta kemampuan membentuk koalisi untuk menyelesaikan suatu masalah. Orang-orang dengan keahlian seperti itulah yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat pascaperang.

6.2.2 Beberapa Pelajaran yang Dapat Dipetik

Dari upaya-upaya pengembangan demokrasi lokal yang inovatif itu dapat disimpulkan beberapa pelajaran penting:

- *Jangan terlalu banyak berharap dari proses pemecahan masalah secara kolaboratif.* Proses-proses seperti itu tidak akan menghilangkan konflik. Ini sudah terbukti bukan hanya di wilayah konflik pasca perang, tetapi juga di kota-kota modern di berbagai negara maju di mana wilayah kota mulai terkotak-kotak oleh berbagai kelompok etnis. Pada umumnya, orang tidak akan mau mengorbankan kepentingan-kepentingan mereka yang berkaitan dengan prinsip hidup, kepercayaan agama, wilayah teritorial, properti, hak untuk berbicara dan berserikat, serta kebutuhan-kebutuhan seperti permukiman, air bersih, sanitasi, hanya untuk sebuah solusi akomodatif. Pendekatan-pendekatan yang berorientasi konsensus juga memiliki keterbatasan, dikarenakan adanya tantangan keras dan sejumlah posisi yang sudah mengakar dari dua (atau lebih) kelompok yang bertikai. Namun, jika orang dapat diarahkan untuk mengalihkan perhatian dari rasa permusuhannya, barangkali akan dapat

dicarikan solusi-solusi konsensus yang praktis dalam hubungan kemasyarakatan pascaperang yang penuh dendam kesumat.

- *Pendekatan-pendekatan berlapis dalam pengembangan demokrasi harus menekankan pentingnya pendekatan dari atas ke bawah dan sepenuhnya mengintegrasikan ornop dan pejabat-pejabat lokal ke dalam jaringan kebijakan publik global.* Pendekatan berlapis (*multi-layered approach*) memiliki beberapa keunggulan yang nyata: pendekatan itu memungkinkan aktor-aktor di dalam jaringan memperoleh atau mengembangkan keunggulan komparatif; pendekatan berlapis memungkinkan terbentuknya ornop lokal yang mampu mempertahankan kelestariannya; dan interaksi kooperatif antara para aktor global dan lokal dapat menciptakan suasana yang saling meneguhkan dan mendukung, karena kedua belah pihak saling meminjamkan legitimasi dalam bidang pekerjaannya masing-masing. Maksudnya, ornop pro-demokrasi global yang memasuki wilayah lokal akan memperoleh legitimasi yang kuat apabila mereka bisa membuktikan adanya kebutuhan demokrasi di wilayah itu. Demikian pula, para aktor lokal (dengan dukungan dan kehadiran aktor-aktor asing itu) dapat membuka mata masyarakat maupun pejabat lokal akan maraknya gerakan demokratisasi yang berskala global, sehingga misi dan aktivitas mereka pun menjadi sah.
- *Sudah banyak pelajaran dan pengalaman yang dipetik, namun semua temuan itu perlu diintegrasikan ke dalam tindakan nyata.* Maraknya upaya membangun demokrasi merupakan ciri utama percaturan masyarakat internasional dewasa ini, dan dari situlah banyak pelajaran dan hikmah yang bisa diperoleh tentang cara meningkatkan mutu pemilihan umum dan partisipasi langsung. Sebagai contoh, kita perlu sangat berhati-hati dalam memilih sistem pemilu; menyadari bahwa kompetisi politik multi-partai berpotensi memecah-belah masyarakat, terutama di dalam masyarakat majemuk.
- *Koordinasi sangat penting bagi jaringan pro-demokrasi.* Jika sebuah organisasi tidak mampu melakukan tugas besar sendirian, misalnya dalam melakukan aktivitas pemantauan pemilu, atau jika sebuah gerakan masyarakat tingkat akar rumput ingin memperoleh perhatian dari masyarakat dan pemerintah lokal, diperlukan koordinasi di antara aktor-aktornya. Organisasi-organisasi internasional terbukti sangat efektif dalam melakukan fungsi koordinasi semacam ini, sebab mereka memiliki apa yang disebut sebagai *convening power* (kemampuan untuk mengumpulkan semua pihak yang berkepentingan untuk berembug atau menjalin kerjasama), di samping karena mereka biasanya dalam posisi netral dan tidak bias.

- *Kesinambungan (sustainability) aktor tingkat lokal di dalam jaringan pro-demokrasi merupakan masalah serius, dan perlu perhatian lebih seksama untuk mengupayakan agar ornop lokal dapat lebih mandiri.* Pada beberapa kasus, seperti yang terjadi di Mozambique, sebuah misi bantuan pemilu telah berhasil membantu pelaksanaan pemilu pertama pada 1994. Lebih dari 80 juta dolar Amerika dana bantuan telah dikucurkan, yang kebanyakan digunakan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat lokal dalam upayanya membangun dan mendorong demokrasi di negara yang rapuh dan terkoyak oleh perang itu. Namun, pada peristiwa-peristiwa pemilu lokal, bantuan masyarakat internasional sangat sedikit, dan minimnya kehadiran aktor asing (lembaga bantuan dan tim pemantau pemilu) merupakan salah satu penyebab gagalnya pemilu lokal di sana pada 1999 (lihat kembali 4.3). Pada pemilu lokal 1999, negara-negara donor secara drastis mengurangi bantuannya, bahkan sekarang eksistensi dan aktivitas ornop pro-demokrasi di Mozambique pun dikhawatirkan terancam kelangsungannya karena tidak adanya bantuan luar. Membangun dan mendorong demokrasi merupakan proyek jangka panjang, dan karenanya, komitmen yang kuat dari donor untuk selalu mendukung aktor lokal di dalam jaringan internasional merupakan salah satu tugas penting di tahun-tahun mendatang.

6.2.3 Wawasan ke Depan

Salah satu tahapan penting dari evolusi jaringan pro-demokrasi internasional adalah semakin diserapnya norma-norma internasional tentang demokrasi lokal. Perlu dicatat bahwa (bahkan) di negara-negara yang mengekang kompetisi demokrasi nasional seperti Cina dan Republik Iran, mulai tumbuh kader-kader demokrasi lokal yang gigih. Artinya, di negara-negara seperti itu nyaris tidak ada kendala ideologis yang akan menghalangi masyarakat untuk mengakui pentingnya pemerintahan lokal yang mandiri dan prinsip-prinsip dasar dari demokrasi lokal. Selain itu, masyarakat internasional pun semakin menerima berbagai alasan yang mendukung pengembangan demokrasi lokal. Disahkannya rancangan Piagam Dunia tentang Pemerintah Lokal yang oleh Sidang Umum PBB tentu akan kian memperkuat perkembangan jaringan pro-demokrasi lokal. Norma dunia baru itu akan semakin tegas mendukung hak demokrasi dan akan merangsang berbagai perubahan institusional di semua negara di dunia.

Cara lain yang dapat ditempuh untuk mengembangkan jaringan pro-demokrasi adalah meningkatkan pertukaran informasi dan pengalaman tentang opsi-opsi yang dapat diambil dalam meningkatkan partisipasi masyarakat lokal dan memperdalam pemahaman tentang berbagai masalah yang menyertai praktik-

praktik partisipatoris. Jika pengambilan kebijakan kolaboratif hendak dijadikan ciri khas pengembangan demokrasi di masa depan dan dijadikan agenda utama jaringan itu, perlu dipahami kondisi-kondisi apa saja yang relevan dan memungkinkan terciptanya demokrasi partisipatoris di tingkat lokal. Pentingnya transfer keterampilan dan pengalaman – misalnya tentang berbagai isu masalah pemerintahan di kota-kota berpenduduk kaum migran – merupakan satu tantangan berat yang dihadapi jaringan pro-demokrasi di masa-masa mendatang.

Pengembangan demokrasi perlu dititikberatkan pada aspek pemerintahan lokal karena arus perubahan yang menimpa miliaran penduduk kota-kota di seluruh dunia itu semakin dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan besar yang berada jauh di luar batas negara atau regional. Menjelang abad ke-21, arus urbanisasi tetap deras melanda negara-negara berkembang, sementara itu tumbuhnya kota-kota raksasa (*megacity*) di benua Asia dan Afrika merupakan kenyataan demografis yang niscaya. Pemerintahan yang efektif bagi kota-kota lama atau baru di era urbanisasi ini sangat penting bagi upaya meningkatkan HAM, keamanan internasional, dan pembangunan yang berkesinambungan. Inovasi demokrasi perkotaan adalah sebuah tantangan global. Untuk itu, diperlukan pengembangan lebih lanjut terhadap jaringan pro-demokrasi, dengan melibatkan semua ornop lokal dan pejabat-pejabat lokal yang bekerja dalam sistem pemerintahan berlapis.

Pustaka

- Bhatnagar, Bhuvan dan Aubrey C. Williams. 1992. *Participatory Development and the World Bank*. Washington, DC: The World Bank.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1996. *An Agenda for Democratization*. New York: United Nations.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Violence. 1997. *Preventing Deadly Violence: Final Report*. Washington, DC: The Carnegie Commission.
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Demichelis, Julia. 1998. *NGOs and Peacebuilding in Bosnia's Ethnically Divided Cities. Special Report*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Diamond, Larry. 1996. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- Freedom House. 1999. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. New York: Freedom House.
- International City/County Management Association. *Local Government in Transition Countries: A Perspective for the Year 2000*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Kumar, Krishna, red. 1997. *Rebuilding Societies After Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
- Kumar, Krishna, red. 1998. *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*. Boulder: Lynne Rienner.
- Kumar, Krishna dan Marina Ottaway. 1997. *From Bullets to Ballots: Electoral Assistance to Post-Conflict Societies*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Development Information and Evaluation.
- Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- McCoy, Jennifer, Larry Garber dan Robert A. Pastor. 1991. "Making Peace by Observing and Mediating Elections". *Journal of Democracy*. 2 (4). Hal. 102-114.
- Quigley, Kevin F. 1997. *For Democracy's Sake: Foundations and Democracy Assistance in Central Europe*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Rietbergen-McCracken, Jennifer. 1996. *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*. World Bank Discussion Paper No. 333. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank.

DAFTAR KOSA KATA

Akuntabilitas. Cara masyarakat menilai para pejabat yang terpilih atau ditunjuk. Akuntabilitas berkaitan erat dengan sikap politisi yang harus menepati janji-janjinya, menggunakan dana dan kepercayaan dengan benar dan tepat, dan tidak melakukan suatu tindakan tanpa pengawasan oleh masyarakat.

Apatisme. Kondisi di mana masyarakat tidak peduli atau tidak tertarik dengan politik. Sikap apatis muncul karena orang tidak percaya bahwa suara atau pendapat mereka akan didengar, atau pandangan mereka akan diperhatikan. Atau, mungkin karena mereka tidak percaya dengan isu-isu yang secara langsung mempengaruhi atau menyentuh kehidupannya.

Community budgeting. Proses penyusunan anggaran belanja – yang mengatur alokasi pengeluaran (yang memiliki nilai sosial) – melibatkan warga masyarakat di dalam rapat umum. Pengambilan keputusan (misalnya tentang pajak atau pengeluaran dana publik) dilakukan bersama-sama di muka umum.

Community visioning. Proses di mana para warga masyarakat dan pejabat, dengan didampingi ahli-ahli di bidangnya, mencoba membentuk visi tentang kehidupan masyarakat atau kondisi seperti apa yang mereka inginkan di masa mendatang. Teknik ini juga membantu mereka mendefinisikan nilai-nilai kemasyarakatan.

Demokrasi. Sistem pemerintahan yang menjunjung tinggi kehendak warga masyarakat dalam setiap tindakan pemerintah/pejabat (kedaulatan di tangan rakyat). Pada praktiknya, kehidupan berdemokrasi melibatkan pemilihan umum, pemberian hak politik, dan peluang bagi rakyat untuk langsung terlibat dalam pengambilan keputusan.

Demokrasi langsung. Keterlibatan langsung masyarakat dalam pengambilan keputusan, yang didahului oleh musyawarah untuk mengkaji suatu isu, atau pemungutan suara untuk mengetahui kehendak sebagian besar rakyat. Suara mayoritas rakyat cenderung mengikat, bahkan terhadap pihak-pihak yang bertentangan.

Demokrasi musyawarah (*deliberative democracy*). Sebuah metode untuk mengetahui kehendak masyarakat banyak melalui diskusi, dialog, dan sikap saling memberi dan menerima. Metode ini dapat dijadikan pelengkap atau pengganti demokrasi elektoral (demokrasi lewat pemilu).

Demokrasi perwakilan. Sistem demokrasi di mana rakyat memilih wakil-wakil mereka, yang akan menyuarakan pendapat atau aspirasi mereka di lembaga-lembaga pengambilan keputusan.

Demokrasi maya (*virtual democracy*). Demokrasi lewat teknologi Internet yang memungkinkan masyarakat memberikan suara atau pendapat mereka melalui e-mail, menjelajahi Internet untuk mencari pengumuman pemerintah yang disiarkan secara *online*, atau berpartisipasi dalam sebuah pemungutan suara *online*, atau bahkan menyimak sidang-sidang dewan legislatif yang sedang berjalan. Banyak orang melihat demokrasi virtual sebagai salah satu cara ampuh mendorong partisipasi warga secara langsung di abad metropolis ini.

Desentralisasi. Pelimpahan kewenangan (dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi) kepada tingkat-tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat yang langsung terkena dampak keputusan mereka. Banyak keputusan yang dapat diambil di tingkat lokal, namun banyak juga yang memerlukan koordinasi dengan pemerintah pusat.

Desentralisasi keuangan. Pelimpahan wewenang di bidang perpajakan atau pengeluaran dana kepada pemerintahan lokal.

Evaluasi kinerja. Metode-metode untuk mengukur apakah tujuan-tujuan masyarakat, perorangan atau organisasi, telah tercapai.

Inisiatif warga masyarakat. Upaya masyarakat untuk mengganti undang-undang atau produk hukum tertentu dengan mengumpulkan tandatangan atau bentuk dukungan lainnya, agar dapat ditindaklanjuti lewat pengambilan keputusan masyarakat luas melalui pemilu atau referendum.

Juri warga (*citizen jury*). Proses pengambilan keputusan atau serangkaian sidang publik di mana warga masyarakat yang terlibat akan melakukan pembuktian dan mengambil keputusan atau membuat rekomendasi mengenai isu-isu tertentu.

Kapasitas. Kemampuan melakukan sesuatu, menyelesaikan tugas atau pekerjaan. Para pejabat terpilih mungkin bebas mengambil keputusan yang bermuara pada kebaikan masyarakat, namun keputusan yang baik akan sia-sia jika tidak diimplementasikan. Kapasitas erat kaitannya dengan dukungan sumber daya, serta hubungan baik antara pemerintah dan masyarakat. Jika rakyat menolak solusi yang ditawarkan pemerintah, pemerintah akan kehilangan kapasitas untuk mengatasi suatu masalah.

Keterlibatan masyarakat. Masyarakat membentuk organisasi dan terlibat aktif dalam berbagai isu yang paling menyentuh kehidupan mereka. Kegiatan

masyarakat menunjukkan bahwa kelompok-kelompok kepentingan telah terorganisasi, memiliki agenda yang jelas, dan berusaha menyuarakan/ memperjuangkan kepentingan mereka. Jika masyarakat aktif dalam kelompok-kelompok seperti itu, akan timbul rasa saling percaya, yang merupakan dasar toleransi demokrasi.

Kewarganegaraan. Istilah ini mengandung pengertian hukum dan makna yang bisa diterapkan ke dalam partisipasi. Sebagai isu hukum, kewarganegaraan mengacu pada berhak atau tidaknya seseorang atas keanggotaan di dalam sebuah komunitas politik beserta semua hak dan kewajiban yang menyertainya (kewarganegaraan sebagai status hukum). Makna yang lain adalah keterlibatan aktif dan ketaatan pada kewajiban seorang warga, atau semangat dalam memberikan kontribusi bagi kehidupan masyarakat.

Komisi perdamaian. Badan-badan di tingkat lokal, seperti komite-komite atau perwakilan rukun kampung, yang berusaha meleraikan atau meredakan pertikaian antarberbagai kelompok masyarakat. Komisi perdamaian sering digunakan di dalam situasi pasca-perang atau pada kasus-kasus kekerasan etnik yang berlarut-larut.

Konsensus. Sebuah pengambilan keputusan yang mengupayakan agar semua orang dapat menyepakatinya dan puas dengan hasil-hasilnya.

Masyarakat. Masyarakat atau komunitas mengandung arti “merasa” berada di suatu lokasi atau tempat, dan hubungan yang mengikat sekelompok orang. Konsep itu penting artinya bagi identitas manusia dan tumbuhnya rasa memiliki atau menjadi bagian dari sebuah kelompok. Istilah masyarakat atau komunitas juga mengacu pada sekelompok orang yang menganggap diri mereka sebagai sebuah komunitas.

Masyarakat madani. Masyarakat madani (*civil society*) adalah wahana berserikat bagi orang-orang yang bergabung untuk membentuk kelompok-kelompok masyarakat, dan mendefinisikan nilai-nilai, tujuan-tujuan, dan solusi bagi berbagai isu sosial mereka.

Megacity. Kota dengan penduduk lebih dari 10 juta jiwa.

Otonomi. Otonomi mengandung prinsip bahwa masyarakat pantas mendapat hak untuk mengambil keputusan dalam berbagai isu yang langsung menyangkut kehidupan mereka. Otonomi sering diberikan sebagai wahana bagi kelompok minoritas untuk mengekspresikan kebudayaan mereka, menyelenggarakan pendidikan, dan menggunakan bahasa etnis.

Organisasi berbasis masyarakat. Berbagai asosiasi atau paguyuban tingkat lokal, atau rukun kampung, yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada

masyarakat. Organisasi-organisasi mandiri (*self-help organisations*) masuk ke dalam kategori ini.

Partisipasi tradisional. Masyarakat melakukan partisipasi tradisional dengan cara mencalonkan diri untuk suatu jabatan publik, memberikan suara bagi kandidat pilihan, atau terlibat aktif dalam berbagai isu yang akan diputuskan di kotak-kotak suara.

Partisipasi yang ditingkatkan. Bentuk partisipasi ini terlihat pada berbagai diskusi, dialog, dan upaya penyelesaian masalah (*problem-solving*) di dalam proses evaluasi atau sosialisasi kebijakan baik yang formal maupun informal.

Pelimpahan wewenang. Melimpahkan wewenang atau kekuasaan ke tingkat pemerintahan yang terendah. Kekuasaan yang dilimpahkan (*devolved powers*) itu biasanya lebih sulit diganggu gugat, dibandingkan dengan kekuasaan yang didelegasikan (*delegated powers*).

Pengambilan kebijakan kolaboratif. Berkumpul dan mengambil keputusan bagi suatu isu secara berkelompok, untuk mencari solusi bersama. Proses kolaboratif ini biasanya melibatkan kelompok-kelompok kepentingan yang besar di meja perundingan, yang didasari oleh rasa saling percaya untuk dapat mencapai solusi yang memuaskan semua pihak.

Peraturan pengambilan keputusan. Aturan main yang menentukan besar-kecilnya tingkat kesepakatan yang diperlukan untuk menetapkan suatu kesepakatan yang bersifat mengikat seluruh masyarakat.

Perwakilan proporsional. Proporsi suara yang dimenangkan dalam sebuah pemilu secara langsung direfleksikan ke dalam jumlah kursi di dewan atau parlemen.

Pluralitas. Calon yang memperoleh suara terbanyak (belum tentu suara mayoritas) akan memperoleh kursi.

Referendum. Sebuah metode pemungutan suara yang meminta pemilih mendukung atau menolak suatu proposal. Ada berbagai peraturan yang menyangkut sah atau tidaknya perolehan suara referendum, namun biasanya perolehan suara lebih dari 50 persen sudah cukup menentukan hasilnya.

Stakeholder. Orang-orang yang kepentingannya langsung dipengaruhi oleh isu yang tengah beredar atau sedang ditangani. Sulit diketahui dengan pasti apakah semua *stakeholder* sudah duduk di meja perundingan. Lebih sulit lagi diketahui apakah orang-orang yang duduk di meja perundingan itu benar-benar *stakeholder* yang sah.

Subsidiaritas. Prinsip yang berbunyi bahwa keputusan publik harus diambil pada tingkat yang paling dekat dengan rakyat, sejauh itu dapat dilakukan dan tidak memerlukan koordinasi nasional atau regional. Dalam pelaksanaannya, ini berarti bahwa masyarakat lokal diberdayakan untuk mengambil keputusan di seputar isu-isu seperti masalah pendidikan, bahasa, pembangunan ekonomi dan manajemen lingkungan yang konsisten dengan prinsip-prinsip nasional atau regional.

Transparansi. Kemampuan (masyarakat) untuk melihat apa yang terjadi di dalam pemerintahan dan mengetahui bahwa semua proses pengambilan keputusan dan hasil-hasilnya dibuat secara jujur, tidak menyalahi hukum, dan bebas dari pengaruh-pengaruh kotor.

Turnout. Jumlah pemilih yang datang dan memberikan suara dalam pemilu, dibandingkan dengan jumlah total pemilih yang sah. *Turnout* biasanya rendah pada pemilu-pemilu lokal.

Urbanisasi. Pergerakan orang dari pedesaan ke kota, yang disertai oleh perubahan pada pola pekerjaan, konsumsi, partisipasi ekonomi mereka, serta perubahan pada mosaik sosial yang terjadi di kota tujuan mereka.

Tentang Para Penyumbang

Julie Ballington

bergabung dengan International IDEA sebagai Assistant Programme Officer pada tahun 2000 yang menangani program-program gender dan remaja. Sebelumnya dia bekerja di Electoral Institute of Southern Africa yang bermarkas di Johannesburg. Minat penelitiannya meliputi kebijakan yang menyangkut remaja dan gender, dan dia telah banyak menghasilkan karya tulis tentang hal ini yang mengambil konteks Afrika Selatan. Dia mendapatkan gelar M.A. di bidang politik dari University of Witwatersrand, di mana sekarang dia sedang menyelesaikan program doktornya.

Scott A. Bollens

adalah professor di bidang perencanaan perkotaan dan pedesaan di University of California-Irvine (AS). Dia telah menulis beberapa buku, termasuk buku *Urban Peace-Building in Divided Societies: Belfast and Johannesburg* (Boulder: Westview Press, 1998) dan *On Narrow Ground: Urban Policy and Conflict in Jerusalem and Belfast* (Ithaca: State University of New York Press, 2000).

Pran Chopra

adalah profesor tamu di Centre for Policy Research di New Delhi, India. Minat penelitiannya adalah masalah-masalah proses politik di India, dan khusus untuk bidang ini dia telah menulis banyak buku dan memberikan kontribusi beberapa bab kepada penulis lain. Dia semula bekerja sebagai Kepala Editor untuk harian *The Statesman* di Calcutta dan New Delhi, Direktur Redaksi bagi Press Foundation of Asia, Ketua Editor Berita di All India Radio, dan koresponden perang di Asia Selatan dan Timur.

Julia Demichelis

adalah seorang ahli planologi perkotaan yang memfokuskan pekerjaannya pada isu-isu sosial yang melibatkan kekerasan massal dan menimbulkan gangguan terhadap struktur-struktur komunikasi dan pengambilan keputusan di seluruh dunia. Dia pernah bekerjasama dengan para pemuka masyarakat dan pejabat pemerintah di Albania, Cote d'Ivoire, Serbia dan Sierra Leone, untuk memfasilitasi program pemulihan perdamaian nasional di pusat-pusat penampungan pengungsi dan program-program pelucutan senjata, dan pemulihan pemerintahan kotapraja pasca-konflik. Demichelis menerima hadiah Sargent Shriver Award pada tahun 1999 untuk kategori Pelayanan Kemanusiaan dan memperoleh gelar M.A. di bidang perencanaan perkotaan dari University of Oregon.

Carlos E. Juarez

adalah profesor di bidang ilmu politik dan koordinator akademis bidang studi internasional di Hawaii Pacific University, tempat dia memberikan perkuliahan di bidang politik komparatif dan politik internasional, hubungan moneter internasional, dan kajian-kajian perdamaian. Sebagai spesialis ekonomi politik komparatif untuk negara-negara berkembang, dia menerima gelar Ph.D dari University of California-Los Angeles. Profesor Juarez pernah menjadi peneliti tamu di Center for US-Mexican Relations di University of California-San Diego.

Arno Loessner

adalah direktur, IULA Office for Research and Training, Institute for Public Administration, School of Urban Affairs and Public Policy, University of Delaware (AS). Dia adalah penasehat bagi pemerintah negara bagian dan lokal di AS untuk urusan manajemen publik.

Michael Lund

seorang analis independen untuk masalah-masalah hubungan internasional yang berkantor di Washington DC. Dia juga seorang spesialis penyelesaian konflik, terutama untuk masalah sistem penyelesaian sengketa, mediasi dan diplomasi preventif. Lund juga mantan staf senior di U.S. Institute for Peace, dan memegang gelar Ph.D. di bidang ilmu politik dari University of Chicago. Salah satu buku karangannya adalah *Preventing Violent Conflict: Strategies for Preventive Diplomacy* (U.S. Institute of Peace, 1996).

Demetrios G. Papademetriou

adalah salah satu direktur program kebijakan migrasi internasional di Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. Dia mengkhususkan perhatiannya pada masalah-masalah imigrasi dan pengungsi, kebijakan imigrasi di negara-negara Eropa, serta aktif di berbagai lembaga yang menangani masalah migrasi. Dia salah seorang pendiri Metropolis, sebuah forum riset internasional tentang masalah migrasi dan perkotaan. Papademetriou juga mantan staf OSCE dan Departemen Tenaga Kerja Amerika Serikat. Buku terbarunya berjudul *Reinventing Japan: Immigration's Role in Shaping Japan's Future* (bekerjasama dengan Kelly Hamilton) diterbitkan oleh Carnegie Endowment for International Peace (2000).

Minxin Pei

adalah seorang Senior Associate di Carnegie Endowment for International Peace di Washington, DC. Risetnya meliputi berbagai subyek: politik Cina, reformasi ekonomi, politik Asia Timur, hubungan AS dengan negara-negara Asia Timur, dan demokratisasi di negara-negara berkembang. Dia pernah bekerja sebagai profesor ilmu politik di Princeton University, dan memperoleh gelar Ph.D. dalam ilmu politik dari Harvard University.

Timothy D. Sisk

adalah profesor di program pasca sarjana studi internasional dan program penyelesaian konflik di University of Denver (AS). Kegiatan risetnya difokuskan pada soal hubungan antara demokrasi dan perdamaian di dalam masyarakat yang terpecah belah. Dia pernah menjadi staf program dan ketua peneliti untuk U.S. Institute of Peace, dan menjadi seorang analis hubungan internasional dan politik luar negeri Amerika Serikat selama 15 tahun. Dia menulis empat buku dan beberapa artikel, termasuk diantaranya *Democratization in South Africa* (Princeton, 1995) dan *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts* (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1995).

John Stewart

adalah profesor dalam bidang pemerintahan lokal di Institute of Local Government Studies, School of Public Policy di University of Birmingham (Inggris). Dia diangkat sebagai pejabat institut tersebut pada tahun 1996 untuk menjalankan kursus manajemen bagi pejabat-pejabat pemerintah, kemudian diangkat menjadi direktur pada tahun 1976 hingga 1990. Mulai tahun 1990 hingga 1992 dia menjadi kepala School of Public Policy yang membawahi institut ini dan beberapa jurusan lain yang menangani sektor publik baik di dalam maupun di luar negeri.

Gerry Stoker

adalah komisaris New Local Government Network (Inggris). Dia pernah menjadi profesor ilmu politik di University of Strathclyde dari tahun 1991 sampai 2000, sampai ditunjuk menjadi profesor ilmu politik di University of Manchester. Stoker pernah menjadi penasehat sejumlah pejabat lokal, badan-badan pemerintah lokal, dan bahkan pemerintah nasional untuk isu-isu yang menyangkut pemerintah lokal. Bidang spesialisasinya adalah pembaruan demokrasi,

- partisipasi publik, pemerintah lokal komparatif, dan pemerintahan lokal.
- David Storey** adalah pakar pengelolaan konflik berkebangsaan Afrika Selatan, yang berpengalaman dalam merancang sistem-sistem penyelesaian perselisihan dan mediasi konflik yang berkaitan dengan kekerasan politik, penyediaan jasa di tingkat lokal, transportasi, tanah, reformasi kepolisian dan isu perburuhan. Sekarang ini ia menjabat sebagai Direktur Eksekutif Resolve Group, sebuah perusahaan konsultan di Johannesburg, yang memberikan saran-saran mengenai restrukturisasi untuk beberapa kota di Afrika Selatan.
- Proserpina Domingo Tapales** adalah Profesor Ilmu Administrasi Publik di University of Philippines dan direktor Local Government Center, National College of Public Administration and Governance. Dia menerima gelar B.A. dan M.P.A. dari University of the Philippines, dan gelar Ph.D. dari Northern Illinois University.
- John Thompson** adalah komisaris dari John Thompson & Partners, sebuah perusahaan yang menyediakan jasa perencanaan tata kota, desainer perkotaan an arsitek. Dia telah merintis berbagai teknik perencanaan kolaboratif yang berbasis masyarakat dan melibatkan berbagai disiplin ilmu. Sebagai seorang bendahara The Prince of Wales' Institute of Architecture dan anggota Urban Villages Forum, dia banyak sekali terlibat dalam berbagai proyek di 50 kota besar dan kecil di Inggris dan Eropa, termasuk Belfast, Berlin, Turin, Moscow, Prague dan Beirut.
- Dominique Woolridge** adalah seorang peneliti di Isandla Institute dan dosen lepas di Graduate School for Public & Development Management (University of Witwatersrand, Afrika Selatan).

