

LAPORAN EKPD: SOSIAL-POLITIK

A. KERANGKA PIKIR

Sejak krisis melanda negeri ini yang membawa pada lengsernya Soeharto, para pengamat ekonomi meyakini bahwa perekonomian nasional ditandai oleh makin menguatnya gejala subsistensi aktivitas ekonomi nasional, proporsi pasar domestik mendominasi dan proporsi barang-barang konsumsi dan sumberdaya alam mengalami peningkatan di bandingkan sektor lainnya. Pembenahan politik di sana-sini dengan faktor lingkungan dan eksternalnya yang berpengaruh belum berarti apa-apa terhadap perkembangan ekonomi kita bahkan sampai saat ini.

Di saat itu pula kehidupan organisasi administrasi negara RI mengalami perubahan pola dan tekanan, semula sentralisir menjadi desentralisir. Akibatnya agenda pembangunan regional yang semula banyak dibicarakan dan ditentukan di Jakarta kini bergeser lebih banyak ditentukan di Daerah. Kota Jakarta pun mengalami imbas, dahulu sangat jelas intervensi Pusat yang ada di tempatnya, kini sedikit berjarak karena otonomi lokal diberi tempat yang luas.

Membahas perubahan baik yang kita sadari maupun tidak di berbagai Daerah di negeri kita ada satu aksioma yang tidak diragukan lagi kebenarannya bahwa hal itu sangat tergantung dari elite lokal kita. Para elite lokal sangat menentukan. Elite ini bisa berada dalam lembaga formal birokrasi maupun tokoh masyarakat yang berpengaruh, dan tampaknya dapat berupa tokoh dalam satu tatanan tradisonal semacam ketua adat, kepala suku, atau bisa saja tokoh kegamaan, dan para cendikia. Dalam kondisi demikian terdapat hubungan yang dapat dirasakan antara berbagai lembaga di Daerah yang mampu memberi corak pembangunan daerah. Pertanyaannya siapa yang lebih dominan?

Tentu pertanyaan ini sebenarnya sudah dibaca oleh para ahli sejak lama, dan jawabannya berubah-ubah: pada kurun waktu yang lampau lembaga asli

(*indigenous*) adalah dominan¹; gelombang berikutnya sangat memberi tempat yang leluasa pada lembaga formal-rasional modern², kemudian belakangan era post-modern dalam tataran wacana diinginkan adanya keadilan dan pemerataan dalam proses menentukan corak pembangunan di antara berbagai lembaga kemasyarakatan tersebut –di tingkat lokal. Shah (1997) sudah merasakan adanya kondisi demikian walaupun meyakini bahwa mau tidak mau negara-negara berkembang harus maju terus ke depan dalam era globalisasi dan membawa pada keadaan penyesuaian-penyesuaian di berbagai bidang kehidupan.

Di sana *entry point* strategisnya adalah aktor. Aktor-aktor yang ada dapat memasuki arena kelembagaan yang ada walaupun ada saja yang hidup terisolasi antara lembaga yang satu dengan lainnya. Apakah aktor-aktor tersebut mampu menyesuaikan dirinya sehingga kapasitas kelembagaannya pun ikut melakukan penyesuaian?

Lawang (2003) membahas problema tersebut dengan menggambarkan kaitan anatar faktor fisik daerah-faktor sosial-budaya dan faktor administrasi pemerintahan. Dimensi administrasi dalam tulisan Lawang (2003) tersebut adalah gambaran kelembagaan rasional-formal-legal modern, sedangkan faktor sosial-budaya, dapat saja mengakomodasi kelembagaan asli (*indigenous*) tadi. Ketiganya dalam pandangan Lawang (2003) berinteraksi, kait-mengkait, dan saling-pengaruh –khususnya dalam pembangunan Desa.

Mensiasati pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999, terdapat kerancuan yang mendasar dalam pengembangan kapasitas di Daerah oleh kebanyakan para ahli. Penulis temui dari Riset yang dilakukan GTZ-sfDM tentang pengembangan kapasitas dalam pelayanan perkotaan yang didasari oleh UU No. 22 Tahun 1999 hanya berfokus kepada lembaga rasional-legal-formal sebagai sasaran³. Padahal

¹Bangunan kelembagaan negara bangsa masih berorientasi kepada masing-masing tempatnya dan bahkan masih banyak negara maju menggunakan sistem tradisional.

²Cheema (1983) dkk termasuk di sini disamping para teoritis pembangunan (*developmental*).

³Ada tiga belas prinsip yang ditangkap oleh GTZsfDM dari UU No. 22 Tahun 1999 dalam pelayanan perkotaan, dan membutuhkan peningkatan kapasitas bagi lembaga-lembaga seperti DPRD, KDH, DINAS, lembaga yang ada di daerah, Lembaga Pemerintah Pusat, dan LSM/NGO.

di tingkat lokal bahkan di perkotaan Indonesia problem riil yang terjadi bukan saja pada kelembagaan tersebut melainkan kelembagaan asli ikut terkait. Persoalannya adalah bagaimana menempatkannya? Konotasi akhirnya adalah bahwa lembaga-lembaga asli walaupun aktor-aktornya telah berpindah-pindah dan menjelma atau berperan ganda di dalam lembaga yang baru, menjadi sekedar objek. Kondisi ini membawa kepada sulitnya menilai kinerja akhir dari lembaga baru. Banyak kasus di negara kita yang dapat kita simpulkan dengan mudah bahwa lembaga baru di tingkat lokal hanya sekedar sebagai tempat mampir berbagai para aktor.

Memang mereka hidup di sana dan sangat menggantungkan hidupnya di sana tetapi misalnya akuntabilitas, responsibilitas, norma-norma dan standar etikanya tidak di sana, melainkan di lembaga asli (indigenous)-nya. Dalam pandangan penulis, proses penyesuaian pada tataran seperti ini adalah reformasi dalam pandangan politik.

Smallwood (1972) menuliskan bahwa reformasi perkotaan di Amerika didorong oleh empat hal (1) power drivers; (2) professional concerns; (3) fears: real and imaginary, dan; (4) Ideological rationalizations. *Power drivers*, digambarkan oleh adanya kekuatan-kekuatan politik yang terjadi di tingkat lokal. Kekuatan riil yang terjadi bukan saja direpresentasikan oleh partai politik, lembaga birokrasi, atau pejabat-pejabat dalam jajaran pemerintah daerah melainkan juga meluas pada tokoh-tokoh masyarakat dan para cendikia yang berpengaruh.

Menurut penulis sangat mungkin di sana terjadi kontak antara lembaga *indigenous* dan lembaga 'jadi-jadian' –imitasi dalam sebutan Heady (1997)-- di dalam kasus negara-negara berkembang. Dalam pikiran postmodern, kedudukannya adalah sama (*equal*) sehingga sama-sama menentukan. Kemudian di sini ada prasyarat yang harus diperhatikan adalah: (1) kesiapan semua aktor untuk berlaku adil bagi setiap pemain dalam menentukan 'policy' daerah; (2) pengetahuan yang cukup bagi semua pihak; (3) keterbukaan bagi semua pihak; dan; (4) orientasi kepada perbaikan dan masa depan daerah bukan pada diri sendiri atau kepentingannya masing-masing.

Kondisi menunjukan lembaga-lembaga ‘jadi-jadian’ sudah melangkah terlalu jauh dibandingkan kelompok lain. Sehingga perubahan paradigma dalam menempatkan ‘keadilan’ akses bagi semua pihak agak berat di sini, sedangkan pada lembaga-lembaga yang tertinggal adalah apakah mampu mengikuti arus jaman dan apakah mau meningkatkan kapasitas kelembagaanya.

Kelompok *indigenous* ini ditandai oleh (1) subsisten; (2) sangat tergantung pada pemimpin kharismatik; (3) lamban; (4) mengandalkan teknologi yang sederhana (*analog*); dan (5) adanya nilai-nilai yang dogmatis. Selain itu, pengelompokan pun dapat diidentifikasi melalui kaca mata seperti yang ditulis Lawang (2003): lembaga asli yang tidak terkait dengan teritori, ada pula yang terkait. Etnik atau suku bangsa adalah lembaga yang terkait dengan teritori walaupun aktornya bisa telah berpindah-pindah dan meluas ke mana-mana, sedangkan ras, organisasi sosial keagamaan tidak terkait dengan teritori walaupun kadangkala dominasi kelompok ini dikaitkan pula dengan teritori.

Shah (1997) membedakan antara tiga fakta lingkungan kelembagaan sektor publik antara (1) masyarakat primitive, (2) masyarakat berkembang dan (3) masyarakat industri sebagai berikut:

	Primitive Society	Developing Country	Industrial Country
Goals	Clear and realistic	Vague and grandiose	Clear and realistic
Authorizing environment	Strong	Weak	Strong
Operational capacity	Consistent and functional	Dysfunctional	Consistent and functional
Evaluation Capacity	Strong	Weak or extant	Strong
Public sector orientation	Output	Input control, command, and control	Input and output monitoring
Public sector decision making	Decentralized	Centralized	Decentralized
Private sector environment	Informality and trust	Semi-informality but lack of trust and disregard for rule of law	Formal and legal
Evaluation culture	Snakes and ladders	‘Gotcha’	Learning and improving

Sumber: Shah (1997) “Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization” World Bank Report

Sentuhan para aktor dalam arena politik yang disebut oleh Smallwood sebagai *power drivers* ini menjadi efisien dan efektif jika ada perhatian dalam hal profesionalisme. Syaratnya berbagai pihak memahami kaidah atau nilai-nilai profesionalisme ini. Tentu hal ini bukan pekerjaan yang ringan di negara-negara berkembang. Dibutuhkan syarat-syarat yang memadai: (1) kesadaran masyarakat dan berbagai pihak; (2) siapnya dunia pendidikan yang ada dengan orientasi pada kondisi-kondisi lokal dan masa depan; (3) kompensasi-kompensasi adanya perubahan orientasi.

Gambaran tersebut dengan demikian mengajak kepada semua pihak akan imajinasi masa depan dan ketakutan perubahan yang harus ditanggapi dengan baik. Semakin pula reformasi terjadi dengan mudah di tingkat lokal jika ada rasionalitas ideologis.

Di negara kita melalui UU No. 32 Tahun 2004, *'interplay'* politik lokal adalah kunci untuk memenuhi realisasi amanat UU tersebut. Pembangunan Daerah banyak ditentukan di tingkat lokal kini, sehingga apakah situasi kelembagaan lokal sudah berdaya? Jangan berkesan setelah sentralisasi, Pemerintah 'cuci tangan' jika tidak terjadi hal-hal yang tidak sesuai.

Jika sekedar memahami amanat UU yang operasionalisasinya sangat berorientasi pada lembaga-lembaga 'jadi-jadian' di tingkat lokal, *institutional* dan *capacity' building* tidak optimal berjalan, sehingga dapat saja bersifat subsisten apa yang disebut pembangunan daerah kita. Jika ini merupakan momen mencari bentuk mungkin berada di persimpangan jalan.

Subsistensi menjadikan akuntabilitas, responsibilitas, dan standar etika tidak ditegakkan secara konsisten dan betul. Ini dampak yang paling dahsyat dalam pandangan penulis, sehingga kalau ada pembangunan daerah yang tampak berhasil, sesungguhnya bukan prestasi 100% dari Pemerintah Daerah melainkan di balik pemerintah tersebut pasti ada kelembagaan lain yang berperan. Sebaliknya pun yang gagal, kondisinya 100% bukan kesalahan Pemerintah Daerah.

Tentu ini memerlukan uluran tangan semua pihak dengan total sehingga perlu ada 'personal mastery' di tingkat lokal yang terbangun, yang pasti Drucker (1999) saja sudah mengatakan bahwa kunci utama segala perubahan adalah pikiran kita yang sistematis melihat dan menganalisis, memahami dan merenungi proses-proses kelembagaan. Bahkan dikatakannya bahwa teknologi, produk, output sebenarnya bukan fokus atau inti dari semua perubahan, melainkan sikap dan orientasi kita memahami kelembagaan yang ada. Wallahu 'alam bishawab.

B. PEMBANGUNAN JAKARTA

Disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang lalu berimplikasi perlunya perubahan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pemerintah DKI. Undang-undang No. 32 tahun 2004 mengamanatkan adanya perubahan tersebut melalui pasal 227. Pemerintah terutama Pemerintah DKI sendiri kini telah mengusung perubahan tersebut dengan mengintrodusir konsep megapolitan dalam *draft* UU pengganti tersebut. Disamping konsep megapolitan, *draft* tersebut juga menawarkan konsepsi birokrasi Pemerintah DKI yang lain dari daerah otonom lainnya sebagai ejawantah kekhususannya.

B.1. Kebutuhan Kekhususan dan Makna Kekhususan

Sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah sampai dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang melahirkan berbagai UU yang mengatur Pemerintah DKI makna kekhususan ditengarahi dengan dibuatnya otonomi tunggal pada jenjang Provinsi karena DKI sederajat dengan Provinsi. Oleh karena itu tidak ada otonomi pada *layer* di bawahnya. Akhirnya status sebagai Ibukota Negara juga sebagai ciri kekhususan dari Pemerintahan DKI Jakarta.

Sebagaimana dinyatakan dalam UUD, Ibukota Negara RI ditetapkan di Jakarta. Oleh karena itu, penempatan sebagai Ibukota adalah kehendak bangsa Indonesia yang tidak mempengaruhi persoalan mekanisme pemerintah daerah

yang ditetapkan sebagai Ibukota. Terlebih dalam Negara kesatuan, dimanapun bangsa Indonesia menginginkan kedudukan Ibukota Negara selama dalam yurisdiksi Negara tidak menjadi persoalan yang membawa adanya perubahan kelembagaan pemerintah daerah dari adanya kedudukan tersebut. Oleh karena itu, perlu diperdebatkan status Ibukota sebagai alasan bagi kekhususannya yang diatur dalam UU mengenai Pemerintah DKI Jakarta.

Status khusus ini sendiri diberikan sejak berlakunya UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang No. 18 tahun 1965 tersebut, pasal 2 ayat (2) menyebutkan: "Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta dimaksud dalam Undang-undang No. 10 Tahun 1964, sebagai Kotaraya tersebut pada ayat (1) pasal ini, baik bagi perubahan dan penyempurnaan batas-batas wilayahnya maupun mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya daerah-daerah tingkat lain ataupun pemerintahan dalam bentuk lain yang sedapat mungkin akan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-undang."

Menurut Bhenyamin Hoessein (2002), kalimat dalam pasal 2 di atas, menimbulkan polemik mengenai makna kata-kata "daerah-daerah tingkat lain" dan kata-kata 'pemerintahan dalam bentuk lain'. Pada tuntutan akan makna 'kekhususan' kemudian muncul sehingga kedua kata-kata tersebut seolah-olah menjelma menjadi kekhususan atau dimaknai dengan kekhususan. Dalam UU pemerintahan daerah sebelumnya tidak mengatur kekhususan tadi. Dalam UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah, disebutkan dalam pasal 73 ayat (3) sebagai berikut: "Kotapraja Jakarta Raya yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 1956 tidak perlu dibentuk lagi sebagai Kotapraja menurut ketentuan dalam *pasal 3 Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah 1956*, akan tetapi daerah tersebut, sejak mulai berlakunya undang-undang ini, menjadi kotapraja Jakarta Raya termaksud dalam pasal 2 undang-undang ini."

Namun kemudian ditetapkan UU No. 10 tahun 1964 mengenai Kota Raya Jakarta. Oleh Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah, Undang-undang tersebut diubah kembali seterusnya hingga kini setiap pergantian UU pemerintahan daerah selalu diikuti perubahan UU tentang DKI Jakarta yang selalu diberi tambahan nomenklatur 'khusus'.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah mengatur Ibukota Jakarta dalam pasal 6 yang menyebutkan: "Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya susunan pemerintahan dalam bentuk lain yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini, yang pengaturannya ditetapkan dnegan Undang-undang."

Bhenyamin Hoessein (2002) menyatakan bahwa kata-kata bentuk lain kembali muncul yang menimbulkan polemik cukup panjang memaknai kata-kata "pemerintahan dalam bentuk lain", dengan adanya Undang-undang tersebut yang secara detail merinci perbedaan instrumen dekosentrasi dan desentralisasi, penyusun UU tentang DKI kemudian menerjemahkan kata-kata tersebut dengan mencabut otonomi di level Kotamadya di dalamnya atau menciptakan otonomi tunggal di dalam DKI Jakarta.

Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, menyebutkan rasional yang lain perlunya terdapat UU mengenai DKI dengan menyebutkan dalam pasal 117 sebagai berikut: "Ibukota Negara Republik Indonesia, Jakarta, karena kedudukannya diatur tersendiri dengan Undang-undang." Undang-undang ini lah yang menghasilkan UU No. 34 tahun 2000 tentang Pemerintah DKI Jakarta yang kini sedang diperbaharui kembali menyusul diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Oleh karena daerah otonom DKI Jakarta sebelum UU tersebut lahir adalah daerah otonom yang dibentuk sejak jaman Hindia Belanda yang telah mengalami beberapa kali *amalgamsi*, maka seyogyanya makna kekhususan bukanlah karena Ibukota melainkan karena perkembangan kawasan perkotaan itu sendiri.

Dengan demikian penempatan sebagai Ibukota Negara jika akan diatur lebih lanjut bukan ditempatkan dalam UU mengenai Pemerintah DKI Jakarta melainkan dalam UU tersendiri.

B.2. Status Khusus yang Ideal: Melekat Bersama Megapolitan

Jakarta sebagai Kota besar yang sangat berkembang cepat, berjumlah penduduk sangat besar, dengan permasalahan yang kompleks tidak mungkin dikendalikan oleh sistem pemerintahan daerah yang sama dengan daerah otonom di tempat lain. Pemerintah melihat konsepsi Megapolitan sebagai suatu solusi yang ditawarkan selain merancang birokrasi lokal yang khas bagi DKI Jakarta. Sesungguhnya merancang birokrasi lokal seperti apa pun jika arah pengembangan kelembagaan perkotaan tersebut jelas akan dapat menyesuaikan dengan sendirinya. Konsep megapolitan sendiri sempat diperdebatkan karena dalam wacana akademik yang dikenal adalah 'megalopolis' bukan 'megapolitan' sebagai kawasan perkotaan yang sudah di atas 'metropolitan'.

Megapolitan yang dimaksud Pemerintah dari *draft* UU usulannya adalah konsepsi pengelolaan penataan ruang yang mencakup wilayah Jakarta ditambah Depok, tangerang, Bekasi, Bogor dan Cianjur yang dikenal sebagai Jabodetabekjur. Badan pengelolanya dikepalai oleh pejabat tersendiri dengan sumberdaya tersendiri.

Dari sini wakil rakyat kita tidak cukup arif merespon usulan tersebut jika jika kemudian disetujui begitu saja dalam mengatasi persoalan bangsa Indonesia pada konteks pengembangan kawasan perkotaan. Kota-kota di Indonesia tidak hanya Jakarta semata yang berkembang pesat dan perlu penanganan khusus. Hampir semua Kota di Indonesia menyumbang percepatan pertumbuhan ekonomi yang cukup signifikan. Jakarta memang menjadi barometer utama. Tetapi ada lima kota lain yang juga potensial berkembang pesat seperti Jakarta. Jika dikembangkan secara adil paling tidak akan mengurangi juga beban Jakarta dan terutama dapat menyebarkan kue pembangunan secara lebih merata sebab kaitan fungsional

kawasan perkotaan di tempat lain pun sama-sama intensif seperti apa yang terjadi di Jakarta dan wilayah sekitarnya.

Pembenahan pemerintah DKI hanya dengan mengacu pasal 227 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menjadi indikasi kurang luasnya horizon Pemerintah dan wakil rakyat kita. Sesungguhnya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang hampir sama dengan UU sebelumnya telah mengatur kawasan perkotaan meskipun hanya dengan satu pasal. Di satu sisi pada tingkat empirik pemerintah bagi kawasan perkotaan sangat beragam dan memiliki kontribusi besar, namun di sisi lain pada level normatif tidak diakomodasi persoalan yang kompleks tersebut lebih besar. Jika pemerintah Desa dapat diatur lebih banyak bahkan akan diatur tersendiri dengan UU yang terpisah bersamaan dengan pisahnya pengaturan mengenai Pilkada, mengapa pengaturan mengenai kawasan perkotaan juga tidak terpisah?

Konsepsi 'megapolitan' sejalan dengan pengaturan kawasan perkotaan yang variatif dan berjenjang. Kawasan perkotaan dapat dikenali dari berbagai sifat dan karakternya yang membentuk satu jalinan fungsional perkotaan. Dengan demikian, megapolitan semestinya bukan saja ditujukan bagi Jakarta semata tetapi dapat pula diberikan kepada Kota-kota lain yang memenuhi persyaratan sebagai megapolitan.

B.2. Perlunya Pembentukan Sistematis

Membaca kebutuhan mendesak bagi pengelolaan Kota Jakarta yang kondusif tidak harus melupakan kepentingan kota-kota lain di Indonesia. Jika Ibukota negara lain atau Kota-kota Besar di negara lain dapat diberi status 'megalopolis' atau 'metropolis' bukan bangsa tersebut tidak memiliki sistem kelembagaan pemerintahan kawasan perkotaan. Mereka telah merancang bersama dengan sistem pemerintahan daerahnya secara baik.

Status yang dibutuhkan Jakarta dengan kekhasannya melalui 'megapolitan' ini jangan hanya menyelesaikan sesaat persoalan Jakarta. Tetapi dalam

jangkauan yang panjang pun masih diharapkan mampu mengatasi persoalan yang akan muncul. Visi seperti ini tidak mungkin diwujudkan tanpa pembenahan kota-kota lain di Indonesia. Bukan tidak mungkin jika kehebatan Jakarta dengan Megapolitan nanti, akan lebih banyak mengundang pendatang lagi dari berbagai penjuru daerah di Indonesia. Persoalan sosial-ekonomi pun akan muncul lebih dahsyat kembali.

Untuk itu, kelembagaan perkotaan secara makro harus dibenahi terlebih dahulu, baru Jakarta pun akan mendapatkan megapolitan secara elegan. Terdapat dasar filosofis bagi pembelajaran bangsa Indonesia yakni bahwa perubahan kelembagaan tidak hanya dipicu oleh kebutuhan sesaat melainkan didasari juga oleh pikiran logis visioner. Akan seperti apa Kota-kota di Indonesia ke depan jika tanpa pengaturan yang lebih baik.

C. REFORMASI PEMDA DKI

Tahun ini pada 22 Juni lalu, Kota Jakarta genap berusia 481 Tahun. Usia yang sudah terbilang tua. Sebagai Kota kelahirannya dapat dikatakan ikut menandai peradaban Asia. Di kota ini menurut sejarahnya, telah silih berganti pemerintahan. Cara pandang mengurai pergantian pemerintahan yang memiliki andil merubah wajah kota ini pun dapat bergradasi dari sekala lokal, regional hingga nasional. Pada perspektif skala nasional, kota ini tumbuh sejak masa kerajaan, masa kolonialisme, sampai kemerdekaan; sedangkan perspektif skala regional pernah menjadi bagian dari Jawa Barat sejak masa kolonialisme, pernah menjadi suatu kelompok pemerintahan lokal tersendiri berbentuk residensi, dan akhirnya pernah pemerintahan regional tersendiri berbentuk Provinsi. Dalam perspektif skala lokal hanya terjadi pada masa Hindia Belanda sebagai Kota yang masih baru tumbuh.

Harus diakui bahwa pemerintahan yang berbeda-beda tersebut hanya merupakan satu alat berupa proses agar warga yang tinggal dapat hidup sejahtera, nyaman, berkualitas dan bahagia. Kenyataannya sekarang, dari segi *output*, kota ini ditandai oleh makin sulit dan tidak nyamannya tinggal di Jakarta.

C.1. Selamanya *Traditional Bureaucratic*?

Perubahan proses, sistem, dan mekanisme pemerintahan diyakini pakar pemerintahan dan manajemen akan mengubah wajah kota Jakarta. Leach (1997) menyebutkan paling tidak ada 4 strategi pilihan besar dalam merubah (*reform*) proses, sistem, dan mekanisme pemerintahan sebuah Kota: (1) *traditional bureaucratic model*; (2) *market enabler model*; (3) *residual enabler*; dan (4) *community enabler model*.

Strategi pertama ditandai oleh model partisipasi yang mengandalkan penuh lembaga perwakilan, dominan paradigma '*government*' katimbang '*governance*', dan peran sektor publik yang besar. *Leadership* dalam model ini berorientasi '*rule driven*' katimbang '*mission driven*'. Strategi kedua ditandai oleh lembaga perwakilan yang masih dominan, elemen swasta terlibat sangat besar dalam menyediakan pelayanan publik bagi warga. *Leadership* dalam model kedua lebih mengedepankan nilai-nilai komersial dan nilai-nilai pelanggan.

Dalam model ketiga dianut paradigma '*governance*' tetapi lembaga perwakilan masih menjadi sarana utama dalam merepresentasikan aspirasi warganya. Sektor swasta terlibat lebih besar katimbang sektor publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan peran Pemerintah yang masih tergolong kuat sebagai pengatur. *Leadership* dalam model ketiga ini mengedepankan nilai-nilai ekonomis, efisiensi dan komersial. Dalam model yang terakhir, dominasi lembaga perwakilan tidak dijadikan sarana satu-satunya karena dianutnya demokrasi secara langsung. Masyarakat sipil diberi tempat yang luas dalam pemerintahan. Model ini menempatkan swasta, pemerintah, dalam posisi yang berimbang. Nilai-nilai yang dikedepankan adalah keadilan, transparansi, akuntabilitas, dan komunikasi dengan warga.

Dari keempat model, Pemerintah DKI Jakarta tampak cenderung dengan birokrasi tradisional. Konstruksi UU No. 34 tahun 2000 yang sedang di-'*judicial review*' oleh MK menempatkan susunan yang hirarkis, sangat kuat dominasi sektor

publik, dengan lembaga perwakilan yang kokoh sebagai institusi formal pemerintahan daerah.

Hirarki yang panjang ditandai oleh susunan di bawah yang tidak otonom. Makna khusus bagi DKI Jakarta masih diterjemahkan disamping sebagai Ibukota juga dengan otonomi yang tidak bertingkat.

Meskipun terdapat otonomi di level kotamadya, tidak otomatis model birokrasi tradisional mampu ditinggalkan karena masih adanya *leadership* yang kaku terlebih tidak mau mendelegasikan wewenang ke bawah secara radikal. Oleh karena itu, diperlukan trobosan yang lebih dahsyat seperti di Inggris dengan '*neighborhood decentralization*'.

Di satu sisi, susunan otonomi yang tidak bertingkat sebetulnya menurut kacamata konstitusi bertentangan dengan pasal 18 UUD. Di sisi lain, secara empiris, Kota ini ditandai oleh berbagai fungsi yang kian menyatu bahkan Sutiyoso meminta mengembangkan Jabodetabekjur satu koordinasi perencanaan tata ruang dan pembangunan.

C.2. Memilih *Community Enabler* dengan Lembaga Fungsional Berotonom

Jika kota ini ingin lebih banyak merepresentasikan aspirasi warganya semestinya model pemerintahannya harus berupa '*community enabler*'. Dalam model ini harus dikembangkan otonomi bertingkat. Tetapi kekhawatiran bahwa terdapatnya lembaga politik yang berpotensi membuat fragmentasi antar bagian kota dapat digabungkan dengan mengembangkan lembaga fungsional berotonom.

Otonomi di level bawah akan membawa adanya *leadership* yang kuat mengakar bahkan mampu mendelegasikan kewenangan lebih jauh ke bawah agar masyarakat dapat mewarnai lebih banyak program-program pemerintah Kotanya. *Leadership* yang mampu mengembangkan kesetaraan antara sektor swasta, masyarakat, dan sektor publik.

Kota Jakarta yang sudah berkembang dahsyat membentuk megalopolis, harus dijaga integrasi fungsinya dengan cara masing-masing Kota otonom dalam lingkup lebih luas membentuk satu lembaga bersama sesuai fungsi-fungsi yang

terintegrasi secara empiris. Lembaga-lembaga semacam ini di berbagai Kota di dunia sudah menjadi hal yang biasa bahkan Pemerintah yang melakukannya dalam koridor pengembangan kelembagaan pemerintahan Kota secara nasional.

Lembaga ini memiliki susunan organ politik dan administrative-nya sesuai kewenangan yang telah di-'*sharing*' antar Kota-Kota otonom dalam wilayah DKI Jakarta. Lembaga-lembaga otonom dengan cakupan lebih luas tersebut dapat di-koordinasi oleh Provinsi. Dengan demikian, *sharing of power* antara Provinsi dan unit otonom di bawahnya dibuat dengan memperhatikan hal ini. Semoga dengan model pemerintahan seperti ini mampu menjadikan Kota Jakarta yang nyaman, tentram, dan membahagiakan serta mensejahterakan warganya dan akhirnya, semoga penolakan *Judicial Review* oleh MK terhadap UU Pemerintahan Daerah dan UU Pemerintahan DKI Jakarta, dapat direnungi kembali.

D. KINERJA PEMDA DKI JAKARTA

Menyambut PP. No. 6 Tahun 2008 tentang pedoman evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbagai pendapat muncul. Tidak sedikit yang pesimis, bahwa pedoman tersebut dinilai terlambat dan tidak sedikit pula yang apriori, bahwasannya keluarnya PP tersebut tidak akan menyelesaikan persoalan penyelenggaraan otonomi daerah yang terjadi.

Pemerintahan daerah sebagai sub pemerintahan nasional adalah bagian tak terpisahkan dari pemerintahan nasional. Adanya pemerintahan daerah karena adanya pemerintahan nasional sebuah negara. Kerap kali pakar menyebutkan bahwa desentralisasi sebagai asal muasal pemerintahan daerah lahir karena unsur sentralisasi.

Sebuah negara nasion dengan pemerintahan nasional-nya tentu harus menjalankan manajemen pemerintahan dengan cara yang baik kalau ingin tujuan-tujuan negara tercapai secara efektif. Dengan demikian, fungsi-fungsi manajemen pemerintahan harus dijalankannya tidak terkecuali kepada pemerintahan daerah sebagai bagian integral pemerintahan nasional.

Oleh karena itu, evaluasi terhadap pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari evaluasi terhadap pemerintahan nasionalnya. Niscaya akan sulit terjadi satu evaluasi yang sempurna jika tidak dikaitkan dengan pemerintahan nasionalnya.

D.1. Dilema evaluasi

Evaluasi yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah haruslah mencakup berbagai aspek yang melekat di dalamnya. Ali Akbar Khan (1985) mengatakan bahwa pemerintahan daerah mencakup 4 aspek di dalamnya: (1) aspek hukum; (2) aspek politik; (3) aspek administrasi dan manajemen; dan (4) aspek geografi (demografi). Ke-empat hal tersebut tentu harus diukur jika ingin diperoleh satu hasil pengukuran yang obyektif-komprehensif.

Aspek hukum berkaitan dengan kepatuhan warga, tingkat kriminalitas, penegakkan hukum, penegakkan HAM, dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan lain-lain. Aspek politik berupa kinerja kelembagaan politik dan berbagai substansi penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan hubungan antar lembaga politik, demokratisasi di tingkat lokal, akses masyarakat terhadap kebijakan, proses kebijakan publik di tingkat lokal itu sendiri, dan indeks pemerataan.

Aspek manajemen dan administrasi berkaitan dengan program-program pembangunan yang diusung dan diimplementasikan, kekuatan organisasi, kapasitas manajerial, dan kapasitas individu sumberdaya manusia (personil) daerah. Terakhir, aspek geografi dan demografi berkaitan dengan kapasitas pengembangan masyarakat, kemandirian masyarakat, dan kesejahteraan masyarakat.

Ke-empat aspek tersebut memiliki keterkaitan dengan sistem pemerintahan nasional. Dalam disiplin evaluasi dikatakan bahwa pekerjaan evaluasi harus dimulai dengan satu penetapan *standard* (patokan) yang menjadi dasar evaluasi. Tentu dalam evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah pusat-lah yang berkewajiban menetapkan standard tersebut terkait dengan kebijakan

desentralisasi karena dia-lah penyelenggara kebijakan tersebut. Dalam PP tersebut sudah ditetapkan standard-standard yang menjadi 'patokan' evaluasi yang dijelaskan secara mendalam pada penjelasan PP.

Tetapi, PP tersebut terkesan dilematis. Dilematis mengungkap kinerja pemerintahan daerah akan ditemui ketika kita memikirkan siapa yang akan menilai? Peraturan Pemerintah menghendaki adanya alur administrasi yang sistematis dalam evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyangkut segi-segi kelembagaan organisasi negara RI.

Asumsi sebagai sub-pemerintahan nasional menjadi spirit utama dalam PP No. 6 Tahun 2008 tersebut. Dengan demikian, pemerintahan daerah adalah bawahan dari Pemerintah Pusat.

Menurut PP tersebut, evaluasi terhadap pemerintahan daerah dikembangkan apa yang disebut dengan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang terdiri dari Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan daerah (EKPPD), Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD), dan Evaluasi Kinerja Daerah Otonom baru (EKDOB).

Menurut pasal 18, PP No. 6 Tahun 2008, diatur bahwa EKPPD pada tataran pengambil kebijakan daerah meliputi aspek penilaian: (a) ketentraman dan ketertiban umum daerah; (b) keselarasan dan efektivitas hubungan antara pemerintahan daerah dan Pemerintah serta antarpemerintahan daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah; (c) keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah dengan kebijakan Pemerintah; (d) efektivitas hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD; (e) efektivitas proses pengambilan keputusan oleh DPRD beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan; (f) efektivitas proses pengambilan keputusan oleh kepala daerah beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan; ketaatan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada peraturan perundang-undangan; (g) intensitas dan efektivitas proses konsultasi publik antara pemerintah daerah dengan masyarakat atas penetapan kebijakan publik yang strategis dan relevan untuk Daerah; (h) transparansi dalam pemanfaatan alokasi, pencairan dan penyerapan DAU, DAK, dan Bagi Hasil; (i)

intensitas, efektivitas, dan (j) transparansi pemungutan sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pinjaman/ obligasi daerah; (k) efektivitas perencanaan, penyusunan, pelaksanaan tata usaha, pertanggung jawaban, dan pengawasan APBD; (l) pengelolaan potensi daerah; dan (m) terobosan/ inovasi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kemudian, dalam pasal 19-nya diatur bahwa EKPPD pada tataran pelaksana kebijakan daerah, meliputi aspek penilaian: (a) kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan; (b) ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan; (c) tingkat capaian SPM; (d) penataan kelembagaan daerah; (e) pengelolaan kepegawaian daerah; (f) perencanaan pembangunan daerah; (g) pengelolaan keuangan daerah; (h) pengelolaan barang milik daerah; dan (i) pemberian fasilitasi terhadap partisipasi masyarakat.

Dalam Pasal 45, PP tersebut diatur EKPOD yakni menggunakan aspek-aspek penilaian yang terdiri dari: (a) kesejahteraan masyarakat; (b) pelayanan umum; dan (c) daya saing daerah. Selanjutnya dalam Pasal 48 tertera bahwa EDOB meliputi penilaian terhadap aspek perkembangan penyusunan perangkat daerah, pengisian personil, pengisian keanggotaan DPRD, penyelenggaraan urusan wajib dan pilihan, pembiayaan, pengalihan aset dan dokumen, pelaksanaan penetapan batas wilayah, penyediaan sarana dan prasana pemerintahan, dan pemindahan ibukota bagi daerah yang ibukotanya dipindahkan.

Dilihat dari aspek penilaiannya dapat dikatakan cukup komprehensif, apalagi jika EKPPD dan EKPOD tidak dipisahkan. Tetapi, dari sisi pelaksanaannya terdapat pemisahan kedua jenis penilaian kinerja, walaupun dalam payung EPPD. Karena EPPD tidak di-elaborasi menurut aspek-aspek penilaiannya, maka sangat besar tidak terjadi sinkronisasi antara EKPPD dan EKPOD, apalagi dengan EKDOB.

Dalam EKDOB yang masih membingungkan adalah (1) sejauh mana sebuah daerah otonom dinyatakan baru dalam artian sampai umur berapa tahun masih dikatakan sebagai Daerah otonom baru (DOB) sehingga hanya dilakukan EPPD berupa EKDOB, bukan EPPD berbentuk EKPPD dan EKPOD; dan (2)

belum jelas apakah daerah otonom baru diwajibkan pula untuk diselenggarakan EPPD tersebut atau hanya fakultatif ? Jika fakultatif, maka terasa EPPD adalah ringan buat daerah otonom baru. Sudah tampak PP ini lebih cenderung mempertahankan daerah otonom baru yang terbentuk ---mungkin untuk kepentingan pembinaan.

Disamping itu dari aspek penyelenggara evaluasi mungkin masih membuka kemungkinan adanya penilaian yang tidak rasional-obyektif. Dampaknya tentu evaluasi akan berupa penyelenggaraan proyek pemerintahan semata. Hal seperti ini sudah dirasakan sejak proyek Monev (monitoring dan evaluasi) dikembangkan pada masa lalu. Dampak yang luar biasa adalah adanya kolusi antara yang dievaluasi dan meng-evaluasi. Siapa yang menjamin evaluasi dari Tim nasional dan tim di tingkat lokal dilakukan secara akuntabel, metodenya *reliable* dan *valid*, serta logis. Jika tidak ada jaminan, maka kembali otonomi akan semakin parah dan pemerintahan nasional secara keseluruhan akan terancam dengan kondisi seperti itu.

Tetapi jika tidak dilakukan pengaturan terhadap mekanisme evaluasi dapat terjadi satu manajemen pemerintahan yang tidak efektif. Dalam birokrasi swasta saja terdapat sejumlah cara-cara mengevaluasi bawahan, maka tidak keliru jika manajemen pemerintahan (birokrasi sektor publik) pun dikembangkan hal yang sama. Tidak adanya mekanisme evaluasi juga menjadikan manajemen pemerintahan dapat terjebak dalam pola *like or dislike*. Hal ini pun berdampak fatal bagi penyelenggaraan pemerintahan.

D.2. Perlunya Keterlibatan Perguruan Tinggi

Evaluasi yang independen dan rasional-objektif adalah gambaran ideal dari out-put evaluasi. Di ujung yang paling ekstrim adalah evaluasi diri. Seseorang yang menilai diri sendiri akan cenderung subjektif. Ia akan mengatakan dirinya baik-baik saja jika dilakukan penilaian terhadap dirinya. Dalam PP tersebut disinggung evaluasi mandiri di tiap daerah yang dipimpin oleh SEKDA. Ada dua kemungkinan

hasil evaluasi ini: (1) dapat dianggap sebagai bahan berharga oleh Tim nasional dan tim lokal; bahkan jadi satu-satunya acuan tergantung *lobby*, kapasitas intelektual, kemampuan dan ketrampilan *pak* Sekda; atau (2) dapat sangat subyektif, terlebih jika tidak ada *standard* (patokan) yang diatur dalam PP No. 6 tahun 2008. Persoalan *standard* dalam PP tersebut semestinya bisa di-justifikasi di tiap daerah mengingat daerah-daerah di Indonesia sangat bervariasi dan memiliki kesenjangan yang cukup tinggi. Apakah dimungkinkan? Tampaknya PP tersebut tidak mengaturnya.

Untuk itu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah seyogyanya melibatkan perguruan tinggi jika ingin diraih hasil yang obyektif-rasional dan dapat menjadi umpan balik bagi sebuah kebijakan. Pihak perguruan tinggi yang dilibatkan diminta mengembangkan *standard* evaluasi terlebih dahulu yang di-justifikasi sesuai daerah otonom yang menjadi obyek evaluasi tersebut secara akademik.

Dalam PP tersebut dimungkinkan lembaga EPPD mengajak pihak lain untuk terlibat dalam kegiatan evaluasi, yang logis adalah perguruan tinggi jika ingin hasil evaluasi dikerangkai *standard* dan ingin dihasilkan satu evaluasi yang rasional-komprehensif dan independen. Patokan umum PP yang tertera dalam penjelasannya bisa juga menjadi bahan kajian secara otomatis dan hasilnya menjadi obyek perbandingan dengan hasil kajian berdasarkan *standard* justifikasi masing-masing daerah sehingga semakin menambah komprehensif sesuai semangat PP tersebut bahwa hasil evaluasi dapat diperbandingkan.

Jika PP tersebut tidak memperbolehkan adanya sandingan *standard* justifikasi, barangkali yang paling elegan adalah tanggungjawab *pak* Sekda untuk mengembangkan evaluasi mandiri dijadikan celah untuk mengembangkan hal tersebut. Dengan demikian, evaluasi mandiri dan evaluasi oleh tim evaluasi Pemerintah akan menjadi sandingan. Saya khawatir, evaluasi justru Pemerintah tidak berjalan dengan baik. Hanya formalitas dan mengakomodasi begitu saja evaluasi mandiri yang berdasarkan *standard* justifikasi.

Perguruan tinggi yang ada haruslah menggambarkan perguruan yang memiliki integritas yang tinggi dan bersifat multi-disiplin. Untuk menilai Penyelenggaraan pemerintahan Daerah di wilayah DKI Jakarta misalnya, tidak mungkin hanya satu fakultas tertentu di Universitas Pajajaran (UNPAD) Bandung. Bahkan bukan hanya UNPAD saja tetapi melibatkan perguruan tinggi yang ada di Bandung: bisa STIA-LAN, bisa ITB, dan lain-lain. Kerjasama antar perguruan tinggi dalam proses evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah ini akan berdampak positif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam menciptakan satu umpan balik kebijakan publik yang sungguh-sungguh. Sehingga dapat dicapai perbaikan terus-menerus kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia.

Untuk Provinsi DKI Jakarta, bahkan bisa saja dijadikan laboratorium bagi perguruan Tinggi di DKI Jakarta secara komprehensif. Dari sisi Provinsi DKI Jakarta adalah diperolehnya kualitas kebijakan publik yang ditetapkan untuk pemecahan masalah di wilayah Provinsi ini, sementara dari sisi Perguruan Tinggi yang ada, peningkatan level ilmu dan teknologi harus dijadikan sasaran utamanya.

D.3. Angka Kemiskinan

Dari sisi output nampak terlihat bahwa prestasi DKI Jakarta tidak bisa dibilang rendah dilihat dari angka kemiskinan. Dari tahun ke tahun berdasarkan data statistik, kota ini mengalami penurunan angka kemiskinan.

Pada tahun 2004, jumlah penduduk miskin yang dicatat oleh Bintel Kesos sebanyak 108.622 jiwa. Kemudian berturut-turut dari 2005, hingga 2007 adalah 99.212 jiwa, 81.531 jiwa, dan 67.360 jiwa.

Angka tersebut bisa merupakan upaya dari Pemda DKI Jakarta, bisa pula merupakan upaya keras Pemerintah secara nasional. Ada pula porsi kekuatan masyarakat sendiri melalui jejaring yang dengan sendirinya mereka upayakan (*social capital*). Kerangka pikir di atas, mengakui bahwa keberhasilan sebuah pemda tidak selamanya 100% adalah upaya sendiri dan sebaliknya kegagalannya pun demikian.