



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**BANTUAN DEMOKRASI AMERIKA SERIKAT DI  
INDONESIA**

**(Studi Tentang Program Demokrasi dan Desentralisasi USAID  
di Indonesia, 2004 – 2009)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister**

**ISHAQ RAHMAN**

**NIM. 0706307430**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
JAKARTA  
DESEMBER 2009**

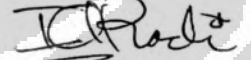
**PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS INDONESIA**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Ishaq Rahman

NPM : 0706307430

Tanda Tangan : 

Tanggal : 21 Desember 2009

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Ishaq Rahman  
NPM : 0706307430  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul Tesis : Bantuan Demokrasi Amerika Serikat di Indonesia  
(Studi tentang Program Demokrasi dan  
Desentralisasi USAID di Indonesia, 2004 – 2009)

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Tesis dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hubungan Internasional pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia**

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, MS, M.Sc (.....)  
Sekretaris Sidang : Dr. Tirta N. Mursitama (.....)  
Pembimbing : Dra. Dwi Ardhanariswari, M.Phil (.....)  
Penguji Ahli : Dr. Makmur Keliat (.....)

Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal : 21 Desember 2009

## KATA PENGANTAR

Peranan lembaga-lembaga donor internasional dalam mendorong proses demokrasi di negara berkembang telah menjadi perdebatan sejak lama. Di satu sisi, demokrasi seringkali dianggap sebagai proyek kepentingan nasional negara-negara maju dalam berhubungan dengan negara berkembang. Namun di sisi lain, negara berkembang menerima kehadiran berbagai program yang ditawarkan lembaga donor internasional dalam situasi “tidak ada pilihan lain”.

Studi yang penulis lakukan mengkaji peranan bantuan demokrasi Amerika Serikat di Indonesia pada masa-masa “krusial” konsolidasi demokrasi pada masa 2004 – 2009. USAID merupakan lembaga yang memainkan peranan sentral dalam konteks ini. Dalam rangka mewujudkan upaya “membumikan demokrasi”, USAID memilih jalan *good governance* dalam kerangka desentralisasi sebagai langkah strategis mempertahankan kepercayaan rakyat terhadap demokrasi di negara-negara yang sedang dalam proses transisi dan konsolidasi. Fokus studi ini adalah konteks tersebut, yaitu bagaimana USAID menjawab berbagai kebutuhan desentralisasi demokratis di Indonesia melalui program dan kegiatan yang telah dirancang untuk keperluan tersebut.

Tentu saja, sebagai suatu studi yang dilaksanakan dalam waktu singkat, banyak kekurangan dan kelemahan yang belum teratasi dengan penulisan ini. Untuk itu, berbagai masukan dan kritikan bagi penyempurnaan tesis ini akan sangat penulis apresiasi. Semoga karya sederhana dapat bermanfaat, setidaknya dapat memberi inspirasi bagi studi-studi selanjutnya.

Jakarta, 14 Desember 2009

Penulis

## UCAPAN TERIMA KASIH

Tesis ini dapat diselesaikan atas bantuan dan dukungan sangat besar dari banyak pihak. Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. *Ibu Dwi Ardhanariswari*, pembimbing tesis yang selalu memberi waktu untuk bimbingan dan mengingatkan untuk menyelesaikan penulisan.
2. *Ms. Kate Somvongsiri* (Acting Director Office of Democratic Governance USAID Indonesia), *Ibu Yoke Sudarbo* (Project Development Specialist Democratic and Decentralized Governance USAID Indonesia), dan *Bapak Hans Antlov* (Senior Governance Advisor RTI Indonesia), atas kesediaan menerima wawancara dan memberikan banyak sekali masukan tentang program-program desentralisasi demokratis USAID di Indonesia.
3. *Ibu Raden Siliwanti* (Direktur Politik dan Komunikasi Bappenas) dan *Bapak Otho R. Hadi* (Kasubdit Politik Luar Negeri Ditpolkom Bappenas) atas informasi berharga melalui berbagai diskusi yang memberi inspirasi dalam penyusunan tesis ini.
4. *Shanti Yani* dan *Zaidan Fathan* yang mengikhhlaskan waktu bersama “pappito” jadi sangat berkurang selama tesis ini dirampungkan. Kepada kalian berdua karya ini dipersembahkan.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ishaq Rahman  
NPM : 0706307430  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Bantuan Demokrasi Amerika Serikat di Indonesia  
(Studi tentang Program Demokrasi dan Desentralisasi USAID di Indonesia,  
2004 – 2009)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada Tanggal : 30 Desember 2009

Yang menyatakan,

  
**(Ishaq Rahman)**

## ABSTRAK

Nama : Ishaq Rahman  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul : Bantuan Demokrasi Amerika Serikat di Indonesia (Studi tentang Program Demokrasi dan Desentralisasi USAID di Indonesia, 2004 – 2009)

Tesis ini membahas bantuan demokrasi AS yang diimplementasikan oleh USAID Indonesia pada periode 2004 – 2009, dengan fokus *Local Governance Support Program*. Penelitian mengadopsi pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ide dasar program desentralisasi demokratis USAID di Indonesia pada periode 2004–2009 yang hendak menjawab kebutuhan konsolidasi demokrasi telah berlangsung optimal, tetapi belum mencakup seluruh kebutuhan aktual. Untuk itu, pada masa mendatang desain dari program sejenis perlu memperhatikan beberapa kondisi, yaitu pemilihan lokasi (daerah target), simplifikasi administrasi proyek, pemilihan bentuk dan tema kegiatan, fokus spesifik pada kegiatan untuk masyarakat sipil dan legislatif, serta pelibatan pemerintah nasional dalam prosesnya.

**Kata kunci:**

bantuan demokrasi, USAID, demokratisasi, demokrasi, desentralisasi, LGSP

## ABSTRACT

Name : Ishaq Rahman  
Study Program : International Relations  
Title : US Democracy Assistance in Indonesia (Study on USAID  
Indonesia's Democratic Decentralized Program, 2004–2009)

This thesis is about US democracy assistance implemented by USAID Indonesia in 2004 – 2009 terms, focused on *Local Governance Support Program* (LGSP), using the qualitative descriptive design. The study shows that the idea of decentralized democratic governance program by USAID in Indonesia which was intended to fulfill the need of democratic consolidation have been implemented properly, but have not covered the overall actual challenges yet. In order to improve similar program in the future, some issues should take into account, including: selection of the area, simplifying the project administration, selection of type and topic of activities, special attention to activities design to civil society as well as local legislatives, and the involvement of Government of Indonesia in the process.

Key words:

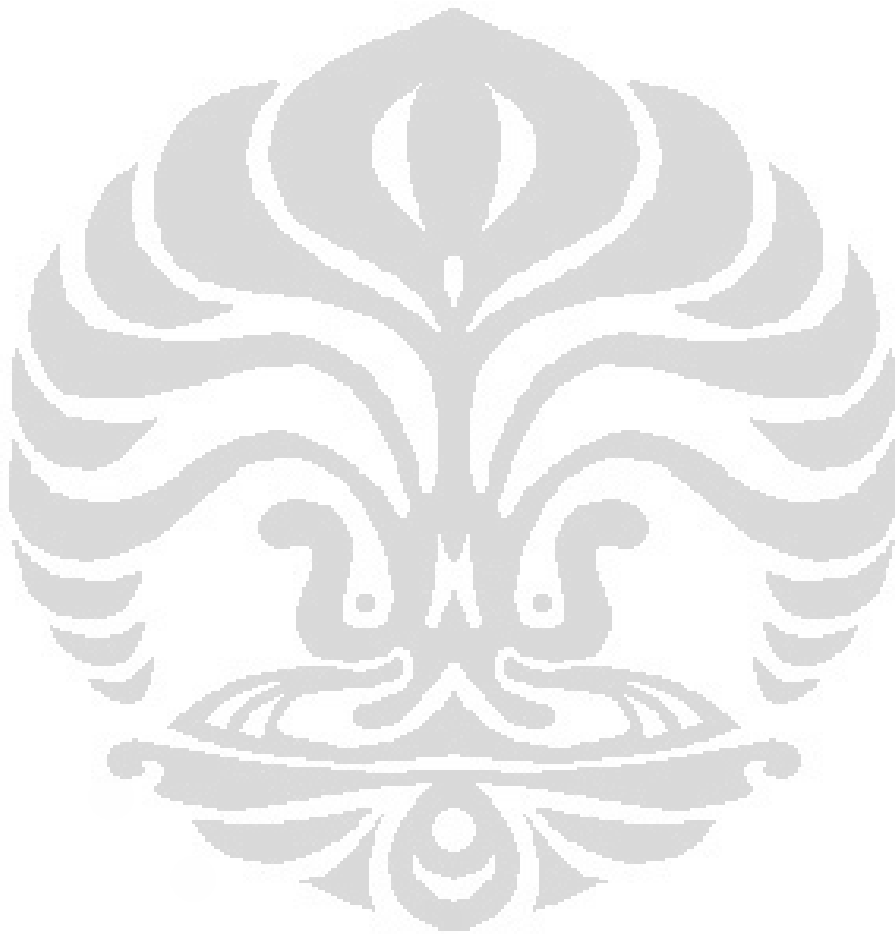
*democracy assistance*, USAID, democratization, democracy, desentralization, LGSP



## DAFTAR ISI

Halaman Sampul .....	i
Halaman Judul .....	ii
Halaman Pernyataan Orisinalitas .....	iii
Halaman Pengesahan .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Ucapan Terima Kasih .....	vi
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah .....	vii
Abstrak .....	viii
Abstract .....	ix
Daftar Isi .....	x
<b>Bab 1. Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Permasalahan .....	8
1.3. Rumusan Masalah .....	10
1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	10
1.5. Tinjauan Pustaka .....	10
1.6. Kerangka Konsep .....	14
1.7. Metode Penelitian .....	19
1.8. Sistematika Pembahasan .....	21
<b>Bab 2. Konsolidasi Demokrasi dan Kebutuhan Desentralisasi di Indonesia .....</b>	<b>23</b>
2.1. Wacana Demokrasi dan Demokratisasi di Indonesia Paska Soeharto .....	23
2.2. Beberapa Masalah Dalam Implementasi Desentralisasi Paska Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 .....	43
2.3. Kebutuhan Untuk Memperkuat Desentralisasi Demokratis .....	59
<b>Bab 3. Pendekatan USAID Dalam Demokratisasi dan Desentralisasi di Indonesia .....</b>	<b>65</b>
3.1. Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat Dalam Kerangka Kepentingan Nasional .....	65
3.2. Strategi Bantuan Demokrasi Amerika Serikat .....	75
3.3. Pendekatan Program-program Demokrasi dan Desentralisasi USAID .....	79
3.4. Fokus Program-program Demokrasi dan Desentralisasi USAID di Indonesia Periode 2004 – 2009 .....	86
3.5. Studi Kasus: Local Governance Support Program (LGSP) .....	90

<b>Bab 4. Analisis Hasil Penelitian .....</b>	<b>107</b>
4.1 Karakteristik Bantuan Demokrasi Dan Desentralisasi USAID di Indonesia .....	107
4.2 Keterkaitan Antara Program Demokrasi dan Desentralisasi USAID dengan Proses Transisi dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia .....	115
<b>Bab 5. Kesimpulan .....</b>	<b>123</b>
Daftar Pustaka	



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Demokrasi dan demokratisasi dewasa ini telah diadopsi sebagai salah satu instrumen penting dalam hubungan internasional. Berakhirnya perang dingin menjadi salah satu momentum kemenangan demokrasi yang dalam banyak hal diidentikkan dengan ide tentang liberalisasi pasar. Demokrasi menjadi salah satu pra syarat bagi suatu negara untuk diterima dalam pergaulan dunia yang secara sistemik didominasi gagasan-gagasan liberalisme. Negara-negara berkembang yang umumnya identik dengan sistem politik *tidak demokratis* didorong bertransformasi menjadi demokratis. Banyak teori yang menjelaskan mengapa demokrasi seharusnya menjadi pilihan bagi sistem politik setiap negara (diantaranya *The Theory of Democratic Peace*). Walaupun banyak menuai kritik, namun teori ini masih sering diadopsi sebagai kerangka kebijakan luar negeri dan internasional negara-negara maju.

Perhatian internasional terhadap demokratisasi di negara-negara yang belum mengadopsi sistem ini (khususnya di negara-negara berkembang) antara lain tampak dari peningkatan luar biasa aliran bantuan luar negeri. Mekanisme yang diadopsi sejak berakhirnya perang dunia kedua ini memiliki tujuan ekonomi sekaligus juga tujuan-tujuan politik. Dari sisi ekonomi, bantuan luar negeri diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan pada negara-negara target. Sementara dari sisi politik, bantuan luar negeri bertujuan mendorong transformasi menuju demokrasi, yang secara konseptual dipercaya merupakan landasan bagi pencapaian pertumbuhan ekonomi. Para pengambil kebijakan yang didukung oleh gagasan komunitas epistemik percaya bahwa tatanan demokratis lebih memberi peluang bagi pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan, stabilitas, dan perdamaian.

Peranan bantuan luar negeri dalam mendorong demokrasi tidak terlepas dari debat ideologi pada level internasional. Selama era perang dingin, bantuan luar negeri merupakan instrumen penting bagi negara-negara *powerful* untuk memperoleh dan mempertahankan hegemoni atas negara-negara *powerless*.

Perseteruan blok Barat dan Timur dalam politik internasional mengadopsi pula strategi bantuan bagi pembangunan negara-negara yang sedang berkembang dan negara-negara dunia ketiga. Therein (2002) menyebutkan bahwa: "*The debate on development assistance has always been framed in terms of an opposition between forces of the Right and forces of the Left*". Therein mengajukan argumentasi bahwa sebagai institusi internasional yang kompleks dan terus mengalami transformasi, bantuan luar negeri hanya dapat dipahami dalam lingkungan ideologi dimana ia bekerja.

Meskipun tidak ada formula permanen yang dapat mengeksplanasi dominasi ideologi pada level internasional, namun berakhirnya perang dingin pada awal dekade 1990-an merupakan indikasi berakhirnya dominasi "debat ideologi" dalam hubungan internasional. Bagi sebagian kalangan, hubungan internasional paska perang dingin merupakan era dominasi kapitalisme, liberalisme, dan demokrasi, dimana negara-negara di dunia membutuhkan label-label tersebut untuk dapat menjadi bagian dalam interaksi internasional. Namun bagi sebagian lain (terutama para *strukturalis*) percaya bahwa berakhirnya perang dingin hanya menggeser sentra debat ideologi, dari orientasi politik *Timur* (sentralistik, komunis) versus *Barat* (demokratis, liberalisme) menuju debat *Utara* (negara-negara maju) versus *Selatan* (negara-negara berkembang). Kebangkitan sosialisme di Amerika Latin menjadi indikator utama pandangan tersebut.

Dengan demikian, debat ideologi yang mewarnai hubungan internasional masih menjadi perhatian para ahli dan pengambil kebijakan. Bagi Amerika Serikat (AS), apa yang menjadi agenda internasional untuk mendorong demokrasi di seluruh dunia dapat dilihat dalam konteks debat ideologi tersebut, atau dapat juga dilihat dari perspektif kepentingan nasional. Hal ini menjelaskan hubungan bantuan luar negeri dengan proyek demokrasi yang menjadi bagian tidak terpisahkan dengan kepentingan nasional negara-negara maju. Lancaster (2000) menyebutkan bantuan luar negeri merupakan alat yang penting dalam diplomasi AS di era globalisasi. Untuk merespon perubahan-perubahan pada tingkat global, AS seharusnya mengadopsi empat prinsip dasar sebagai nilai diplomasi yang penting, yaitu: "*providing relief in humanitarian crisis; helping to promote development and reduce poverty in the poorest country; advancing "humane*

*concerns” by improving the quality of life for neediest and most vulnerable abroad; and supporting the expansion of democracy and human right.”* (Lancaster, 2000, p. 79)

Nilai-nilai inilah yang menjadi landasan kebijakan bantuan luar negeri Amerika Serikat, baik yang diimplementasikan dalam konteks bilateral maupun sebagai bagian dari kerangka multilateral. Sebagaimana diketahui, lembaga donor internasional dapat diidentifikasi sebagai *state-owned institutions* dan *multilateral organization*. Terdapat pula kategori ketiga, yaitu *international non government organization* (INGO) namun menurut Collingwood (2006) peran entitas ini relatif terbatas, karena legitimasinya dalam politik internasional yang relatif terbatas dan masih menjadi perdebatan.

Masing-masing jenis lembaga donor ini memiliki ideologi, strategi, dan karakter operasional yang spesifik, yang merupakan refleksi dari berbagai aspek. Marie-Clear (2000) mengemukakan bahwa strategi donor merupakan cerminan dari struktur interaksi lembaga donor, bukan saja dengan negara asalnya tetapi juga dengan negara penerima. Pada kebanyakan kasus, lembaga donor yang merupakan bagian dari institusi negara menjalankan peranan yang merefleksikan kepentingan nasional negara tersebut. Dalam implementasi bantuan-bantuan luar negeri, lembaga donor tersebut mengadakan sinkronisasi antara kepentingan nasional dengan kebutuhan negara penerima (*demand of recipient countries*).

Bantuan luar negeri AS dikelola lembaga independen yang bertanggung jawab kepada eksekutif, yaitu *United States Agency for International Development* (USAID). Asal mula kehadiran USAID berkaitan dengan gagasan rekonstruksi Eropa paska perang dunia kedua melalui *Marshall Plan*. Pada tahun 1961, Undang-Undang Bantuan Luar Negeri (*Foreign Assistance Act*) disetujui oleh Kongres AS dan USAID dibentuk dibawah undang-undang itu. Informasi yang terdapat pada website resmi USAID ([www.usaid.gov/about](http://www.usaid.gov/about)) menyebutkan bahwa USAID menjadi lembaga utama AS untuk menyalurkan bantuan kepada negara-negara yang berusaha pulih dari bencana (*recovering from disaster*), mencoba untuk keluar dari kemiskinan (*trying to escape poverty*), dan ingin bergabung dengan reformasi demokrasi (*engaging in democratic reforms*). Sebagai lembaga federal, USAID memperoleh arahan mengenai panduan politik

luar negeri AS dari Menteri Luar Negeri (*Secretary of State*). Sehingga, kepentingan nasional AS selalu melekat dalam setiap program bantuan USAID. Tujuan utama kegiatan USAID diseluruh dunia, sebagaimana disebutkan pada website resmi, adalah mendorong: *pertumbuhan ekonomi, pertanian, dan perdagangan; kesehatan global; dan demokrasi, pencegahan konflik, dan bantuan kemanusiaan*. Misi ini berangkat dari visi untuk menyebarkan demokrasi dan pasar bebas (*expanding democracy and free market*).

Selama dekade 1980-an dan 1990-an, Indonesia mendapatkan perhatian dalam hubungan internasional. Diawali dengan berkembangnya wacana tentang Abad Pasifik, diikuti dengan fakta kebangkitan ekonomi negara-negara Asia Tenggara dan Timur, serta didukung oleh faktor alamiah (sumber daya alam dan sumber daya manusia), Indonesia yang sedang berada pada masa puncak pertumbuhan ekonomi sangat menarik bagi negara-negara maju, termasuk AS. Di sisi lain, Indonesia yang berada dibawah kekuasaan rejim orde baru dianggap belum demokratis, akibatnya kekuasaan politik dan ekonomi yang tersentralisasi. Unit-unit politik dan ekonomi bergerak dalam dinamika mengikuti orientasi pemimpin yang dibangun berdasarkan loyalitas dibawah tekanan.

Meskipun secara ekonomi Indonesia secara aktual menggabungkan diri dalam rejim kapitalisme dunia dan berorientasi liberal, namun secara politik Indonesia lambat merespon dinamika internasional. Seiring dengan berakhirnya perang dingin pada awal dekade 1990-an, rejim-rejim otoriter dan sentralistik di seluruh dunia secara bertahap mulai mereformasi diri mengikuti trend yang berkembang menuju demokrasi, setidaknya secara aktual mengakhiri sentralisasi politik. Sementara momentum gerakan menuju demokrasi di Indonesia baru terjadi pada tahun 1998, yang diawali dengan pengunduran diri Soeharto yang telah berkuasa selama 32 tahun.

Proses transisi menuju demokrasi yang terjadi di Indonesia merupakan hasil dari pertemuan berbagai faktor. Marie-Clear (2000) menyebutkan bahwa transisi demokrasi didukung oleh tersedianya faktor-faktor determinan, baik yang berasal dari dalam negeri (internal) maupun dukungan luar negeri (external), dan terdapat hubungan saling mempengaruhi antara kedua faktor ini. Ketika wacana demokrasi menjadi isu dalam hubungan internasional, entitas-entitas domestik,

terutama organisasi masyarakat sipil, memberikan respon untuk mendorong berkembangnya wacana tersebut di dalam negeri. Pada saat yang sama, terdapat fakta dimana kapabilitas dan kompetensi organisasi masyarakat sipil relatif masih terbatas. Sehingga, dukungan internasional untuk mendukung gerakan demokrasi di dalam negeri berlangsung tidak hanya untuk mempengaruhi perubahan politik, tetapi juga dukungan untuk memperkuat kapasitas organisasi masyarakat sipil.

Sejak era reformasi, USAID sebagai representasi lembaga bantuan luar negeri Amerika Serikat memberikan dukungan bagi transisi menuju demokrasi di Indonesia. Dokumen *USAID Strategic Plan for Indonesia 2004–2008* menyebutkan bahwa pada periode sebelumnya (2000–2003), fokus bantuan USAID ditujukan untuk membantu Indonesia keluar dari krisis 1998 melalui peletakkan dasar-dasar yang kuat pada prioritas reformasi ekonomi, sosial, dan politik. Program-program USAID periode ini dirancang untuk: mempercepat transisi demokrasi; mempromosikan pemulihan dan pertumbuhan ekonomi; memfasilitasi proses desentralisasi; mengurangi ancaman konflik di wilayah-wilayah strategis; memperkuat manajemen sumber daya alam; dan meningkatkan pelayanan kesehatan bagi penduduk yang rentan.

Program-program USAID di Indonesia pada periode selanjutnya (yaitu 2004–2008) merupakan kelanjutan dari program periode sebelumnya. Dalam kerangka demokratisasi, beberapa landasan berhasil diletakkan oleh USAID pada periode 2000–2003, diantaranya keberhasilan mendorong amandemen konstitusi yang memungkinkan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, dan dukungan manajemen dan penguatan institusi bagi pemerintah lokal dalam hal pengelolaan sumber daya alam. Pencapaian tersebut nampaknya menjadi latar belakang untuk memfokuskan program demokratisasi di Indonesia periode 2004–2008 pada isu *demokrasi dan desentralisasi*, yang antara lain diimplementasikan dengan program Local Governance Support Program (LGSP).

Penelitian ini menekankan pada analisa terhadap interaksi antara faktor domestik dan eksternal dalam mendorong demokratisasi di Indonesia pada masa konsolidasi demokrasi paska transisi. Dengan menggunakan argumen-argumen yang diajukan oleh Marie-Clear (2000) tentang peranan lembaga donor dalam mendorong demokratisasi di Indonesia, penelitian ini bermaksud menganalisis

kaitan antara USAID dengan fase konsolidasi dalam proses transisi demokrasi yang berlangsung di Indonesia. Walaupun secara formal USAID dan institusi pendahulunya telah beroperasi di Indonesia sejak dekade 1950-an, namun peranan yang nyata dalam mendukung demokrasi baru mulai dilaksanakan sejak dekade 1980-an menyusul wacana demokrasi gelombang ketiga (*the third wave of democratization*) sebagaimana diintrodusir oleh Huntington.

Pada periode 2004–2008, Indonesia berada pada fase konsolidasi dalam proses transisi menuju demokrasi yang dimulai sejak 1998. Menurut Linz dan Stepan (1996) dan Diamond (1999), salah satu indikator penting bahwa suatu sistem politik memasuki masa konsolidasi adalah ketika demokrasi diyakini oleh sebagian besar masyarakat sebagai “*the only game in town*”, yaitu kondisi dimana pihak-pihak yang terlibat dalam kompetisi politik (untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik) meyakini bahwa demokrasi (termasuk sistem hukum, lembaga dan prosedur) merupakan satu-satunya aturan main yang berlaku dalam kerangka mengatur pencapaian kepentingan.

Pada periode ini reformasi politik telah berhasil menyelenggarakan dua pemilihan umum multi partai yang demokratis dan tanpa kekerasan. Keberhasilan ini menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi baru yang sekaligus mengubah peta demokrasi dunia. Tumbuhnya partai politik dalam jumlah yang signifikan merupakan salah satu indikator telah lahirnya kepercayaan masyarakat dan aktor politik terhadap sistem, mekanisme, dan prosedur legal dalam memperebutkan kekuasaan dan mencapai kepentingan politik secara legal dan terkonsolidasi. Terlepas dari persoalan kapasitas dan kapabilitas partai politik dalam merepresentasikan kepentingan konstituen serta pragmatisme yang diyakini masih mendominasi motif pembentukan partai politik, namun pada periode ini terdapat pergeseran penting dalam perkembangan proses demokrasi di Indonesia, dari periode transisi menuju periode konsolidasi.

Dalam perspektif USAID, sebagaimana tergambar dalam dokumen strategi USAID di Indonesia, demokrasi tidak berhenti pada kehadiran mekanisme dan prosedur yang menjamin representasi masyarakat saja. Isu lebih luas dalam konteks konsolidasi demokrasi adalah mempertahankan kepercayaan publik bahwa demokrasi merupakan pilihan yang secara nyata dapat memberi jaminan



bagi terciptanya stabilitas politik dan keamanan, peningkatan pelayanan publik, terciptanya iklim yang kondusif bagi pembangunan ekonomi, dan pencapaian kesejahteraan. Tanpa jaminan tersebut, konsolidasi demokrasi selalu terancam untuk kembali ke masa lalu, yang oleh Diamond (2008) diistilahkan sebagai "*the democracy rollback*", yaitu kondisi dimana proses konsolidasi demokrasi tidak berhasil memenuhi ekspektasi masyarakat dan aktor-aktor politik sehingga terdapat dorongan untuk kembali kepada sistem otoritarian lama yang lebih memberi jaminan stabilitas dan kesejahteraan.

Salah satu strategi yang dikembangkan oleh USAID di Indonesia pada periode 2004–2008 adalah memperluas dan memberikan jaminan bagi manfaat demokrasi dengan menawarkan penguatan desentralisasi di tingkat lokal. Secara formal, desentralisasi telah menjadi kebijakan nasional yang diadopsi sejak tahun 1999 dengan diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah (telah beberapa kali revisi). Desentralisasi diharapkan menjadi instrumen mendekati pelayanan publik kepada masyarakat yang dapat meningkatkan partisipasi warga dalam pembangunan (perencanaan, penganggaran, implementasi, dan pengawasan) di tingkat lokal. Sebagai negara yang baru saja melewati masa panjang sentralisasi kekuasaan politik, desentralisasi yang sedang dalam perkembangan di Indonesia perlu mendapatkan dukungan untuk menjamin hadirnya mekanisme dan prosedur yang demokratis dalam desentralisasi tersebut.

Dari paparan di atas, tampak bahwa proses demokratisasi di Indonesia yang memasuki fase konsolidasi pada periode 2004–2008 berlangsung dengan keterlibatan entitas eksternal, selain karena adanya dukungan domestik. Untuk itu, dalam penelitian ini penulis menganalisis pertemuan antara faktor domestik dan eksternal tersebut dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. *Faktor domestik* yang menjadi fokus adalah keberadaan berbagai aktor dan pemangku kepentingan di dalam negeri yang berperan dalam fase konsolidasi demokrasi, khusus dalam mendorong desentralisasi. Sementara *faktor eksternal* adalah peranan lembaga donor yang mengimplementasikan berbagai bantuan untuk demokratisasi (*democracy assistance*), baik untuk mendukung peningkatan kapasitas dari organisasi masyarakat sipil domestik, maupun secara langsung memfasilitasi bantuan teknis bagi institusi-institusi politik formal. Dalam studi

ini, faktor eksternal direpresentasikan oleh *United States Agency for International Development (USAID)*.

## 1.2. Permasalahan

Sebagai institusi resmi yang berada dibawah kekuasaan eksekutif, strategi dan program USAID merupakan representasi kepentingan AS dalam politik internasional, khususnya dalam kerangka hubungan bilateral. Berangkat dari visi utama menyebarkan demokrasi dan pasar bebas, USAID mendesain strategi realistis sebagai respon terhadap dinamika internasional. Sepanjang perang dingin, peran USAID lebih difokuskan pada upaya mempertahankan loyalitas negara-negara sedang berkembang agar tetap berada dalam kerangka rejim ekonomi politik internasional yang berbasis pasar bebas. Sementara pada era paska perang dingin, program USAID memasukan pula dukungan untuk demokratisasi sebagai prasyarat penting terciptanya pasar bebas.

Sebagai bagian dari kebijakan bantuan internasional dalam konteks bilateral, program-program USAID merupakan respon dari kebutuhan domestik negara-negara target. Secara formal, rumusan tujuan strategis yang hendak dicapai pada suatu negara dilakukan melalui kajian yang melibatkan *stake holder* di dalam negeri negara penerima bersama-sama dengan otoritas di Washington. Di Indonesia, rumusan tujuan strategis ini dihasilkan melalui kajian yang melibatkan konsultasi USAID Indonesia dan USAID Washington bersama partner-partner pembangunan (*development partners*), termasuk pula pemerintah Republik Indonesia dan lembaga-lembaga donor multilateral. Rencana strategis yang mengandung muatan tujuan strategis yang hendak dicapai melalui program USAID di Indonesia disusun melalui proses panjang.

USAID merumuskan tujuan strategis (*strategic objective* atau sering disebut SO) periode 2004 – 2008 yang menggambarkan tujuan program-program USAID, yaitu: *improve the quality of basic education; improve the quality of basic human services; provided for effective democratic and decentralized governance; strengthen economic growth and employment creation*. Untuk mencapai tujuan tersebut, USAID memfokuskan bantuan terhadap Indonesia untuk *“support for democratic governance, better education, improved health*

*care, environmental preservation, economic growth, tsunami reconstruction, and disaster relief.*"

Studi ini bermaksud menganalisis implementasi bantuan USAID bagi dukungan terhadap reformasi politik di Indonesia pada periode 2004–2008 dalam kerangka *democracy assistance*. Penulis menekankan studi ini pada SO ketiga, yaitu *provided for effective democratic and decentralized governance*. Wujud dari komitmen tersebut tampak dari program yang diimplementasikan yang terbagi dalam tujuh cluster, yaitu: (1) *mitigation of conflict and support for peace*, (2) *justice sector reform*, (3) *legislative strengthening*, (4) *local governance strengthening and decentralization support*, (5) *elections and political processes*, (6) *promoting democratic culture*, dan (7) *fighting trafficking in person*.

Dalam kaitannya dengan SO ketiga (*provided for effective democratic and decentralized governance*), USAID mengimplementasikan *Local Governance Support Program* (LGSP), yang dimaksudkan untuk mendukung desentralisasi dan demokrasi di tingkat lokal. Blair (2008) menyebutkan bahwa program multiyear yang beranggaran US\$ 61,87 juta ini bertujuan untuk: (1) mendorong kinerja dan kapasitas pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengelolaan sumber daya dan pelayanan publik secara transparan; (2) memperkuat fungsi dan proses legislatif pada tingkat lokal; (3) menciptakan partisipasi masyarakat sipil dan media yang lebih efektif pada tingkat lokal; dan (4) menciptakan lingkungan pendukung (*enabling environment*) yang lebih kondusif untuk menjaga dan meningkatkan desentralisasi yang efektif.

LGSP diimplementasikan pada sembilan propinsi di Indonesia (Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Papua Barat) dan berlangsung pada tahun 2005–2009). Pada masing-masing propinsi terdapat beberapa kabupaten dan kota yang menjadi daerah sasaran implementasi kegiatan dalam kerangka perencanaan dan penganggaran terpadu (*integrated planning and budgeting*), sistem manajemen pemerintah daerah (*local government management systems*), penguatan DPRD (*legislative strengthening*), penguatan masyarakat warga (*civil society strengthening*), pelatihan pendekatan partisipatif (*participatory training approaches*), dan pengawasan kinerja (*performance monitoring*).

### 1.3. Rumusan Masalah

Dari paparan tersebut di atas, penulis merumuskan pertanyaan penelitian yang hendak dijelaskan melalui tesis ini, yaitu:

- a. Bagaimana karakteristik program demokratisasi yang diimplementasikan oleh USAID di Indonesia pada periode 2004-2009 dalam kerangka bantuan demokrasi?
- b. Bagaimana hubungan antara program-program demokratisasi oleh USAID di Indonesia pada periode 2004-2009 dengan proses transisi menuju demokrasi yang sedang berlangsung?

### 1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1.4.1. Tujuan Penelitian

- a. Menggambarkan karakteristik implementasi program-program demokratisasi oleh USAID di Indonesia pada periode 2004-2008 dalam kerangka bantuan demokrasi.
- b. Menjelaskan hubungan antara program-program demokratisasi oleh USAID di Indonesia pada periode 2004-2008 dengan kebutuhan aktual proses transisi menuju demokrasi yang sedang berlangsung.

#### 1.4.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini didesain dengan dua orientasi, yaitu *akademis* dan *praktis*. Secara akademis, studi ini diharapkan memberi kontribusi bagi dinamika wacana *democracy assistance* sebagai konsep yang relatif baru dalam disiplin ilmu hubungan internasional. Sementara secara praktis, studi ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi penguatan program-program demokratisasi, baik yang diimplementasikan lembaga-lembaga donor milik negara (*state owned donor agencies*) maupun lembaga multilateral.

### 1.5. Tinjauan Pustaka

Lembaga donor internasional melaksanakan agenda mempromosikan tata pemerintahan yang baik dan liberalisasi politik di negara-negara berkembang dengan dua karakteristik umum. *Pertama*, mengembangkan program bantuan spesifik dalam mempromosikan reformasi institusi dan politik yang mendukung

penguatan praktek-praktek dan pelebagaan demokrasi di dalam negara dan masyarakat sipil (Goldman, 1988; Algappa, 1994; Carothers, 1999, sebagaimana dikutip oleh Riker dalam Burnell, 2002). *Kedua*, dalam beberapa agenda negara maju, lembaga donor internasional secara langsung melakukan tekanan kepada pemerintah untuk mengadopsi reformasi demokrasi melalui pengkondisian politik (Riker dalam Burnell, 2002). Organisasi masyarakat sipil domestik melakukan lobby dengan pendekatan informal kepada lembaga-lembaga donor untuk memberi dukungan bagi aktivitas yang bertujuan mengimbangi dominasi pemerintahan tidak demokratis. Kasus INFID di Indonesia menunjukkan bagaimana jaringan transnasional berkaitan dengan lembaga-lembaga donor internasional untuk mendorong Indonesia mengadopsi norma-norma internasional dalam bidang hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan demokrasi.

Seiring dengan makin maraknya fenomena yang oleh Huntington (1991) disebut sebagai “gelombang ketiga demokratisasi”, komunitas donor internasional dan negara-negara maju meningkatkan keterlibatan dalam apa yang disebut oleh Blair sebagai “*global democratization project*” (dalam Burnell, 2002). Lembaga-lembaga donor ini menggunakan pendekatan yang berbeda, mulai dari upaya untuk terbentuknya suatu sistem demokrasi minimal, hingga demokratisasi yang lebih substantif. Dalam konteks ini, demokrasi minimal diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan dimana posisi-posisi politik yang penting ditempati oleh orang-orang melalui pemilihan umum yang bebas, adil, dan reguler (berkala). Sementara demokrasi substantif mengarah pada manfaat dari sistem demokrasi bagi kesejahteraan rakyat.

Dalam laporan yang dikeluarkan oleh USAID pada tahun 2002 (*Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*) disebutkan bahwa jika demokrasi dipahami secara minimal, yaitu sistem dimana posisi-posisi politik diisi melalui pemilihan umum yang bebas, adil dan teratur, setidaknya tiga dari lima negara di dunia telah mengadopsi demokrasi. Salah satu dampak dari gerakan global menuju demokrasi tersebut adalah makin banyak negara di dunia yang mengadopsi demokrasi sebagai sistem politik, meskipun dengan variasi yang berbeda. *Democracy Index* yang disusun majalah *The Economist* setiap dua tahun membuat peringkat demokrasi negara-negara di dunia

menggunakan empat kategori, yaitu: apakah pemilihan umum pada level nasional berlangsung bebas dan adil; adanya jaminan keamanan bagi pemilih (*the security of voters*); pengaruh kekuasaan asing terhadap pemerintah; dan kapabilitas aparat pelayanan publik (*civil servants*) dalam mengimplementasikan kebijakan". Dengan kategori tersebut, penilaian dilakukan terhadap lima indikator, yaitu: proses pemilihan umum dan pluralisme (*electoral process and pluralism*); fungsi-fungsi pemerintahan (*functioning of government*), partisipasi politik (*political participation*), budaya politik (*political culture*), dan kebebasan sipil (*civil liberties*).

*The Economist* membagi negara-negara di dunia pada empat kelompok demokrasi, yaitu: *full democracies* (demokrasi penuh), *flawed democracies* (demokrasi belum sempurna), *hybrid democracies* (demokrasi simbolik), dan *authoritarian regimes* (rejim otoriter). Sementara Freedom House (Diamond, 2002) membagi tipe sistem politik negara-negara modern dengan menganalisis karakter rejim, yang dibagi dalam enam kelompok, yaitu: *liberal democracy*, *electoral democracy*, *ambiguous democracy*, *competitive authoritarian*, *hegemonic electoral authoritarian*, dan *politically closed authoritarian*.

Laporan *The Economist* juga menyebutkan bahwa sebagian besar negara di dunia dewasa ini dapat dikategorikan sebagai demokrasi, meskipun prosentase negara-negara yang berada pada kategori *full democracies* relatif lebih sedikit (yaitu hanya 30 negara atau 18%), dibandingkan yang berada pada kategori *flawed democracies* (yaitu 50 negara atau sekitar 30%). Sementara itu, dewasa ini masih terdapat sekitar 36 negara atau 22% yang berada pada kategori *hybrid democracies*, dan sebanyak 50 negara atau 30,5% yang masih berada di bawah kekuasaan *authoritarian regimes*.

Demokrasi yang ideal adalah demokrasi yang bukan hanya berlangsung pada level sistemik, seperti terjadinya pemilu yang bebas dan adil secara reguler, atau terdapatnya posisi-posisi politik yang dipilih langsung oleh publik. Demokrasi yang ideal adalah demokrasi yang pada satu sisi memberi ruang bagi warga negara untuk berpartisipasi, dan pada saat yang sama memberikan dampak langsung bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Salah satu metode yang digunakan untuk mencapai visi tersebut adalah mengembangkan desentralisasi.

politik dan pelayanan publik sebagai tandem demokrasi. Demokrasi tidak cukup berhenti pada level nasional dalam bentuk pembenahan politik (seperti penguatan partai politik, legislatif, lembaga yudisial, dan pemilihan umum) saja. Agar demokrasi dapat memberi manfaat bagi pembangunan ekonomi, prinsip-prinsip good governance seharusnya menjadi bagian tidak terpisahkan dari demokrasi, melalui mekanisme desentralisasi.

Motif mendasar dari desentralisasi adalah mendekatkan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintahan demokratis kepada masyarakat sebagai konstituen utama. Asumsinya, semakin dekat pemerintahan kepada konstituen, akan semakin tinggi peluang bagi warga untuk berpartisipasi dan akan semakin tinggi pula peluang untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi. Dalam implementasinya, pendekatan desentralisasi lebih menjadi fokus dari kajian administrasi publik ketimbang kajian politik. Walaupun pada banyak kasus di negara berkembang, kemauan politik seringkali menjadi kendala implementasi desentralisasi. Blair (dalam Burnell, 2002:227) mengemukakan bahwa:

*Today in what is best called "democratic decentralization" (DD), both aspects of its ancestry are very much a part of its character. Donor-sponsored activity in this area invariably includes both public administration components focusing on service delivery, public finance, and the like (which can collectively be labeled the 'supply side' of DD), as well as democratic components concerned with local elections, representations, civil society and such like (the 'demand side').*

Sebagai isu yang menjadi tema lembaga-lembaga donor, desentralisasi sebagai pendekatan dalam bantuan demokrasi dapat dilacak kembali ke dekade 1950-an, ketika AS memberikan dukungan program *Community Development* di India. Seiring dengan terbentuknya USAID, Washington memformalkan kantor-kantor yang menangani program *community development* di berbagai negara berkembang dimana USAID bekerja. Beberapa inisiatif yang dalam kerangka *community development* (baik yang diprakarsai oleh USAID maupun lembaga donor lainnya) melibatkan pula isu demokrasi dalam mengalihkan sentralisasi kekuasaan pemerintahan dan sumber daya pembangunan yang berada ditangan pemerintahan yang dipilih (*elected government*) ke tingkat lokal. Blair (dalam Burnell, 2002:228) menyebutkan bahwa dalam perkembangan mutakhir, USAID mengidentifikasi tujuan mendasar bagi dukungan terhadap demokrasi dan

desentralisasi adalah “*to increase governmental responsiveness to citizen (women as well as man) at the local level*”.

### 1.6. Kerangka Konsep

Tesis ini menggunakan kategori *democratic peace* dari teori-teori neoliberal untuk menganalisis konsep *democracy assistance*. Variasi teori ini dipilih karena dua pertimbangan. Pertama, pada tingkatan tertentu, peranan *democracy assistance* berhasil mendorong demokratisasi di Indonesia pada tahun 1998, sehingga dapat diasumsikan masih dominan dalam fase konsolidasi demokrasi paska transisi. Kedua, Indonesia merupakan negara strategis yang memiliki potensi yang signifikan, baik dalam bidang ekonomi maupun politik, sehingga penataan hubungan dengan Indonesia seharusnya berlangsung dalam suasana tanpa konflik.

Teori-teori neoliberal dalam hubungan internasional dikembangkan oleh Robert Keohane dan Joseph S. Nye (dalam “*Power and Interdependence: World Politics in Transition*”) pada tahun 1977. Berbagai variasi teoritik yang muncul kemudian dapat dikelompokkan dalam beragam kategori, menurut setidaknya model kelembagan (*institutional model*), peranan pasar (*role of market*), dan tata kelola pemerintahan (*governance*). Dalam ranah yang lebih spesifik, teori tentang perdamaian demokratik (*democratic peace theory*) dapat dijadikan sebagai acuan teoritis untuk menganalisis peranan lembaga donor dalam demokratisasi di negara berkembang.

Dari kajian literatur, ditemukan penggunaan istilah beragam yang merujuk pada *democracy assistance*. Sebagian ahli memasukkan *democracy assistance* sebagai bagian dari *foreign assistance on democracy* (Finkel, Perez-Linan, dan Seligson, “*World Politics*”, 2007), *development assistance* (Therein, 2002), atau menggeneralisir konsep ini sebagai *foreign assistance* (Lancaster, 2000). Namun ahli lain menempatkan *democracy assistance* sebagai konsep spesifik dengan asumsi bahwa terdapat strategi dan pendekatan yang berbeda dalam implementasi bantuan luar negeri untuk demokrasi dan demokratisasi dibandingkan dengan model-model bantuan luar negeri lainnya (antara lain Andrew T. Green dan Richard D. Kohl, “*Democratization*”, 2007).



Dalam thesis ini, *democracy assistance* didefinisikan sebagai bantuan dari negara maju untuk mendorong demokratisasi dan memperkuat demokrasi di negara-negara yang belum sepenuhnya mengadopsi demokrasi, terutama di negara berkembang. Bantuan ini ditujukan untuk memperkuat budaya politik demokrasi, perilaku politik demokratis, dan lembaga-lembaga politik demokrasi.

Pereira (2005) menyebutkan bahwa dewasa ini masyarakat dunia hidup dalam era paradoksial. Kini terdapat begitu banyak negara yang mengadopsi demokrasi dibandingkan masa-masa sebelumnya, namun pada saat bersamaan juga terjadi gejala "*deep disillusionment with democracy*". Pada tataran ini, perbedaan kualitas antara satu sistem demokrasi dengan sistem demokrasi lainnya seharusnya menjadi faktor determinan untuk menilai bagaimana demokrasi itu diimplementasikan sebagai sistem politik di setiap negara.

Studi Marrie-Clear (2002) mengidentifikasi adanya dua level penting yang mempengaruhi proses demokratisasi, yaitu *domestik* dan *internasional*. Pada level domestik, substansi demokrasi ditekankan pada *interaksi antara negara dan masyarakat*, yaitu pada peranan lembaga-lembaga negara dalam berhubungan dengan ekspresi kepentingan masyarakat. Sementara pada level internasional, Marie-Clear mengajukan argumentasi bahwa *dinamika global tidak dapat dilihat sebagai sesuatu yang homogen*, sebab faktor-faktor internasional yang berbeda memberi pengaruh yang berbeda terhadap demokratisasi. Dalam studi ini, Marie-Clear membandingkan karakteristik lembaga donor *Amerika Serikat, Belanda, dan Jepang* yang beroperasi di Indonesia, serta pengaruhnya terhadap dorongan demokratisasi yang kemudian membawa perubahan rejim pada tahun 1998.

Demokrasi dan demokratisasi memiliki makna yang berbeda walaupun mengandung substansi yang sama. *Demokrasi* dipahami sebagai sistem politik atau tipe rejim yang berkaitan dengan pengelolaan perilaku interaksi antara negara dan masyarakat, sementara *demokratisasi* merupakan proses politik yang berorientasi pada perubahan tipe rejim tersebut dan membentuk demokrasi (Marie-Clear, 2002). Pada masa lalu, demokrasi dianggap sebagai wilayah politik yang merupakan urusan entitas politik domestik, seperti partai politik, pemerintah, kelompok kepentingan, media massa dan organisasi kemasyarakatan domestik. Marie-Clear (2002:3) mengemukakan:

*“earlier literature about democratization focuses almost exclusively on domestic variables that are critical in the process of political change. Examples of these include: military reform, bargaining between hardliners and soft liners, the establishment of an independent legislature and judiciary, the development of a democratic political culture, or the strengthening of civil society. More recently, however, increasing attention is being given to international or transnational factors in democratization, especially in this latest wave of democratization. One critical finding of this study is that global context is not homogenous. Instead, it varies, and therefore different international factors have different effects on democratization. To capture this variation, this study disaggregates the global context into different donor strategies: the Dutch, Japanese and American donor strategies. They vary from one another in the degree to which nongovernmental organizations (NGO) are incorporated into them.*

Perhatian internasional terhadap tumbuhnya demokrasi di negara-negara yang belum mengadopsi sistem ini tampak dari peningkatan luar biasa dalam aliran bantuan luar negeri dari negara-negara maju kepada negara-negara berkembang. Secara tradisional, bantuan luar negeri yang mulai diadopsi lebih massif sejak berakhirnya perang dunia kedua memiliki tujuan ekonomi, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan mengurangi kemiskinan. Demokrasi dan demokratisasi merupakan fondasi untuk mencapai tahapan tersebut, dengan asumsi bahwa tatanan yang demokratis lebih memberikan peluang bagi kesejahteraan rakyat dibandingkan dengan tatanan yang tidak demokratis.

Lembaga donor selain memilih berhubungan dengan pemerintah penerima bantuan, juga menerapkan mekanisme hubungan langsung dengan entitas-entitas non pemerintah yang berada pada negara penerima bantuan. Di Indonesia, misalnya, institusi donor selain berhubungan dengan pemerintah Indonesia juga berhubungan langsung dengan berbagai entitas non pemerintah domestik, baik pada tingkat nasional maupun lokal.

Hubungan langsung antara lembaga donor dengan NGO domestik telah mereduksi peranan negara sebagai unit tunggal yang memiliki kedaulatan terhadap seluruh entitas di dalam batas-batas wilayahnya. Berbagai NGO domestik di negara berkembang, sangat tergantung kepada donor asing dan tidak memiliki ketergantungan terhadap pemerintahnya. Hal ini menyebabkan terbukanya wilayah kontrol pemerintah terhadap NGO domestik, dan memberi peluang bagi masuknya berbagai intervensi terhadap kepentingan nasional.

Lembaga donor internasional, baik lembaga multilateral maupun lembaga “perpanjangan tangan” negara maju, memiliki strategi donor internasional yang berbeda, walaupun dapat diidentifikasi adanya nilai yang sama. Menurut Marie-Clear (2002), nilai-nilai yang umum dianut lembaga donor internasional adalah “*demokratisasi*”, “*pasar bebas*”, “*liberalisasi*”, dan “*penguatan peran masyarakat sipil*”. Masing-masing lembaga menjalankan strategi berbeda-beda, tergantung pada identifikasi terhadap kebutuhan dan karakteristiknya.

Mekanisme hubungan negara maju dan negara berkembang melalui bantuan luar negeri bertujuan mengembangkan demokrasi di negara berkembang. Hearn (2000), Gershman dan Allen (2006), Hack (2001), dan Bhattarai (2009) melihat kaitan bantuan luar negeri dengan demokratisasi di negara berkembang melalui “*democracy assistance*”. Dengan asumsi bahwa demokrasi merupakan prasyarat yang dibutuhkan untuk bekerjanya sistem internasional yang didominasi kapitalisme dan liberalisme, masing-masing melihat bagaimana negara-negara maju dan juga lembaga donor melibatkan aspek demokratisasi dalam setiap bantuan luar negeri.

Hearn (2002) memandang bahwa bantuan demokrasi merupakan bagian bantuan politik (*political aid*) untuk mempengaruhi hubungannya dengan negara-negara berkembang, dimana bantuan difokuskan pada pembenahan struktur pemerintahan, lembaga kehakiman, dan pemerintahan daerah, termasuk juga bagi organisasi masyarakat sipil, dengan tujuan untuk memperkuat institusi dan budaya demokrasi liberal. Sementara Gershman dan Allen (2006) lebih menekankan pada pematangan budaya demokrasi, praktek-praktek demokratis, dan lembaga-lembaga demokrasi. Prakondisi yang dibutuhkan agar promosi demokrasi dapat diterima sebagai praktek normatif pada sistem internasional adalah adanya konsensus menyeluruh, kalau perlu yang bersifat global, tentang makna demokrasi dan bagaimana proses mencapainya. Membentuk sistem demokrasi, menurut Gershman dan Allen tidak cukup dengan mengganti rejim, sebab sebagaimana tampak dalam sejarah, penggantian rejim itu tidak serta-merta menghasilkan rejim baru yang demokratis (Gershman dan Allen mencontohkan kasus Cuba, yaitu penggantian Batista oleh Castro, dan kasus Iran, yaitu penggantian rejim Shah oleh Khomeini).

Hubungan negara maju dan negara berkembang seringkali dilihat sebagai hubungan asimetris. Pandangan seperti ini didasarkan pada fakta bahwa secara aktual negara berkembang memiliki posisi tawar yang sangat rendah dalam politik internasional. Dominasi negara maju yang merupakan representasi “kelas atas” (menurut pandangan Marxis) dihasilkan oleh struktur hubungan internasional yang memang tidak seimbang sejak awal. Harvey (2009:18) menjelaskan:

Proses restrukturisasi negara dan hubungan-hubungan internasional pasca Perang Dunia Kedua dirancang untuk mencegah terciptanya kembali kondisi-kondisi katastrofik yang bisa mengancam tatanan kapitalis seperti yang pernah terjadi pada saat masa-masa kemerosotan besar-besaran (*the great slump*) pada tahun 1930-an. Proses restrukturisasi itu juga dilakukan dalam rangka untuk mencegah terciptanya kembali persaingan-persaingan geopolitik yang telah menyebabkan terjadinya Perang Dunia Kedua. Untuk menjamin terciptanya perdamaian dan ketenteraman di dalam negeri, maka harus dibangun suatu kelas baru yang merupakan kompromi antara kapital dan buruh.

Hubungan negara (*state*) dan masyarakat (*society*) merupakan pilar penting demokratisasi. Negara-negara demokratis diasumsikan sebagai negara dengan tingkat partisipasi tinggi dan tanpa mobilisasi. Marie-Clear (2002) menyebutkan situasi hubungan negara dan masyarakat pada negara berkembang cenderung bertentangan dan berjalan sendiri-sendiri (*disarticulated*). Untuk itu, konteks internasional seharusnya dilibatkan dalam proses demokratisasi pada negara-negara berkembang, terutama yang secara aktual sedang dalam tahap menuju demokrasi.

Dalam penelitian ini, konsep yang digunakan adalah kombinasi teori yang ditawarkan oleh Gerhshman dan Allen, Julia Hearn, dan Marie-Clear. Dengan kombinasi tersebut, *democracy assistance* Amerika Serikat kepada Indonesia dipandang sebagai *instrumen politik luar negeri Amerika Serikat melalui transformasi nilai-nilai demokrasi ekonomi dan politik kepada Indonesia untuk menjamin terciptanya iklim demokrasi liberal di Indonesia*.

Ulasan komprehensif tentang *democracy assistance* dikemukakan Peter Burnell dalam buku “*Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*” (2000). Burnel menegaskan pentingnya membuat batasan yang jelas tentang *democracy assistance* untuk membedakannya dengan jenis-jenis bantuan luar negeri lainnya, seperti bantuan untuk pembangunan infrastruktur atau

bantuan kemanusiaan. Dalam batasan Burnell, disebutkan bahwa ketika hendak memahami *democracy assistance* sebagai suatu konsep, maka terdapat tiga kondisi yang perlu diperhatikan, yaitu: memajukan demokrasi adalah tujuan utama (meskipun mungkin saja bukan satu-satunya tujuan) dari *democracy assistance*; metode *democracy assistance* yang digunakan adalah cara-cara damai; dan pelaksanaan *democracy assistance* berbasis non-profit.

### 1.7. Metode Penelitian

Penelitian ini dirancang sebagai penelitian kualitatif, yang diarahkan untuk menjelaskan implementasi *democracy assistance* yang dilaksanakan oleh USAID di Indonesia pada periode 2004 – 2009. Secara konseptual, penelitian kualitatif menekankan pada analisa interpretatif terhadap data yang tersedia, baik data statistik, dokumen resmi, maupun keterangan pihak yang berkompeten. Untuk mencapai tingkat penggambaran realitas yang mendekati keadaan sebenarnya, pendekatan kualitatif menggunakan interpretasi peneliti. Dengan demikian, peranan peneliti dalam menggabungkan fakta-fakta dan data yang diperoleh pada penelitian sangat penting. Tentu saja, kritikan yang paling sering dilontarkan terhadap pendekatan kualitatif dalam penelitian sosial adalah sulitnya memberi jaminan obyektifitas yang bersifat permanen, serta sulitnya melakukan replikasi terhadap konsep maupun generalisasi yang dihasilkan.

Meskipun demikian, untuk dapat mengatasi masalah tersebut, dalam penelitian ini penulis menyusun langkah-langkah studi kualitatif terhadap bantuan demokrasi AS di Indonesia dengan beberapa tahapan sebagai berikut:

- (1) Telaah teori dan konsep-konsep yang berkembang dalam studi tentang bantuan demokrasi (*democracy assistance*). Dengan telaah ini, penulis menetapkan arah dan fokus dari data dan informasi yang dikumpulkan dalam studi.
- (2) Kategorisasi data dan informasi. Dengan kategorisasi ini, penulis dapat memilah data dan informasi berdasarkan beberapa variabel, yaitu gambaran kebutuhan dan tantangan desentralisasi demokrasi Indonesia pada periode 2004–2009, dan gambaran dukungan USAID Indonesia untuk menjawab kebutuhan dan tantangan tersebut.

(3) Interview untuk mengkonfirmasi temuan-temuan dari data sekunder. Pada tahap interview, penulis mengkonfirmasi data dan informasi yang telah diperoleh sebelumnya.

(4) Analisa terhadap kesesuaian kebutuhan dan tantangan desentralisasi demokrasi dengan dukungan yang diberikan oleh USAID Indonesia untuk memenuhi kebutuhan dan tangan tersebut. Kerangka analisa penulis tampilkan pada bagian berikut dari sub bab ini.

### 1.7.1. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada tiga wilayah tema, yaitu: telaah literatur terhadap konsep *democracy assistance* dan varian-variannya, telaah terhadap *strategic objective* USAID di Indonesia pada periode 2004–2009, dan telaah terhadap implementasi *Local Governance Support Program* (LGSP) oleh USAID di Indonesia pada periode 2004 – 2009.

### 1.7.2. Metode Pengumpulan Data

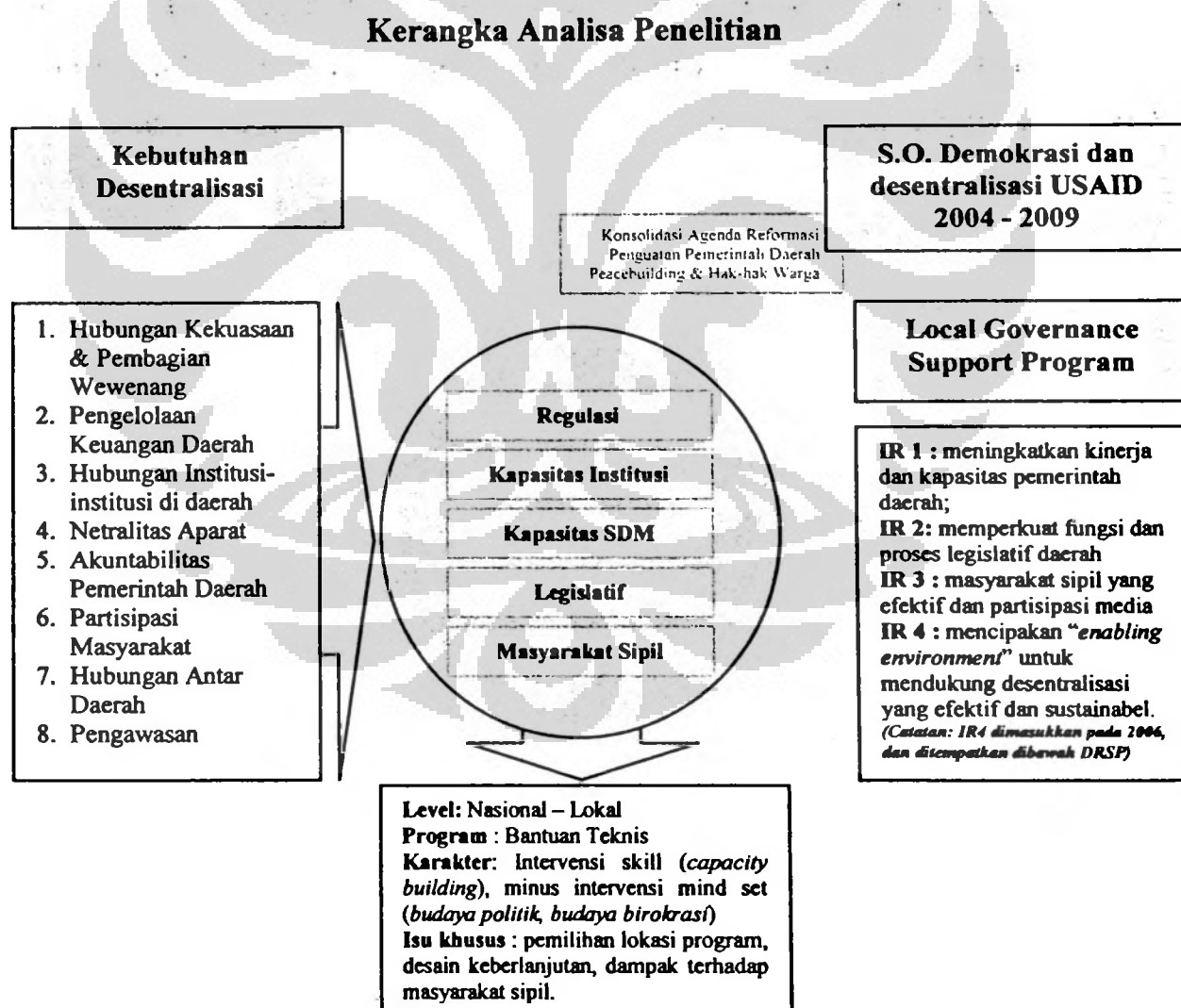
Untuk memperoleh data penelitian ini, penulis mengimplementasikan dua metode pengumpulan data, yaitu:

- a. *Studi dokumen*, yaitu kajian terhadap berbagai dokumen resmi terkait program-program USAID di Indonesia pada periode 2004–2008, dimana dokumen-dokumen tersebut diharapkan diperoleh dari:
  - Perwakilan USAID Indonesia, melalui akses website.
  - Komisi Bantuan Demokrasi Kongres Amerika Serikat (*House Democracy Assistance Commission*), melalui akses website.
  - Direktorat Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat (*Directorate of U.S. Foreign Assistance*), melalui akses website.
  - Direktorat Politik dan Komunikasi Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).
- b. *Indepth interview*, yaitu wawancara mendalam terhadap beberapa nara sumber yang berkaitan dengan implementasi *democracy assistance* oleh USAID di Indonesia. Wawancara ini dimaksudkan untuk memperoleh klarifikasi data pada kajian sekunder. Para nara sumber tersebut terdiri dari:

- Ms. Kate Somsongsiri, acting Director of Democracy and Governance USAID Indonesia di Jakarta.
- Mrs. Yoke Sudarbo, Project Development Specialist, Democratic and Decentralized Governance, USAID Indonesia di Jakarta.
- Mr. Hans Antlov, Senior Governance Advisor, RTI Indonesia (*USAID Contractor*).

### 1.7.3. Teknik Analisis Data

Dalam studi ini analisa difokuskan pada upaya menyusun temuan-temuan, baik primer maupun sekunder dalam struktur yang sistematis untuk menjelaskan masalah yang menjadi topik penelitian. Secara diagramatis, kerangka analisa data dilakukan dengan alur sebagai berikut:



Sumber: Interpretasi Penulis, 2009

#### 1.7.4. Sistematika Penulisan

Secara sistematis, hasil penelitian disusun dalam struktur tesis sebagai

berikut:

- Bab 1 merupakan bagian pendahuluan berisi latar belakang, permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, dan metode penelitian.
- Bab 2 berisi paparan tentang kebutuhan desentralisasi demokratis di Indonesia paska reformasi.
- Bab 3 berisi uraian tentang implementasi program-program demokrasi dan desentralisasi yang berada dibawah kendali USAID di Indonesia sebagai bagian dari *democracy assistance AS*.
- Bab 4 berisi ulasan tentang keterkaitan antara program-program demokrasi dan desentralisasi yang dilaksanakan oleh USAID dengan kebutuhan aktual proses transisi demokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia.
- Bab 5 merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran.



## BAB 2

# KONSOLIDASI DEMOKRASI DAN KEBUTUHAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

### 2.1. Wacana Demokrasi dan Demokratisasi di Indonesia Paska Soeharto

Demokrasi dan demokratisasi di Indonesia merupakan wacana yang telah lama berkembang, bahkan secara historis dapat dilacak ke masa sebelum identitas ke-Indonesia-an terbentuk, dikenali, dan diterima dalam proses *nation bulding*. Meskipun banyak anggapan bahwa praktek demokrasi merupakan ideologi yang lahir dan berkembang di Barat, namun dalam kenyataan sejarah budaya di Indonesia, banyak kerajaan-kerajaan pra Indonesia telah mengadopsi berbagai prinsip dalam kepemimpinan politik dengan mekanisme-mekanisme demokrasi. Sayangnya, wacana ini mengalami kemandegan dan dapat dikatakan terhenti sama sekali pada masa kekuasaan Orde Baru. Rejim Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun menunjukkan praktek-praktek demokrasi pada tataran simbolis. Dalam kenyataan, tidak ada kekuasaan politik apapun di dalam negeri yang mengimbangi kekuasaan lembaga kepresidenan di bawah Soeharto.

Memahami transisi demokrasi di Indonesia dan perkembangan wacana demokratisasi sejak 1998 tidak dapat dilepaskan dari kerangka historis tersebut. Indonesia pernah mengalami periode transisi demokrasi pada dekade 1950-an, dimana periode transisi ini dapat menjadi perbandingan terhadap fenomena transisi yang berkembang paska 1998. Meskipun memiliki latar belakang berbeda dan berada pada kerangka lingkungan strategis yang unik, namun kedua tahapan transisi demokrasi memiliki makna penting untuk memahami bagaimana transisi demokrasi di Indonesia pada 1998 berkembang.

Sistem politik dan ekonomi yang dikembangkan oleh pemerintahan Orde Baru secara faktual memberi kontribusi positif pada pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial. Dengan mengadopsi strategi pembangunan berbasis stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan, Soeharto mengakumulasi seluruh kekuatan sosial politik di bawah kendalinya. Pada saat yang sama, dinamika lingkungan strategis pada tataran internasional memberi dukungan pada pendekatan tersebut.

Sebagaimana diketahui, Soeharto berkuasa pada masa-masa krusial era perang dingin, dimana wacana internasional didominasi oleh benturan ideologi antara komunisme versus kapitalisme liberal. Negara-negara Barat yang mendominasi hubungan internasional tidak pernah mempersoalkan pendekatan pembangunan yang diadopsi oleh negara berkembang, sepanjang tetap berada pada jalur kapitalisme liberal.

Situasi ini mendorong bertahannya kekuasaan rejim politik yang otoriter di Indonesia selama 32 tahun. Dengan menggunakan angkatan bersenjata sebagai penyangga, secara politik Soeharto menciptakan kondisi stabilitas sebagai pra kondisi pembangunan. Secara ekonomi, Soeharto menjadikan pertumbuhan dan modernisasi sebagai strategi utama. Asumsinya, kue pembangunan yang kecil tidak mungkin bisa dibagikan kepada ratusan juta penduduk Indonesia. Untuk itu, kue tersebut harus dibuat besar terlebih dahulu sebelum didistribusikan dalam bentuk pemerataan pembangunan.

Ketika dorongan reformasi terjadi pada tahun 1998, Indonesia beralih dari sistem otoriter menuju sistem demokratis secara tiba-tiba. Diawali dengan krisis ekonomi Asia pada 1997, diikuti dengan gerakan masyarakat sipil yang begitu kuat di dalam negeri, dan ditambah dengan melemahnya dukungan angkatan bersenjata terhadap kekuasaan Soeharto, pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya dan menyerahkan kepemimpinan nasional kepada wakilnya B.J. Habibie, yang hari itu juga segera dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia ketiga. Momentum tersebut menjadi awal transisi demokrasi di Indonesia.

Meskipun perang dingin telah berakhir pada dekade 1990-an, namun perubahan sistem internasional itu tidak serta membawa perubahan yang sama di dalam negeri. Patut diakui bahwa akibat tekanan eksternal yang demikian kuat, maka wacana demokrasi dan demokratisasi kembali menjadi isu hangat di dalam negeri Indonesia. Akan tetapi, wacana tersebut terlanjur berkembang di ruang sosial politik yang sudah terkooptasi, sehingga tidak jarang perlawanan terhadap demokrasi dan demokratisasi justru datang dari elemen-elemen kelas menengah sendiri. Sebagai gambaran, proses transisi kekuasaan di tubuh Partai Demokrasi Indonesia (PDI) harus berakhir dengan kerusuhan 27 Juli 1997 di Jakarta yang

menelan korban ratusan jiwa. Angkatan bersenjata yang mendominasi kekuasaan politik dibawah kendali Soeharto secara tegas mengambil tindakan terhadap upaya untuk menyuarakan demokrasi, meskipun langkah itu memiliki indikasi pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Dengan situasi demikian Indonesia memasuki tahapan transisi demokrasi pada 1998. Menurut *International IDEA* (2002) terdapat beberapa kemiripan antara transisi demokrasi Indonesia paska 1998 dengan percobaan demokrasi liberal pada dekade 1950-an. Beberapa persamaan itu antara lain ekonomi yang begitu mudah bergejolak, angkatan bersenjata menjadi kekuatan politik potensial, parlemen dan eksekutif terjebak dalam permainan saling menjatuhkan yang mengakibatkan ketidakstabilan, konstitusi tak cukup jelas dalam menyatakan peran dan hubungan-hubungan antara pemegang kekuasaan dan lembaga-lembaga negara, dan kekacauan-kekacauan regional mengancam kesatuan dasar dari negara kesatuan.

Tetapi, menurut *International IDEA* (2000) perbedaan-perbedaan antara 1950-an dengan saat ini juga sama nyatanya. Pada 1950, Indonesia adalah negara baru yang berusia muda, dimana penjajah Belanda baru sedikit menanamkan investasi dalam infrastruktur, dan di mana aktivitas sosial dan ekonomi telah terhenti oleh perang kemerdekaan yang berkepanjangan. Sebagai perbandingan, krisis ekonomi yang berlangsung pada 1997 telah memperumit transisi demokrasi Indonesia yang sebelumnya mengalami pertumbuhan pesat selama bertahun-tahun, yang telah sangat memperbesar dasar ekonomi negara. Pertumbuhan itu dapat dicapai pada masa kekuasaan otoriter, sehingga timbul pertentangan pada tataran akar rumput mengenai kebutuhan demokrasi.

*International IDEA* (2000) juga mencatat adanya sikap terhadap angkatan bersenjata yang berbeda antara proses transisi demokrasi 1950 dan fenomena transisi demokrasi 1998. Jika pada 1950-an penghargaan masyarakat terhadap militer tinggi karena peranannya dalam perjuangan kemerdekaan, pada 1998 baik dukungan masyarakat terhadap angkatan bersenjata maupun kepercayaan diri di dalam militer sendiri sangat rendah, akibat tudingan berbagai kalangan kepada angkatan bersenjata sebagai penyumbang terbesar kekacauan sistem politik dan keberlangsungan sistem otoriter yang bertahan selama 32 tahun. Masyarakat

tidak menyukai keterlibatan angkatan bersenjata dalam kehidupan politik, ekonomi, dan sosial kemasyarakatan, pada saat yang sama kalangan angkatan bersenjata sendiri mengalami krisis internal, berkaitan dengan berbagai dinamika pada lingkungan eksternalnya.

Peranan kepemimpinan militer pada masa transisi demokrasi di Indonesia memainkan peranan yang signifikan terhadap arah transisi demokrasi. Para petinggi militer nampaknya menerima strategi pragmatis untuk melepaskan peran politiknya, dan kemudian bersedia memperkecil peran-peran non militer lainnya yang menyebabkan selama beberapa waktu militer sempat berada pada situasi "kehilangan kehormatan". Bahkan, pemimpin militer akhirnya menerima tuntutan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sesuatu yang selama berpuluh tahun disakralkan dan dianggap sebagai wilayah tabu, meskipun dengan kompromis untuk tidak menyentuh bagian pembukaan yang dianggap sebagai landasar terbentuknya negara kesatuan.

Masa awal transisi demokrasi di Indonesia bukanlah gagasan yang berasal dari ruang hampa. Sebagaimana dikemukakan Liddle (2005), demokratisasi di Indonesia dapat berlangsung karena tekanan dari luar yang begitu dahsyat untuk mendorong perubahan dari otoritarianisme menuju demokrasi. Sebagaimana diketahui, pada masa-masa awal reformasi, berbagai komponen bangsa Indonesia sedang menikmati euforia demokrasi dan nyaris melupakan substansi transisi itu sendiri. Apalagi, secara aktual Indonesia memang tidak pernah mempersiapkan cetak biru sebagai hasil konsensus nasional yang menggambarkan kebutuhan terhadap demokratisasi itu sendiri. Gagasan yang ada adalah Indonesia perlu bergerak dari otoritarianisme menuju demokrasi. Tetapi, demokrasi seperti apa dan dengan cara bagaimana mencapainya sama sekali luput dari wacana.

Adalah *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) yang mengambil inisiatif memfasiliasi wacana kebutuhan transisi demokrasi paska Soeharto. Berangkat dari sejarah bahwa pada dekade 1950-an pernah mengalami masa-masa keemasan demokrasi liberal, *International IDEA* melihat bahwa Indonesia mempunyai potensi untuk menjadi negara demokrasi besar di dunia. Momentum reformasi merupakan titik krusial, sebab transisi demokrasi yang tidak terkonsolidasi justru akan membawa negara yang baru

terlepas dari otoritarianisme kembali ke otoritarianisme baru. Asumsinya adalah masyarakat mempunyai ekspektasi besar terhadap transisi demokrasi substantif, yaitu demokrasi yang tidak hanya memberi jaminan kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul dan berorganisasi, atau pemilihan umum yang bebas dan adil, tetapi juga demokrasi yang berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan warga negara.

Proses demokratisasi di Indonesia paska Soeharto dapat diawali dengan mengenali kebutuhan mendasar yang menjadi dorongan bagi reformasi. Seperti diketahui, sistem ekonomi dan politik pada masa-masa akhir kekuasaan Soeharto dipenuhi oleh praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dimana jargon ini kemudian berubah menjadi slogan simbolis bagi kelas menengah Indonesia untuk mendorong perubahan. Ketika kaum demonstran menyerukan reformasi dan anti KKN, sebenarnya mereka sedang secara simbolis menyerukan tuntutan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri. Pada masa awal reformasi kalangan kelas menengah secara keliru mentransformasi slogan-slogan anti KKN sebagai kebutuhan reformasi.

Dalam asesmen International IDEA, kebutuhan transisi demokrasi di Indonesia jauh lebih luas dan kompleks dari hanya sekedar tuntutan untuk mengeliminasi praktek-praktek KKN. Melalui diskusi panjang dengan berbagai kelompok kelas menengah dan masyarakat sipil, International IDEA kemudian memformulasikan kebutuhan transisi demokrasi di Indonesia paska Soeharto dalam tiga kluster, yaitu: reformasi pranata-pranata negara, reformasi hukum, dan budaya politik demokratis. Terdapat delapan komponen penting yang dianggap perlu mendapatkan perbaikan mendesak sebagaimana akan diuraikan pada bagian berikut ini.

### **2.1.1. Amandemen Konstitusi**

Pada berbagai negara demokrasi, konstitusi memainkan peran strategis sebagai dokumen dasar sumber hukum. Dalam pengertian sempit, konstitusi dapat diartikan sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan setiap entitas politik dan pemerintahan, sehingga tidak ada kekuasaan yang mutlak pada unit-unit politik. Asumsinya, kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, sehingga perlu mekanisme yang dapat diterima untuk membatasi agar kekuasaan tidak

tersentralisasi pada satu unit saja. Dengan kata lain, konstitusi dapat diartikan sebagai sumber hukum bernegara. Sedangkan dalam pengertian luas, konstitusi mencakup juga aspek-aspek non hukum. Dalam pengertian yang dikemukakan oleh K.C. Wheare (dalam Thaib, et. al., 1999) konstitusi merupakan keseluruhan sistem kenegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan dan aturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Sementara menurut C.F. Strong (1966) konstitusi merupakan sekumpulan prinsip-prinsip dasar yang mengatur hubungan kekuasaan dan hak serta kewajiban dari pemerintah dan yang diperintah.

Menurut C.F. Strong (1966) pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah “untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, dan untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat”. Agar dapat memenuhi tujuan itu, konstitusi didesain untuk memiliki beberapa fungsi penting, yaitu (lihat Naskah Akademik Amandemen UUD 1945, 2004):

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru. Merupakan bukti adanya pengakuan dari masyarakat internasional.
3. Konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, *control social*, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ eksekutif, legislative dan yudisial.
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambing persatuan. Konstitusi menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan bangsa. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan ayas harapan social, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga

politik akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan checks and balances antara aparat pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

5. Konstitusi sebagai alat pembatas kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah.
6. Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (HAM) dan kebebasan kebebasan warga Negara.

Konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, dapat dipahami sebagai konstitusi dalam pengertian luas. Selain menempati posisi tertinggi sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam tata urutan perundangan di Indonesia, UUD 1945 juga mengandung nilai-nilai falsafah kehidupan berbangsa dan bernegara, cita-cita moral, tujuan-tujuan dan kepentingan nasional dalam konteks yang luas. Meskipun demikian, patut diakui bahwa kelahiran konstitusi Indonesia tidak melalui perdebatan yang memadai untuk dapat menghasilkan suatu dokumen yang sempurna. Satu-satunya perdebatan yang alot (dan masih menjadi wacana hingga kini) adalah debat tentang adopsi Piagam Jakarta dalam pembukaan, yang mengatur mengenai syariat islam.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi yang selama puluhan tahun disakralkan oleh rejim Soeharto. Dalam setiap kesempatan, bahkan dalam beberapa dokumen resmi disebutkan bahwa UUD 1945 merupakan dokumen final yang tidak boleh diubah sedikitpun. Sayangnya, berbagai aturan yang tertuang dalam UUD 1945 memiliki ruang interpretasi yang luas sehingga terdapat celah hukum dan politik bagi pemegang kekuasaan politik untuk memberi interpretasi sesuai kepentingan tertentu. Apalagi, berbagai aturan mengenai batas-batas kekuasaan pemerintah, hak dan kewajiban warga negara (yang diperintah), dan hak dan kewajiban pemerintah begitu kabur.

Akibatnya, selama puluhan tahun, pemerintahan Soeharto menjadikan UUD 1945 sebagai alat melanggengkan kekuasaan. Berbagai praktek politik dan pemerintahan yang tidak demokratis, melanggar hak asasi manusia, serta berbagai bentuk ketidakadilan terhadap rakyat secara formal dianggap tidak melanggar konstitusi, akibat ketidakjelasan pasal-pasal dan aturan yang ada dalam UUD 1945 tersebut. Konstitusi yang lemah seperti ini dapat kembali dijadikan oleh

penerus pemerintahan paska Soeharto untuk melanggengkan kekuasaan politik dan pemerintahan. Sehingga amandemen konstitusi menjadi kebutuhan mendesak bagi proses transisi demokrasi di Indonesia paska Soeharto.

### **2.1.2. Peranan Militer dan Supremasi Sipil**

Pembangunan politik dan perubahan sosial selama Orde Baru diwarnai oleh dominasi militer dalam berbagai sektor kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada masa-masa puncak kekuasaan Orde Baru, yaitu pada akhir dekade 1980-an dan awal dekade 1990-an, kita dapat menemukan anasir-anasir militer dalam berbagai segmen kehidupan berbangsa dan bernegara, baik ekonomi, politik, maupun sosial budaya. Kekuatan militer menjadi tumpuan bagi Soeharto untuk mempertahankan kekuasaannya, dimana desain politik dan pemerintahan dirancang untuk menjamin stabilitas di dalam negeri dari berbagai ancaman, baik domestik maupun eksternal. Pada saat yang bersamaan, lingkungan strategis yang diwarnai oleh perseteruan ideologi pada tataran global menyebabkan negara-negara kuat tidak mengambil peduli dengan fenomena ini. Negara-negara Barat tidak terlalu menghiraukan bagaimana kekuasaan politik dan hubungan kekuasaan antara pemerintah dan warga negara di suatu negara didesain, yang terpenting adalah negara tersebut tidak jatuh ke tangan komunisme. Di Indonesia, Soeharto menjadikan jargon bahaya laten komunisme sebagai instrumen untuk memperoleh dukungan internasional bagi kelanggengan kekuasaannya.

Keterlibatan militer dalam kehidupan sosial politik di Indonesia seringkali dikaitkan dengan karakter perjuangan kemerdekaan, dimana pada masa itu dikenal prinsip kemandirian tentara dan rakyat. Kemerdekaan Indonesia dipandang sebagai hasil perjuangan seluruh rakyat Indonesia, dimana kekuatan-kekuatan bersenjata (militer dan milisi) menjadi bagian tidak terpisahkan dengan kekuatan sipil, sebagaimana marak pada masa-masa perjuangan gerilya paska kemerdekaan. Benturan pemikiran pada dekade 1950-an, terutama konflik antara tentara dengan politisi sipil menjadi salah satu stimulus yang menyebabkan militer enggan untuk meninggalkan wilayah sosial politik yang telah mereka lakoni sejak lama, dan dengan sendirinya memberikan dukungan bagi perjuangan melawan komunisme sebagai pijakan peran sosial politik.



Secara sistematis, struktur organisasi pemerintah sipil dirancang untuk paralel dengan struktur organisasi pembinaan teritorial yang pada institusi militer. Pada level yang paling rendah, pemerintahan desa dan kelurahan dilengkapi dengan kehadiran Bintara Pembina Desa (Babinsa) yang dimana pos ini diisi oleh anggota militer aktif. Pada level di atasnya, yaitu di tingkat kecamatan, terdapat Komando Rayon Militer (Koramil) yang dipimpin oleh perwira pertama. Lalu pada tingkat kabupaten, terdapat Komando Distrik Militer (Kodim) yang secara politik menempati posisi setara dengan Bupati. Kemudian di tingkat propinsi terdapat Komando Daerah Militer (Kodam) yang pada banyak daerah memiliki kekuasaan politik lebih besar dibandingkan Gubernur karena wilayah Kodam yang meliputi beberapa propinsi.

Struktur teritorial militer secara langsung telah mengkooptasi kekuasaan politik yang idealnya menjadi wilayah masyarakat sipil. Dominasi dan peranan perwira-perwira teritorial pada tidak saja tampak pada urusan yang berkaitan dengan ancaman militer dan keamanan, tetapi secara luas berkaitan dengan potensi ancaman dan hambatan terhadap stabilitas sosial dan politik. Pada setiap proses-proses politik baik di tingkat pusat maupun daerah, para politis sipil harus memperoleh restu dari institusi teritorial militer. Dampaknya adalah perebutan kekuasaan politik bukanlah berebut dukungan konstituen, tetapi lebih pada upaya memperoleh dukungan elit yang didominasi oleh militer.

Pada masa-masa awal transisi demokrasi paska reformasi 1998, gerakan untuk mengurangi peran politik militer segera tampak dari pencabutan dwi fungsi. Doktrin ini merupakan alat legitimasi formal keterlibatan militer dalam urusan-urusan sosial politik, sebab memberikan landasan hukum bagi militer untuk campur tangan dalam urusan-urusan non militer. Akan tetapi, persoalan tidak segera berakhir disitu. Keberadaan militer dalam politik di Indonesia berkaitan juga dengan strategi pertahanan dan keamanan pada skala nasional dan kompleks. Apalagi, penetrasi militer dalam kehidupan sosial politik dan dominasi yang ditunjukkan selama puluhan tahun, tidak saja menjadikan militer sudah terbiasa dengan hak-hak istimewa yang dimilikinya, tetapi juga telah membentuk mind-set baru dikalangan politisi sipil mengenai peranan militer yang begitu dominan. Pada masa-masa awal setelah dicabutnya dwi fungsi militer, diikuti dengan

kebijakan formal untuk penataan sistem pertahanan dan penataan Tentara Nasional Indonesia (melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004), masih terdapat kecenderungan yang kuat bagi politisi sipil untuk menarik-menarik militer ke ranah politisi sipil.

Tuntutan penataan hubungan sipil-militer menjadi bagian penting dalam pendekatan reformasi sektor keamanan. Tantangan terbesar yang dihadapi pada isu ini adalah bukan saja mengeluarkan militer dari “kotak” politik, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana menyiapkan “kotak” baru bagi militer, ditengah kondisi peralatan utama sistem pertahanan yang serba usang dan ketersediaan anggaran yang jauh dari memadai, dan tuntutan untuk membentuk militer profesional yang menjadi prasyarat negara modern yang mandiri. Sebagaimana dikemukakan dalam laporan International IDEA (2002) bahwa strategi-strategi untuk membawa militer kembali ke barak harus berdasarkan kenyataan bahwa struktur keterlibatan militer dalam politik tetap kokoh dan akan sulit diatasi dalam waktu dekat.

### 2.1.3. Desentralisasi

Indonesia memiliki sejarah desentralisasi sejak jaman penjajahan Belanda, yang dapat dilacak dengan kehadiran Undang-Undang Desentralisasi Hindia Belanda pada tahun 1903. Pada masa setelah kemerdekaan, beberapa eksperimen dilakukan oleh pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah, tetapi percobaan tersebut lebih dilatarbelakangi oleh situasi pragmatis untuk menjawab beberapa gerakan di daerah yang hendak memisahkan diri dari negara kesatuan yang baru berdiri. Sebagaimana diketahui, pada masa-masa awal kemerdekaan, masalah utama yang dihadapi oleh pemerintah pusat di Jakarta adalah bagaimana menjamin loyalitas daerah-daerah, terutama yang jauh dari kontrol pusat. Pada masa-masa itu, muncul banyak pemberontakan yang dipimpin oleh tokoh-tokoh lokal karena merasa tidak mendapatkan perhatian memadai dari pemerintah pusat.

Kebijakan desentralisasi serta berbagai eksperimen yang menyertainya dapat dikatakan tidak berlangsung sepenuh hati. Apa yang menjadi keinginan dari pemerintahan pusat di Jakarta hanyalah mempertahankan agar daerah-daerah tidak memisahkan diri dari negara kesatuan. Satu hal yang selalu menonjol pada setiap

kebijakan desentralisasi adalah kewenangan yang luas diberikan kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri hanya pada saat kemampuan pusat untuk mengatur daerah sedang berada pada titik lemah. Ini tampak dengan segera dibatalkannya kebijakan desentralisasi begitu pemerintah pusat telah kembali cukup kuat. Pada tahun 1958, ketika tentara nasional Indonesia melakukan restrukturisasi organisasi teritorialnya, maka pada saat itulah tercipta kondisi dimana terdapat perpanjangan tangan Jakarta yang memadai di wilayah-wilayah yang jauh dari jangkauan pusat. Hal ini secara langsung berdampak pada perluasan birokrasi pusat yang didukung sepenuhnya oleh militer.

Selama puluhan tahun, pemerintah pusat dapat mengontrol sepenuhnya daerah-daerah secara sentralistik, bukan hanya secara birokratis-administratif, tetapi juga secara sosial dan politik. Hampir seluruh urusan strategis yang berkaitan kehidupan masyarakat akhirnya akan tergantung pada keputusan politik di tingkat nasional. Daerah mempunyai kewenangan yang sangat terbatas, bahkan untuk urusan-urusan yang secara realistik tidak relevan. Sebagai contoh, seluruh daerah di Indonesia memiliki satuan kerja pemerintah daerah yang mengurus masalah perikanan, meskipun daerah tersebut tidak memiliki wilayah perairan. Fenomena ini terjadi karena kebijakan sentralistik yang melihat daerah-daerah di Indonesia dalam kacamata yang sama dan mengabaikan kemajemukan.

Perubahan penting terjadi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang secara drastis mengubah sistem pemerintahan menjadi desentralisasi. Undang-undang ini menyerahkan hampir seluruh kewenangan pemerintah kepada daerah, dan hanya menyisakan 5 (lima) kewenangan saja di tangan pemerintah pusat, yaitu: politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal, hukum, dan agama. Untuk memastikan bahwa otonomi daerah diimplementasikan sesuai (atau paling tidak mendekati) gagasan ideal, pemerintah membentuk Kementerian Negara Otonomi Daerah, yang sebelumnya unit ini hanyalah direktorat jenderal yang berada di bawah Departemen Dalam Negeri. Sayangnya, kementerian ini hanya bertahan selama satu tahun, sebab pada kabinet yang terbentuk setelah Pemerintahan Presiden B.J. Habibie (yaitu pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid), kementerian ini dihilangkan dan kembali berada di bawah Departemen Dalam Negeri.

Desentralisasi sesungguhnya bukanlah proses perubahan regulasi atau sekedar penyerahan wewenang dari pusat kepada daerah saja. Tantangan yang sesungguhnya justru dimulai ketika regulasi tentang desentralisasi diberlakukan. Secara administratif, desentralisasi tidak saja berarti menalihkan tanggung jawab pengelolaan pemerintahan dari pemerintahan pusat kepada daerah. Desentralisasi juga mengandung makna mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dapat menjamin akses masyarakat terhadap hak-haknya sebagai warga negara. Ini berarti pula, terbuka peluang masyarakat untuk terlibat dalam proses-proses pembangunan secara partisipatif, baik dalam perencanaan, implementasi, maupun pengawasan. Proses desentralisasi yang kuat ini hanya dapat berlangsung jika terdapat pemerintahan daerah (eksekutif) yang responsif, transparan, dan akuntabel, terdapat badan legislatif lokal yang berkualitas dan memahami tugas dan fungsinya untuk melaksanakan fungsi-fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan, dan yang tidak kalah penting adalah terdapat masyarakat sipil di tingkat lokal yang berdaya, berkualitas, dan otonom yang dapat menjadi jembatan bagi kepentingan masyarakat.

Sistem politik sepanjang kekuasaan orde baru telah meninggalkan warisan budaya politik dan budaya birokrasi yang berdampak kontra produktif bagi pranata-pranata lokal tersebut (eksekutif, legislatif, dan masyarakat sipil). Sehingga, transisi demokrasi dan desentralisasi membutuhkan perubahan mendasar dalam cara pandang pemangku kepentingan pemerintahan daerah untuk memperkuat desentralisasi tersebut. Hal inilah yang juga menjadi kebutuhan mendesak bagi proses transisi menuju demokrasi di Indonesia paska momentum reformasi 1998.

#### **2.1.4. Pembangunan Ekonomi**

Salah satu dampak ikutan dari sistem politik sentralistik yang diwariskan Orde Baru adalah cara pandang masyarakat terhadap pembangunan ekonomi dan kewirausahaan. Selama puluhan tahun, pemerintah telah memosisikan urusan politik dan stabilitas sebagai jargon utama pembangunan nasional, dimana bidang-bidang lainnya (termasuk ekonomi) didorong untuk “mengabdikan diri” pada jargon utama tersebut. Masyarakat dan pengusaha perlu melibatkan pertimbangan politik pada setiap aktivitas bisnis, sebab hampir tidak ada usaha yang dapat

berjalan tanpa dukungan dari pemerintah. Di sisi lain, walaupun secara formal pemerintah mengadopsi model liberalisasi ekonomi (dimana dunia usaha/pasar didorong untuk kompetitif), namun campur tangan pemerintah dalam mekanisme pasar tetap dominan. Kecenderungan ini makin menguat setelah negara-negara maju mempromosikan "*Washington Consensus*" sebagai perangkat hubungan negara dan pasar dalam mengelola perekonomian.

Kolusi dan nepotisme dalam bisnis (bahkan juga praktek-praktek korupsi seperti penyuapan) menjadi fenomena yang sangat lazim pada perekonomian pada masa orde baru. Bahkan, secara gamblang terjadi manipulasi yang dilakukan oleh kalangan pengusaha dan penguasa politik, baik di tingkat nasional maupun di daerah. Wilayah bisnis hanya mungkin dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kepekaan politik, dan menjadi lahan yang kurang subur bagi pengusaha-pengusaha yang semata-mata mengandalkan kewirausahaan semata-mata. Dampak langsung dari fenomena ini adalah sebagian besar masyarakat Indonesia yang mencoba untuk memasuki dunia bisnis akhirnya tetap tertinggal di sektor ekonomi informal, yang umum ditemui dalam aktivitas perdagangan ataupun pertanian berpendapatan rendah (buruh tani).

Sejak dekade 1980-an, pemerintah Indonesia telah bercita-cita untuk menjadikan negara ini sebagai kekuatan ekonomi yang penting di dunia pada masa mendatang. Potensi ekonomi domestik, ditambah lagi dengan adanya wacana ekonomi politik regional dan internasional yang menempatkan kawasan Pasifik sebagai kawasan masa depan, menjadikan optimisme itu begitu kuat di dalam diri pemimpin-pemimpin Indonesia. Sayangnya, pendekatan pembangunan ekonomi yang diadopsi justru memfokuskan pada industri berteknologi tinggi dan cenderung mengabaikan ekonomi yang dikelola langsung oleh rakyat. Pada saat itu, pemerintah menginvestasikan dana sangat besar untuk mendorong industri teknologi tinggi seperti industri pesawat terbang, industri kapal laut, maupun industri senjata. Di sisi lain, pemerintah membiarkan saja industri-industri manufaktur jatuh ke tangan asing (misalnya industri kendaraan bermotor, elektronik konsumsi, dan sebagainya).

Pada dekade 1990-an, Indonesia menciptakan pertumbuhan ekonomi yang luar biasa pesat. Tetapi pada saat bersamaan, Indonesia juga menghadapi masalah

angka kemiskinan yang tinggi, pengangguran (kelangkaan lapangan kerja), dan situasi ketergantungan pada impor untuk beberapa produk yang sebenarnya dapat dihasilkan di dalam negeri. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi yang berarti terjadi akumulasi kapital tidak diikuti dengan distribusi kesejahteraan. Sebagian besar kekayaan nasional dikuasai oleh sebagian kecil saja pengusaha-pengusaha yang memiliki akses ke dalam politik dan pemerintahan. Sementara sebagian kecil kekayaan nasional lainnya diperebutkan oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Beberapa perkiraan bahkan menyebutkan rasio 20% kekayaan nasional yg didistribusikan kepada 80% penduduk.

*International IDEA* (2002) menyebutkan begitu Orde Baru tumbang Mei 1998 dan Indonesia memulai transisinya ke demokrasi, kesadaran akan kebutuhan mereformasi semua struktur-struktur, lembaga-lembaga, dan praktek-praktek ekonomi pun tumbuh. Ini membawa masyarakat “kembali ke ekonomi” dengan memberi mereka paling tidak kesempatan dan dorongan untuk lebih aktif terlibat dalam perekonomian. Masalahnya adalah bukan saja pada ketersediaan regulasi yang mendukung keinginan itu, tetapi juga berkaitan dengan keinginan politik dari pemerintah untuk mendorong reformasi sektor ekonomi, kerelaan dari para pengusaha besar untuk melepaskan hak-hak istimewa yang telah miliki karena akses politik, dan juga yang terpenting adalah bagaimana mengembalikan rasa percaya diri masyarakat untuk mau terlibat dalam aktivitas ekonomi.

Secara ekonomi, Indonesia memiliki keragaman dan juga kompleksitas. Keragaman dan kompleksita hanya mungkin dijembatani oleh adanya regulasi dan penegakan hukum yang konsisten. Perekonomian modern tentu saja tidak bisa mengabaikan peranan eksternal, dan ini juga menjadi faktor yang mempengaruhi cara pandang masyarakat terhadap keterlibatan mereka dalam perekonomian. Pada satu sisi, terdapat gagasan yang kuat di dalam negeri untuk mengembalikan perekonomian kepada sistem sebagaimana termuat dalam amanat konstitusi, yaitu suatu model ekonomi yang cenderung sosialis. Namun disisi lain, terdapat tekanan yang kuat dari lingkungan internasional untuk mengadopsi pendekatan liberal dalam ekonomi nasional. Pelajaran dari banyak negara, liberalisasi selalu mempunyai dua sisi: jika dikelola baik dapat menjamin distribusi kesejahteraan, namun jika ditangani dengan keliru justru akan membawa lebih banyak masalah

baru. Dalam tataran ini, juga pengalaman dari banyak negara, pemerintah masih memainkan peranan penting untuk mendesain model ekonomi yang sesuai dengan kondisi aktual.

#### 2.1.5. Penguatan Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil merupakan pilar penting dalam demokrasi, dan dalam banyak kasus memainkan peranan strategis dalam demokratisasi. Terlepas dari debat akademik (terutama jika dikaitkan dengan konteks domestik) dari istilah masyarakat sipil, pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa masyarakat sipil menjadi faktor yang menentukan dalam menjembatani keinginan warga negara dalam berhubungan dengan negara.

Masyarakat sipil merupakan konsep yang luas, sebagaimana tampak dari definisi para ahli. Cohen dan Arato (1992) dalam Culla (2004) mendefinisikan masyarakat sipil sebagai wilayah interaksi sosial yang mencakup semua kelompok sosial paling akrab (khususnya keluarga), asosiasi (terutama yang bersifat sukarela), gerakan kemasyarakatan, dan berbagai wadah komunikasi publik lainnya yang diciptakan melalui bentuk-bentuk pengaturan dan mobilisasi diri secara independen baik dalam hal kelembagaan maupun kegiatan.

Warga di dalam masyarakat sipil bekerja sama membangun ikatan-ikatan sosial di luar lembaga resmi, menggalang solidaritas kemanusiaan, dan mengejar kebaikan bersama (*public good*). Masyarakat sipil berdiri tegak di atas prinsip-prinsip egalitarianisme-inklusif yang bersifat universal. Di dalam domain yang diciptakannya, masyarakat sipil selalu berusaha membangun kreativitas serta mengatur dan memobilisasi diri sendiri tanpa keterlibatan negara. Masyarakat sipil terbentuk berdasarkan ikatan sukarela (*volunteer*) sekelompok individu.

Andre Gorz (dalam Aditjondro, 1997, sebagaimana dikutip dalam Culla, 2004) mendefinisikan masyarakat sipil sebagai jaringan hubungan sosial yang dibangun oleh orang per orang dalam konteks kelompok atau komunitas. Berdasarkan pendekatan yang bersifat sosiologis ini, eksistensi masyarakat sipil tidak tergantung pada otoritas negara. Seluruh hubungan dalam kategori itu lebih mengutamakan hubungan timbal balik ketimbang hubungan atas dasar hukum atau kewajiban yuridis. Berbeda dengan negara yang berdasarkan “peraturan dari luar” (yakni penggunaan kekerasan dan paksaan), masyarakat sipil berdiri

berdasarkan peraturan sendiri oleh pribadi yang membentuknya. Sementara Gellner (1995) mendefinisikan masyarakat sipil sebagai aktor-aktor di luar pemerintah yang mempunyai cukup kekuatan untuk mengimbangi negara. "Mengimbangi" berarti mencegah atau membendung negara yang hendak mendominasi atau memanipulasi kehidupan masyarakat, tapi sekaligus tidak mengingkari peran negara sebagai penjaga perdamaian dan wasit di antara berbagai kepentingan yang dapat menghancurkan tatanan sosial dan politik secara keseluruhan. Masyarakat sipil, menurut Gellner, merupakan kelompok, institusi, lembaga, dan asosiasi yang cukup kuat mencegah tirani politik negara maupun komunal/komunitas tertentu. Sedangkan Diamond (1994) memahami masyarakat sipil sebagai wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dengan ciri-ciri, antara lain, kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self generating*), keswadayaan (*self supporting*), kemandirian (*autonomy*) yang tinggi saat berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma serta nilai-nilai hukum yang dipatuhi warganya.

Dari berbagai pandangan tersebut tampak bahwa masyarakat sipil menjadi instrumen penting yang dapat mengimbangi kekuasaan negara secara informal. Dengan pola hubungan informal ini, organisasi-organisasi masyarakat sipil dapat lebih leluasa dalam menjalankan peran pengawasan kekuasaan pemerintah. Di Indonesia, kehadiran masyarakat sipil justru dikooptasi oleh penguasa orde baru dengan membatasi pengorganisasian masyarakat dengan berbagai aturan yang tujuannya adalah mengontrol. Meskipun terdapat ruang yang cukup bagi setiap organisasi masyarakat sipil untuk hidup berkembang, tetapi keberlanjutan dari kehidupan organisasi masyarakat sipil itu sangat rentan. Pemerintah orde baru dapat setiap saat membubarkan organisasi masyarakat sipil dan memberikan stigma sebagai organisasi terlarang bagi setiap organisasi masyarakat sipil yang bertentangan dengan pemerintah atau terlalu kritis terhadap pemerintah.

Berakhirnya kekuasaan Soeharto pada Mei 1998 tidak dapat dilepaskan dari kontribusi kebangkitan masyarakat sipil, yang mulai tampak sejak dekade 1990-an. Seiring dengan berakhirnya perang dingin, dunia internasional mulai peduli dengan praktek-praktek demokrasi dan hak asasi manusia di berbagai negara, sesuatu yang selama puluhan tahun diabaikan. Situasi ini menjadi pra



kondisi perkembangan organisasi masyarakat sipil di negara berkembang, termasuk di Indonesia. Pada dekade 1990-an terjadi peningkatan pertumbuhan organisasi masyarakat (LSM atau Ornop) di Indonesia, yang umumnya membawa visi untuk mendorong demokrasi, memperjuangkan penegakan dan perlindungan hak asasi manusia, serta memperjuangkan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Isu-isu ini juga merupakan isu utama yang sedang mendapatkan perhatian di dunia internasional.

Pada saat transisi demokrasi di Indonesia paska 1998, euforia kebebasan cenderung menjadi kontra-produktif bagi perkembangan demokrasi itu sendiri. Dalam kaitannya dengan peranan organisasi masyarakat sipil, Bob Hadiwinata (2004) menyebutkan bahwa masyarakat sipil memiliki sifat paradoks, yaitu ia dapat menjadi *aset* sekaligus *ancaman* bagi demokrasi. Pandangan ini didasarkan pada fenomena maraknya bermunculan organisasi-organisasi masyarakat sipil yang berbasis keagamaan dan kedaerahan yang justru mendorong pemaksaan kehendak. Di sisi lain, organisasi masyarakat sipil yang bergerak pada bidang advokasi makin gencar mengkritisi pemerintahan, terutama di daerah-daerah. Pada banyak kasus, pemerintah daerah melakukan tawar-menawar pragmatis dengan kelompok-kelompok ini dengan sejumlah kompromi jangka pendek, misalnya menawarkan proyek pemberdayaan yang dibiayai oleh pemerintah untuk dilaksanakan oleh kelompok organisasi masyarakat sipil bersangkutan.

Dalam perkembangan selanjutnya, kebangkitan masyarakat sipil yang direpresentasikan dengan munculnya ratusan bahkan ribuan organisasi masyarakat sipil dalam berbagai bentuknya (LSM/Ornop, *Community Based Organization*, Asosiasi, Organisasi Keagamaan, dan sebagainya) mendatangkan distorsi dalam peranan masyarakat sipil dalam demokratisasi. Pada satu sisi, peranan ideal normatif dijalankan oleh sebagian kecil organisasi masyarakat sipil, sementara disisi lain terdapat banyak sekali organisasi masyarakat sipil yang mengalami kooptasi oleh pemerintah, apalagi setelah ada peluang bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk terlibat dalam proyek-proyek yang dilakukan pemerintah.

Bahkan, di banyak daerah, politisi lokal di parlemen dan aparat birokrasi yang berada di satuan kerja yang membidangi perencanaan pembangunan “memiliki” satu atau beberapa organisasi masyarakat sipil. “Memiliki” disini

dapat diartikan sebagai memiliki secara langsung (yaitu mereka yang membidani kelahirannya) atau secara tidak langsung (yaitu mereka membangun kompromi dan saling mendukung dalam berbagai aktivitas).

Secara umum, organisasi masyarakat sipil di Indonesia pada masa-masa awal transisi reformasi berada pada kondisi yang lemah untuk dapat memainkan peranan lebih jauh dalam menjaga transisi demokrasi tersebut. Tentu saja terdapat beberapa organisasi yang telah lama ada atau juga beberapa organisasi masyarakat sipil baru yang lahir dari kampus-kampus dengan kapasitas lebih baik. Tetapi jumlah kelompok ini sangat sedikit untuk dapat mengimbangi gerakan besar transisi demokrasi yang terjadi pada berbagai bidang dan pada berbagai daerah. Sehingga kebutuhan untuk penataan kelembagaan dan juga penataan sistemik yang mendukung perkembangan organisasi masyarakat sipil menjadi kebutuhan transisi demokrasi di Indonesia.

#### 2.1.6. Pluralisme

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, dihuni oleh lebih dari dua ratus juta jiwa penduduk (nomor empat terbesar di dunia), memiliki ratusan etnis, ratusan bahasa, dan ratusan kebudayaan serta tradisi lokal. Negara ini berpenduduk mayoritas muslim, tetapi Islam bukanlah agama dominan dalam pemerintahan. Sejak awal kemerdekaan, integrasi nasional yang didesain untuk membentuk identitas satu Indonesia dianggap belum tuntas. Walaupun terdapat beberapa nilai utama yang diadopsi oleh berbagai kelompok masyarakat, namun disadari bahwa proses adopsi nilai dan integrasi identitas itu berlangsung dibawah tekanan kekuasaan orde baru yang mengedepankan stabilitas.

Selama puluhan tahun, tidak ada ruang yang cukup bagi upaya untuk dialog antarbudaya atau antaragama yang dapat mendorong saling pengertian yang alamiah di tataran masyarakat. Kehidupan sosial dapat berlangsung dengan damai, tetapi kedamaian itu dipaksakan oleh rejim yang berkuasa, demi menjaga stabilitas yang dapat mendukung pembangunan ekonomi dan politik. Sepanjang era orde baru, setiap pemikiran atau aktivitas yang mencoba untuk mendiskusikan gagasan sosialisme atau komunisme akan serta-merta diberi label sebagai "ekstrim kiri", dan setiap upaya untuk mengaktualkan gagasan-gagasan yang berbasis pada nilai-nilai keagamaan akan mendapat label "ekstrim kanan". Kedua

ekstrim ini adalah hal yang terlarang. Pemerintah, dengan dukungan penuh dari militer, menjadikan kedua isu ini sebagai potensi hambatan, ancaman, tantangan, dan gangguan yang berasal dari dalam negeri. Selama puluhan tahun paska kemerdekaan, identitas Indonesia begitu kabur dan tidak memiliki basis aktual pada interaksi masyarakat.

Kerapuhan dalam integrasi sosial ini serta-merta meledak ketika reformasi bergulir. Mengikuti kebebasan berpendapat dan kebebasan berkumpul yang tiba-tiba terbuka lebar setelah berakhirnya kekuasaan Soeharto, masyarakat tiba-tiba memiliki ruang yang terbuka untuk mengemukakan kepuasan, juga ketidakpuasan yang telah mereka redam selama berpuluh tahun. Di banyak daerah, ungkapan ketidakpuasan terhadap dominasi kaum pendatang yang menyingkirkan hak-hak dan menutup kebebasan penduduk asli berubah menjadi bentrok fisik antara para pendatang dengan penduduk asli.

Bentrok fisik ini bahkan berkembang menjadi konflik etnis yang sentimen solidaritasnya tidak hanya terjadi di daerah yang dilanda bentrokan tetapi menjalar ke daerah-daerah lain. Di Kalimantan, terjadi eksodus besar-besaran pendatang dari Jawa, khususnya Madura. Di Ambon, para pendatang yang sebagian besar dari Buton, Bugis, dan Makassar diusir keluar. Sementara itu, di Poso merebak konflik yang berbasis pada benturan antara kelompok Kristen dan Islam. Fenomena yang sama juga terjadi di Ambon, dimana representasi agama sangat terasa dalam konflik lokal, hingga pemerintah dan aparat keamanan membuat demarkasi yang membagi wilayah muslim dan wilayah nasrani.

Situasi sosial kemasyarakatan pada masa transisi yang memunculkan lagi perdebatan etnopolitik dan geopolitik berbasis etnisitas menjadi perhatian penting pada masa ini. Demokrasi seharusnya menjadi jembatan bagi perbedaan yang ada dalam masyarakat untuk didialogkan dengan terbuka untuk mencapai saling pengertian bersama. Untuk itu, gagasan tentang penguatan hubungan sosial yang berbasis pada toleransi dan pluralisme menjadi kebutuhan mendesak bagi transisi demokrasi di Indonesia, terutama untuk memastikan bahwa tidak terjadi kembali fenomena-fenomena negatif dari demokrasi, seperti tirani mayoritas dan anarki minoritas.

### 2.1.7. Peranan Perempuan

Tuntutan perlunya peningkatan peran perempuan dalam ekonomi dan politik telah menjadi wacana penting hubungan internasional pada dekade 1990-an. Realisme sebagai aliran mainstream dalam hubungan internasional mendapat banyak kritik dari aliran teori kritis, termasuk dari teori-teori feminisme yang muncul untuk mendobrak subordinasi perempuan di bawah pria. Teori feminisme berkembang pada saat berakhirnya perang dingin dan kaum perempuan mulai mempertanyakan signifikansi perang yang tiada akhir yang (disadari atau tidak) selalu menjadikan kaum perempuan sebagai korban. Dengan keterlibatannya dalam diskursus positifis dan non positifis, feminisme berusaha mendekonstruksi realisme yang eksklusif dan *state-centric*. Asumsinya adalah dunia kontemporer hidup dalam dunia gender dimana kualitas yang dikaitkan dengan maskulinitas seperti rasionalitas dan kekuasaan (*power*) dipandang lebih tinggi daripada kualitas yang dikaitkan dengan feminisitas seperti kapasitas dan intuisi.

Pola hubungan tidak seimbang disebabkan terbatasnya ruang partisipasi dan akses kaum perempuan dalam wilayah politik juga merupakan fenomena yang lumrah di Indonesia, terutama selama masa Orde Baru. Perempuan di masa Orde Baru selalu disingkirkan dari politik, kecuali ketika dibutuhkan untuk mendukung kebijakan resmi dalam peran yang telah ditentukan sebelumnya sebagai isteri dan ibu. Mekanisme ini tampak dalam pengorganisasian peran perempuan yang secara formal didesain dalam wadah seperti Dharma Wanita. Perlakuan seperti ini ikut membentuk sifat pemerintahan kekeluargaan dan patriarkis Orde Baru dengan kekuasaan terkonsentrasi di atas dan laki-laki ditempatkan sebagai kepala rumah tangga dan negara. Tipe pemerintahan yang dibangun selama masa Orde Baru tidak menyediakan ruang politik yang kondusif bagi perempuan, sedangkan peran-peran sosial mereka dengan hati-hati diatur melalui organisasi-organisasi yang didukung negara.

Lingkungan pasca-Orde Baru membuka kesempatan baru bagi perempuan untuk mengembalikan hak-hak demokrasi mereka. Namun usaha ini terhambat oleh kurangnya "gerakan perempuan" yang memiliki kemampuan mengartikulasi dan mengejar agenda-agenda reformasi yang komprehensif dari perempuan. Dengan beban masalah-masalah yang ada di Indonesia, sering dipandang sebagai

“isu nasional yang lebih penting”, ada risiko bahwa, sekali lagi, setengah dari populasi akan tetap terpinggirkan dari perdebatan politik, baik di tingkat nasional maupun lokal.

## **2.2. Beberapa Masalah dalam Implementasi Desentralisasi Paska Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Seiring dengan berakhirnya kekuasaan Orde Baru, sentralisasi kekuasaan yang menjadi karakter pemerintahan Orde Baru mencair. Gagasan desentralisasi dalam konteks yang lebih luas menjadi kebutuhan yang tidak dapat lagi dihindari. Setidaknya, pemerintahan Indonesia yang pertama kali terbentuk paska Soeharto (yang dipimpin oleh Presiden BJ. Habibie) dengan cepat merespon tuntutan tersebut dan segera memberlakukan paket Undang-Undang Otonomi Daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini secara tegas dan nyata mengubah orientasi tata kelola hubungan pemerintah pusat dan daerah dari sentralisasi dan dekonsentrasi menuju desentralisasi.

Menurut Manor (1999) desentralisasi dapat diamati dalam dua cara pandang atau pendekatan, yaitu cara pandang administratif dan cara pandang demokratik. Cara pandang administratif memahami desentralisasi sebagai model “dekonsentrasi”, yaitu proses di mana departemen pusat menyerahkan fungsi dan tugas khusus pada pejabat lapangan di daerah-daerah. Wewenang dan otoritas anggaran dan administrasi tetap berada di pemerintah pusat. Sementara cara pandang “demokratik” (disebut juga desentralisasi demokratik) adalah penyerahan wewenang kepada pemerintah lokal (administrasi maupun keuangan) sehingga pemerintah lokal dapat bertanggung jawab pada warganya. Beberapa mekanisme demokratis perlu hadir dalam kerangka ini, misalnya pemilihan pejabat politik daerah yang teratur, pers bebas, dan masyarakat sipil yang matang. Tujuan desentralisasi demokratik ini adalah mendekatkan pemerintah dengan masyarakat untuk memastikan pelayanan publik mencerminkan kebutuhan aktual masyarakat.

Otonomi pada masa orde baru dapat dipahami dalam pendekatan administrasi, dimana yang terjadi adalah penlimpahan wewenang operasional

tanpa pelimpahan wewenang administratif dan keuangan. Hal ini menyebabkan tuntutan desentralisasi pada era paska orde baru lebih berkaitan dengan upaya membangun desentralisasi demokratis. Dalam kerangka ini, otonomi daerah hanya dapat berkembang jika tersedia beberapa prakondisi, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat lokal. Meskipun tidak terdapat konsensus nasional mengenai prakondisi tersebut, namun beberapa kajian ilmiah dapat memberikan gambaran kebutuhan ideal normatif apa saja yang dapat diidentifikasi oleh setiap pemerintahan untuk mewujudkan otonomi daerah dalam konteks desentralisasi demokratis, dan peran-peran apa sajakah yang dapat dilakukan oleh para pemangku kepentingan, baik domestik maupun internasional.

Dengan diberlakukannya paket undang-undang otonomi daerah yang baru pada tahun 1999 (yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), maka pola baru hubungan kekuasaan yang sebelumnya berbasis dekonsentrasi secara signifikan bergeser menjadi desentralisasi. Akan tetapi, setelah beberapa saat diimplementasikan, terdapat sejumlah persoalan yang cukup krusial, yang dapat menjadi penghambat jalannya desentralisasi itu sendiri. Undang-undang merupakan instrumen strategis (dengan demikian menjadi sangat penting) dalam desain kebijakan publik, sebab undang-undang merupakan landasan bangunan kebijakan yang akan terjadi dalam praktek sehari-hari. Persoalan menjadi sangat rumit jika kekisruhan bersumber dari undang-undang yang ada.

Beberapa masalah dalam implementasi UU Nomor 22/1999 mulai tampak pada tahun-tahun pertama. Ratnawati (2003) menilai terdapat setidaknya 9 (sembilan) permasalahan utama yang perlu mendapatkan koreksi secepatnya, yaitu: (i) hubungan kekuasaan dan pembagian wewenang antara pusat dan daerah; (ii) persoalan dalam tingkat pendapatan daerah dan pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah; (iii) situasi kelembagaan, yang berkaitan dengan kewenangan eksekutif dan legislatif daerah; (iv) kepegawaian dan netralitas birokrasi daerah; (v) akuntabilitas pemerintah daerah; (vi) partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik; (vii) koordinasi keamanan daerah; (viii) kerjasama dan perselisihan antardaerah; dan (ix) pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.

Dari berbagai identifikasi terhadap masalah-masalah tersebut, menurut pendapat penulis hanya isu koordinasi keamanan daerah saja yang kurang tepat untuk ditempatkan dalam kluster persoalan otonomi daerah. Hal ini disebabkan dalam UU Nomor 22/1999 disebutkan bahwa kewenangan bidang keamanan tetap berada di tangan pemerintah pusat yang dikoordinasikan melalui institusi kepolisian pada setiap daerah. Sehingga, pada bagian ini penulis menguraikan 8 (delapan) aspek persoalan dalam implementasi desentralisasi demokratis di Indonesia sehubungan dengan diberlakukannya UU Nomor 22/1999.

### **2.2.1. Hubungan Kekuasaan dan Pembagian Wewenang**

Dalam UU Nomor 22/1999 dijelaskan mengenai batas kewenangan dan berbagai urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam kerangka desentralisasi. Pada dasarnya seluruh kewenangan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah daerah, kecuali kewenangan dalam bidang: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal. Beberapa kewenangan lain yang tetap ditangani oleh pemerintah pusat meliputi kebijakan perencanaan pembangunan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayaagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Mengingat basis desentralisasi adalah penyerahan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota, maka undang-undang mengatur batas kewenangan yang ada di tangan pemerintah propinsi. Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, dimana termasuk pula kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan pemerintah kabupaten dan kota. Sebagai tambahan, kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi terdiri dari 11 (sebelas) bidang, yang terdiri dari: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman

modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Pemerintah daerah juga berwenang mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Sementara dalam kaitannya dengan kewenangan di wilayah laut, kewenangan pemerintah daerah dibatasi pada area sejauh sepertiga dari batas laut daerah propinsi, yang meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; (b) pengaturan kepentingan administratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat; dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Persoalan hubungan kekuasaan dan pembagian kewenangan ini adalah kecenderungan pemerintah pusat yang "tidak rela" melepas kekuasaan terhadap beberapa isu kepada pemerintah daerah. Setelah undang-undang otonomi daerah berlaku, terdapat banyak sekali aturan baru yang dibuat oleh pemerintah pusat yang justru mengabaikan ketentuan dalam undang-undang otonomi daerah. Smeru (2002) dan Ratnawati (2003) mengidentifikasi beberapa tumpang tindih dalam hubungan kekuasaan dan pembagian kewenangan, antara lain dalam bidang pertanahan, keluarga berencana, perpustakaan, pertambangan, dan perhubungan yang diakibatkan oleh munculnya Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri.

Perebutan dan tarik-menarik kewenangan ini tidak saja berdampak buruk pada pelayanan publik, tetapi secara langsung juga berdampak terhadap iklim usaha. Salah satu dampak terhadap iklim usaha yang paling berpengaruh bagi perekonomian adalah penanganan hak guna usaha (HGU) yang sudah berakhir masa kontraknya menjadi terkatung-katung dan bahkan menjadi sumber sengketa antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan bahkan juga rakyat.

### **2.2.2. Pendapatan dan Pengelolaan Sumber-sumber Keuangan Daerah**

Selama puluhan tahun, daerah-daerah di Indonesia menyandarkan sumber anggaran pembangunan dari pemerintah pusat, bahkan untuk daerah yang kaya sumber daya alam sekalipun. Selama era tersebut, pemerintah daerah tidak perlu menghadapi persoalan-persoalan kekurangan anggaran, baik untuk anggaran rutin maupun anggaran pembangunan. Mekanisme yang ditempuh oleh pemerintahan sentralistik di era orde baru adalah mengumpulkan seluruh kekayaan alam kepada



pemerintah pusat untuk kemudian didistribusikan kembali kepada daerah-daerah untuk membiayai pemerintahan dan pembangunan.

Setelah berlakunya UU Nomor 22/1999, daerah-daerah dituntut untuk mengidentifikasi dan memaksimalkan sumber-sumber pendapatan asli daerah. Otonomi daerah merupakan peluang dimana daerah-daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab yang luas untuk mengelola berbagai urusan pemerintahan dan pembangunan. Tetapi, penyerahan kewenangan dan tanggung jawab tersebut tidak diikuti dengan redistribusi sumber pendanaan yang memadai. Di sisi lain, desentralisasi telah membuka kesadaran baru bahwa pendapatan asli daerah (PAD) sebagian besar kabupaten dan kota di Indonesia jauh dari memadai untuk membiayai pembangunan (kecuali untuk segelintir kecil daerah kaya sumber daya alam di Sumatera dan Kalimantan).

Salah satu sumber anggaran bagi daerah yang potensial adalah pembagian Dana Alokasi Umum (DAU), yang kemudian menjadi sumber konflik baru bagi pemerintah pusat dan daerah, dan bahkan juga bagi pemerintah daerah satu dengan lainnya. Pemerintah daerah mengeluhkan minimnya penerimaan mereka dari DAU yang seringkali hanya cukup untuk menutupi anggaran rutin, terutama gaji pegawai negeri sipil. Dasar perhitungan besaran DAU bagi setiap daerah juga mendapat kritikan. Menurut studi P2P LIPI (2000), rumus alokasi DAU dan pembobotan atas unsur-unsurnya sangat "text book thinking" dan tidak melibatkan pemerintah daerah dalam penyusunannya (Ratnawati, 2003).

Dalam situasi seperti itu, fenomena yang berkembang di lapangan adalah pragmatisme dan perebutan sumber-sumber pendapatan. Aspek pragmatisme dapat dilihat dari bermunculannya ratusan peraturan daerah yang berkaitan dengan pungutan dan retribusi. Daerah-daerah dengan sumber daya alam yang terbatas memilih langkah pragmatis untuk memungut pajak daerah dan retribusi berbagai sektor, sehingga berdampak negatif pada perkembangan iklim usaha. Sebagian besar daerah kabupaten dan kota tidak memiliki strategi alternatif jangka pendek yang dapat diimplementasikan bagi pemenuhan sumber pendapatan.

Perebutan sumber-sumber pendapatan juga terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sektor pertambangan, cukai rokok, pengelolaan kawasan otorita, pelabuhan, dan bandara menjadi lahan sengketa. Pemerintah daerah yang

menggunakan paket undang-undang otonomi daerah sebagai landasan hukum bagi klaim terhadap sumber pendapatan tersebut berhadapan dengan peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat yang tidak memberi kewenangan memadai daerah untuk memperoleh manfaat dari sumber pendapatan yang ada di daerahnya.

Di sisi lain, manajemen keuangan daerah sehubungan dengan beralihnya struktur kewenangan dan tanggung jawab juga mengalami perubahan. Sebagian besar pemerintah daerah tidak memiliki kesiapan yang memadai untuk memenuhi standar-standar manajemen keuangan dan akuntansi pemerintahan yang terus-menerus mengalami perbaikan dan penyempurnaan. Banyak daerah yang mengeluhkan fenomena ini, dimana pekerjaan staf-staf keuangan di daerah lebih banyak dihabiskan untuk mempelajari mekanisme manajemen keuangan yang baru dibandingkan mengimplementasikan.

### **2.2.3. Hubungan Institusi-institusi Daerah**

Desentralisasi yang diadopsi di Indonesia melalui paket undang-undang otonomi daerah menyebabkan makin kuatnya kekuasaan politik yang dimiliki oleh institusi-institusi daerah. Akan tetapi, kekuasaan itu tidak terpusat pada satu institusi saja. Basis desentralisasi berada pada tingkat kabupaten dan kota, sehingga kekuasaan kepala daerah kabupaten (bupati) dan kota (walikota) menjadi sangat besar. Hal ini berpengaruh signifikan dalam konstruksi hubungan antara kepala daerah kabupaten/kota dengan lembaga legislatif dan juga hubungannya dengan pemerintah propinsi.

#### *a. Hubungan Kepala Daerah dan DPRD*

Undang-undang memberikan kekuasaan yang besar kepada lembaga legislatif lokal, dengan motif mengimbangi kekuasaan eksekutif. Dalam undang-undang otonomi daerah 1999 disebutkan bahwa DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, dan melaksanakan fungsi-fungsi pembuatan undang-undang, penganggaran, dan pengawasan. Bahkan, dalam undang-undang ini disebutkan juga bahwa DPRD memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah (bupati, walikota, dan gubernur), meminta keterangan kepala daerah, mengadakan penyelidikan, menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), bahkan meminta pertanggungjawaban kepala daerah. DPRD dapat memanggil pejabat negara, pejabat daerah, dan anggota

masyarakat untuk dimintai keterangan terhadap suatu isu, dan jika mereka menolak untuk memenuhi panggilan DPRD, pejabat dan masyarakat ini bisa dijatuhi hukuman penjara karena merendahkan martabat DPRD.

Hubungan eksekutif dan legislatif pada masa ini menjadi sangat ramai disebabkan oleh dua hal. Pertama, DPRD merupakan representasi partai-partai politik, dimana anggota DPRD dicalonkan oleh partai politik. Dalam pemilihan umum, pemilih tidak memilih calon tetapi memilih partai. Dengan demikian, interaksi di dalam DPRD maupun interaksi DPRD dengan kepala daerah sangat politis, dan cenderung diwarnai tawar-menawar kepentingan politik. Kedua, DPRD yang dihasilkan oleh pemilihan umum multi partai pertama kali pada tahun 1999 berisi orang-orang baru yang tidak memiliki kompetensi mengelola pemerintahan. Di sisi lain, pejabat-pejabat pemerintah daerah diisi orang-orang berpengalaman yang belum terbiasa dengan prosedur baru yang didesain dalam kerangka desentralisasi demokratis.

Pada masa ini, di beberapa daerah terjadi kekisruhan politik yang mengganggu jalannya pemerintah daerah. Pada tahun 2002, DPRD Surabaya memberhentikan Walikota Sunarto, dan melantik Wakil Walikota Bambang D.H. sebagai Walikota baru. Pada saat menyampaikan laporan pertanggung jawaban (LPJ) tahun 2001, DPRD Surabaya meminta Walikota Bambang merevisi LPJ tersebut, tetapi ditolak oleh Walikota Bambang dengan alasan: (i) LPJ tahun 2001 bukan tanggung jawabnya, melainkan tanggung jawab Walikota sebelumnya (Sunarto); dan (ii) berdasarkan undang-undang, revisi LPJ hanya memungkinkan jika didukung oleh 2/3 anggota dan seluruh fraksi di DPRD. Jika ada satu saja fraksi yang menolak untuk meminta revisi, maka permintaan itu gugur dengan sendirinya. Berdasarkan hasil rapat pleno yang panas, DPRD Surabaya tetap saja mengusulkan pemecatan tersebut kepada presiden melalui menteri dalam negeri, tetapi presiden menolaknya.

Fenomena pemberhentian bupati, walikota, dan gubernur marak terjadi di beberapa daerah. Selain Surabaya, fenomena serupa menimpa Gubernur Kalimantan Selatan, Sjafriel Darham, serta Bupati dan Wakil Bupati Kampar, Riau (Jeffry Noer dan A. Zakir). Di daerah-daerah lain, hubungan kepala daerah dengan DPRD dipenuhi tawar menawar kepentingan yang sangat

pragmatis. Dalam konteks ini tampak adanya ketimpangan dalam hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Usulan untuk memberhentikan Walikota Surabaya, Gubernur Kalimantan Selatan, dan Bupati/Wakil Bupati Kampar ditolak oleh pemerintah pusat (melalui menteri dalam negeri). Akibatnya, kepala-kepala daerah tersebut memiliki kekuasaan yang legal secara hukum, tidak efektif dalam praktek. Mereka tidak dapat lagi membuat kebijakan strategis apapun, sebab undang-undang menyebutkan bahwa APBD dibuat oleh eksekutif dengan persetujuan DPRD.

Kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah juga menimbulkan kekisruhan politik dalam setiap pemilihan. Para kandidat melakukan tawar-menawar politik dengan anggota DPRD dan anggota DPRD bahkan rela berhadap-hadapan dengan rakyat, meskipun secara substansi mereka adalah wakil rakyat. Kasus paling fenomenal adalah pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur DKI Jakarta periode 2002–2007. Resistensi masyarakat terhadap pasangan calon Sutiyoso dan Fauzi Bowo begitu besar, sampai-sampai para anggota DPRD yang akan memberikan suara harus dijemput menggunakan helikopter polisi untuk menghindari amukan massa. Sutiyoso-Fauzi Bowo terpilih dengan dukungan 47 suara dari 82 anggota DPRD Jakarta yang hadir. Meskipun berbagai penolakan terjadi, berkat dukungan Presiden Megawati dan penolakan Menteri Dalam negeri untuk melakukan pemilihan ulang akhirnya pasangan ini dilantik juga sebagai kepala daerah DKI Jakarta.

*b. Hubungan Pemerintah Propinsi dengan Kabupaten dan Kota*

Di sisi lain, hubungan pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah propinsi juga menghadapi persoalan yang tidak sedikit. Hal ini disebabkan berdasarkan undang-undang otonomi daerah tahun 1999 tidak ada hubungan hierarki antara bupati dan walikota dengan gubernur, dimana bupati dan walikota tidak berkewajiban mematuhi instruksi gubernur dan sebaliknya gubernur tidak lagi berwenang memberikan perintah kepada bupati dan walikota di wilayahnya. Hasil kajian SMERU (2002) sebagaimana dikutip oleh Ratnawati (2003) mengidentifikasi beberapa masalah dalam hubungan pemerintah kabupaten dan kota dengan pemerintah propinsi sebagai berikut:

- (a) Permintaan laporan oleh pejabat propinsi tidak selalu dipenuhi oleh pejabat kabupaten dan kota;
- (b) Banyak undangan rapat di tingkat propinsi hanya dihadiri oleh pejabat bawahan dari kabupaten dan kota;
- (c) Pejabat kabupaten dan kota berpendapat bahwa pemerintah propinsi boleh membuat peraturan, tetapi keputusan dalam implementasinya tetap berada sepenuhnya di tangan pemerintah kabupaten dan kota;
- (d) Kepala dinas/biro propinsi tidak dapat secara langsung mengirim surat kepada kepala dinas/kepala bagian yang sejenis di kabupaten atau kota karena pejabat di tingkat kabupaten tersebut tidak lagi merasa sebagai bawahan dari pejabat di tingkat propinsi. Sehingga surat-surat harus ditujukan kepada bupati atau walikota dan seringkali harus ditandatangani oleh gubernur atau sekretaris daerah propinsi.
- (e) Inspektorat wilayah propinsi tidak dapat lagi dengan mudah melakukan pemeriksaan ke kabupaten dan kota karena tugas mereka tersebut dianggap telah menjadi kewenangan bupati dan walikota.

#### **2.2.4. Kepegawaian Daerah dan Netralitas Birokrasi Daerah**

Dampak langsung dari kebijakan desentralisasi paska diberlakukannya undang-undang otonomi daerah 1999 adalah terjadinya transfer pegawai dalam jumlah besar-besaran dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yang berasal dari berbagai instansi vertikal yang sebelumnya ada di daerah. Sebagaimana diketahui, dengan implementasi otonomi daerah, terdapat banyak sekali kantor wilayah atau departemen di daerah-daerah yang dihilangkan kemudian dilebur dibawah dinas-dinas teknis yang berada di bawah pemerintah daerah. Para pegawai yang sebelumnya merupakan pegawai pusat sekarang beralih menjadi pegawai daerah. Konsekuensinya adalah: (i) terjadi peningkatan kebutuhan anggaran pemerintah daerah untuk biaya rutin (gaji pegawai); (ii) terjadi kelebihan pegawai di daerah yang menyebabkan struktur organisasi bukannya makin ramping, tetapi justru makin besar, untuk dapat mengadopsi pegawai-pegawai daerah ini.

Anggaran penggajian pegawai negeri dibayarkan pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) melalui skema biaya rutin. Besarnya struktur

pegawai menyebabkan rata-rata distribusi APBD setiap daerah sebagian besar dihabiskan untuk anggaran rutin dan hanya sebagian kecil saja yang dialokasikan untuk pembangunan dan pelayanan publik. Ratnawati (dalam Salam, ed., 2003) bahkan menyebutkan rata-rata komposisi APBD daerah-daerah di Indonesia mencapai 80% untuk anggaran rutin, dan hanya sekitar 20% untuk pembangunan dan pelayanan publik. Hal inilah yang menjadi salah satu faktor buruknya pelayanan publik di banyak daerah pada masa-masa awal desentralisasi paska undang-undang otonomi daerah 1999.

Bupati dan walikota memiliki kewenangan yang sangat besar dalam penempatan jabatan pegawai di daerah. Pejabat-pejabat eselon II dan III diangkat oleh bupati dan walikota, sementara pejabat eselon IV diangkat oleh sekretaris daerah. Sistem eselonisasi di daerah ini menyebabkan kepentingan para pegawai daerah terhadap bupati dan sekretaris daerah sangat besar, dan tidak jarang para pegawai daerah ini mencari dukungan politik kepada DPRD setempat untuk memperkuat *bargaining position*, mengingat kewenangan DPRD dalam hubungan kekuasaannya dengan pemerintah daerah (termasuk bupati dan walikota) begitu kuat. Jabatan sekretaris daerah juga menjadi incaran anggota-anggota DPRD untuk menempatkan orang-orang mereka di posisi itu.

Dampak langsung dari perubahan sistem kepegawaian ini dapat dilihat dari terbatasnya kesempatan mengembangkan karir bagi pegawai daerah (dimana ia hanya dapat menempuh karir di daerah tersebut); cenderung terjadi rebutan jabatan (jabatan eselon di atas sangat sedikit sementara jumlah pegawai di eselon bawahnya sangat banyak); dan ini berdampak pada campur tangan kepentingan politik dalam urusan-urusan kepegawaian daerah. Netralitas pegawai di daerah menjadi salah satu isu krusial, sebab untuk menempati jabatan eselon atas seorang pegawai tidak cukup hanya memiliki kompetensi dan profesionalitas, tetapi akan semakin kuat jika memperoleh dukungan dari anggota-anggota legislatif lokal. Mengingat anggota-anggota DPRD berasal dari partai politik, maka para pegawai daerah ini perlu mendekatkan diri dengan partai politik yang dominan di legislatif lokal. Hal ini menyebabkan netralitas pegawai negeri sipil di daerah menjadi hal yang krusial, padahal tuntutan menuju tatanan demokratis yang ideal dibutuhkan birokrasi yang netral dari kepentingan politik praktis.

### 2.2.5. Akuntabilitas Pemerintah Daerah

Haryadi dan Sumindar (2002) mengidentifikasi buruknya akuntabilitas pemerintah daerah pada masa-masa awal otonomi daerah paska undang-undang tahun 1999. Banyak sekali fenomena penghamburan uang yang berasal dari APBD (yang secara substansi merupakan uang rakyat) untuk kegiatan-kegiatan yang tidak berorientasi pada kepentingan rakyat. Di banyak daerah, sangat marak aktivitas jalan-jalan ke berbagai daerah bahkan ke luar negeri yang dilakukan oleh pejabat daerah dan anggota-anggota DPRD dengan kemasam "studi banding".

Banyak sekali dugaan suap yang diterima oleh anggota-anggota DPRD di berbagai daerah. Kasus-kasus suap diduga terjadi pada beberapa proses pemilihan kepala daerah (misalnya pemilihan Gubernur DKI Jakarta, Kabupaten Paniai di Papua, beberapa kasus di Lampung), atau dalam rangka memuluskan laporan pertanggung jawaban tahunan kepala daerah (seperti yang diduga terjadi di Propinsi Jawa Barat, Propinsi Sulawesi Utara, dan Kota Manado). Bahkan, di Propinsi Sumatera Barat dan Kota Kendari, Sulawesi Tenggara, seluruh anggota DPRD dijadikan tersangka dan ditahan oleh Kejaksaan setempat dengan tuduhan korupsi dana APBD bernilai milyaran rupiah. Para pejabat ini membuat aturan yang memungkinkan mereka menerima uang dari APBD meskipun hal itu jelas-jelas melanggar ketentuan yang ada.

Dampak langsungnya adalah pelayanan publik menjadi terabaikan, karena kesibukan para elit lokal membagi-bagi uang rakyat yang terakumulasi dalam APBD. Kepala daerah menjadi entitas yang memiliki kekuasaan nyaris tidak terbatas. Secara administratif dan politik, kepala daerah kabupaten dan kota tidak memiliki tanggung jawab terhadap pemerintah propinsi. Gubernur tidak dapat lagi memberikan sanksi administratif maupun sanksi politik kepada pemegang jabatan apapun di tingkat kabupaten dan kota. Sementara tanggung jawab pemerintah kabupaten dan kota terhadap pemerintah pusat hanya terbatas pada bidang administratif untuk mempertanggungjawabkan penggunaan keuangan daerah sepanjang sesuai dengan aturan yang berlaku. Sementara peranan anggota DPRD yang diharapkan dapat menjadi penyeimbang kekuasaan eksekutif, dalam kenyataannya justru terkooptasi oleh kekuasaan eksekutif. Dalam banyak dugaan kasus pelanggaran penggunaan keuangan daerah, terdapat hubungan yang saling

menguntungkan antara eksekutif dan legislatif dan cenderung saling mendukung dalam proses-proses penyimpangan anggaran.

### **2.2.6. Partisipasi Masyarakat**

Salah satu visi desentralisasi adalah mendekatkan masyarakat dengan pemerintahnya. Jika dalam sistem sentralistik, masyarakat memiliki akses yang jauh dan berjenjang kepada pemerintah yang memiliki kewenangan terhadap pelayanan publik, dengan pengalihan kewenangan kepada setiap kabupaten dan kota, masyarakat memiliki peluang untuk menjangkau pusat kewenangan tersebut. Hal ini berarti terbuka peluang yang lebih luas bagi masyarakat untuk menjadi bagian dalam setiap proses pembangunan dan pelayanan di daerahnya, mulai dari perencanaan, penganggaran, implementasi, dan pengawasan. Masyarakat juga lebih dapat mengaktualkan ekspektasi mereka dalam pelayanan publik, dengan meningkatkan partisipasi dalam proses-proses pelayanan publik.

Dalam kenyataannya, visi ideal tersebut masih jauh dari terpenuhi dalam masa-masa awal transisi demokrasi dan konsolidasi desentralisasi paska undang-undang otonomi daerah tahun 1999. Secara garis besar, masalah dalam konteks partisipasi masyarakat dapat diidentifikasi dari dua aspek, yaitu: (i) lemahnya kapasitas masyarakat, elemen-elemen masyarakat sipil, dalam mengorganisasikan diri dan mengaktualkan berbagai kepentingan dan ekspektasi kepada pemerintah sebagai provider layanan publik; (ii) proses pengambilan keputusan yang didominasi oleh eksekutif dan legislatif di daerah. Meskipun undang-undang memberi mandat untuk melibatkan masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan, dalam kenyataannya proses-proses tersebut berlangsung sangat formalistik.

Pada masa orde baru, kehidupan masyarakat sipil di Indonesia sangat terbatas akibat peranan pemerintah yang begitu represif. Pada saat kebebasan dan peluang partisipasi dibuka, berbagai organisasi masyarakat sipil cenderung tidak siap untuk menghadapi perubahan tersebut. Di banyak daerah, kebebasan tersebut dirayakan dalam bentuk euforia, sehingga gerakan masyarakat sipil kehilangan makna dan tidak lagi memiliki bobot dalam memberi tekanan politik. Di sisi lain, kapasitas organisasi masyarakat sipil begitu rendah, terutama dalam berhubungan dengan pemerintah daerah dan legislatif lokal. Tidak jarang terjadi, pemerintah



daerah melakukan kooptasi terhadap organisasi-organisasi masyarakat sipil yang ada di tingkat lokal, dengan tujuan meredam suara dan tuntutan masyarakat, atau justru menjadi organisasi masyarakat sipil sebagai alat politik untuk mencapai kepentingan tertentu.

Sementara dalam pelibatan pada proses pengambilan keputusan di daerah, kehadiran organisasi-organisasi masyarakat sipil tidak lebih sebagai formalitas saja. Organisasi masyarakat sipil seringkali mengeluh sebab berbagai masukan yang mereka kemukakan pada saat rapat-rapat dengar pendapat dengan legislatif tidak diadopsi dalam aturan-aturan yang dihasilkan. Akibatnya, begitu peraturan diberlakukan, organisasi masyarakat sipil ini melakukan penolakan melalui aksi-aksi demonstrasi.

Indikasi dari lemahnya pelibatan unsur-unsur di luar pemerintah daerah (eksekutif dan legislatif) dalam penyusunan peraturan daerah adalah munculnya banyak sekali peraturan daerah bermasalah, yaitu peraturan daerah yang tidak mencerminkan ekspektasi masyarakat, dan dunia usaha. Peraturan daerah yang bersifat dis-insentif dan menghambat iklim berusaha marak ditemukan dimana-mana, disebabkan pemerintah daerah memilih jalan singkat dan pragmatis dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Hampir setiap aspek sumber pendapatan masyarakat dikenakan retribusi oleh pemerintah daerah, dan hal ini mendapatkan penolakan dari berbagai kelompok organisasi masyarakat.

#### **2.2.7. Kerjasama dan Perselisihan Antardaerah**

Hubungan antardaerah lebih diwarnai konflik dibandingkan kerjasama, bahkan untuk daerah-daerah yang terdapat pada propinsi yang sama sekalipun. Setidaknya, terdapat empat isu yang seringkali menjadi penyebab konflik dalam hubungan antardaerah pada era tersebut, yaitu: (a) saling berebut sumber daya alam; (b) sengketa terhadap batas wilayah dan (terutama) batas laut; (c) konflik yang berkaitan dengan pemekaran wilayah (pembentukan kabupaten atau kota baru dan propinsi baru); (d) klaim kepemilikan terhadap berbagai aset antardaerah yang berdekatan. Situasi hubungan antar daerah seperti ini mempengaruhi efektifitas implementasi otonomi daerah paska undang-undang 1999.

Sebagai konsekuensi dari kewenangan pemerintah daerah dalam beberapa urusan wajib pelayanan publik namun tidak dibarengi pelimpahan anggaran yang

memadai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Bagi daerah-daerah yang tidak memiliki potensi sumber daya alam memadai, strategi jalan pintas dilakukan dengan pajak dan retribusi. Sementara bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya alam, langkah yang dapat ditempuh adalah dengan memaksimalkan pengelolaan sumber daya alam tersebut, yang sebagian besar dilakukan dengan melibatkan pihak ketiga (yaitu swasta dan investor).

Pada banyak daerah, sebaran sumber daya alam ini seringkali mencakup dua atau lebih wilayah kabupaten. Dampaknya, dapat diduga, perebutan hak atas pengelolaan sumber daya tersebut antara kabupaten atau kota. Sengketa dalam isu ini seringkali juga dibarengi dengan sengketa masalah perbatasan antara daerah satu dengan daerah lainnya. Dalam isu sengketa perbatasan, selain masalah yang berkaitan dengan sumber daya alam, tidak jarang juga dikaitkan dengan isu-isu sosial, sejarah, dan agama, seperti yang terjadi di Propinsi Sulawesi Utara dalam sengketa perbatasan antara Kabupaten Bolaang Mongondow yang berpenduduk mayoritas muslim dengan Kabupaten Minahasa yang berpenduduk mayoritas kristen. Menurut Tamagola (1999), konflik agama antara Islam dan Kristen di Maluku Utara memiliki kaitan dengan perebutan hak atas pengelolaan tambang emas di wilayah Malifut.

Contoh lainnya adalah klaim Pemerintah Kabupaten Tangerang terhadap 22 pulau yang berada di wilayah Kepulauan Seribu. Berdasarkan UU Nomor 22/1999, wilayah laut propinsi meliputi 12 mil laut, dan wilayah kabupaten adalah sepertiganya atau 4 mil laut. Dengan ketentuan ini, Pemerintah Kabupaten Tangerang merasa berhak atas ke-22 pulau di Wilayah Kepulauan Seribu. Pemerintah DKI Jakarta menganggap pulau-pulau tersebut adalah bagian dari wilayahnya (yang berada dalam batas 12 mil laut), berdasarkan UU Nomor 34/1999 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, dan PP Nomor 55/2001 tentang Pembentukan Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu. Menurut Pemerintah Kabupaten Tangerang, ketentuan dalam UU Nomor 34/1999 seharusnya gugur demi hukum sebab UU ini keluar setelah berlakunya UU Nomor 22/1999. Sengketa ini kemudian dibawa oleh Pemerintah Tangerang kepada Mahkamah Konstitusi untuk dimintakan *judicial review*.

Sengketa wilayah antara Pemerintah Kabupaten Tangerang dengan Pemerintah DKI Jakarta hanyalah contoh dari banyaknya masalah serupa yang timbul sebagai dampak dari pemekaran wilayah. Secara normatif, pemekaran wilayah yang diberi peluang dalam UU Nomor 22/1999 seharusnya dilandaskan pada pertimbangan yang realistis, baik karena alasan historis, kemampuan untuk mengembangkan diri, geografis, maupun efisiensi pelayanan publik. Namun dalam kenyataannya, pemekaran wilayah telah dijadikan komoditas politik oleh politisi-politisi lokal karena mengharapkan alokasi Dana Alokasi Umum dari pusat. Dengan menggunakan alasan-alasan normatif tersebut, politisi-politisi lokal ini menekan pemerintah pusat untuk menyetujui pemekaran wilayah (yaitu dengan menyetujui pembentukan propinsi baru atau kabupaten dan kota baru), meskipun dalam kenyataannya banyak daerah yang tidak siap untuk berdiri sendiri karena berbagai pertimbangan realistis (misalnya kesiapan masyarakat, kondisi infrastruktur, maupun potensi ekonomi yang dimiliki).

#### **2.2.8. Pengawasan**

Persoalan terakhir yang tidak kalah pentingnya dalam konteks UU Nomor 22/1999 adalah pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah. Secara normatif, pengawasan pemerintah daerah dapat dilakukan melalui mekanisme pengawasan oleh pemerintah pusat, pengawasan internal oleh institusi di dalam pemerintah daerah sendiri, dan pengawasan oleh masyarakat. Dalam pelaksanaannya, masing-masing pengawasan ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena adanya kendala fungsional dan struktural bahkan fungsional yang cukup kompleks.

Implementasi otonomi daerah melalui UU Nomor 22/1999 dianggap sebagai "proyek" Departemen Dalam Negeri. Dalam perumusan aturan yang menjadi grand desain otonomi daerah ini, Departemen Dalam Negeri bekerja sendiri, tidak cukup melibatkan departemen teknis lain. Sementara kewenangan-kewenangan yang hendak dilimpahkan kepada daerah sebagian besar merupakan pelayanan publik yang menjadi tugas dan fungsi departemen teknis lainnya. Misalnya, untuk pelayanan publik bidang pendidikan, institusi pusat yang menjadi *leading sector* adalah Departemen Pendidikan Nasional. Begitu pula dengan pelayanan publik bidang kesehatan harusnya melibatkan Departemen Kesehatan.

Departemen-departemen teknis ini tidak merasa berkewajiban untuk secara langsung terlibat dalam pengawasan implementasi otonomi daerah, sebab mereka tidak memiliki pemahaman yang jelas mengenai batas-batas pengawasan dan keterlibatan yang dapat dilakukan. Sebagai konsekuensinya, pelaksanaan pelayanan publik, terutama untuk sektor-sektor yang penting dan strategis seperti bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, pertanian, industri dan perdagangan, dan tenaga kerja berlangsung tanpa standarisasi yang jelas, dan daerah-daerah mengimplementasikan pelayanan publik sektor ini hanya berdasarkan persepsi masing-masing.

Lemahnya pengawasan pemerintah pusat terhadap desentralisasi diikuti juga oleh belum maksimalnya pengawasan internal pemerintah daerah maupun pengawasan penggunaan anggaran. Setelah UU Nomor 22/1999 diberlakukan, pemerintah juga segera menerbitkan UU Nomor 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (sebagai tindak lanjut dari Tap MPR Nomor XI/1998). Akan tetapi, undang-undang ini belum dapat diaplikasikan karena belum jelasnya prosedur dan mekanisme pengawasan yang dapat menjamin pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi. Selama hampir 4 tahun, implementasi otonomi daerah berlangsung tanpa adanya mekanisme pengawasan keuangan yang memadai, sebab undang-undang yang berkaitan dengan pencegahan penyalahgunaan keuangan negara baru muncul pada tahun 2002, yaitu UU Nomor 20/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15/2004 tentang Pemeriksaan atas Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara.

Akhirnya, peranan masyarakat yang seharusnya dapat terlibat dalam pengawasan pemerintah daerah belum berlangsung efektif dan efisien pada masa-masa awal implementasi otonomi daerah. Secara aktual, kapasitas organisasi masyarakat sipil yang merupakan representasi masyarakat dalam pengawasan masih sangat lemah. Isu-isu mengenai akuntansi pemerintahan daerah, evaluasi dan monitoring, perencanaan pembangunan, dan pengawasan secara umum pada dasarnya merupakan isu-isu teknokratis yang membutuhkan pemahaman terhadap interpretasi undang-undang dan aturan turunannya. Sementara itu, sebagian besar

organisasi masyarakat sipil masih memahami peran mereka dalam pengawasan pemerintahan melalui aksi-aksi demonstrasi dan advokasi yang menekankan pada tuntutan aspirasi yang cenderung *common sense*. Penguatan masyarakat sipil, dengan demikian, menjadi fokus penting dalam upaya meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan desentralisasi demokratis.

### 2.3. Kebutuhan Untuk Memperkuat Desentralisasi Demokratis

Penilaian terhadap program-program demokrasi dan desentralisasi yang dilaksanakan oleh USAID Indonesia pada periode 2003-2008 dapat dianalisis dengan mencermati implementasi UU Nomor 22/1999 serta berbagai persoalan yang melingkupinya. Secara normatif, undang-undang ini telah menyiapkan kerangka legal yang menjadi *grand design* implementasi desentralisasi di Indonesia. Sehingga, program demokrasi dan desentralisasi yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga donor seharusnya merupakan respon dari masalah-masalah yang dihadapi dalam implementasi undang-undang tersebut.

Dalam kenyataannya, gagasan membentuk desentralisasi demokratis yang memenuhi harapan masyarakat terhadap manfaat langsung demokrasi menjadi tuntutan yang sangat mendesak. Sebagai bagian dari transisi demokrasi, gagasan ini mengalami masa-masa kritis pada tahap implementasinya. Kegagalan dalam implementasi desentralisasi demokratis dapat memicu ketidakpercayaan publik terhadap desain sistem politik baru ini. Sehingga, kebutuhan untuk memperkuat desentralisasi menjadi kepedulian berbagai agen pembangunan internasional, baik lembaga-lembaga donor maupun lembaga multilateral.

Berangkat dari berbagai persoalan yang tampak dengan diberlakukannya UU Nomor 22/1999 sebagaimana dipaparkan di atas, penulis mengidentifikasi beberapa kebutuhan untuk memperkuat transisi desentralisasi demokratik di Indonesia paska orde baru, yang secara garis besar dapat dipaparkan sebagai berikut:

#### 1. Aturan-aturan terkait desentralisasi yang jelas dan komprehensif;

Undang-undang dan aturan turunannya merupakan kerangka legal yang strategis dalam implementasi desentralisasi demokratik. Proses yang tidak didukung oleh aturan yang tegas dan jelas dapat memberi peluang bagi

interpretasi para pihak yang berkepentingan, sehingga berpeluang menimbulkan distorsi dalam implementasinya. Kasus-kasus yang terkait perbedaan pendapat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota, bahkan antara sesama pemerintah daerah disebabkan oleh interpretasi yang berbeda terhadap aturan yang sama. Penyebabnya mungkin disebabkan oleh undang-undang itu sendiri yang tidak jelas, atau bisa juga karena lahirnya undang-undang baru yang dinilai bertentangan dengan undang-undang yang telah ada sebelumnya.

Pembenahan regulasi ini dapat dilakukan dengan merevisi undang-undang yang tidak relevan, termasuk revisi terhadap UU Nomor 22/1999 yang menjadi kerangka utama desentralisasi. Selain itu, pembenahan juga dapat dilakukan dengan meninjau kembali berbagai aturan dan undang-undang yang terkait dengan desentralisasi. Perlu diadakan suatu program sinkronisasi pada level nasional untuk memastikan bahwa tidak ada aturan yang tumpang tindih dalam mengatur kewenangan-kewenangan pusat dan daerah, dan untuk memberi jaminan bahwa regulasi yang dibuat oleh daerah-daerah mempunyai rujukan yang mendukung demokratisasi pada tingkat lokal.

## 2. Kapasitas lembaga-lembaga pelayanan publik di tingkat lokal;

Perubahan struktur organisasi pemerintah daerah seiring berlakunya otonomi daerah diikuti dengan makin meningkatkan harapan masyarakat terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh lembaga-lembaga di tingkat lokal. Pada saat yang sama, lembaga-lembaga pemerintah daerah, terutama yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan langsung dengan pelayanan publik belum sepenuhnya memiliki kompetensi dan kapasitas yang memadai untuk melaksanakan fungsi tersebut secara komprehensif. Lemahnya kapasitas dari lembaga-lembaga lokal ini nampak dari masih terjadinya tumpang tindih peran pelayanan publik yang ditemui.

Beberapa peraturan baru yang merupakan turunan dari UU Nomor 22/1999 bagi banyak daerah juga dinilai membingungkan. Misalnya, aturan tentang anggaran berbasis kinerja yang mengharuskan lembaga-lembaga pemerintah daerah untuk mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran dengan mengukur kinerja institusi. Aturan ini mengharuskan semua rencana

aktivitas setiap satuan kerja seharusnya dapat diukur capaian dan dampaknya, untuk memastikan efektifitas penggunaan anggaran yang dialokasikan. Hal ini tidak ditemui pada masa-masa sentralisasi, sehingga lembaga-lembaga pemerintah perlu memperkuat kapasitas dalam bidang ini.

### 3. Kapasitas dan kompetensi aparat pemerintah daerah;

Sesuai dengan visi dasar desentralisasi demokratis, yaitu mendekatkan pemerintahan dengan masyarakat, kemampuan pegawai pemerintah daerah yang berkualitas dan memiliki mind set sebagai aparatur menjadi kebutuhan mendesak. Dalam kenyataannya, perubahan struktur kepegawaian seiring dengan desentralisasi telah berdampak pada dua hal, yaitu: jumlah pegawai daerah yang bertambah besar (akibat limpahan dari peleburan instansi vertikal yang diserahkan kepada daerah) sementara struktur organisasi yang tersedia tidak memadai untuk menampung pegawai-pegawai tersebut, dan kemampuan pegawai daerah dalam merespon kebijakan-kebijakan di tingkat nasional yang diharapkan dapat memperkuat otonomi daerah.

Makin bertambahnya jumlah pegawai pada level menengah ke atas yang tidak seimbang dengan jabatan yang tersedia menyebabkan banyak dari pegawai-pegawai daerah yang membutuhkan dukungan politik untuk dapat mempertahankan jabatan atau untuk dapat dipromosikan pada jabatan yang lebih tinggi. Dukungan politik ini mungkin dilakukan dengan membangun hubungan loyalitas berlebihan kepada kepala daerah atau melalui dukungan politik dengan anggota legislatif lokal. Para pejabat yang berada pada level menengah ini tidak mungkin ditempatkan pada posisi-posisi entry level pada struktur birokrasi daerah, sehingga beban birokrasi menjadi makin besar yang berdampak pada beban anggaran.

Sayangnya, besarnya jumlah aparat pelayanan publik tidak dapat pula berjalan seiring dengan peningkatan kualitas pelayanan publik. Mengikuti otonomi daerah, terdapat banyak sekali aturan-aturan baru yang membutuhkan peningkatan skill aparat dalam implementasinya. Misalnya, aturan tentang anggaran berbasis kinerja, standar pelayanan minimum, atau aturan tentang integrasi perencanaan dan penganggaran. Kondisi ini menyebabkan tuntutan untuk meningkatkan kualitas aparat menjadi kebutuhan mendasar, yang perlu

juga diikuti dengan mengubah cara pandang aparat pemerintah daerah tentang peran dan fungsi yang seharusnya mereka jalankan dalam merespon tuntutan desentralisasi demokratis.

#### 4. Kemampuan anggota-anggota parlemen lokal;

Kedudukan dan peranan anggota-anggota legislatif lokal seringkali menjadi kontroversi dan memperoleh banyak sorotan pada masa-masa awal otonomi daerah versi UU Nomor 22/1999. Dengan kewenangan yang begitu besar dalam tatanan pemerintah daerah, anggota-anggota legislatif lokal dapat menjadi penyeimbang kekuasaan eksekutif yang berada di tangan kepala daerah. Namun dalam kenyataannya, kewenangan ini justru melahirkan sejumlah tantangan baru, sebab institusi parlemen lokal dan keberadaan para anggota DPRD tidak dapat dipisahkan dari struktur dan kultur masyarakat setempat, infrastruktur dan sumber daya yang tersedia, karakteristik para wakil rakyat dan karakter elit lokal pada umumnya, serta hubungan dengan rakyat dan kelompok-kelompok sosial di dalam masyarakat.

Secara normatif, anggota legislatif memiliki tiga fungsi utama, yaitu membuat aturan daerah (fungsi *legislasi*), menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah (fungsi *budgeting*), dan mengawasi pelaksanaan aturan daerah (fungsi *monitoring*). Secara umum, anggota-anggota legislatif lokal sangat lemah dalam ketiga fungsi tersebut. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, misalnya, hampir tidak ada peraturan daerah yang berasal dari inisiatif anggota legislatif setempat, dimana rancangan peraturan daerah seluruhnya berasal dari pemerintah daerah. Anggota-anggota legislatif lokal juga tidak cukup leluasa untuk melibatkan tenaga ahli yang berasal dari perguruan tinggi dalam menilai layaknya suatu rancangan peraturan daerah yang disebabkan oleh persoalan penganggaran yang tidak memungkinkan.

Yang terjadi kemudian adalah hubungan antara badan-badan eksekutif daerah dengan anggota-anggota legislatif lebih didominasi oleh hubungan politik dan bargaining kekuasaan. Pada banyak daerah, terjadi paradoks yang cukup memprihatinkan, dimana anggota-anggota legislatif yang seharusnya menjadi wakil rakyat justru berhadapan dengan rakyat dalam banyak kasus pengambilan keputusan publik yang strategis, misalnya dalam pemilihan



kepala daerah, penilaian terhadap laporan pertanggungjawaban tahunan, atau dalam pembahasan peraturan daerah yang bersifat kontroversial. Hal inilah yang menyebabkan peningkatan kemampuan anggota legislatif lokal dalam melaksanakan peran dan fungsinya menjadi kebutuhan penting.

#### 5. Media massa dan masyarakat sipil yang mandiri;

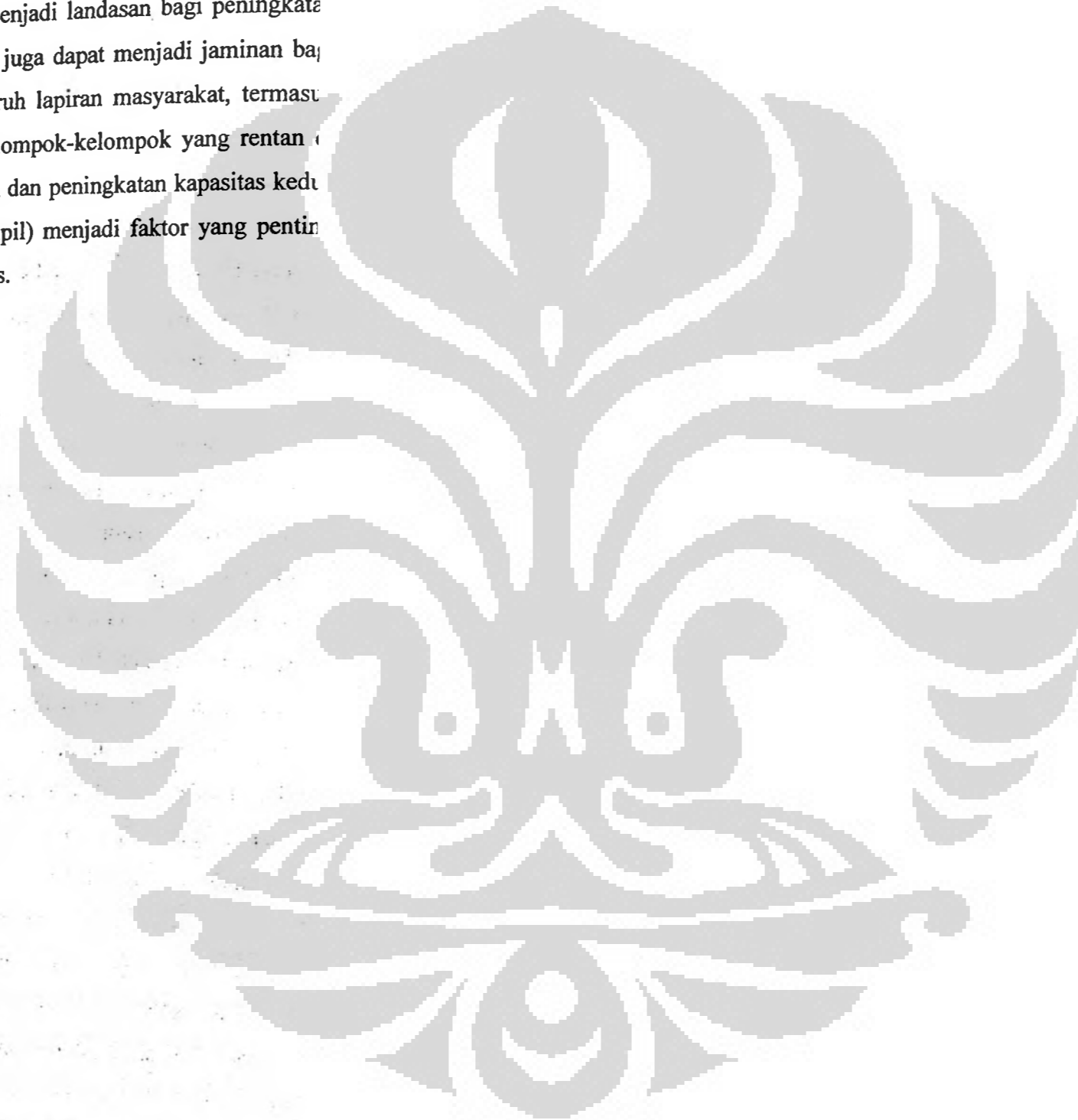
Media masa dan masyarakat sipil memainkan peranan sangat penting dalam demokrasi dan demokratisasi. Beberapa pendapat bahkan menyebutkan bahwa media massa dan masyarakat sipil merupakan pilar demokrasi, yang berpengaruh terhadap tegak tidaknya suatu tatanan demokrasi. Media massa merupakan instrumen publik untuk menyuarakan kepentingan dan aspirasinya, sedangkan masyarakat sipil yang terorganisir (yang seringkali tidak dipisahkan dengan media massa) merupakan representasi keterlibatan warga negara dalam berhubungan dengan pemerintah.

Salah satu penyebab tidak berjalannya desentralisasi demokratik pada masa-masa awal otonomi daerah, yang antara lain tampak dari fenomena rendahnya akuntabilitas pemerintah daerah, adalah lemahnya media massa dan organisasi-organisasi masyarakat sipil menjalankan peran idealnya. Secara ideal, media massa seharusnya menjadi pengeras suara yang konstruktif dalam setiap kebijakan publik. Jika pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan (dalam hal ini pemerintah daerah) berjalan dengan baik, media massa dapat berperan untuk menjaga agar pelayanan tersebut dapat berlangsung terus dan tidak terdistorsi oleh kepentingan politik yang dapat menghambat. Sedangkan jika pelayanan tidak berjalan dengan baik, media massa dapat bersikap kritis menunjukkan sikap keberpihakan pada masyarakat.

Sementara itu, masyarakat sipil yang dilibatkan dalam proses-proses pengambilan keputusan, implementasi, maupun pengawasan dapat menjadi indikator berlangsungnya demokrasi pada proses desentralisasi. Pada banyak kasus di daerah, meskipun undang-undang telah memberikan ruang yang luas bagi partisipasi masyarakat, namun hal itu belum dapat diimplementasikan dengan baik. Forum-forum stake-holder yang seharusnya menjadi ruang bagi warga untuk berpartisipasi seringkali bersifat formalitas. Representasi warga pada forum-forum ini tidak mendapatkan perhatian karena lemahnya kapasitas

warga dalam menyampaikan gagasan yang dapat diimplementasikan. Selain itu, para pengambil kebijakan di daerah masih terbiasa dengan pola lama yang memposisikan masyarakat sebagai obyek pembangunan.

Penguatan masyarakat sipil dapat menjadi landasan bagi peningkatan akses masyarakat terhadap kebijakan, yang juga dapat menjadi jaminan bagi terpenuhinya layanan publik terhadap seluruh lapisan masyarakat, termasuk bagi kelompok-kelompok marginal dan kelompok-kelompok yang rentan di masyarakat. Kebutuhan terhadap penguatan dan peningkatan kapasitas kedua entitas ini (media massa dan masyarakat sipil) menjadi faktor yang penting dalam mewujudkan desentralisasi demokratis.



## BAB 3

# PENDEKATAN USAID DALAM DEMOKRASI DAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

### 3.1. Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Kerangka Kepentingan Internasional

Perang dunia kedua secara resmi berakhir pada tanggal 2 September 1945. Perang yang berlangsung sejak tahun 1938 tersebut meninggalkan kerusakan hebat insfrastruktur di Eropa Barat yang menjadi episentrum perebutan hegemoni yang tragis dalam sejarah umat manusia tersebut. Perang yang berawal dan berakhir di Eropa ini merupakan tragedi kemanusiaan paling besar dalam sejarah modern, dimana lebih dari 60 juta jiwa meninggal dunia (sekitar 40 juta adalah penduduk sipil) dan tidak terhitung yang mengalami luka-luka, kehancuran infrastruktur (terutama transportasi), hancurnya ekonomi akibat kerusakan di bidang pertanian dan industri, jutaan pengangguran dan jutaan lain orang yang tidak memiliki tempat tinggal.

Meskipun AS terlibat aktif dalam perang dunia kedua, tetapi tidak menjadi wilayah perang, kecuali sebagian kecil teritorinya di Pearl Harbour, Hawaii yang dibombardir Jepang pada tahun 1945. Ketika perang berakhir, AS menjadi satu-satunya negara di dunia yang memiliki perekonomian paling kuat, bahkan menikmati kemajuan ekonomi luar biasa akibat produksi dari sektor pertanian dan manufaktur meningkat tajam. Selama perang, sebagian besar negara maju di Eropa tidak sempat membangun pertanian dan manufaktur akibat mobilisasi penduduk untuk memperkuat angkatan bersenjata. Industri negara-negara maju di Eropa selama perang didominasi oleh industri militer dan alat-alat berat. Dengan demikian, pada saat perang selesai Amerika Serikat tampil sebagai satu-satunya negara maju yang dapat mensuplai kebutuhan dunia terhadap produk-produk pertanian dan manufaktur.

Menyusul kehancuran total (fisik dan ekonomi), Eropa menyerukan agar dunia internasional memberikan dukungan bagi proses pemulihan paska perang yang tidak mungkin dilakukan sendiri. Komunitas internasional dengan dimotori

### BAB 3

## PENDEKATAN USAID DALAM DEMOKRASI DAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

### 3.1. Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Kerangka Kepentingan Internasional

Perang dunia kedua secara resmi berakhir pada tanggal 2 September 1945. Perang yang berlangsung sejak tahun 1938 tersebut meninggalkan kerusakan hebat infrastruktur di Eropa Barat yang menjadi episentrum perebutan hegemoni yang tragis dalam sejarah umat manusia tersebut. Perang yang berawal dan berakhir di Eropa ini merupakan tragedi kemanusiaan paling besar dalam sejarah modern, dimana lebih dari 60 juta jiwa meninggal dunia (sekitar 40 juta adalah penduduk sipil) dan tidak terhitung yang mengalami luka-luka, kehancuran infrastruktur (terutama transportasi), hancurnya ekonomi akibat kerusakan di bidang pertanian dan industri, jutaan pengangguran dan jutaan lain orang yang tidak memiliki tempat tinggal.

Meskipun AS terlibat aktif dalam perang dunia kedua, tetapi tidak menjadi wilayah perang, kecuali sebagian kecil teritorinya di Pearl Harbour, Hawaii yang dibombardir Jepang pada tahun 1945. Ketika perang berakhir, AS menjadi satu-satunya negara di dunia yang memiliki perekonomian paling kuat, bahkan menikmati kemajuan ekonomi luar biasa akibat produksi dari sektor pertanian dan manufaktur meningkat tajam. Selama perang, sebagian besar negara maju di Eropa tidak sempat membangun pertanian dan manufaktur akibat mobilisasi penduduk untuk memperkuat angkatan bersenjata. Industri negara-negara maju di Eropa selama perang didominasi oleh industri militer dan alat-alat berat. Dengan demikian, pada saat perang selesai Amerika Serikat tampil sebagai satu-satunya negara maju yang dapat mensuplai kebutuhan dunia terhadap produk-produk pertanian dan manufaktur.

Menyusul kehancuran total (fisik dan ekonomi), Eropa menyerukan agar dunia internasional memberikan dukungan bagi proses pemulihan paska perang

negara-negara sekutu yang menang perang membentuk *International Monetary Fund* (IMF) dan *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD, yang lebih populer disebut *The World Bank*) pada tanggal 27 Desember 1945, sebagai upaya untuk menjawab tuntutan Eropa.

IMF dan Bank Dunia merancang strategi untuk mengatasi persoalan dunia paska perang, tetapi dengan melibatkan pertimbangan jangka panjang. Hal ini berdampak pada panjangnya proses yang dilewati untuk memberi bantuan bagi Eropa, sebab desain lembaga ini sekaligus untuk menata tata ekonomi dunia baru yang juga ikut ambruk paska perang. AS yang turut berpartisipasi pada proses kelahiran IMF dan Bank Dunia justru kurang puas dengan pendekatan lembaga ini pada masa-masa awal. Apalagi, pada saat itu Uni Sovyet mengalami nampaknya menunjukkan gejala untuk memainkan peranan dalam sistem dunia paska perang, dengan makin kuatnya Partai Komunis mendominasi sistem politik dalam negeri. Gesekan kepentingan politik internasional di daratan Eropa yang begitu cepat pada masa-masa awal paska perang dunia membuat AS perlu mengambil langkah cepat untuk tetap mempertahankan pengaruh di kawasan ini.

Pada tanggal 5 Juni 1947, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat George C. Marshall menyampaikan pidato di Universitas Harvard yang menyampaikan gagasan tentang perlunya pemerintah AS melaksanakan tanggung jawab internasionalnya terhadap terhadap rekonstruksi Eropa Barat. Pada garis besar pidato tersebut, Marshall mengatakan bahwa jika Eropa bersedia, negara-negara di kawasan itu dapat menetapkan kebutuhan pemulihan ekonomi yang menjadi prioritas, dan AS akan menyediakan dananya. Gagasan Marshall ini memperoleh sambutan dalam *Paris Economic Conference* pada Juli 1947, yang diikuti oleh negara-negara Eropa Barat termasuk juga Uni Sovyet. Negara-negara Eropa mengutarakan langkah-langkah untuk pemulihan ekonomi dan kebutuhan terhadap bantuan material dan finansial, yang sangat dibutuhkan Eropa mengingat kondisi ekonomi setelah perang telah mengancam terjadinya kelaparan meluas di Eropa, akibat terhentinya produksi pertanian dan industri.

Dari perspektif politik, penerimaan negara-negara Eropa Barat terhadap gagasan ini tidak dapat dipisahkan konstalasi politik regional di kawasan Eropa setelah berakhirnya perang dunia kedua. Perlu dicatat bahwa gagasan Marshall

untuk mendorong keterlibatan AS dalam rekonstruksi Eropa berlangsung setelah dua tahun berakhirnya perang. Hal ini mengindikasikan bahwa motif ekonomi tidak cukup menjadi penjelasan keterlibatan AS di Eropa Barat. Setelah perang dunia kedua berakhir, terdapat konstalasi politik internasional di kawasan Eropa berlangsung sangat dinamis, terutama yang melibatkan negara-negara pemenang perang (sekutu).

Setelah perang dunia kedua berakhir, beberapa perjanjian internasional untuk mewujudkan perdamaian ditandatangani, antara lain Perjanjian Postdam, Perjanjian Antara Sekutu dengan Jepang, Perjanjian Antara Sekutu dengan negara-negara Eropa Timur (Hungaria, Bulgaria, Rumania). Pada saat yang sama, hubungan internasional di kawasan Eropa sedang diwarnai oleh kecenderungan pertarungan Uni Sovyet dan AS dalam memperebutkan pengaruh dengan basis ideologi yang berseberangan: AS dengan demokrasi dan ekonomi liberal, dan Uni Sovyet dengan komunisme dan sosialisme. Uni Sovyet melancarkan beberapa tekanan kepada Yunani dan Turki dengan mendukung kelompok-kelompok pro komunis di dalam negeri.

Pada saat yang sama, kekhawatiran terhadap dominasi komunisme di Eropa menjadi perhatian pemimpin AS, Henry S. Truman. Setelah melakukan serangkaian kajian terhadap kecenderungan-kecenderungan politik internasional Uni Sovyet, Presiden Truman merespon kebijakan luar negeri Uni Sovyet dengan apa yang kemudian dikenal dalam politik dunia sebagai "Doktrin Truman", dimana doktrin ini menjadi landasan politik luar negeri AS selama empat puluh tahun berikutnya. Pada intinya, Doktrin Truman menegaskan bahwa jatuhnya suatu negara ke tangan komunisme akan segera diikuti dengan jatuhnya negara-negara disekitarnya. AS harus mengambil segala tindakan untuk mencegah hal itu. Truman percaya bahwa jika Yunani dan Turki dapat dikuasai oleh komunisme, akan terjadi kejatuhan beruntun negara-negara di sekitarnya hingga Timur Tengah (Iran) bahkan India ke dalam komunisme. Dalam konteks itulah, AS memaksa negara-negara sekutunya di Eropa Barat (terutama Inggris, Prancis, dan Jerman Barat) untuk menerima tawaran bantuan pemulihan Eropa.

Uni Sovyet menyadari bahwa keinginan AS memberikan bantuan terhadap Eropa Barat bukan semata-mata didorong oleh motif ekonomi, tetapi terkandung

maksud-maksud kepentingan politik internasional, terutama dalam konteks perimbangan kekuasaan di Eropa. Setelah mempelajari mekanisme bantuan dan proses-proses yang akan berlangsung, Uni Sovyet yakin bahwa AS sedang menawarkan jalan modernisasi yang melibatkan juga kepentingan hegemoni kapitalisme liberal. Meskipun mengikuti konferensi Paris, Uni Sovyet tidak puas dengan hasil-hasilnya, sehingga negara ini kemudian menggalang pemberian bantuan bagi sekutu-sekutu komunisnya di Eropa Timur untuk memastikan negara-negara tersebut tidak terseret dalam program pemulihan ekonomi yang ditawarkan AS, yang dalam pandangan Moskow dianggap tidak murni. Sejak itu, arsitektur ekonomi politik daratan Eropa terpecah menjadi dua, yaitu blok AS di Eropa Barat dan blok Uni Sovyet di Eropa Timur, dimana situasi ini menjadi cikal bakal berkembangnya perang dingin selama 40 tahun ke depan.

Pada tanggal 3 April 1948, Presiden Henry S. Truman menandatangani Undang-Undang Pemulihan Kembali Eropa (*European Recovery Act*). Dengan undang-undang ini, AS menyalurkan bantuan tahap pertama sebesar US\$ 18 milyar ke Eropa Barat. Lebih 70% dari anggaran tersebut dialokasikan untuk membeli berbagai produk yang dihasilkan oleh AS untuk disalurkan ke Eropa Barat. *The Economic Cooperation Administration* (ECA) mendistribusikan dana tersebut, dan *Organization for European Economic Cooperation* (OEEC) yang bertugas membelanjakannya. Jumlah terbesar anggaran dialokasikan (secara berurutan) untuk Inggris, Prancis, Italia, dan Jerman Barat. Ketika suhu perseteruan dengan Uni Sovyet yang merupakan awal perang dingin makin meningkat pada tahun 1949, jumlah dana yang dialokasi untuk pembangunan sektor militer makin meningkat dibandingkan untuk pembangunan ekonomi.

Sebagian besar negara di Eropa Barat dan Timur menderita kerugian dan kerusakan akibat perang. Perhatian AS terhadap keempat negara ini nampaknya lebih dilandasi oleh motif politik. Negara-negara ini memiliki peranan historis dalam sejarah Eropa dan dalam konteks Eropa komperor ketika itu memainkan peranan penting sebagai sekutu utama AS di Eropa Barat. Sementara perhatian terhadap Jerman Barat lebih maksudkan untuk memperkuat kapasitas negara ini dalam menghadapi tekanan dari Uni Sovyet yang telah mengendalikan Jerman Timur sepenuhnya. Jerman Barat merupakan pintu terdepan dalam menghadapi

ancaman komunisme dari Timur. Secara ekonomi dan politik, program bantuan dan rekonstruksi yang ditawarkan oleh AS telah meningkatkan perekonomian negara-negara Eropa Barat menjadi berkali lipat bahkan pada masa sebelum perang. Meskipun demikian, banyak kritikan yang diajukan sehubungan dengan kebijakan bantuan AS untuk pemulihan Eropa, terutama yang mempertanyakan seberapa jauh kontribusi bantuan AS tersebut bagi pemulihan ekonomi dan politik negara-negara Eropa Barat. Sebagai perbandingan, Jepang yang juga menderita kerusakan paska perang harus berjuang sendirian dalam proses untuk memulihkan perekonomian, dan negara ini dapat berhasil dalam waktu singkat tanpa ada bantuan AS sama sekali.

Respon AS terhadap pemilihan Eropa paska perang dunia kedua ini dilandasi oleh empat pertimbangan. *Pertama*, Eropa merupakan pasar yang besar bagi produk-produk AS, sehingga tanpa adanya kesejahteraan masyarakat Eropa, AS akan mengalami depresi ekonomi yang besar akibat tidak lakunya produk-produk yang dihasilkan negara tersebut. *Kedua*, tanpa adanya bantuan memadai dari AS, Eropa Barat kemungkinan besar akan memanfaatkan metode sosialis dan komunis yang menekankan peran negara daripada peranan pasar, dan hal ini kurang mendapatkan persetujuan dari para pemimpin AS. *Ketiga*, Eropa Barat nampaknya sangat membuka diri terhadap masuknya pengaruh Uni Sovyet, dimana pada saat yang sama AS telah melihat potensi Uni Sovyet yang akan menjadi rivalnya dalam perebutan hegemoni di kawasan. Dan *keempat*, Jerman Barat (sekarang telah menjadi Jerman Bersatu) yang secara historis merupakan pusat industrialisasi benua Eropa, perlu diperkuat untuk menjadi penyangga dalam rangka mengantisipasi ekspansi Uni Sovyet. Selain itu, Jerman Barat yang memiliki benih-benih radikalisme perlu dijadikan bagian integral dari Eropa untuk menghindari kemungkinan agresifitas sebagai mana yang telah ditunjukkan pada perang dunia kedua.

Meskipun sama-sama dibentuk untuk membantu pemulihan Eropa paska perang, IMF/Bank Dunia dan Marshall Plan memiliki perbedaan mendasar. IMF dan Bank Dunia dimaksudkan sebagai lembaga permanen yang akan bekerja pada jangka panjang, sementara Marshall Plan memiliki tujuan yang lebih spesifik, yaitu: untuk menstabilisasi Eropa, bukan melalui program-program permanen dan



jangka panjang, tetapi dalam bentuk bantuan-bantuan darurat yang bersifat sangat responsif sesuai kebutuhan mendesak.

Ketika program pemulihan Eropa dalam kerangka Marshall Plan berakhir pada 30 Juni 1951, sebagian besar tujuan AS dengan bantuan tersebut dapat dikatakan tercapai. Perekonomian Eropa kembali berkembang, ditandai dengan meningkatnya industrialisasi hingga lebih 35% dari masa sebelum perang. Secara politik, kontrol politik komunis terhadap Eropa Barat dapat dibendung, dimana Uni Sovyet hanya mempertahankan dominasinya terhadap negara-negara Eropa Timur. Selain itu, Jerman Barat dapat menjadi negara bebas dengan persenjataan yang telah diperkuat serta menikmati *economic boom*. Kelak dalam politik regional Eropa, Jerman Barat memainkan peranan penting dalam membendung kecenderungan-kecenderungan penyebaran komunisme di Eropa.

Berakhirnya program bantuan untuk pemulihan Eropa berarti secara formal selesailah misi utama yang diemban oleh ECA maupun OEEC. Namun, AS merasa tetap memiliki kepentingan untuk terus mempromosikan demokrasi dan menjalankan peranan internasional sebagai salah satu negara adi daya. Di sisi lain, perkembangan di Eropa Timur yang makin menunjukkan agresifitas Uni Sovyet serta perkembangan di berbagai belahan dunia yang ditandai dengan makin jelasnya arah perang dingin dalam konteks perimbangan kekuasaan blok Timur dan blok Barat, menyebabkan administrasi baru dibawah Presiden John F. Kennedy memilih untuk mengembangkan mekanisme soft power sebagai varian dari strategi hard power dalam politik luar negeri AS.

Seiring dengan berakhirnya Marshall Plan, Kongress AS mengajukan ide untuk mengintegrasikan bantuan teknis militer dan ekonomi. Pada bulan Oktober 1951, rencana ini diwujudkan dengan berlakunya *Mutual Security Act* (MCA) yang pada prinsipnya menempatkan bantuan luar negeri sebagai bagian dari strategi politik internasional untuk kepentingan dan keamanan nasional AS. Suatu lembaga federal yang independen dibentuk dibawah Departemen Luar Negeri, yang bernama *Foreign Operations Administration* (FOA) yang memiliki tugas mengkonsolidasi bantuan luar negeri AS di seluruh dunia. Tahun berikutnya, FOA digabung dibawah lembaga baru bernama *International Cooperation Administration* (ICA) dengan wewenang lebih luas, yaitu mengkoordinasikan

bantuan untuk tujuan-tujuan ekonomi, politik, dan sosial. Meskipun demikian, ICA memiliki beberapa keterbatasan karena statusnya yang berada dibawah Kemneterian Luar Negeri AS, sehingga tidak memiliki otonomi yang cukup. Pada masa itu, lembaga-lembaga donor multilateral terutama yang berafiliasi dibawah Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *Organization of American States* (OAS) telah memainkan peranan yang lebih besar dalam bantuan luar negeri.

*Mutual Security Act* (MCA) mengalami amandemen pada tahun 1954, dimana dalam revisi tersebut diperkenalkan konsep bantuan pembangunan (*development assistance*), bantuan keamanan (*security assistance*), dan dana kebijakan cadangan (*discretionary contingency fund*), dan jaminan untuk investasi swasta (*guarantees for private investment*). Pada tahun yang sama, AS juga mengadopsi program Pangan untuk Perdamaian (*the Food for Peace Program*) sebagai bagian dari mekanisme bantuan pangan. Pada tahun 1957, Kongres AS kembali menyetujui revisi MCA untuk memasukkan pula Dana Pinjaman bagi Pembangunan (*Development Loan Fund, DLF*) yang berperan sebagai sayap pinjaman internasional dari ICA. Dalam implementasinya, DLF membiayai berbagai hal selain bantuan teknis, namun sebagian besar bantuan-bantuan dalam bentuk pinjaman lunak itu dilokasikan untuk proyek-proyek infrastruktur.

ICA dan DLF secara parsial melakukan program bantuan luar negeri, namun dalam batas-batas yang campur-aduk dengan kepentingan nasional AS. Hal ini sering menimbulkan kecurigaan bagi banyak negara yang menerima bantuan, sehubungan dengan makin meningkatnya eskalasi perang dingin pada akhir dekade 1950-an. Meskipun bertujuan untuk memberikan bantuan bagi pembangunan negara-negara di dunia yang membutuhkan, namun strategi ini justru banyak mendapatkan kritikan bahkan dari dalam negeri AS sendiri. Hal ini tampak antara lain dari buku novel politik berjudul *The Ugly American*, yang ditulis oleh Eugene Burdick dan William Lederer. Novel ini menggambarkan sikap politik luar negeri AS yang mengabaikan moralitas dan menghalalkan segala cara, termasuk dengan memanfaatkan bantuan-bantuan kemanusiaan dan pembangunan untuk kepentingan pragmatis politik luar negeri. Buku ini sangat berpengaruh pada masa itu, dan menjadi salah satu motivasi penting dalam perubahan strategi bantuan pembangunan internasional AS.

Pada tanggal 4 September 1961, Kongres AS meloloskan Undang-undang Bantuan Luar Negeri (*Foreign Assistance Act*, FAA) yang mereorganisasi program dan kebijakan bantuan luar negeri AS, termasuk memisahkan bantuan militer dan non-militer. Undang-undang ini mewajibkan pembentukan sebuah badan independen untuk mengelola program-program bantuan pembangunan. Pada tanggal 3 Nopember 1961, berdasarkan undang-undang ini, Presiden Kennedy membentuk *United States Agency for International Development* (USAID). Meskipun tidak memiliki kaitan langsung, USAID dianggap sebagai metamorfosa dari ECA yang berperan sentral pada program pemulihan Eropa. Pandangan ini didasarkan pada fakta lain bahwa pada tahun yang sama, OEEC yang dibentuk pada masa Marshall Plan untuk pemulihan Eropa, bertransformasi menjadi *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD).

USAID menjadi organisasi bantuan luar negeri AS pertama yang wilayah kerjanya mencakup seluruh implementasi program-program bantuan luar negeri AS dalam bidang pembangunan ekonomi dan sosial dan bekerja tanpa batas regional tertentu, serta dengan otonomi yang jauh lebih luas dibanding organisasi pendahulunya. Dengan prinsip yang bebas dari fungsi-fungsi politik dan militer sebagaimana organisasi pendahulunya, USAID dapat lebih leluasa mendukung berbagai program pembangunan di negara-negara berkembang. Pada masa awal, bantuan luar negeri AS dalam kerangka FAA, yang lebih populer disebut sebagai bantuan pembangunan internasional difokuskan pada dua program utama, yaitu: (a) Development Loan Fund yang tujuan utamanya untuk mendukung rencana dan program “pengembangan sumber daya ekonomi dan peningkatan kapasitas produksi”; dan (b) Development Grant Fund yang fokusnya adalah “membantu pembangunan sumber daya manusia melalui program-program dan kerjasama teknis” pada negara-negara kurang berkembang (USAID Website).

Arah baru dalam program bantuan luar negeri AS kemudian menjadi misi utama USAID. Bantuan pembangunan internasional dipahami sebagai proses spesifik untuk setiap negara. Implementasinya dalam jangka panjang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya untuk program-program beberapa tahun. Fokus baru pembangunan internasional adalah menciptakan pertumbuhan ekonomi dan demokrasi, juga untuk menjamin terciptanya stabilitas politik di negara-negara

berkembang untuk memerangi sekaligus ancaman perluasan ideologi yang mengancam (komunisme) dan ancaman instabilitas yang mungkin datang sebagai dampak dari kemiskinan. Perencanaan dan program kebijakan USAID dalam konteks ini sangat dipengaruhi oleh teori tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dikemukakan W.W. Rostow, khususnya mengenai tahapan “tinggal landas”.

Salah satu program pertama USAID adalah pembentukan Aliansi untuk Kemajuan (*the Alliance for Progress*). Program ini secara konseptual dilandasi Perjanjian Bogota 1960 dan dipertegas kembali melalui Piagam Punta del Este 1961. Program ini mempersiapkan rencana jangka panjang untuk memperoleh komitmen dan dukungan bagi pembangunan negara-negara Amerika, dan menjadi karakter program USAID di kawasan tersebut sepanjang dekade 1960. Di Asia, peranan USAID dikaitkan dengan upaya untuk membendung perluasan komunis, khususnya perluasan pengaruh China. Program-program bantuan dalam jumlah besar dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan kontra dan pembangunan demokrasi dan ekonomi di Vietnam, yang kemudian berakhir dengan penarikan tentara AS dari wilayah tersebut pada tahun 1975. Sementara di Afrika, program USAID pada awalnya difokuskan pada pendidikan dan pelatihan kepemimpinan bagi para pemimpin negara yang baru merdeka paska dekolonisasi dan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan sosial dan ekonomi.

Pada dekade 1970-an, kebijakan bantuan luar negeri AS mengalami tantangan domestik yang signifikan, yang berpengaruh terhadap orientasi dan peranan USAID pada masa selanjutnya. Tantangan pertama ditemui pada tahun 1971, ketika Senat menolak alokasi anggaran bantuan luar negeri tahun 1972 dan juga 1973. Inilah untuk pertama kalinya kebijakan bantuan luar negeri AS mendapat resistensi Senat sejak Marshall Plan. Beberapa alasan yang menjadi alasan penolakan adalah: (a) kuatnya oposisi di dalam negeri terhadap kebijakan perang Vietnam; (b) penolakan terhadap pendekatan bantuan luar negeri yang selalu dikaitkan dengan bantuan-bantuan militer jangka pendek; (c) kepedulian bahwa bantuan-bantuan yang disalurkan AS, khususnya bantuan pembangunan, lebih banyak bersifat pemberian cuma-cuma yang hanya berdampak sangat sedikit terhadap politik luar negeri AS.

Kenyataan inilah yang mendasari reformasi dalam mekanisme bantuan luar negeri AS, yang dipelopori oleh Komite Hubungan Luar Negeri Parlemen AS (*House Foreign Affairs Committee*, HFAC). Bantuan untuk negara-negara sangat miskin yang menghadapi masalah dengan pemenuhan kebutuhan dasar menjadi perhatian utama reformasi tersebut. Kongres mengajukan penentuan kategori baru bagi negara-negara penerima bantuan teknis dan pinjaman pembangunan dengan fokus per sektor, seperti pertanian, keluarga berencana, dan pendidikan. Tujuan baru bantuan luar negeri difokuskan pada upaya membagi keunggulan dan keahlian AS melalui bantuan teknis untuk membantu mengatasi masalah-masalah pembangunan di negara miskin dan berkembang. FAA mengalami amandemen pada tahun 1973 untuk memenuhi kategorisasi tersebut, yang diikuti dengan restrukturisasi lembaga-lembaga yang terlibat dalam implementasi bantuan luar negeri AS. Selain tetap mempertahankan peranan USAID untuk urusan bantuan pembangunan, dibentuk pula *International Development Cooperation Agency* (IDCA) yang bertugas mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan bantuan bilateral yang dilaksanakan oleh USAID.

Pada tahun 1988, HFAC melakukan penilaian untuk menguji sejauh mana AS membutuhkan kebijakan dan strategi bantuan luar negeri. Hasil asesmen itu nampaknya tidak jauh berbeda dengan dasar pemikiran yang mendasari Presiden Kennedy dalam memberlakukan FAA pada tiga puluh tahun sebelumnya, yaitu:

- Bantuan luar negeri adalah instrumen politik luar negeri yang penting dalam mempromosikan kepentingan keamanan dan ekonomi AS di luar negeri;
- Saling keterkaitan dan saling ketergantungan antara bangsa-bangsa di dunia berarti AS akan selalu mendapatkan pengaruh (baik atau buruk) dari setiap peristiwa ekonomi dan politik di berbagai belahan dunia.
- Dunia akan berkembang menjadi kawasan perkotaan (*more urbanized*) yang mana hal ini berarti bahwa peningkatan pemahaman terhadap nilai-nilai pembangunan berorientasi pasar akan menjadi solusi bagi berbagai persoalan ekonomi dan sosial.
- Meskipun demikian, program-program dalam bantuan luar negeri AS belum sepenuhnya memperoleh dukungan publik. Dukungan rakyat

AS untuk membantu orang-orang miskin di seluruh dunia begitu tinggi tetapi rakyat AS melihat bahwa program-program yang selama ini dilaksanakan telah cukup efektif untuk tujuan itu.

- Undang-undang dan aturan bantuan luar negeri AS nampaknya telah menjadi faktor penghambat, akibat terlalu banyak tujuan yang hendak dicapai dan terlalu besarnya beban administratif yang diberikan kepada eksekutif. Pemerintah tidak dapat fokus pada program yang berarti atau mengimplementasikannya dengan efektif. Selain itu, beban administratif (terlalu banyak mekanisme evaluasi dan pelaporan) telah berdampak pada kinerja eksekutif yang lebih mengutamakan aspek penggunaan anggaran secara benar, daripada mempertimbangkan bagaimana anggaran itu digunakan untuk mencapai tujuan dengan efektif.

### 3.2. Strategi Bantuan Demokrasi Amerika Serikat

Bagi banyak ahli, demokrasi merupakan sistem politik yang menekankan peranan masyarakat dalam politik dan pemerintahan. Meskipun demikian, tidak ada suatu formula demokrasi yang dapat diberlakukan bagi seluruh negara atau setiap sistem politik. Demokrasi merupakan sistem yang berkembang dalam konteks masyarakat dan budaya. Bahkan, Daniel S. Lev, seorang ahli politik dan pengkaji demokrasi yang cukup terkenal sampai pada kesimpulan yang paradoks tentang hasil kajiannya yang panjang, bahwa: sebagai sistem politik, demokrasi adalah konsep yang “tidak” eksis. Menurut pandangan Lev, jika digali hingga ke akar historisnya, dimana demokrasi adalah model pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, maka dewasa ini tidak ada satupun negara yang dapat dikatakan demokrasi (lihat wawancara Daniel S. Lev dengan Chris Lundry, Juli 2005, di <http://www.indonesiaalert.org/article.php?id=96>).

Argumentasi Lev sebenarnya hendak mengemukakan bahwa variasi dari demokrasi yang dewasa ini diadopsi oleh berbagai negara tidak dapat dipisahkan dari konteks lokal dan karakter masyarakat. Prinsip demokrasi mungkin universal dalam nilai, tetapi tidak mungkin berlaku general dalam praktek. Suatu sistem politik terbentuk dari pertemuan prosedur-prosedur formal dan juga pengaruh

budaya politik yang membentuknya. Dalam konteks ini, kita dapat memahami bagaimana masyarakat Amerika memahami demokrasi dan unsur-unsur yang dominan dalam prakteknya.

Memahami pendekatan AS terhadap demokrasi tidak dapat dipisahkan dari sejarah budaya dan sejarah politik negara tersebut. Bangsa Amerika sebagaimana yang sekarang kita kenal, memiliki sejarah berbeda dengan sebagian besar negara-negara maju di Eropa dan Asia. Di Amerika, tidak ada jejak feodalisme dan monarki, sehingga masyarakat Amerika sebenarnya tidak memiliki karakter perlawanan terhadap negara (dalam konteks ini, kerajaan-kerajaan merupakan representasi negara yang nyata). Sebagai sebuah negara bangsa, terbentuknya Amerika melewati proses yang berbeda dengan negara bangsa modern lainnya, dimana masyarakat Amerika berasal dari latar belakang yang sangat beragam. Keragaman inilah yang mendorong dominasi “konsensus” dalam menyelesaikan konflik dan perbedaan. Sementara di negara-negara dengan basis monarki dan feodalisme yang ketat, penyelesaian konflik berlangsung melalui peranan negara yang dominan.

Hal ini menunjukkan bahwa peranan masyarakat sipil memiliki akar sejarah yang sangat kuat dan menjadi karakter bangsa Amerika. Sejak lama, masyarakat memiliki peranan dominan dalam membangun konsensus bersama untuk menjadi landasan bagi terbentuknya hukum. Dalam politik modern, kita melihat bahwa simbolisasi perlawanan masyarakat terhadap negara tidak ditemui pada budaya politik Amerika, antara lain tampak dari tidak adanya partai buruh dalam politik Amerika kontemporer. Demokrasi yang dipahami dan diadopsi oleh masyarakat Amerika melewati proses yang disebut sebagai tahapan “instalasi demokrasi”, dimana pada tahapan ini masyarakat secara individual memutuskan sendiri konsensus-konsensus bersama untuk membentuk suatu Amerika dalam kerangka keragaman.

Prinsip dasar yang diadopsi Amerika Serikat dalam mempromosikan demokrasi mengacu kepada gagasan bahwa: *“masyarakat mempunyai hak dasar berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidup mereka”* (USAID, 2005). Negara-negara yang memilih jalan demokrasi perlu memahami bahwa AS akan mendukung mereka untuk mengkonsolidasikan demokrasi yang

mereka pilih. Aktifis-aktifis demokrasi yang menghadapi tekanan, berada dalam penjara, atau berada di pengasingan, juga harus memahami bahwa AS mendukung mereka. Program-program demokrasi dan tata pemerintahan yang dilaksanakan oleh USAID di seluruh dunia dirancang untuk memperkuat para aktifis demokrasi ini dan untuk menghasilkan konsolidasi demokrasi bagi perluasan kebebasan di seluruh dunia.

Dalam pandangan AS demokrasi adalah pilar keamanan nasional. Dewasa ini AS mengidentifikasi ancaman utama terhadap keamanan nasional tidak lagi berasal dari negara-negara yang terorganisir baik dengan keunggulan militer, tetapi ancaman tersebut datang dari jaringan teroris (beberapa diantaranya didukung oleh rejim otoriter) yang beroperasi di negara-negara gagal (*fail states*) atau di wilayah-wilayah dengan tata kelola pemerintahan yang buruk. Negara-negara tanpa kebebasan politik, tanpa akuntabilitas, dan tanpa adanya kesempatan untuk berubah juga dapat memicu instabilitas internal dan mengancam keamanan regional atau internasional. Tata kelola pemerintahan yang baik dan dibangun diatas prinsip-prinsip demokrasi merupakan jalan keluar untuk menghadapi ancaman-ancaman tersebut. AS juga mempromosikan demokrasi karena negara-negara demokrasi yang terkonsolidasi secara konsisten merupakan partner-partner utama AS dalam urusan global.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut dukungan AS terhadap demokrasi diimplementasikan dalam bentuk agenda-agenda pembangunan yang lebih luas, yang meliputi demokrasi, *good governance*, dan penguatan pembangunan yang masing-masing dilaksanakan secara siklikal. Dalam konteks demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik, agar supaya demokrasi dapat berlangsung dalam jangka panjang, dibutuhkan institusi-institusi pemerintahan yang berkompeten, transparan, dan akuntabel. Tata kelola pemerintahan yang baik memberikan jaminan terhadap rasa aman, dilaksanakan menurut standar-standar keadilan yang diterima oleh masyarakat dan menjadi penyedia layanan publik yang mendasar. Selanjutnya demokrasi hanya dapat berkelanjutan jika terdapat akuntabilitas terhadap kekuasaan pemerintah. Sebagai gambaran, melalui pemilihan umum yang kompetitif, negara-negara yang menganut demokrasi memiliki instrumen sistemik untuk mengganti pemimpin-pemimpin yang tidak efektif dan sekaligus



untuk meningkatkan kebijakan publik bagi kepentingan masyarakat. Dalam kerangka ini pula berbagai kelompok masyarakat seperti asosiasi profesional, aktifis-aktifis gerakan sosial, dan media massa yang bebas, memiliki peluang yang sangat besar untuk mengawasi kinerja pejabat publik dan kebijakan yang mereka hasilkan. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan akan memberi dampak langsung terhadap makin efektifnya institusi-institusi publik, sehingga konflik dapat diselesaikan dengan cara-cara damai, dan aturan hukum dihormati sebagai instrumen utama. Demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik akan saling mendukung satu sama lain jika keduanya dilaksanakan bersamaan.

Dalam konteks demokrasi dan pembangunan, keduanya juga dapat saling memperkuat jika didukung oleh tata kelola pemerintahan yang baik. Selama beberapa dekade terakhir ini terdapat semacam konsensus global bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan bagian integral untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yaitu: menarik modal, mendukung pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan, dan mendorong negara untuk bertransformasi dalam strategi pembangunannya. Lembaga-lembaga pemerintahan yang efektif, efisien, dan transparan, menyediakan platform yang kuat bagi pembangunan politik dan ekonomi yang berhasil. Demokrasi juga memperluas kesempatan dalam bidang sosial dan ekonomi. Pada waktu bersamaan keberhasilan dalam pembangunan ekonomi dan pelayanan publik yang dikelola baik dapat memperbesar jumlah kelas menengah dan meningkatkan kebutuhan bagi tata kelola pemerintahan yang baik, demokratis, dan berkelanjutan. Sejak dekade 1960-an tampak adanya hubungan yang jelas antara kemajuan ekonomi dan sosial dengan demokrasi di negara-negara berkembang.

Dalam pandangan AS, negara-negara berkembang yang memiliki nilai strategis berpotensi menjadi mitra-mitra yang baik jika negara-negara tersebut demokratis. Pada negara-negara yang rentan (*fragile states*) yaitu negara-negara yang rawan krisis atau sedang berada dalam krisis, upaya demokratisasi dapat sekaligus memperkuat kapabilitas dan legitimasi institusi-institusi pemerintah. Sementara pada negara-negara yang baru saja keluar dari konflik, reformasi demokrasi menawarkan mekanisme dialog untuk menggeser arena pertarungan diantara tokoh-tokoh utama dari arena peperangan menuju arena politik. Lebih

jauh dari itu, upaya-upaya untuk memerangi masalah-masalah transnasional seperti penyakit menular dan kerusakan lingkungan, dan juga respon terhadap ancaman kemanusiaan akan semakin kokoh dan tegas jika terdapat lembaga-lembaga pemerintahan yang efektif dan melibatkan partisipasi masyarakat untuk jangka panjang.

Framework baru bantuan luar negeri AS menekankan pada lima tujuan dari setiap program dan kegiatan dalam konteks bantuan luar negeri AS, yaitu: *peace and security, governing justly and democratically, investing in people, economic growth, dan humanitarian assistance*. Substansi bantuan demokrasi sebagaimana dikemukakan dalam kerangka konsep penelitian ini berkaitan dengan tujuan kedua tersebut, meskipun dalam prakteknya seringkali ditemukan adanya isu-isu yang bersifat cross-cutting.

### **3.3. Pendekatan Program-program Demokrasi dan Desentralisasi USAID**

Sebagai salah satu tema lembaga donor, desentralisasi mempunyai sejarah yang panjang. Diawali dengan dukungan yang diberikan AS terhadap program pengembangan masyarakat (*community development*) di India pada dekade 1950-an. Pada 1960-an, USAID membentuk Office of Community Development di lokasi program dan di berbagai tempat lain yang melakukan program tersebut di seluruh dunia. Sebagian kecil dari inisiatif-inisiatif ini (apakah yang disponsori oleh USAID atau lembaga donor lainnya) melibatkan pula demokrasi dalam implementasi pemberdayaan masyarakat, setidaknya dalam rangka mendorong berpindahnya kewenangan nyata dan sumber daya kepada pemerintahan hasil pemilihan pada tingkat lokal. Meskipun demikian, sebagian besar dari program desentralisasi yang didukung oleh lembaga-lembaga donor tersebut hingga dekade 1980-an lebih diarahkan pada pendekatan “dekonsentrasi”, yaitu mekanisme dimana tugas dan fungsi dialihkan kepada pemerintahan lokal, namun wewenang dan pengawasan tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Pada tahun 2005 USAID mengadopsi strategi baru dalam implementasi bantuan luar negeri. Berdasarkan reformasi bantuan luar negeri tersebut, USAID mengadopsi visi baru untuk “memastikan penggunaan yang strategis dan efektif terhadap sumber-sumber bantuan luar negeri untuk menjawab kebutuhan global,

membuat dunia menjadi lebih aman (*safer world*), dan membantu masyarakat dunia hidup lebih baik". Untuk mewujudkan visi tersebut, USAID mendukung pelaksanaan program-program bantuan luar negeri yang berorientasi pada:

- Pemajuan hak asasi manusia dan kebebasan;
- Promosi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan mengurangi meluasnya kemiskinan;
- Promosi dan dukungan untuk negara-negara agar menjadi demokratis dan mempraktekkan tata kelola pemerintahan yang baik;
- Peningkatan akses terhadap pendidikan yang berkualitas, perang terhadap penyakit, dan peningkatan kesehatan masyarakat;
- Pemenuhan (respon yang cepat) terhadap kebutuhan kemanusiaan yang mendesak;
- Pencegahan konflik dan respon terhadap penanganan konflik;
- Respon terhadap ancaman-ancaman transnasional;

Untuk memajukan demokrasi di seluruh dunia USAID menempuh langkah-langkah yaitu: mempromosikan langkah-langkah awal demokrasi di negara-negara yang belum sepenuhnya bebas, memperkuat kemajuan demokrasi di negara-negara yang telah demokratis, membantu mengulangi kemajuan-kemajuan di negara-negara yang gagal melaksanakan demokrasi dan mendukung pembentukan tatanan demokratis di negara-negara yang baru saja lepas dari konflik. Dalam kerangka kepentingan nasional, dari sekian banyak negara yang membutuhkan bantuan USAID pertama-tama akan fokus pada negara-negara yang memiliki nilai strategis bagi AS. USAID juga mendukung negara-negara yang menunjukkan komitmen kuat bagi kemajuan demokrasinya dimana bantuan diberikan diyakini akan efektif.

Sebagaimana pemantauan terhadap kemajuan-kemajuan yang telah dicapai, USAID secara sistematis merespon peranannya sebagai pemberi bantuan untuk reformasi, pendukung transisi demokrasi, dan pemberi bantuan untuk konsolidasi demokrasi bagi negara-negara yang membutuhkan. Partner-partner terpenting USAID dalam mendorong perluasan dan konsolidasi demokrasi adalah tokoh-tokoh demokratis lokal baik yang berada di sektor publik maupun swasta. Tokoh-tokoh ini menghadapi tantangan yang besar dan menanggung resiko yang

tidak kecil untuk memimpin gerakan demokrasi. Untuk memperkuat dan memajukan peranan demokrasi, demokrasi itu sendiri harus berasal dari dalam dan memperoleh dukungan lokal yang kuat. Program-program USAID sendirian tidak mungkin dapat menghasilkan atau mempertahankan demokrasi, kecuali jika program-program tersebut diarahkan pada aspek-aspek yang krusial termasuk memberikan dukungan bagi kepemimpinan nasional yang kuat.

Jaringan yang dibangun oleh USAID terhadap partner-partner yang mengimplementasikan program-program bantuan terdiri dari organisasi non pemerintah, lembaga-lembaga profesional yang berorientasi profit, dan lembaga-lembaga publik (baik ditingkat internasional, regional, maupun lokal), dimana mereka akan menyiapkan instrumen-instrumen untuk melaksanakan bantuan yang dialokasikan oleh USAID. Kemitraan ini mempunyai peranan vital, sehubungan dengan peluang untuk berbagi pengetahuan diantara para partner baik di dalam suatu negara maupun antar negara. Pada akhirnya kemitraan dengan para pimpinan negara yang demokratis menjadi hal yang sangat penting.

Pemerintah AS menyadari bahwa dukungan terhadap gerakan-gerakan demokrasi lokal tidak mungkin datang dari USAID sendiri. Dalam perspektif AS bantuan demokrasi harus dilaksanakan secara sinergi dengan prioritas-prioritas umum dan program-program pemerintah AS dalam kerangka diplomasi serta pertahanan. Selanjutnya, tekanan diplomatik untuk tata kelola pemerintahan yang baik akan makin efektif jika lembaga-lembaga donor internasional dan regional memiliki harapan yang sama terhadap demokrasi dan saling mengkoordinasikan bantuan-bantuan yang diberikan.

USAID memahami bahwa tidak ada suatu *blue print* tunggal bagi demokrasi. Setiap negara memiliki kebutuhan yang berbeda-beda, sejarah bangsa yang spesifik dan warisan budaya yang berbeda-beda. USAID mencoba untuk mengidentifikasi variabel-variabel unik ini, kemudian mengadopsi pendekatan-pendekatan yang cocok dengan konteks lokal. Untuk itu USAID selalu menyusun *Country Assesment* dengan kerangka analisa komprehensif untuk mengidentifikasi peluang dan kelemahan yang terdapat pada institusi-institusi di dalam suatu negara serta karakter proses-proses politik.

Pengalaman dan berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa demokrasi memiliki empat dimensi utama yaitu: *penegakan hukum dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, lembaga-lembaga publik efektif dan akuntabel, proses-proses politik yang bebas dan adil, dan partisipasi masyarakat*. Jika dianalisis, kerangka kerja USAID dalam promosi demokrasi di seluruh dunia terkait erat dengan keempat dimensi ini.

1. *Rule of Law*. Tidak ada demokrasi yang dapat berfungsi baik tanpa adanya standar keadilan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang berdasarkan penegakan aturan hukum. Perlindungan terhadap hak yang sama bagi seluruh warga negara, termasuk juga kelompok marginal di dalam suatu negara, merupakan isu yang krusial dalam suatu sistem hukum yang efektif. Aturan dan hukum yang jelas dan ketersediaan lembaga yudisial yang independen merupakan ujung tombak setiap sistem hukum. Program-program USAID difokuskan pada dukungan reformasi hukum dan konsitusi, reformasi lembaga peradilan yang independen, pembenahan administrasi hukum dan jaminan bagi akses terhadap keadilan untuk semua kelompok warga negara, perlindungan terhadap hak asasi manusia, pencegahan kriminal, dan dorongan untuk keterlibatan masyarakat dalam meningkatkan keamanan bersama.
2. *Lembaga-lembaga pemerintah*. Ketersediaan lembaga-lembaga publik yang efektif, responsif, dan akuntabel merupakan salah satu jaminan bagi bekerjanya demokrasi. Dalam kerangka ini, USAID menyediakan dukungan untuk memperkuat institusi-institusi publik dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik. Dukungan ini juga termasuk pula untuk ketersediaan pelayanan publik dan barang publik yang memadai, dimana proses-proses tersebut berlangsung secara transparan, sehingga dapat memberi kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi. USAID secara konsisten mendukung langkah dan prosedur yang dapat diadopsi oleh pemerintah untuk melibatkan pengawasan, juga untuk membentuk mekanisme *check and balances* antara institusi-institutusi publik.

3. *Kompetisi politik yang bebas.* Kebebasan politik, kompetisi politik yang adil dan perlindungan terhadap hak-hak minoritas merupakan intisari negara dan masyarakat demokratis. Prinsip-prinsip ini merupakan instrumen bagi masyarakat untuk memperdebatkan prioritas-prioritas publik, mendiskusikan solusi-solusi alternatif dan memenangkan usulan jalan keluar yang paling logis. Proses konstetasi memungkinkan kelompok-kelompok mayoritas untuk mengambil kebijakan pada suatu periode tertentu melalui mekanisme konstitusional yang dengan sendirinya harus melindungi hak-hak minoritas. USAID memberikan dukungan bagi diadopsinya pemilihan umum yang transparan, adil dan bebas dengan kesempatan untuk melibatkan partai politik tanpa ada batasan. Juga dukungan yang sama diberikan untuk memperkuat partai-partai politik agar mereka dapat menjalankan peran mewakili kepentingan masyarakat secara bertanggung jawab. Partai politik merupakan pilar penting dalam sistem politik yang demokratis.
4. *Partisipasi masyarakat.* Transisi demokrasi dapat bertahan lama jika digerakkan oleh masyarakat sipil dibandingkan dengan melalui proses reformasi yang didorong dari atas. Dengan dasar pemikiran demikian, USAID bekerja sama dengan berbagai organisasi masyarakat sipil untuk memperkuat penghormatan terhadap pentingnya aturan main dalam pembangunan politik dan juga pada saat yang sama USAID membantu memperkuat kapasitas organisasi masyarakat sipil untuk meningkatkan kualitas peran mereka dalam kehidupan publik. USAID juga mendesain program-program untuk meningkatkan kapasitas kepemimpinan kelompok-kelompok marginal termasuk wanita dan kaum minoritas, agar dapat meningkatkan suara mereka dalam masyarakat. Organisasi masyarakat sipil, termasuk media massa, merupakan faktor esensial dalam transparansi dan pluralisme. Untuk itu, USAID juga membantu penguatan media independen, organisasi non pemerintah (terutama dalam fungsi advokasinya), lembaga *think tanks*, dan serikat-serikat pekerja.

Tujuan bantuan USAID untuk mendukung demokrasi dan desentralisasi pada dasarnya adalah untuk meningkatkan respon pemerintah terhadap warganya tanpa diskriminasi gender pada tingkat lokal. Pernyataan ini menunjukkan kedua aspek dari demokrasi dan desentralisasi, yaitu aspek pemberian pelayanan publik (aspek administrasi) yang berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik; dan aspek kebutuhan pelayanan publik (aspek politik) yang berkaitan dengan upaya meningkatkan kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi pada pelaksanaan pemerintahan daerah dan menjamin agar proses pemerintahan daerah tersebut berlangsung secara akuntabel. Tujuan ini sesuai dengan konsepsi USAID mengenai demokrasi yang menjadi arah utama dari setiap program desentralisasi yang dilaksanakan. Tujuan-tujuan lainnya juga secara tidak langsung telah terwakili dalam pernyataan tujuan tersebut, seperti pemberdayaan kelompok-kelompok marginal dan pengentasan kemiskinan, meskipun ada kecenderungan bahwa isu-isu tersebut merupakan teman sekunder dalam pendekatan USAID dibandingkan dengan lembaga donor lainnya yang justru menjadikan tema-tema sekunder tersebut sebagai tema utama.

Pelaksanaan program-program demokrasi dan desentralisasi oleh USAID dapat dikelompokkan dalam tiga kategori yang berbeda tetapi saling berkaitan. Kategori program yang pertama adalah membentuk lingkungan pendukung (*enabling environment*) untuk memastikan bahwa aktivitas demokrasi dan desentralisasi dapat dilaksanakan secara keseluruhan. Dalam implementasinya, program-program pada kategori ini diarahkan untuk memastikan bahwa struktur dasar pemerintahan daerah (termasuk hubungan-hubungan dengan pemerintah pusat) diharapkan berada pada tempat yang sesuai dalam kewenangan yang dimiliki untuk memastikan bahwa unit-unit pemerintah daerah tersebut dapat bekerja dengan semestinya. Pendekatan ini biasanya membutuhkan reformasi tata pemerintahan yang luas dan menyeluruh, misalnya: penyusunan undang-undang, mengeluarkan aturan-aturan baru, setiap aturan dan undang-undang yang telah disahkan agar diumumkan kepada publik, dan bahkan dalam beberapa kasus konstitusi yang berlaku di suatu negara tersebut perlu diamandemen. Garis besarnya adalah tersedia lingkungan politik yang dapat mendukung program-

program demokrasi dan desentralisasi dan dalam jangka panjang menjamin demokrasi dan desentralisasi dapat berlangsung terus-menerus (sustainable).

Kategori program kedua adalah peningkatan kapasitas (*capacity building*) terhadap unit-unit pemerintah daerah. Peningkatan kapasitas ini meliputi dua aspek, yaitu *kapasitas administrasi*, dan kapasitas menangani input masyarakat. Kapasitas administrasi berkaitan dengan kemampuan unit-unit pemerintah daerah untuk memberikan layanan publik sesuai kompetensi yang dimiliki. Sebagai contoh, jika pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk penanganan masalah sampah (sepaimana di Indonesia dan juga pada banyak negara Amerika Latin), pemerintah daerah harus memiliki kemampuan untuk perencanaan, manajemen, menetapkan pungutan, pengawasan, dan sebagainya. Jika pemerintah daerah diberi kewenangan pembangunan jalan, maka pemerintah daerah harus memiliki keahlian dalam menetapkan prioritas jalan mana yang harus dibangun terlebih dahulu, kemampuan melakukan tender, membuat kontrak, evaluasi kinerja kontraktor, dan sebagainya. Semua kemampuan ini membutuhkan bantuan teknis untuk mengembangkan kapasitas unit-unit pemerintah daerah.

Dalam hal yang berkaitan dengan input dari masyarakat, unit pemerintah daerah perlu memiliki kemampuan untuk merespon berbagai input tersebut, baik secara formal maupun informal. Secara formal, input tuntutan dan dukungan masyarakat terhadap pemerintah dapat diamati dari dukungan terhadap isu-isu kampanye dalam pemilihan umum lokal yang menyebabkan seorang dari kandidat terpilih (baik dalam konteks legislatif maupun eksekutif). Sedangkan secara informal, pemerintah daerah perlu memiliki kapasitas dalam menjawab aspirasi yang tertuang melalui public hearing, media massa, memberikan respon terhadap aktivitas organisasi masyarakat sipil, dan berbagai pola penyampaian aspirasi dari masyarakat. Untuk memperkuat kapasitas ini, model-model bantuan teknis perlu dilakukan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam merespon berbagai suara masyarakat.

Kategori ketiga adalah mendorong keterlibatan masyarakat dalam seluruh kinerja demokrasi dan desentralisasi (*partisipasi dan akuntabilitas*). Sebagaimana halnya dengan program-program peningkatan kapasitas, beberapa komponen juga perlu diperhatikan dalam konteks kategori ini. Langkah pertama paling logis yang



dapat dilakukan adalah memperkuat kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi dalam tata pemerintahan daerah, melalui pemilihan umum yang bebas, adil, dan berlangsung reguler. Jika hal ini belum tersedia, seluruh kelengkapan pemilihan umum yang menjamin kebebasan dan partisipasi perlu disiapkan, termasuk juga pendaftaran pemilihan dan kandidat, pemungutan dan penghitungan suara, dan pengawasan serta evaluasi terhadap pelaksanaan pemilihan umum. Meskipun demikian, perlu ditekankan bahwa pemilu hanyalah langkah awal keterlibatan masyarakat dalam demokrasi dan desentralisasi, yang merupakan instrumen akuntabilitas paling penting pada masyarakat demokratis. Jika pemilu yang demokratis tersebut telah berlangsung, selanjutnya masyarakat perlu agar mereka mampu mengadvokasi kepentingan mereka terhadap pemerintah daerah pada masa-masa antara pemilihan umum, misalnya dalam bentuk penyampaian petisi secara individual maupun secara berkelompok, dan termasuk juga bagaimana agar masyarakat dapat bertindak sebagai masyarakat sipil yang terkonsolidasi pada tingkat lokal. Dan, yang juga tidak kalah pentingnya adalah masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap informasi (baik dalam konteks memperoleh informasi maupun menerima informasi) melalui ketersediaan media massa yang bebas di tingkat lokal.

#### **3.4. Program-program Demokrasi dan Desentralisasi di Indonesia 2004-2009**

Diantara begitu banyak program demokrasi dan desentralisasi yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga donor di Indonesia, USAID telah secara konsisten terlibat dalam isu ini dan menjadi donor terbesar pada periode 2004-2009. Dalam rangka mendukung tata pemerintahan daerah yang efektif dan akuntabel, membantu penyelesaian konflik dan penanganan paska konflik, serta untuk mendukung konsolidasi reformasi demokrasi pada level nasional, pemerintah AS telah mengalokasikan anggaran senilai US\$ 129 juta selama lima tahun (2004-2009). Jumlah ini merupakan yang terbesar untuk bantuan bagi demokrasi dan desentralisasi di Indonesia pada periode tersebut jika dibandingkan dengan donor-donor bilateral dan multilateral lainnya.

Program demokrasi dan desentralisasi USAID di Indonesia pada periode 2004 – 2009 difokuskan pada bidang-bidang konsolidasi agenda reformasi,

penguatan tata pemerintahan daerah, dan perdamaian dan hak-hak warga. Secara singkat, program-program tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:

#### 3.4.1. Konsolidasi Agenda Reformasi

Sejak momentum reformasi pada tahun 1998, Indonesia terus bergerak ke arah demokrasi. Pada masa-masa awal, sempat terjadi kekhawatiran terhadap proses reformasi tersebut, mengingat Indonesia tidak memiliki desain nasional yang bisa dijadikan acuan untuk mengarahkan proses reformasi dan transisi demokrasi. Reformasi sendiri dimaknai beragam oleh kelas menengah dan para aktivis perubahan sosial. Pada satu sisi, reformasi itu dipahami sebagai proses pergantian rejim, dimana berakhirnya kekuasaan Soeharto yang menjadi simbol rejim orde baru dianggap merupakan tujuan reformasi. Namun disisi lain, banyak pihak yang percaya bahwa pergantian rejim saja tidak menjadi jaminan akan proses demokratisasi di Indonesia. Karakter budaya politik, budaya birokrasi, dan tatanan sosial secara keseluruhan yang begitu lama berada dalam cengkeraman orde baru yang otoriter membutuhkan reformasi besar-besaran untuk menjamin berlangsungnya proses transisi menuju demokrasi.

Indonesia mengawali gerakan besar transisi menuju demokrasi dengan melaksanakan pemilihan umum multi partai pertama kalinya sejak tahun 1955. Pada pemilu tahun 1999 itu, terdapat 42 partai politik yang berkompetisi dalam memperoleh kursi di parlemen, mulai dari tingkat pusat hingga daerah kabupaten dan kota. Pada masa-masa menjelang, pada hari pelaksanaan, dan setelah pemilu, sempat terbersit kekhawatiran terhadap kondisi stabilitas politik dan keamanan. Kekhawatiran ini sangat wajar, mengingat pada banyak negara yang baru lepas dari rejim otoriter cenderung terjadi perebutan kekuasaan politik antara kelompok yang sebelumnya mendorong reformasi. Walaupun gejala yang sama terjadi di Indonesia, tetapi proses itu dapat diatasi dengan mengedepankan dialog dan kompromi-kompromi. Pemilu 1999 telah mendatangkan harapan besar bagi demokratisasi di Indonesia, dan menjadi modal penting bagi proses-proses yang akan datang.

Dukungan bagi konsolidasi reformasi di Indonesia pada periode 2004 – 2009 memiliki dua tujuan dasar (USAID, 2009), yaitu: memperkuat mekanisme *check and balances* dalam sistem politik, dan mendukung tersedianya kerangka

hukum untuk melindungi dan mempromosikan peran masyarakat sipil dan media yang independen. Dengan kata lain, program desentralisasi demokratis USAID dimaksudkan untuk membantu Indonesia membangun institusi yang akan menjadi landasan bagi demokrasi yang terkonsolidasi. Untuk itu, USAID memfokuskan program pada periode 2004 – 2009 ini terhadap dukungan untuk pelaksanaan pemilihan umum, baik pada tingkat nasional maupun lokal, serta dukungan bagi institusi-institusi hukum, seperti Mahkamah Konstitusi. Dukungan USAID bagi pelaksanaan pemilihan umum dimaksudkan untuk menjamin berlangsungnya kompetisi politik yang sehat, penguatan kapasitas partai politik, dan memperkuat seluruh proses pemilihan umum. Sementara dukungan terhadap lembaga-lembaga hukum dimaksudkan untuk menjamin *rule of law*, makin kuatnya akuntabilitas penegak hukum, dan meningkatkan kapasitas institusi serta kapasitas bagi aparat penegak hukum dalam reformasi hukum di Indonesia.

#### 3.4.2. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah yang bekerja berdasarkan prinsip-prinsip partisipatif, efektif, dan akuntabel merupakan jaminan bahwa seluruh rakyat Indonesia akan memperoleh manfaat dari demokrasi. Indonesia bergerak sangat cepat dalam merespon tuntutan desentralisasi setelah berakhirnya rejim Soeharto, sehingga seringkali perubahan menuju desentralisasi ini oleh lembaga-lembaga donor dunia seperti Bank Dunia menggunakan istilah "*big bang decentralization*" untuk menyebut proses ini. Hanya dalam waktu singkat setelah berlakunya undang-undang pemerintahan daerah tahun 1999, berbagai perubahan signifikan terjadi dalam struktur pemerintahan dan komposisi lembaga-lembaga publik di tingkat lokal. Selain itu, sekitar 30% anggaran nasional yang sebelumnya dikelola oleh pemerintah pusat beralih ke pemerintah daerah, dan juga pada saat yang sama sekitar 2,6 juta pegawai negeri berubah status dari pegawai pusat menjadi pegawai daerah. Periode ini ditandai dengan konsolidasi besar-besaran dalam perubahan kewenangan untuk berbagai sektor pembangunan dan pelayanan publik ke tangan pemerintah daerah.

Setelah reformasi pemerintahan daerah berlangsung selama kurang lebih lima tahun, disadari bahwa banyak kelemahan yang terjadi. Sebagaimana telah penulis paparkan pada bagian sebelumnya, kelemahan-kelemahan tersebut

menjadi motif revisi undang-undang pemerintahan pada tahun 2004. Salah satu revisi penting yang dimuat dalam undang-undang tahun 2004 adalah pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat. Revisi ini menandai era baru dalam proses desentralisasi demokratis di Indonesia, dimana kewenangan pemerintah daerah dalam pelayanan publik juga diikuti dengan tanggung jawab langsung kepada konstituen. Untuk itu, USAID memberi perhatian besar pada penguatan tata pemerintahan daerah melalui *Local Governance Support Program* (LGSP) yang menjadi fokus dalam studi ini.

### 3.4.3. *Peacebuilding* dan Hak-hak Warga

Beberapa daerah di Indonesia pernah mengalami konflik yang cukup kuat membekas dibenak banyak warganya. Konflik-konflik tersebut sebagian besar bersifat horisontal, yaitu yang melibatkan perseteruan antarwarga, namun juga terdapat beberapa konflik vertikal, yaitu konflik antara masyarakat dengan pemerintah. Konflik-konflik horisontal antara lain pernah terjadi di Maluku, Poso (Sulawesi Tengah), Kalimantan Tengah, dan beberapa daerah di Pulau Jawa. Sedangkan konflik vertikal yang paling terkenal adalah konflik yang terjadi di Papua dan Aceh. Umumnya, konflik-konflik tersebut telah dapat diselesaikan oleh pemerintah, dalam pengertian bahwa tidak lagi terjadi pertikaian terbuka antarpihak yang bertikai.

Namun demikian, dampak sosial, psikologis, ekonomi, dan politik dari konflik tersebut belum sepenuhnya dapat dipulihkan. Pada sebagian besar daerah konflik, wanita dan anak-anak umumnya menjadi korban terbesar. Begitu konflik berakhir, anak-anaklah yang paling besar mengalami masalah, akibat adanya trauma terhadap kekerasan, bahkan kekerasan tersebut yang secara langsung atau tidak langsung telah ditransformasikan dalam kesadaran anak-anak. Hal ini tentu saja mempunyai pengaruh yang besar terhadap masa depan dan perkembangan kejiwaan anak-anak di daerah-daerah paska konflik.

Di sisi lain, konflik-konflik yang melibatkan warga pada daerah yang sama menghadapi masalah dalam hal rusaknya integrasi dan tatanan sosial setelah konflik berakhir. Masih sering muncul perasaan saling curiga, bahkan tidak jarang ditemukan adanya perasaan dendam akibat kekerasan dimasa lalu. Situasi seperti ini tidak saja berpengaruh terhadap hubungan sosial antara kelompok-

kelompok warga yang baru saja keluar dari konflik, tetapi juga berpengaruh terhadap hubungan ekonomi dan politik yang terjadi diantara mereka.

USAID memprioritaskan program-program dalam rangka demokrasi dan desentralisasi untuk kategori program *peacebuilding* dan hak-hak warga ini di Aceh dan Papua. Sebagaimana diketahui, kehidupan di Aceh memasuki babak baru dengan ditandatanganinya perdamaian Helsinki pada bulan Agustus 2005, yang mengakhiri segala konflik dan kekerasan politik antara kelompok yang menghendaki kemerdekaan Aceh dan kelompok yang ingin tetap berada dibawah pemerintah Republik Indonesia, yang tentu saja kelompok kedua ini mendapatkan dukungan pemerintah pusat di Jakarta.

Berbagai program bantuan teknis yang dilaksanakan oleh USAID di Aceh diarahkan pada upaya untuk mengembalikan kehidupan warga Aceh, terutama wanita dan anak-anak, untuk dapat beraktivitas dengan normal tanpa rasa takut dan kekhawatiran terhadap trauma masa lalu. USAID memelopori program dengan melibatkan fasilitator-fasilitator setempat untuk mengajak warga yang dahulunya bermusuhan dan berhadap-hadapan agar bekerjasama membangun desa atau daerah mereka secara partisipatif. Selain itu, bantuan teknis ini diberikan dengan memfasilitasi beberapa pelatihan *life skill*, mendukung media lokal untuk mengkampanyekan gagasan peningkatan peran masyarakat dalam suasana perdamaian, atau bantuan teknik untuk meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah, lembaga-lembaga legislatif, organisasi masyarakat sipil lokal dalam merespon berbagai kecenderungan baru untuk mengembalikan integrasi sosial di masyarakat.

### **3.5. Studi Kasus: Local Governance Support Program (LGSP)**

#### **3.5.1. Latar Belakang**

Selama lebih dari tiga dekade, yaitu pada periode 1966–1998, Indonesia mengimplementasikan sistem pemerintahan sentralistik dimana kewenangan pemerintah daerah sebagian besar dikendalikan oleh pemerintah pusat di Jakarta. Hanya sedikit kewenangan yang diberikan kepada pemerintah propinsi dan juga kabupaten/kota, dimana kewenangan itu sepenuhnya bertujuan untuk mendukung kekuasaan pemerintah pusat. Setelah berakhirnya kekuasaan Soeharto pada tahun

1998, Indonesia melewati proses transisi demokrasi yang dramatis, termasuk pula proses reformasi pemerintahan, yang berdampak pada perubahan signifikan struktur dan lembaga-lembaga pemerintah di tingkat lokal. Perubahan ini secara langsung juga berpengaruh terhadap mekanisme politik di tingkat lokal, dan juga mengubah aturan main tata pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999 (kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32/2004 dan Undang-Undang Nomor 33/2004) menyediakan kerangka hukum bagi manajemen politik dan pelayanan publik, dimana daerah propinsi, kabupaten dan kota mengambil alih berbagai kewenangan pemerintahan dan pelayanan publik yang selama ini berada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah sekarang bertanggung jawab terhadap fungsi-fungsi perencanaan, penganggaran, dan implementasi terhadap berbagai fungsi pelayanan publik yang utama, misalnya pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, dan pembangunan ekonomi.

Pemerintah daerah juga bertanggung jawab mengelola proses pembangunan secara menyeluruh termasuk meninjau kembali kebijakan publik yang bersifat sektoral. Undang-undang 22/1999 dan 25/1999 serta beberapa aturan yang menyertainya memberikan kekuasaan yang jauh lebih besar kepada parlemen lokal untuk mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan administrasi lokal. Beberapa bagian kekuasaan ini dikurangi melalui pada tahun 2004. Persoalannya kemudian adalah pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ini tidak diikuti dengan peningkatan kapasitas yang memadai bagi para politisi dan para birokrat lokal. Sebagian besar politisi-politisi lokal tidak mempunyai pengalaman formal dalam urusan-urusan pemerintahan dan mereka belajar sambil bekerja (*learning on the job*). Sementara birokrat-birokrat lokal sama sekali belum berpengalaman bekerja dalam lingkungan yang demokratis dan transparan. Juga terdapat fenomena sangat lemahnya kemampuan pemerintah daerah untuk mengemban tanggung jawab baru, khususnya dalam perencanaan, manajemen, administrasi, dan pelaksanaan pembangunan. Persoalan menjadi semakin kompleks dengan fenomena lemahnya komponen-komponen masyarakat sipil di tingkat lokal dalam merespon desentralisasi.

Selain hambatan pada kapasitas lokal, pergeseran desentralisasi juga tidak diikuti dengan kerangka yang mengatur struktur, tanggung jawab, dan hubungan antara lembaga-lembaga pemerintah pada level berbeda-beda. Meskipun sejumlah aturan pemerintah dan beberapa instrumen lain telah diformulasikan, namun kerangka aturan tersebut masih jauh dari memadai. Lemahnya kerangka hukum dan revisi berulang-ulang terhadap aturan yang berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah justru menimbulkan kebingungan dalam hal peranan, tanggung jawab, dan distribusi kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota. Sebagai contoh pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota memiliki 26 kewenangan yang sama tetapi tidak ada batas yang jelas mengenai jangkauan kewenangan masing-masing. Dampaknya adalah terjadi tumpang tindih pelaksanaan program pembangunan pemerintah propinsi dan kabupaten/kota, karena masing-masing merasa bahwa hal itu merupakan bagian dari kewenangan mereka.

Lebih jauh lagi pemerintah pusat melakukan transfer tanggung jawab kepada pemerintah daerah tanpa diikuti dengan transfer sumber daya yang memadai. Sumber-sumber pendapatan dan belanja daerah merupakan sumber konflik yang paling umum. Sumber daya yang dialihkan oleh pemerintah pusat kepada daerah dianggap jauh dari memadai untuk menanggung beban tanggung jawab yang besar di tangan pemerintah daerah.

Desentralisasi yang menyeluruh tanpa persiapan yang memadai dalam hal kerangka aturan, penyiapan sumber daya, dan (yang paling penting) peningkatan kapasitas untuk melaksanakan desentralisasi merupakan problem utama pembangunan otonomi daerah yang menjadi fokus USAID. Pada Maret 2005 USAID Indonesia meluncurkan program 4,5 tahun senilai US\$ 61,87 juta dalam bentuk bantuan teknis dan inisiatif pelatihan untuk mendukung desentralisasi di Indonesia. Proyek yang diberi nama *Local Governance Support Program (LGSP)* ini dilaksanakan mengikuti jejak dari program-program terdahulu yang telah dilaksanakan oleh USAID Indonesia, khususnya PERFORM dan BIGG, yang merupakan upaya memperkuat pemerintah daerah. Tujuan utama LGSP adalah membantu pemerintah daerah agar menjadi lebih demokratis, berkompeten, dan memiliki kapabilitas dalam implementasi desentralisasi dan otonomi daerah.

LGSP dilaksanakan oleh suatu konsorsium yang dipimpin oleh *Research Triangle Institute* (RTI) sebagai kontraktor utama dan bertanggung jawab terhadap seluruh manajemen proyek. RTI didukung oleh 4 sub kontraktor, yaitu:

1. *The International City/ County Management Association* (ICMA) yang berpengalaman dalam mengembangkan dan melaksanakan pelatihan khususnya dalam bidang perencanaan dan penganggaran perkotaan yang partisipatif.
2. *Computer Assisted Development, Inc.* (CADI) yang memiliki keahlian dalam bidang sistem pengolahan data termasuk hardware komputer dan pembuatan software.
3. *Democracy International*, yang memiliki latar belakang dalam hal pelaksanaan bantuan teknis (*technical assistance*) untuk demokrasi dan program-program pemerintah di seluruh dunia, yang juga memiliki latar belakang bekerja dengan organisasi masyarakat sipil.
4. *The Indonesia Media Law and Policy Center* (IMLPC), yang memiliki spesialisasi dalam bidang pengembangan demokrasi, hukum media, dan kajian kebijakan. (Kontrak USAID Indonesia dengan IMLPC berakhir pada September 2007).

### 3.5.2. Tujuan LGSP

Informasi dari website LGSP menyebutkan bahwa tujuan utama LGSP adalah memajukan tata pemerintahan daerah yang partisipatif, efektif, dan akuntabel di beberapa provinsi terpilih. LGSP memberikan pendampingan teknis serta pelatihan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah, organisasi masyarakat serta media, terutama dalam isu perencanaan dan penganggaran terpadu, pengelolaan pemerintah daerah, penyediaan layanan publik, serta tata pemerintahan yang partisipatif melalui dewan perwakilan rakyat daerah dan masyarakat sipil.

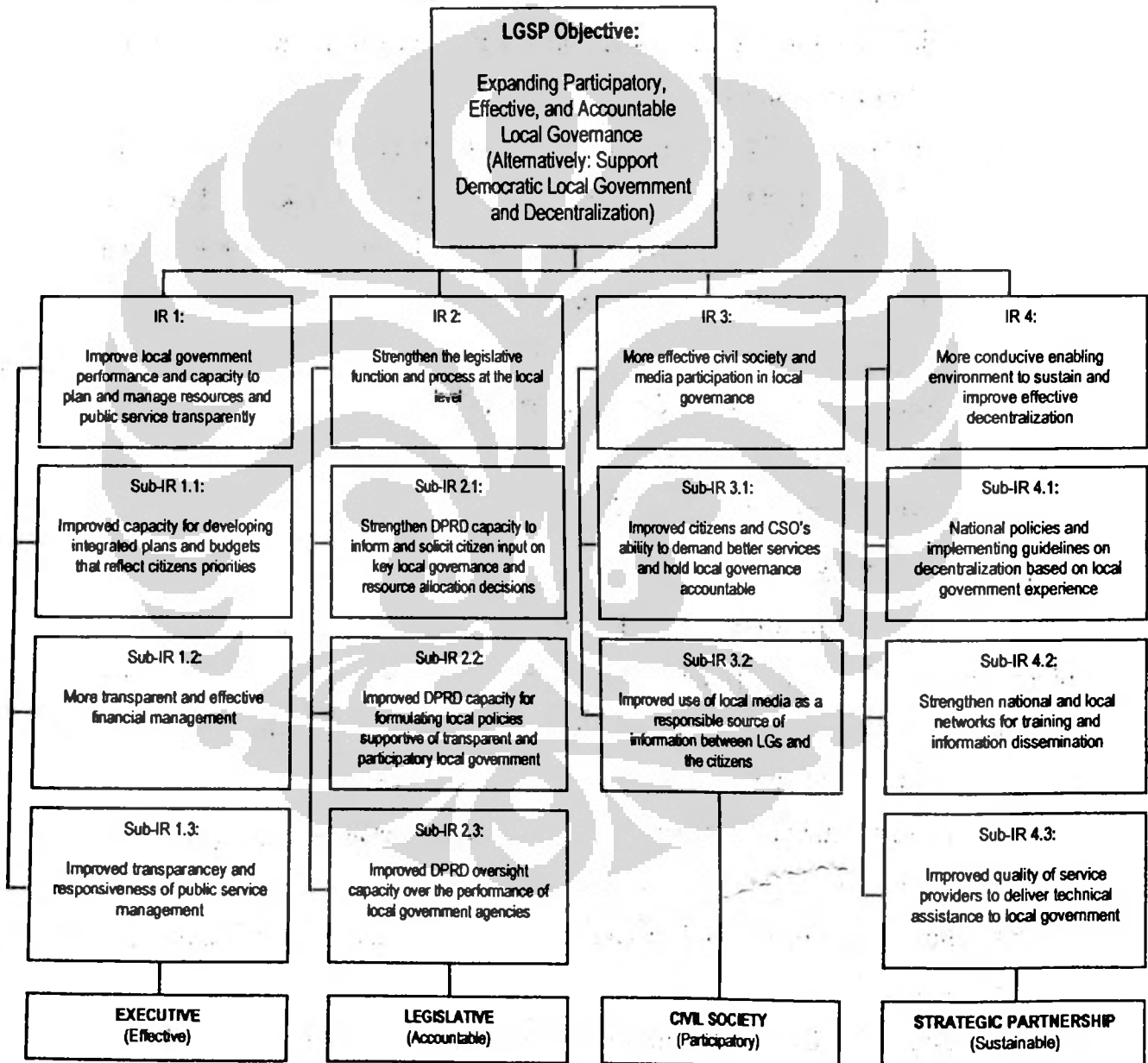
Sebagai kegiatan pendampingan, LGSP dirancang mendukung semua pihak dalam tata pemerintahan yang baik. LGSP membantu pemerintah daerah untuk lebih demokratis dalam melaksanakan tugas-tugas utama pemerintahan serta meningkatkan kualitas pelayanan dan pengelolaan sumber daya. LGSP juga bertujuan memperkuat kemampuan anggota legislatif dan masyarakat sipil dalam



melaksanakan tugas utama mereka sebagai wakil masyarakat, sebagai pengawas, dan dalam hal partisipasi masyarakat pada proses pengambilan keputusan.

Kerangka tujuan LGSP diuraikan dalam tujuan umum yang diturunkan menjadi empat tujuan antara (*intermediate result*) dan beberapa sub tujuan antara. Kerangka kerja LGSP disajikan dalam bentuk diagram seperti pada bagan berikut:

## RESULTS FRAMEWORK



Sumber: Local Governance Support Program Evaluation Report, USAID, 2008

### 3.5.3. Lokasi LGSP

LGSP memusatkan bantuan di sembilan provinsi, yaitu: (1) Aceh, (2) Banten, (3) Jawa Tengah, (4) Jawa Timur, (5) Sumatra Utara, (6) Sulawesi Selatan, (7) Jawa Barat, (8) Sumatra Barat dan (9) daerah kepala burung Papua Barat. Pada awalnya, hanya tujuh propinsi yang menjadi target LGSP, namun dalam perkembangan pada tahun pertama Aceh dan Papua dilibatkan. Melalui Prakarsa Pemulihan Aceh, bantuan khusus diberikan kepada lima pemerintah daerah di Aceh yang terkena dampak paling parah dari bencana tsunami Desember 2004 lalu. Sementara pada akhir 2006, USAID meluncurkan sebuah kemitraan swasta-pemerintah bekerjasama dengan BP Berau Ltd., salah satu perusahaan energi terbesar, untuk mendukung Prakarsa Pemerintahan Wilayah Kepala Burung melalui pemberian bantuan teknis kepada beberapa pemerintah daerah di wilayah kepala burung Papua Barat.

Pada proses awal, daerah-daerah di setiap propinsi tersebut diminta kesediaan untuk berpartisipasi dalam LGSP, dengan menunjukkan komitmen yang tinggi mengadopsi berbagai program yang ditawarkan. Selain itu, LGSP juga mengadakan assessmen untuk menilai kelayakan suatu daerah kabupaten dan kota untuk menjadi bagian LGSP.

#### Daftar Lokasi Local Governance Support Program

<p><b>Nanggroe Aceh Darussalam(NAD)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kota Banda Aceh</li> <li>2. Kabupaten Aceh Besar</li> <li>3. Kabupaten Aceh Jaya</li> <li>4. Kabupaten Nagan Raya</li> <li>5. Kabupaten Aceh Barat</li> <li>6. Pemerintah Propinsi NAD</li> </ol>	<p><b>Sumatra Barat</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kota Padang Panjang</li> <li>2. Kabupaten Solok</li> <li>3. Kabupaten Tanah Datar</li> <li>4. Kabupaten Padang Pariaman</li> <li>5. Kota Solok</li> <li>6. Kota Bukittinggi</li> </ol>
<p><b>Sumatera Utara</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kabupaten Karo</li> <li>2. Kabupaten Serdang Bedagai</li> <li>3. Kabupaten Deli Serdang</li> <li>4. Kabupaten Simalungun</li> <li>5. Kabupaten Pematang Siantar</li> <li>6. Kota Sibolga</li> <li>7. Kota Binjai</li> <li>8. Kota Tebing Tinggi</li> </ol>	<p><b>Jawa Barat</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kabupaten Sukabumi</li> <li>2. Kota Depok</li> <li>3. Kota Bogor</li> <li>4. Kota Tasikmalaya</li> <li>5. Kabupaten Bandung</li> <li>6. Kota Sukabumi</li> <li>7. Kota Bandung</li> <li>8. Kabupaten Cianjur</li> </ol>

<p><b>Jawa Tengah</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kabupaten Boyolali</li> <li>2. Kabupaten Sukoharjo</li> <li>3. Kabupaten Kebumen</li> <li>4. Kabupaten Semarang</li> <li>5. Kabupaten Jepara</li> <li>6. Kabupaten Klaten</li> <li>7. Kabupaten Karanganyar</li> <li>8. Kabupaten Kudus</li> </ol>	<p><b>Sulawesi Selatan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kota Pare-Pare</li> <li>2. Kabupaten Pinrang</li> <li>3. Kabupaten Takalar</li> <li>4. Kota Palopo</li> <li>5. Kabupaten Pangkajene Kepulauan</li> <li>6. Kabupaten Enrekang</li> <li>7. Kabupaten Soppeng</li> <li>8. Kabupaten Jeneponto</li> <li>9. Kabupaten Gowa</li> </ol>
<p><b>Jawa Timur</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kota Kediri</li> <li>2. Kabupaten Pacitan</li> <li>3. Kabupaten Bangkalan</li> <li>4. Kabupaten Probolinggo</li> <li>5. Kota Madiun</li> <li>6. Kota Malang</li> <li>7. Kabupaten Malang</li> <li>8. Kabupaten Sidoarjo</li> <li>9. Kota Mojokerto</li> <li>10. Kota Batu</li> <li>11. Kabupaten Kediri</li> </ol>	<p><b>Papua Barat</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kota Sorong</li> <li>2. Kabupaten Sorong Selatan</li> <li>3. Kabupaten Manokwari</li> <li>4. Kabupaten Fakfak</li> <li>5. Kabupaten Kaimana</li> </ol> <p><b>Banten</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kota Tangerang</li> <li>2. Kabupaten Lebak</li> </ol>

#### 3.5.4. Kegiatan-kegiatan LGSP

Secara teknis, kegiatan-kegiatan LGSP berada pada lima wilayah teknis, yaitu (informasi ini seluruhnya bersumber dari website resmi LGSP):

##### 1. Strategi Perencanaan Terpadu

Tata pemerintahan yang baik mencakup partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah. LGSP bekerjasama dengan pemerintah daerah dan pusat menempatkan partisipasi masyarakat dan para pemangku kepentingan sebagai komponen utama dalam penyusunan rencana tahunan dan multi-tahunan pemerintah daerah.

Bantuan LGSP menitikberatkan pada proses perencanaan. Dalam hal ini LGSP membantu pemerintah daerah untuk dapat melibatkan warganya dalam menyusun prioritas pembangunan serta alokasi sumber daya. Hal itu dilakukan melalui penjangkauan aspirasi masyarakat dan konsultasi publik, seperti Musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) dan Forum

SKPD (forum konsultasi berbagai pemangku kepentingan di antara dinas-dinas pemerintah daerah, misalnya dinas kesehatan dan pendidikan). Dengan meningkatkan partisipasi warga dan para pemangku kepentingan, pemerintah daerah telah mendukung terdapatnya perencanaan yang lebih transparan, akuntabel serta sarat informasi untuk menyusun dan melaksanakan rencana pembangunan daerah yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

## 2. *Penganggaran dan Keuangan*

Dalam bidang penganggaran, akuntansi dan pengelolaan keuangan LGSP melakukan pendampingan untuk meningkatkan ketrampilan teknis pemerintah daerah dalam menyusun anggaran berbasis kinerja yang mencerminkan prioritas masyarakat. Selain itu juga untuk menerapkan sistem pelaporan keuangan dan kinerja yang tepat waktu dan akurat, serta meningkatkan pengelolaan aset publik.

Bantuan teknis LGSP meliputi penyediaan informasi dan pelatihan pada seluruh siklus akuntansi keuangan pemerintah daerah, mulai pencatatan transaksi keuangan secara benar hingga laporan pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran. LGSP juga membantu pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban proses/siklus keuangan secara transparan dan bertanggungjawab, mengelola aset publik, dan menciptakan aliran pendapatan daerah yang berkelanjutan.

Berdasar permintaan khusus, LGSP juga membantu pemerintah daerah dalam memahami dan melaksanakan peraturan-peraturan baru yang mendukung desentralisasi fiskal dan mendukung pengawas internal dalam memantau serta mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah.

## 3. *Manajemen Pemerintah Daerah*

Dengan sistem manajemen yang tangguh, pemerintah daerah dapat menyediakan layanan publik yang lebih efektif dan efisien bagi warganya, seperti layanan kesehatan, pendidikan dan pemberdayaan usaha kecil. LGSP membantu pemerintah daerah memperkuat sistem manajemen dalam rangka meningkatkan pelayanan yang diprioritaskan.

LGSP juga mendukung masyarakat dan pemerintah daerah dalam mencapai standar pelayanan minimal yang menjadi tanggungjawab dari

pemerintah daerah. Selain itu LGSP juga menyediakan panduan mengenai skema peningkatan pelayanan publik, kontrak pelayanan publik, reformasi pengadaan barang dan jasa, serta berusaha untuk mengembangkan suatu jaringan penyedia jasa bagi para pemangku kepentingan pusat dan daerah.

#### 4. *Penguatan DPRD*

DPRD memainkan peran yang sangat penting dalam mewakili kepentingan masyarakat dan mengawasi kinerja pemerintah daerah. LGSP bekerja secara langsung dengan para anggota dan staf DPRD untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam melaksanakan fungsi legislasi. Hal itu meliputi penyusunan kebijakan, penganggaran, perwakilan masyarakat, serta pengawasan terhadap pemerintah. LGSP menyediakan informasi teknis dan pelatihan untuk membantu membuat keputusan yang komprehensif dan informatif dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi di atas.

#### 5. *Penguatan Masyarakat Sipil*

Agar kebijakan dan pelayanan pemerintah daerah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, warga harus mampu melakukan advokasi serta memantau kinerja pemerintah daerah. LGSP bekerjasama dengan masyarakat dan organisasi masyarakat sipil (termasuk para jurnalis) memberikan informasi dan pelatihan yang dibutuhkan agar mampu berpartisipasi secara aktif dalam perencanaan, penganggaran dan pengambilan keputusan di tingkat daerah. LGSP juga membantu meningkatkan peluang bagi keterlibatan masyarakat serta memperkuat kemampuan mereka agar dapat memberikan kontribusi yang konstruktif dan efektif dalam penyusunan kebijakan.

#### 6. *Kegiatan pendukung meliputi:*

##### a. *Pelatihan fasilitasi dan pendekatan partisipatif*

Pendekatan partisipatif merupakan ciri khas LGSP dalam memberikan bantuan teknisnya. Pendekatan ini menerapkan prinsip-prinsip pembelajaran orang dewasa dan mengejawantahkan konsep pembelajaran kontekstual melalui metode-metode fasilitasi yang efektif. Metode ini dikembangkan staf dan mitra LGSP dari berbagai pengalaman, baik nasional maupun internasional dan telah digunakan dalam program LGSP di berbagai lokakarya, seminar dan pertemuan dengan berbagai pihak.

Setelah diterapkan pada pelatihan bagi pemerintah lokal yang menjadi mitra, organisasi-organisasi masyarakat, LSM, perguruan tinggi dan pemerintah pusat, metode ini selanjutnya diterapkan oleh mitra-mitra LGSP di lingkungan mereka sendiri.

b. Pengawasan Kinerja dan Evaluasi

Untuk membangun pemahaman yang lebih baik terhadap pemerintah daerah, LGSP melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan yang diselenggarakan. Seluruh informasi terkini mengenai kegiatan LGSP tersedia di dalam sebuah portal khusus yaitu LG Databank, yaitu suatu portal yang memuat informasi mengenai pemerintahan daerah target LGSP. Meskipun demikian, sampai saat penulisan tesis ini selesai, website tersebut belum dapat diakses. LGSP juga melakukan evaluasi berkala terhadap berbagai kegiatan yang dilaksanakan dan menyampaikan laporan kepada publik setiap empat bulan.

c. Publikasi

LGSP telah mengembangkan sejumlah besar publikasi teknis mengenai wilayah tematik lingkup kerjanya, serta berbagai kegiatan di daerah tempat LGSP bekerja. Publikasi ini meliputi ringkasan teknis, panduan dan manual pelatihan. LGSP juga memiliki laporan yang memberikan informasi mengenai program-program yang akan maupun telah dilakukan, melalui dokumen rencana kerja, rencana pengawasan kinerja, laporan kwartal dan tahunan, serta ringkasan maupun laporan lain. Publikasi-publikasi tersebut tersedia melalui website resmi LGSP.

Kerjasama yang terjadi tidak hanya berhenti pada mitra di kabupaten, namun juga melebar hingga tingkat provinsi dan nasional misalnya kementerian negara dan badan-badan nasional serta internasional, guna memperkuat tata pemerintahan di tingkat lokal.

### 3.5.5. Capaian-capaian LGSP

Dari hasil asesmen dan evaluasi, baik secara internal dilaksanakan oleh RTI maupun oleh lembaga eksternal, tampak bahwa selama empat tahun pelaksanaan LGSP berbagai capaian telah ditampilkan. Secara garis besar, capaian-capaian LGSP dapat diuraikan sebagai berikut:

### 1. *Pelatihan dan bantuan teknis*

LGSP melaksanakan pelatihan dalam jumlah dan kategori yang sangat besar. Hingga tahun 2008, yaitu setahun sebelum program ini berakhir, sebagian besar fokus pelatihan yang dilaksanakan diarahkan peningkatan kapasitas pemerintah daerah (eksekutif), dimana dari 737 pelatihan yang dilaksanakan, hanya sebanyak 90 diantaranya (atau sekitar 12%) yang didesain untuk anggota DPRD dan sebanyak 173 pelatihan (sekitar 23,5%) untuk masyarakat sipil. Selebihnya adalah pelatihan-pelatihan yang didesain untuk aparat pemerintah daerah, dengan tema yang mencakup perencanaan, keuangan dan anggaran, dan sistem manajemen. Berdasarkan penilaian yang dilakukan Management System International (2008) salah satu kekurangan dari pelatihan yang dikembangkan oleh LGSP adalah tidak adanya analisa terhadap evaluasi materi pelatihan yang diterima oleh peserta berdasarkan jenis-jenis pelatihan yang berbeda, kecuali untuk pelatihan-pelatihan tentang anggaran dan perencanaan yang selalu menyediakan evaluasi terhadap peserta pada akhir kegiatan. Sehingga, tidak diperoleh gambaran mengenai dampak dari pelatihan tersebut bagi para peserta. Meskipun demikian, sebagian besar peserta pelatihan merasa bahwa materi pelatihan yang mereka peroleh mempunyai manfaat yang penting.

Selama periode 2005 – 2009, LGSP telah melaksanakan sekitar 3.000 pelatihan yang berkaitan dengan misi LGSP. Sebanyak 99.484 peserta telah berpartisipasi dalam pelatihan tersebut, yang dikategorikan dalam kelompok staf/anggota DPRD (sebanyak 10.815 peserta) dan non-staf/anggota DPRD (sebanyak 88.669 peserta). Kategorisasi ini dibuat dengan pertimbangan bahwa keikutsertaan anggota DPRD dalam pelatihan menjadi terhenti sejak akhir 2008 dan awal 2009, sebab sebagian besar anggota DPRD harus terlibat dalam kampanye politik untuk menghadapi pemilu 2009. (lihat LGSP Performance Monitoring Report, RTI, 2009, hal. 17, 18, 21). Dari jumlah ini secara akumulatif keterwakilan perempuan adalah 26% dengan distribusi 28% adalah untuk peserta non-staf/anggota DPRD dan 14% untuk peserta dengan latar belakang sebagai staf/anggota DPRD. Hal ini mengindikasikan masih rendahnya tingkat keterlibatan perempuan dalam politik.

Secara umum peserta pelatihan menerima dengan baik dan merasa memperoleh manfaat dari pelatihan yang diadakan. Namun beberapa kritik yang seringkali muncul adalah waktu pelaksanaan pelatihan yang tidak tepat, dimana seringkali menyita waktu bekerja para peserta; tidak adanya contoh-contoh lokal yang disajikan dalam materi pelatihan; terbatasnya nara sumber dan fasilitator lokal yang dilibatkan; dan tidak adanya supervisi terhadap upaya peserta untuk mengimplementasikan hasil-hasil pelatihan.

## 2. *Pendekatan komprehensif*

Program-program yang dilaksanakan oleh LGSP telah menempatkan tiga pilar utama dalam demokrasi dan desentralisasi yaitu, pemerintah daerah (badan eksekutif), legislatif lokal, dan masyarakat sipil, sebagai fokus dalam konteks yang sejajar dan komprehensif. Penguatan dalam bidang perencanaan dan anggaran, misalnya, tidak mungkin berlangsung sesuai standar-standar demokratis (yaitu transparan, partisipatif, dan akuntabel) jika tidak didukung oleh ketiga pilar tersebut bersamaan. LGSP memasuki ketiga pilar ini untuk suatu spesifik, sehingga terdapat penguatan pada ketiga pilar yang mendukung satu sama lain dan meningkatkan kinerja tata pemerintahan daerah.

## 3. *Dampak terhadap perubahan tata pemerintahan*

Dalam hal dukungan terhadap reformasi tata kelola pemerintahan daerah, LGSP telah memberikan dukungan terhadap pembuatan berbagai aturan di tingkat lokal dan nasional untuk memperkuat sistem dan prosedur bagi terbentuknya tata kelola pemerintahan dalam kerangka desentralisasi demokratis. Di tingkat nasional, LGSP mempromosikan amandemen dan juga penyusunan baru terhadap 12 aturan yang berkaitan dengan desentralisasi, baik dalam bentuk Surat Edaran Menteri Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri, termasuk Amandemen Undang-Undang Nomor 32/2003 tentang Pemerintah Daerah pada tahun 2008 yang lalu. Sementara di tingkat lokal, LGSP memberikan bantuan teknis penyusunan dan perumusan beberapa peraturan, baik keputusan atau peraturan bupati/walikota maupun peraturan daerah sebanyak 45 peraturan, dengan sebaran: sebanyak 9 peraturan di Propinsi Aceh, 9 peraturan di Sumatera Utara, 11 peraturan di Jawa Tengah, 6 peraturan di Jawa Timur, dan 10 peraturan di Sulawesi Selatan.



Keterlibatan bantuan teknis melalui LGSP dalam memfasilitasi proses-proses yang berkaitan dengan aturan ini diharapkan dapat memperkuat sistem dan mekanisme desentralisasi demokratis. Namun demikian, tidak sedikit kecurigaan yang muncul dari para pengkritik di dalam negeri, yang seringkali menganggap bantuan teknis dan fasilitasi yang diberikan oleh program-program LGSP sebagai bentuk campur tangan.

#### 4. *Dampak terhadap penyediaan layanan publik*

Dalam asesmen yang dilakukan oleh lembaga eksternal (MSI, 2008) ditemukan bahwa sedikit sekali dampak dari pelaksanaan program-program yang dilakukan dalam kerangka LGSP yang mempunyai dampak langsung bagi peningkatan pelayanan publik. Hal ini mungkin disebabkan karena sifat dari LGSP sendiri yang lebih menekankan pada peningkatan kapasitas dari aparat dalam hal skil mengelola urusan-urusan tata kelola pemerintahan yang bersifat administratif. Meskipun hal ini dimaksudkan untuk nantinya dalam jangka panjang diharapkan memberi efek pada pelayanan publik, namun hal itu belum tampak dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh LGSP.

LGSP juga tidak melakukan monitoring terhadap jalannya pelayanan publik untuk sektor-sektor pelayanan dasar, seperti pelayanan publik dalam pengelolaan bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, maupun dalam peningkatan perekonomian masyarakat. Dengan demikian, meskipun terdapat kaitan langsung dalam dampak dari program-program LGSP terhadap pelayanan publik, namun LGSP tidak dapat menyajikan kisah keberhasilan (success story) atau contoh-contoh praktek yang baik (best practices) dalam pelayanan publik.

#### 5. *Fokus terhadap aspek mendasar dari organisasi masyarakat sipil relatif terbatas*

LGSP mengasumsikan bahwa organisasi-organisasi masyarakat sipil merupakan entitas yang telah mapan secara organisasi, sehingga program-program yang melibatkan organisasi masyarakat sipil (LSM, forum warga, dan sebagainya) difokuskan pada upaya peningkatan kemampuan organisasi masyarakat sipil untuk terlibat dalam proses-proses perencanaan dan anggaran atau dalam melakukan kegiatan-kegiatan advokasi kebijakan. Pada sektor ini,

kegiatan-kegiatan LGSP mencapai hasil yang memuaskan, dimana pada setiap daerah yang menjadi lokasi LGSP terdapat banyak organisasi masyarakat sipil yang kemudian memiliki keahlian dan kemampuan tersebut.

Di sisi lain, secara aktual organisasi masyarakat sipil di banyak daerah di Indonesia masih menghadapi kendala yang bersifat struktural, yaitu untuk isu-isu yang berkaitan dengan pengelolaan organisasi untuk mewujudkan suatu lembaga yang kuat, mandiri, otonom, dan memiliki swasembada dan keswadayaan. Aspek-aspek seperti kemampuan manajemen organisasi, fund rising (yaitu usaha-usaha untuk memperoleh anggaran bagi dukungan jangka panjang terhadap jalannya organisasi), bagaimana mempertahankan hubungan dengan konstituen, bagaimana melakukan rekrutmen anggota dan regenerasi kepemimpinan pada organisasi masyarakat sipil sama sekali tidak tersentuh dalam program-program yang dilakukan oleh LGSP. Hal ini menyebabkan program-program yang melibatkan organisasi masyarakat sipil tidak memiliki aspek keberlanjutan yang dapat diyakinkan.

#### 6. *Dampak dan respon terhadap kebijakan di level nasional*

Pemerintah nasional, dalam hal ini kementerian dalam negeri, pernah mengemukakan ketidakpuasan terhadap program-program LGSP yang dinilai tidak merespon kebijakan di tingkat nasional. Dalam perspektif pemerintah, kemampuan aparat pemerintah daerah dalam mengimplementasikan otonomi daerah dan desentralisasi tidak bisa dilepaskan dari kebijakan di tingkat nasional yang membutuhkan respon skil dan kapasitas yang memadai pada aparat-aparat di tingkat lokal. Sebagai gambaran, perubahan dalam sistem akuntansi dan keuangan negara membutuhkan respon dari aparat-aparat lokal dalam implementasinya. LGSP seharusnya dapat memfasilitasi proses ini dengan menyediakan juga pelatihan atau bantuan teknis yang bisa secara langsung dirasakan manfaatnya dalam konteks dukungan bagi kinerja aparat pemerintah daerah.

Pada tahun-tahun terakhir LGSP, dirasakan adanya kebutuhan yang makin meningkat dalam mengambil bagian dengan kebijakan di tingkat nasional. Meskipun desain LGSP adalah untuk pemerintah daerah, namun fakta bahwa ada keterkaitan yang sangat erat antara kebijakan nasional dengan

dinamika lokal menyebabkan hal ini harus mendapatkan respon dari LGSP. Untuk itu, sejak tahun 2008 LGSP telah memfasilitasi pula kementerian dalam negeri untuk penyusunan panduan bagi pemerintah daerah, terutama dalam hal perencanaan dan anggaran. Kebutuhan yang besar terhadap regulasi di tingkat nasional ini juga yang kemudian memotivasi USAID untuk mengembangkan keterlibatannya dengan pemerintah Indonesia dalam melakukan reformasi terhadap desentralisasi demokratis pada tingkat nasional melalui program Decentralization Reform Support Program (DRSP) yang masih berlangsung hingga ini.

#### 7. Keberlanjutan

Masalah keberlanjutan program (*sustainibilitas*) menjadi salah satu isu penting dalam setiap program yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga donor di kebanyakan negara berkembang, termasuk juga di Indonesia. Bagi banyak pihak yang menerima bantuan dari donor, ketersediaan anggaran merupakan persoalan yang seringkali menjadi kendala melanjutkan program-program bantuan teknis dari donor. Dalam kenyataannya, ketersediaan anggaran di pemerintah daerah sebenarnya lebih dari cukup untuk dapat melanjutkan program-program bantuan teknis. Tetapi masalahnya lebih pada keinginan politik dari pemerintah daerah untuk mengimplementasikannya.

Bantuan teknis untuk peningkatan kapasitas dalam kerangka LGSP menghadapi kendala dalam mempertahankan keberlanjutan ini. Metode, material, serta bahan-bahan pelatihan yang telah dikembangkan oleh LGSP dirasakan manfaatnya oleh pemerintah daerah, legislatif, dan masyarakat sipil. Dan tampak adanya keinginan kuat untuk dapat meneruskan metode dan pelatihan tersebut kepada pejabat-pejabat baru, khususnya di DPRD yang secara rutin mengalami perubahan komposisi setiap lima tahun sekali. Hal ini tampak dari hint (tingkat kunjungan) website LGSP pada masa-masa menjelang penutupan program yang mengalami peningkatan luar biasa.

#### 8. Lemahnya pengukuran terhadap hasil dan pengaruh

Dalam penilaian yang dilakukan oleh MSI (2008) terungkap bahwa LGSP relatif lemah dalam melakukan pengukuran terhadap dampak dari program-program yang dilaksanakan, khususnya terhadap pelayanan publik.

Secara kasat mata diakui bahwa terdapat dampak dari program-program tersebut, tetapi seberapa jauh dampak tersebut dapat dinilai tidak dapat diungkapkan secara jelas. Sehingga, USAID maupun pihak-pihak eksternal lainnya tidak dapat menilai seberapa efektif program yang telah dilaksanakan tersebut jika dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Misalnya, ketika melakukan pelatihan untuk meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah dalam aspek-aspek perencanaan, LGSP hanya melakukan penilaian terhadap seberapa besar perubahan dari sisi skill terjadi pada peserta pelatihan, tetapi tidak menilai seberapa besar dampak peningkatan kapasitas tersebut bagi perubahan dalam proses-proses perencanaan di daerah. Hal ini terjadi pada seluruh sektor pelayanan publik di daerah yang menjadi lokasi program.



## BAB 4

### ANALISIS HASIL PENELITIAN

#### 4.1. Karakteristik Bantuan Demokrasi dan Desentralisasi USAID di Indonesia

Bantuan demokrasi merupakan kecenderungan umum dalam hubungan internasional dewasa ini. Terlepas dari berbagai kepentingan politik yang berada di balik setiap mekanisme bantuan demokrasi, negara-negara berkembang yang umumnya menjadi tujuan dari program-program bantuan demokrasi menganggap bahwa peranan lembaga-lembaga donor mempunyai pengaruh signifikan dalam mendorong demokratisasi. Dari banyak literatur tentang bantuan luar negeri dan yang lebih spesifik membahas bantuan demokrasi, para ahli telah dengan jelas menerima asumsi bahwa aktivitas lembaga-lembaga donor tidak dapat dipisahkan dari kepentingan nasional dan karakter ideologi yang menjadi landasan aktivitas lembaga-lembaga tersebut. Lembaga-lembaga lateral, yaitu lembaga donor yang merupakan bagian dari institusi eksekutif pemerintah suatu negara, secara jelas mendefinisikan tujuan-tujuannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kepentingan nasional yang menjadi pedoman politik luar negeri. Sementara bagi lembaga-lembaga multilateral, tujuan-tujuan operasional dari bantuan demokrasi umumnya dipengaruhi oleh ideologi mainstream dalam hubungan internasional dewasa ini, yang didominasi oleh gagasan-gagasan liberal.

USAID merupakan lembaga yang mewakili kepentingan nasional AS di berbagai negara, khususnya di negara-negara berkembang, yang mengemban visi memperjuangkan kepentingan nasional melalui mekanisme *soft power*. Berdasarkan reformasi kebijakan bantuan luar negeri, AS memisahkan bantuan luar negeri berdasarkan kategori bantuan militer dan non-militer. Hal ini menjadi argumentasi mengapa USAID tidak memasukan aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan institusi militer di negara berkembang, meskipun disadari bahwa pada banyak negara berkembang peranan militer yang begitu mendominasi politik seringkali menjadi penghambat demokratisasi. Untuk isu hubungan sipil-militer, AS menempatkannya dalam ranah bantuan militer. Sementara untuk bantuan non-militer, termasuk dalam kategori ini adalah bantuan ekonomi (biasanya dalam

bentuk pinjaman lunak), bantuan pembangunan, dan bantuan untuk keadaan darurat (misalnya untuk respon terhadap bencana alam dan kemanusiaan). Bantuan demokrasi, dalam perspektif bantuan luar negeri AS, berada dalam ranah bantuan pembangunan internasional (*international development assistance*).

Kepentingan internasional AS menempatkan reformasi demokrasi sebagai pintu masuk yang penting untuk mencapai keberhasilan dalam pembangunan pada level yang lebih luas. USAID sebagai institusi independen yang diberi tanggung jawab untuk mengimplementasikan bantuan-bantuan demokrasi AS merumuskan sejumlah dokumen strategis yang dihasilkan dari berbagai kajian mendalam dengan melibatkan komunitas epistemik yang berpengaruh luas di AS. Dengan pendekatan tersebut, USAID memahami demokrasi dalam konteks yang lebih substantif, dimana desentralisasi merupakan pilihan realistis untuk mencapai tujuan-tujuan demokrasi. Dalam perspektif USAID (dimana hal ini sekaligus merefleksikan perspektif pemerintah AS), demokrasi tidak berhenti pada hadirnya pemilihan umum yang jujur dan adil, atau pada terciptanya lembaga-lembaga publik yang mampu menjalankan peran-peran administratifnya secara efektif dan efisien. Demokrasi yang menyeluruh seharusnya dapat membawa kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Pemilu yang jujur dan adil atau lembaga-lembaga publik yang efektif tidak akan berarti apa-apa jika masyarakat (sebagai konstituen utama di setiap negara) tidak merasakan manfaat dari proses-proses tersebut terhadap keterjangkauan pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan ekonomi, terciptanya rasa adil, hadirnya rasa aman, dan yang penting adalah terciptanya negara yang merefleksikan kepentingan rakyat dalam arti yang luas.

Pemilihan umum yang demokratis merupakan pintu masuk bagi setiap reformasi menuju demokrasi. Tatanan demokrasi pertama-tama harus memiliki kerangka dan mekanisme yang memberikan kesempatan bagi pergantian rejim secara sah dan berkala. USAID merefleksikan bantuan demokrasi pada negara-negara yang sedang bertransisi menuju demokrasi, termasuk juga di Indonesia, dengan memberikan dukungan untuk menjamin proses pemilihan umum tersedia secara permanen. Dukungan yang diberikan adalah melalui penguatan regulasi yang mengatur pemilu, penguatan lembaga pelaksana pemilu, penguatan lembaga pengawas pemilu, peningkatan kapasitas partai-partai politik, dukungan bagi

upaya untuk meningkatkan peran perempuan dalam politik, dan yang tidak kalah pentingnya adalah dukungan bagi organisasi masyarakat sipil untuk secara aktif menjadi representasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pemilihan umum. Selama periode 2004 – 2009, USAID telah terlibat dalam dukungan untuk memperkuat pemilu di tingkat nasional, serta memberi bantuan teknis bagi beberapa pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang mulai berlangsung sejak tahun 2005, melalui lembaga-lembaga pelaksana seperti *International Republican Institute (IRI)*, *National Democratic Institute (NDI)*, *the Asia Foundation*, dan *International Foundation for Election System (IFES)*.

Dukungan terhadap pelaksanaan pemilu demokratis merupakan bagian penting dari program-program demokratis dan desentralisasi USAID di Indonesia. Program ini berada pada kluster dukungan terhadap reformasi demokrasi yang merupakan kebutuhan penting bagi konsolidasi demokrasi. Sejak memasuki masa perubahan sistem politik pada tahun 1998, reformasi di Indonesia menyelesaikan proses transisi pada lima tahun pertama, yaitu dengan berhasilnya pelaksanaan pemilihan umum demokratis pada tahun 1999 yang kemudian menjadi lebih tertata pada pemilu 2004. Eksperimen besar dalam pemilihan presiden langsung dalam pemilu 2004 telah menimbulkan optimisme baru bagi lembaga-lembaga donor dalam memberikan dukungan bagi langkah lanjut dari transisi demokrasi di Indonesia, yaitu konsolidasi demokrasi. Mengutip pandangan Linz dan Stepan (1996) dan Diamond (1999) bahwa sistem politik yang terkonsolidasi ditandai dengan penerimaan aktor-aktor politik terhadap demokrasi sebagai mekanisme rasional yang dapat digunakan untuk mengelola perbedaan-perbedaan politik di dalam masyarakat.

USAID mengartikulasikan demokrasi yang implementatif dalam bentuk yang dapat mendekatkan masyarakat kepada pemerintah yang dihasilkan oleh pemilu demokratis. Artinya, setelah pemilu berhasil dilaksanakan, pejabat-pejabat publik dipilih, dan rejim baru terbentuk, perlu ada mekanisme yang dapat menjamin bahwa warga negara akan tetap memperoleh manfaat dari proses tersebut. Pilihan ini jatuh kepada desentralisasi sebagai mekanisme strategis untuk mengaktualkan demokrasi dalam kehidupan nyata. Secara sederhana, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk sebagian besar

urusan pelayanan publik kepada unit-unit pemerintahan yang paling dekat dengan warga. Dalam konteks Indonesia, dari beberapa pilihan basis desentralisasi, pilihan kemudian dijatuhkan pada pemerintah daerah di tingkat kabupaten dan kota (atau biasa juga disebut sebagai daerah tingkat II). Ada beberapa dasar pemikiran yang mendasari keputusan politik ini, yang kemudian dituangkan dalam undang-undang otonomi daerah tahun 1999, yang dihasilkan pada masa transisi demokrasi.

Kajian politik menunjukkan bahwa dipilihnya daerah kabupaten/kota sebagai basis desentralisasi didasarkan pada pertimbangan konsolidasi loyalitas daerah kepada pusat. Sebagaimana diketahui, sampai pada saat penyusunan undang-undang desentralisasi pada tahun 1999, beberapa daerah di Indonesia masih memiliki potensi disintegrasi, walaupun pada level yang sangat rendah, antara lain Papua, Maluku, dan Aceh. Bahkan, beberapa propinsi pada masa lalu memiliki sejarah disintegrasi pada awal-awal kemerdekaan, seperti Jawa Barat dan Sulawesi Selatan dan Tenggara. Pemberian kewenangan yang luas kepada pemerintah propinsi membuka peluang bagi lahirnya kembali potensi tersebut, mengingat pemerintah daerah pada tingkat propinsi memiliki basis masyarakat dalam jumlah yang jauh lebih besar dibandingkan dengan tingkat kabupaten.

Sementara kajian administrasi menitikberatkan pada prinsip pelayanan publik, dengan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota secara hirarkis jauh lebih dekat dengan warga jika dibandingkan dengan pemerintah propinsi. Dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah di tingkat kabupaten dan kota untuk mengelola pelayanan publik, berarti mendekatkan masyarakat dengan otoritas yang mengelola kepentingan mereka. Masyarakat mempunyai peluang lebih besar untuk terlibat dalam proses perencanaan dan implementasi pembangunan. Dan di sisi lain, masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengajukan tuntutan terhadap pemenuhan kebutuhan mereka yang seharusnya disediakan pemerintah, serta membuka akses lebih luas untuk hal itu.

Komitmen USAID terhadap desentralisasi demokratis sebagai landasan penting mencapai visi demokrasi tampak dari alokasi anggaran untuk program-program yang berkaitan dengan desentralisasi demokratis di Indonesia. Pada periode 2004 – 2009, USAID adalah pemain utama (*key player*) diantara lembaga-



lembaga donor internasional yang menjalankan program-program yang sama di Indonesia. Dari anggaran sekitar US\$ 129 juta yang dialokasikan oleh USAID untuk program dalam kluster demokrasi dan desentralisasi di Indonesia, program dukungan untuk desentralisasi menyerap lebih seperdua diantaranya, yaitu sekitar US\$ 62 juta, yang dialokasi melalui *Local Governance Support Program (LGSP)* ditambah dengan sekitar US\$ 15,4 juta untuk *Decentralization Reform Support Program (DRSP)*. Selebihnya, anggaran tersebut dialokasi untuk program bagi dukungan *peace building* dan hak-hak warga serta program bagi reformasi sektor-sektor lainnya (seperti peradilan dan pemilu).

Karakter lainnya dari program demokrasi dan desentralisasi oleh USAID di Indonesia adalah pelibatan komponen masyarakat sipil. Demokrasi yang kuat seharusnya tumbuh dari masyarakat, dan organisasi masyarakat sipil memainkan peranan strategis dalam merepresentasikan kepentingan masyarakat. Penguatan demokrasi dan desentralisasi tidak cukup hanya dengan meningkatkan kapasitas aparat pemerintah dalam mengelola tata pemerintahan yang baik, atau sekedar menata sistem hubungan kekuasaan melalui regulasi dan panduan-panduan yang disiapkan oleh pemerintah. Masyarakat sipil, yang terdiri organisasi masyarakat sipil, forum warga, lembaga pendidikan tinggi, organisasi-organisasi keagamaan, dan juga media massa, perlu memiliki skil yang memadai dalam menjalankan peran-peran idealnya, terutama dalam melakukan advokasi dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Dari berbagai paparan tersebut dalam tesis ini, tampak kebijakan AS dalam bantuan luar negeri, yang kemudian diimplementasikan oleh USAID dalam bentuk program-program yang operasional, tidak terlepas dari visi awal yang telah ada sejak gagasan bantuan luar negeri AS mulai dikembangkan pada masa paska perang dunia kedua. Setidaknya, terdapat empat motif yang dapat menjelaskan karakteristik bantuan demokrasi AS yang diimplementasikan melalui program-program demokrasi dan desentralisasi USAID Indonesia, yaitu:

Pertama adalah motif ekonomi, yaitu mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia, untuk meningkatkan daya beli dan kesejahteraan masyarakat. Sistem demokratis yang dibarengi dengan tata kelola pemerintahan yang baik, merupakan lahan yang subur bagi bergerakinya perekonomian masyarakat. Sebagai negara

produsen berbagai barang kebutuhan konsumsi, AS berkepentingan terhadap kemajuan ekonomi dan peningkatan daya beli masyarakat, yang memberi peluang tersedianya pasar bagi produk-produk yang dihasilkan oleh produsen-produsen Amerika, baik yang berada di AS maupun di negara lainnya. Indonesia dengan jumlah penduduk terbanyak keempat merupakan potensi pasar yang menjanjikan, dan jauh lebih potensial dari gabungan beberapa negara berkembang sekalipun. Motif ekonomi ini nampaknya masih relevan dengan alasan AS mengerahkan bantuan bagi pemulihan Eropa paska perang dunia kedua, dimana negara-negara Eropa ketika itu dilihat sebagai pasar yang harus diciptakan. Hal ini juga sangat relevan dengan visi USAID yang menyebutkan tujuan-tujuan untuk mendorong terciptanya sistem ekonomi liberal pada negara-negara yang diberi bantuan.

Kedua, motif ekonomi politik internasional. Perang dingin telah berakhir, tetapi kecenderungan perebutan hegemoni tetap kuat pada tataran global, dimana terdapat pergesekan kepentingan antara Eropa dan Amerika, dan pada tataran regional terjadi perebutan hegemoni antara Jepang dan China, yang akhir-akhir ini juga melibatkan India. Entitas-entitas ini berusaha memaksimalkan strategi dalam politik luar negeri, termasuk menggunakan bantuan luar negeri sebagai mekanisme *soft power*. AS memaksimalkan dukungannya bagi proses-proses demokrasi di seluruh dunia, Eropa dengan bantuan human right dan lingkungan hidup, Jepang dengan bantuan infrastruktur, dan China dengan memperluas pasar bagi produk-produk murah.

Ketiga, kecenderungan Indonesia sebagai negara muslim yang sekuler, yang memiliki potensi untuk bergerak ke arah yang berlawanan dengan gerakan demokrasi dan pasar bebas. Pada banyak kasus, negara-negara dengan mayoritas penduduk muslim cenderung kontraproduktif dengan perkembangan demokrasi dan pasar bebas. Nilai-nilai dalam Islam yang cenderung sosialis secara ideologis tidak sesuai (bahkan dapat dikatakan bertentangan) dengan prinsip-prinsip pasar bebas. Kasus pada kebanyakan negara Timur Tengah menunjukkan demokrasi sangat sulit untuk diterapkan, yang menyebabkan pilihan untuk mempertahankan sistem monarki absolut. Dalam konteks Indonesia, ketidakpuasan terhadap sistem demokrasi sempat berkembang sebagian masyarakat pada masa-masa awal transisi paska 1998, yang menyebabkan timbulnya gejala untuk bergerak kembali

ke masa-masa sebelum reformasi. Masa-masa seperti ini oleh para ahli dianggap sebagai “masa kritis bagi transisi demokrasi”, sebab apalagi transisi demokrasi tersebut tidak segera dikonsolidasikan, dikhawatirkan akan terjadi gerakan untuk kembali ke masa lalu, atau mencari alternatif lain yang bisa memberi jalan keluar. Fenomena munculnya gerakan politik aliran pada pemilu 2004 dengan tampilnya partai berbasis islam dengan suara signifikan merupakan salah satu indikasi ke arah tersebut. Kecenderungan ini juga memiliki akar sejarah dalam bantuan luar negeri AS, dimana ketika memberikan dukungan bagi pemulihan Eropa, kekhawatiran paling utama di kalangan pengambil kebijakan di Washington adalah ancaman munculnya fasisme dan nasionalisme sempit seperti yang terjadi pada sebelumnya yang menjadi faktor penyebab pecahnya perang dunia kedua.

Keempat, posisi Indonesia sebagai negara penting di Asia Tenggara bersamaan dengan makin menguatnya gejala integrasi Asia Tenggara. Sejak awal dekade 2000-an, gerakan integrasi Asia Tenggara menunjukkan arah yang makin dekat kepada integrasi, yang kemudian dikonkritkan dengan Deklarasi *ASEAN Community* pada tahun 2008. Negara-negara ini sedang bergerak menuju satu entitas baru yang diharapkan terwujud pada tahun 2015. Jika integrasi terwujud, Asia Tenggara akan menjadi pemain yang memiliki peranan strategis, baik dalam konteks ekonomi maupun politik. Di sisi lain, saat ini sedang berkembang debat besar tentang arsitektur regional di kawasan Asia Tenggara, yaitu antara gagasan ASEAN +3 (China, Jepang, Korea), ASEAN +6 (yang melibatkan pula India, Australia, dan Selandia Baru), atau gagasan yang sedang dikembangkan mengenai Asia Pasifik (AP-8) yang terdiri dari AS, Jepang, China, India, Australia, Indonesia, Korsel, dan Rusia. Bagi AS, penggunaan *soft power* melalui bantuan demokrasi terhadap negara-negara di Asia Tenggara, khususnya Indonesia, akan menjadi pintu masuk untuk mempertahankan *engagement* negara itu di kawasan ini, seiring dengan makin berkurangnya kebutuhan payung militer yang selama bertahun-tahun menjadi tumpuan politik luar negeri AS di Asia Tenggara.

Berbagai argumen tersebut mungkin masih menjadi perdebatan. Namun, berdasarkan analisa terhadap dinamika internasional, karakter kepentingan dan politik luar negeri AS, serta kondisi aktual Indonesia saat ini nampaknya masih memungkinkan untuk menjadikan argumen-argumen tersebut sebagai jawaban

terhadap karakter bantuan demokrasi AS di Indonesia. Dalam memahami hal ini, faktor kontemporer lainnya yang tidak dapat dipisahkan adalah perdebatan tentang sampai seberapa jauh manfaat dari bantuan demokrasi AS bagi proses demokratisasi yang saat sedang berlangsung di Indonesia. Pertanyaan-pertanyaan seperti ini selalu menjadi perhatian para pengkritik pendekatan liberal dalam hubungan internasional.

Dalam argumentasi penulis, bantuan demokrasi AS merupakan faktor eksternal dalam demokratisasi di Indonesia. Tema ini akan bersentuhan dengan faktor-faktor domestik yang berkaitan dengan budaya politik masyarakat yang berasal dari sejarah panjang perjalanan ke-Indonesia-an serta dengan dinamika kontemporer. Tentu saja, tidak mudah untuk menjustifikasi bahwa faktor yang satu lebih dominan dibandingkan dengan faktor lainnya. Namun demikian, dalam pandangan bantuan demokrasi AS sebagai faktor eksternal memiliki peranan yang saling melengkapi dengan dinamika domestik tersebut. Pada tataran ini, terdapat kecenderungan yang jelas bahwa peran mendorong demokratisasi tidak saja menjadi kepedulian AS sebagai negara super power yang berkepentingan terhadap tatanan dunia yang demokratis dan liberal, tetapi juga menjadi kepedulian dan minat bagi negara-negara maju di Eropa dan juga Jepang. Masing-masing tentu saja menampilkan karakter sesuai interpretasi terhadap kepentingan nasional yang dipahami sebagai kebutuhan.

Meskipun bantuan demokrasi AS di Indonesia cenderung diimplementasi melalui mekanisme persuasif, namun kenyataan bahwa kepentingan AS terhadap perluasan demokrasi masih sering dilakukan dengan cara-cara koersif, seperti yang tampak di Timur Tengah. Kasus keterlibatan AS dalam perubahan rejim "tidak demokratis" di Iraq, tindakan AS di Afghanistan, dan kemungkinan yang akan terjadi dengan Iran menunjukkan bahwa komitmen AS dalam demokratisasi masih menjadi perdebatan dan akan selalu menjadi perdebatan, sepanjang faktor kepentingan nasional yang pragmatis masih bercampur aduk dengan kepentingan global yang normatif. Tanggung jawab internasional AS adalah konsekuensi logis dari perannya sebagai satu-satunya adi daya. Namun demikian, tindakan-tindakan unilateral yang mengatasnamakan demokratisasi sebenarnya membahayakan kepentingan jangka panjang AS sendiri.

#### 4.2. Keterkaitan antara Program Demokrasi dan Desentralisasi dengan Proses Transisi Menuju Demokrasi di Indonesia

Dalam konteks program-program desentralisasi demokratis yang telah dilaksanakan pada periode 2004–2009, penulis menganalisis konsistensi dan keterkaitan antara kebutuhan konsolidasi desentralisasi demokratis di Indonesia dengan bantuan teknis yang di-*provide* oleh USAID dalam rangka program demokrasi dan desentralisasi. Kebutuhan desentralisasi demokratis di Indonesia pada periode 2004–2009 diinterpretasikan dari hasil refleksi terhadap pelaksanaan undang-undang otonomi daerah tahun 1999 yang telah berlangsung selama 5 tahun. Undang-undang ini disusun pada saat yang “mendesak”, dimana ketika itu Indonesia baru saja terlepas dari sistem otoriter yang sentralistik dan dianggap perlu untuk sesegera mungkin mengadopsi sistem desentralisasi.

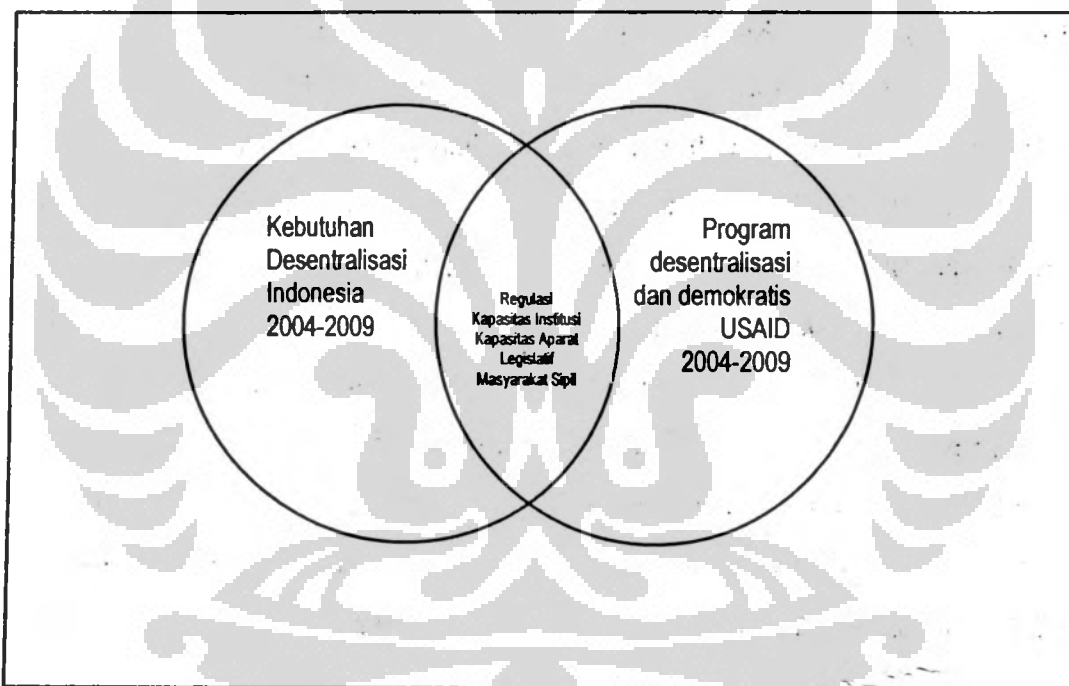
Setelah undang-undang otonomi daerah tahun 1999 diimplementasikan, tampak bahwa berbagai masalah dan kendala dihadapi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang terdesentralisasi dan berada dalam kerangka demokratis. Masalah-masalah tersebut berkaitan dengan: hubungan kekuasaan dan pembagian wewenang; kebutuhan peningkatan pendapatan asli daerah (*revenue generating*) dan pengelolaan sumber keuangan daerah; hubungan institusi-institusi di daerah (antara eksekutif dengan legislatif, antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota); kepegawaian daerah dan netralitas birokrasi; akuntabilitas pemerintah daerah; partisipasi masyarakat; kerjasama dan perselisihan daerah; dan lemahnya pengawasan dalam pelaksanaan tata pemerintahan daerah.

Sementara itu, pada tahun 2004 USAID meluncurkan program “besar” untuk mendukung desentralisasi demokratis di Indonesia yang mencakup berbagai aspek tata kelola pemerintahan daerah. Program ini disebut “besar” karena dilihat dari sisi tema (mencakup berbagai aspek), anggaran (terbesar diantara seluruh program USAID dan diantara lembaga-lembaga donor lainnya), dan dari sisi lokasi (meliputi 62 kabupaten/kota di 9 propinsi). Kegiatan-kegiatan dalam LGSP terdiri dari empat kelompok (*intermediate result*), yaitu meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam dalam perencanaan serta pengelolaan sumber daya dan pelayanan publik secara transparan (dimana terdapat tiga sub kelompok kegiatan);

memperkuat fungsi dan proses legislatif di tingkat lokal (terdiri dari tiga sub kelompok kegiatan); meningkatkan kemampuan masyarakat dan organisasi masyarakat sipil untuk menjaga akuntabilitas pemerintah daerah dalam pelayanan publik; dan memfasilitasi terciptanya enabling environment bagi terlaksananya desentralisasi yang efektif dan berkelanjutan (yang juga terdiri dari tiga kegiatan). Dengan demikian, terdapat sepuluh sub kelompok kegiatan dalam LGSP yang dimaksudkan untuk menjawab masalah dan tantangan desentralisasi tersebut.

Secara diagramatik, pertemuan kebutuhan desentralisasi di Indonesia dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh LGSP dapat digambarkan sebagai berikut:

**Diagram Program Desentralisasi Demokratis USAID dan Kebutuhan Desentralisasi di Indonesia, 2004 - 2009**



Sumber: Interpretasi penulis, 2009

Dari uraian pada bagian terdahulu, tampak bahwa program demokrasi dan desentralisasi yang dilaksanakan oleh USAID di Indonesia berusaha memenuhi kebutuhan aktual desentralisasi. Dari sisi implementasi kegiatan dan kaitannya dengan kesesuaian antara rencana program dan pelaksanaan di lapangan (seperti yang dipaparkan dalam evaluasi internal dan eksternal oleh USAID), tampak bahwa LGSP dan program-program USAID lainnya berhasil membawa perubahan penting dalam tata kelola desentralisasi di Indonesia. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dalam implementasi program ini, yaitu:

### 1. *Pemilihan lokasi program*

Di Indonesia terdapat daerah-daerah yang menjadi “langganan” lembaga donor, dimana hampir seluruh lembaga donor mempunyai program di wilayah tersebut, dan tidak jarang program-program itu identik satu sama lain. Disisi lain, terdapat daerah “*blank spot*” yang sangat jarang menjadi target program lembaga donor. Menurut *Acting Director Office of Democratic Governance USAID Indonesia* (Wawancara, 30 Nopember 2009) dijelaskan bahwa “kami tidak bisa memaksa daerah-daerah di Indonesia untuk terlibat dalam program-program USAID. Meskipun kami tahu bahwa program ini sangat penting bagi daerah, tetapi mereka harus terlebih dahulu menyatakan minat terhadap program yang ditawarkan oleh USAID. Ada kasus dimana Propinsi Sumatera Barat itu menjadi langganan banyak donor. Hal itu karena Gubernur, yang sekarang terpilih menjadi Menteri Dalam Negeri, memiliki komitmen dan minat yang sangat tinggi terhadap bantuan donor.”

Pernyataan tersebut benar pada satu sisi, bahwa sebelum suatu daerah dapat bergabung mereka harus terlebih dahulu menyampaikan minat terhadap program-program demokrasi dan desentralisasi yang akan diimplementasikan. Komitmen itu harus disampaikan secara tertulis, dan juga diungkapkan bahwa pemerintah daerah berkenan untuk mengalokasikan sejumlah dana melalui APBD untuk mendukung kegiatan-kegiatan, terutama setelah selesainya bantuan teknis nantinya. Dari telaah yang dilakukan, tampak bahwa proses pernyataan minat tersebut ditujukan untuk daerah kabupaten, sedangkan untuk daerah propinsi-propinsi yang menjadi target program telah ditetapkan oleh USAID. Nampaknya, USAID menetapkan propinsi-propinsi tersebut dengan beberapa pertimbangan, antara lain: daerah propinsi tersebut memiliki indikasi yang positif dalam implementasi desentralisasi, daerah propinsi itu juga telah menjadi lokasi dari program-program sebelumnya, selain tentu saja beberapa pertimbangan yang “tidak dapat diungkapkan”.

### 2. *Administrasi program*

Dalam pelaksanaannya, LGSP menyesuaikan proses administrasinya dengan mengadopsi reformasi baru dalam kerangka bantuan luar negeri AS yang diluncurkan pada tahun 2005. Berbeda dengan beberapa program yang

lain, LGSP dilakukan dengan melibatkan kontraktor yang bekerja untuk jangka waktu yang cukup lama (sekitar 4,5 tahun). Untuk itu, kontraktor perlu mempersiapkan aspek administrasi proyek yang dapat berlangsung pada jangka panjang tersebut. LGSP membuka kantor regional di setiap propinsi, dimana setiap kantor dilengkapi dengan beberapa tenaga spesialis dan tenaga administratif.

Sebelum mengimplementasikan bantuan teknis, LGSP melaksanakan serangkaian penilaian yang kompleks untuk menilai kebutuhan aktual daerah, dan juga untuk menetapkan berbagai prioritas pada setiap daerah. Proses ini melibatkan lembaga-lembaga penyedia jasa untuk mengadakan penilaian asesmen kebutuhan serta untuk memperoleh pemahaman terhadap tingkat atau posisi aktual suatu daerah kabupaten/kota dalam mengimplmentasikan tata pemerintahan demokratis yang terdesentralisasi.

Proses-proses yang berkaitan dengan pembenahan administrasi proyek inilah nampaknya mempunyai pengaruh terhadap implementasi bantuan teknis yang diberikan kepada pemerintah daerah. Sampai bulan Juli 2008 (yaitu setelah 3 tahun program ini berlangsung), LGSP baru melaksanakan program di 18 wilayah kabupaten/kota. Sementara untuk 54 kabupaten/kota lainnya baru akan dilaksanakan pada masa setahun menjelang program berakhir (Laporan Evaluasi LGSP, 2008: p. 79). Ini menunjukkan bahwa kegiatan-kegiatan pada masa satu tahun terakhir akan terkesan mengejar target untuk dilaksanakan, yang dapat dipastikan akan mengabaikan substansi dari setiap kegiatan. Penilaian yang diberikan MSI (2008) memperkuat dugaan tersebut, dimana kemudian juga berkaitan dengan lemahnya evaluasi dan monitoring dan pemantauan terhadap manfaat dari capaian-capaian LGSP terhadap aspek langsung dari tata kelola pemerintahan daerah, seperti peningkatan pelayanan publik, atau peningkatan terhadap perekonomian masyarakat.

### 3. *Bentuk kegiatan bantuan teknis*

Seluruh kegiatan dalam LGSP adalah bantuan teknis, yang terdiri dari pelatihan dan peningkatan kapasitas untuk aparat pemerintah daerah, anggota dan staf DPRD, serta entitas-entitas masyarakat sipil (organisasi masyarakat sipil dan media massa lokal). Material dan desain pelatihan seluruhnya



ditujukan untuk menambah keahlian (*skill*) dari para pelaku pemerintahan daerah, misalnya kemampuan aparat perencana dalam perencanaan yang terintegrasi dengan anggaran, kemampuan aparat pengelola keuangan dalam mempraktekkan akuntansi pemerintahan daerah, kemampuan anggota DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, dan sebagainya. Dari sisi ini, LGSP dapat dikatakan berhasil meningkatkan skill dan juga dapat membawa keahlian dan pengetahuan baru bagi para pemangku kepentingan dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Namun disisi lain, LGSP dapat dikatakan sangat minim menyentuh aspek-aspek *intangibile* dari tata kelola pemerintahan daerah, seperti upaya untuk membangun budaya birokrasi yang sehat, mengembangkan budaya politik lokal yang demokratis, atau mendorong partisipasi organisasi masyarakat sipil di tingkat berdasarkan prinsip-prinsip volunterisme yang menjadi landasan moral aktivitas organisasi masyarakat sipil. Akibatnya, dapat dipastikan dampak dari program-program dan kegiatan-kegiatan LGSP terhadap reformasi desentralisasi demokratis hanya akan berlangsung sesaat dan kurang memiliki dampak jangka panjang. Apalagi, dalam kenyataannya aturan-aturan implementasi otonomi daerah selalu berubah dan mengalami perbaikan dari waktu-waktu. Kegiatan-kegiatan LGSP berhasil mengubah perilaku para aktor yang berperan dalam tata kelola pemerintahan daerah, tetapi tidak cukup mengubah *mind-set* mereka tentang bagaimana seharusnya mereka berperan dalam desentralisasi. Padahal, perubahan dalam jangka panjang seharusnya dimulai dengan mengubah *mind-set*.

#### 4. Program bagi organisasi masyarakat sipil

Dalam kaitannya dengan program bagi organisasi masyarakat sipil, LGSP menempatkan organisasi masyarakat sipil di daerah sebagai entitas mapan dan mandiri yang telah memiliki basis berorganisasi yang kuat. Dengan menggunakan asumsi ini, program-program yang didesain untuk organisasi masyarakat sipil bertujuan untuk meningkatkan kemampuan mereka sebagai bagian dari pelaku dalam tata kelola pemerintahan daerah. Organisasi masyarakat sipil diarahkan untuk memahami proses-proses dalam berpartisipasi pada peninjauan kebijakan publik, dibekali dengan teknik-teknik

melakukan advokasi kebijakan, serta difasilitasi untuk dapat terlibat dalam kegiatan-kegiatan perencanaan pembangunan seperti musyawarah rencana pembangunan (musrenbang).

Di sisi lain, masalah mendasar yang juga umum dihadapi oleh sebagian besar organisasi masyarakat sipil di daerah adalah berkaitan dengan dasar-dasar pengorganisasian. Sebagian besar organisasi masyarakat sipil di tingkat lokal tidak memiliki alternatif sumber pendanaan untuk menjamin masa depan organisasinya, dimana mereka umumnya tumbuh dan berkembang dengan mengandalkan dukungan pendanaan dari pemerintah daerah atau dari lembaga donor melalui kegiatan-kegiatan yang mereka laksanakan. Dalam kajian yang penulis lakukan, tidak ditemukan satupun pelatihan dalam kerangka LGSP yang menawarkan keahlian organisasional bagi organisasi masyarakat sipil, seperti bagaimana memperoleh sumber pendanaan alternatif, bagaimana mengadakan rekrutmen anggota dan melakukan regenerasi dalam organisasi, serta bagaimana mempertahankan kemandirian (otonomi), keswadayaan, dan keswasembadaan mereka. Ini merupakan situasi yang kurang produktif bagi kelangsungan peranan organisasi masyarakat sipil, ditengah banyak kritikan dan pertanyaan masyarakat terhadap peranan organisasi masyarakat sipil.

#### 5. *Program untuk legislatif*

Berbeda dengan aparat pemerintah daerah (eksekutif), anggota legislatif bersifat sementara. Setiap lima tahun sekali berlangsung pemilihan umum, dan terdapat kemungkinan yang besar bergantinya anggota-anggota legislatif di setiap daerah. Hal ini juga menjadi aspek yang kurang menjadi antisipasi dalam program-program LGSP, dimana desain bantuan teknis untuk kalangan anggota DPRD ini dibayangkan seolah-olah mereka akan terus menempati posisi sebagai anggota legislatif (sebagaimana halnya eksekutif). Fenomena ini tampak pada akhir tahun 2008 dan awal 2009, dimana dari begitu banyak kegiatan pelatihan yang dilakukan (bahkan pada periode ini jumlah pelatihan di daerah-daerah baru makin bertambah banyak) tidak ada lagi pelatihan yang ditujukan bagi para anggota DPRD, sebab mereka harus disibukkan dengan kampanye menjelang pemilihan umum 2009 yang telah dimulai sejak pertengahan tahun 2008.

Sementara itu, materi dan desain bantuan teknis yang telah dihasilkan oleh LGSP dan disediakan sebagai sumber bebas yang dapat digunakan oleh berbagai pihak secara gratis juga belum diikuti dengan komitmen untuk terus dikembangkan oleh lembaga legislatif di daerah-daerah yang menjadi lokasi program. Hal ini kemudian tampak pada saat anggota legislatif daerah yang baru terpilih dan mereka efektif bertugas sebagai wakil rakyat, upaya-upaya untuk mempersiapkan kemampuan mereka dalam melaksanakan peran dan tanggung jawab sebagai anggota legislatif lokal dan pelatihan untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam hal penyusunan aturan, penyusunan anggaran, dan pengawasan, justru banyak dilakukan oleh pemerintah pusat atau oleh lembaga lainnya yang tidak mengadopsi materi dan desain yang telah dikembangkan oleh LGSP.

#### 6. *Kaitan program dengan kebijakan nasional*

Aspek terakhir yang menjadi catatan kritis dalam pelaksanaan bantuan teknis dan program-program LGSP adalah sinkronisasi antara pelatihan yang ditawarkan dengan kebutuhan desentralisasi sebagaimana yang disiapkan oleh pemerintah pusat. Sejak tahun 2004, yaitu ketika pemerintah Indonesia memberlakukan undang-undang otonomi daerah yang baru, terdapat banyak sekali aturan-aturan baru yang merupakan turunan dari undang-undang ini. Aturan-aturan baru ini umumnya dalam kerangka penguatan sistem akuntansi dan keuangan daerah, perencanaan, pengawasan, dan berbagai aturan lainnya yang berkaitan prosedur dan mekanisme tata kelola pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah menurut undang-undang yang baru tersebut.

Pemerintah pusat, dalam hal ini kementerian dalam negeri, memiliki ekspektasi bahwa LGSP dapat menjadi mitra dalam memperkuat kapasitas dan keahlian aparat-aparat pemerintah daerah berdasarkan aturan-aturan tersebut. Di sisi lain, program-program yang telah disiapkan oleh LGSP tidak dapat secara cepat merespon hal tersebut, sebab pada banyak kasus, LGSP tidak saja melaksanakan fungsi sebagai fasilitator bagi bantuan teknis, tetapi juga menjadi pelaksana bantuan-bantuan teknis, sebagaimana tampak dari hadirnya banyak sekali tenaga ahli dan spesialis yang berasal dari unsur-unsur non

pemerintah. Situasi ini yang menyebabkan pemerintah pusat merasa kurang puas dengan capaian-capaian yang telah dilakukan dalam LGSP.

Berbagai hal yang penulis paparkan pada bagian tersebut kiranya menjadi catatan terhadap bagaimana program bantuan teknis dalam kerangka bantuan demokrasi AS yang dilaksanakan oleh USAID pada periode 2004 – 2009 dapat dipahami. Pada satu sisi, USAID telah menunjukkan komitmen yang kuat untuk mendukung berlangsungnya desentralisasi demokratis di Indonesia, namun disisi lain terdapat beberapa kendala yang menghambat capaian-capaiannya. Pada masa mendatang, perlu pelibatan yang lebih luas, terutama pelibatan pemerintah pada level nasional, terhadap desain dan metode bantuan teknis yang akan dilakukan, mengingat untuk isu desentralisasi, pemerintah daerah di seluruh Indonesia masih akan tetap bergantung pada pemerintah pusat.

## BAB 5

### KESIMPULAN

USAID merupakan lembaga perpanjangan tangan kepentingan nasional AS, yang melaksanakan politik luar negeri dengan mekanisme *soft power*. Dalam melaksanakan kegiatan di berbagai belahan dunia, pertimbangan-pertimbangan kepentingan nasional tidak dapat dilepaskan dari program-program yang telah dilaksanakan. Dari paparan pada tesis ini tampak bahwa bantuan demokrasi AS di Indonesia yang diimplementasikan oleh USAID memiliki kaitan yang sangat erat dengan kepentingan internasional AS. Pada satu sisi, USAID mengembankan misi jangka panjang untuk mengembangkan iklim demokrasi yang diyakini akan menjadi landasan bagi berkembangnya ekonomi terbuka. Bantuan demokrasi yang di Indonesia telah memasuki tahapan mendukung konsolidasi demokrasi dengan memperkuat desentralisasi sebagai alternatif yang dipandang rasional untuk menjawab keragaman Indonesia.

Sepanjang periode 2004–2009, USAID menjadi kontributor terbesar dalam mendukung desentralisasi demokratis di Indonesia. Program bantuan teknis yang dilakukan melalui LGSP difokuskan pada upaya meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah, anggota legislatif lokal, dan memperkuat masyarakat sipil, serta menciptakan lingkungan pendukung bagi berkembangnya desentralisasi demokratis. Bantuan teknis tersebut dapat dikatakan memiliki dampak jangka pendek yang mempengaruhi keahlian para pemangku kepentingan dalam tata kelola pemerintahan daerah (*local governance*). Namun tidak ada indikasi yang jelas bahwa program-program tersebut mempunyai pengaruh terhadap perubahan jangka panjang, mengingat minimnya desain bantuan yang diarahkan untuk memperbaharui mind-set para pelaku tata kelola pemerintahan daerah, atau untuk membentuk budaya politik dan budaya birokrasi yang terbuka dan partisipatif.

Beberapa hal yang secara kritis dapat dikemukakan sebagai aspek yang menghalangi capaian-capaian program bantuan teknis USAID dalam program desentralisasi demokratis di Indonesia adalah: pemilihan lokasi program yang diputuskan sepihak oleh USAID tanpa konsultasi dengan pemangku kepentingan di dalam negeri (terutama pemerintah nasional); administrasi manajemen program

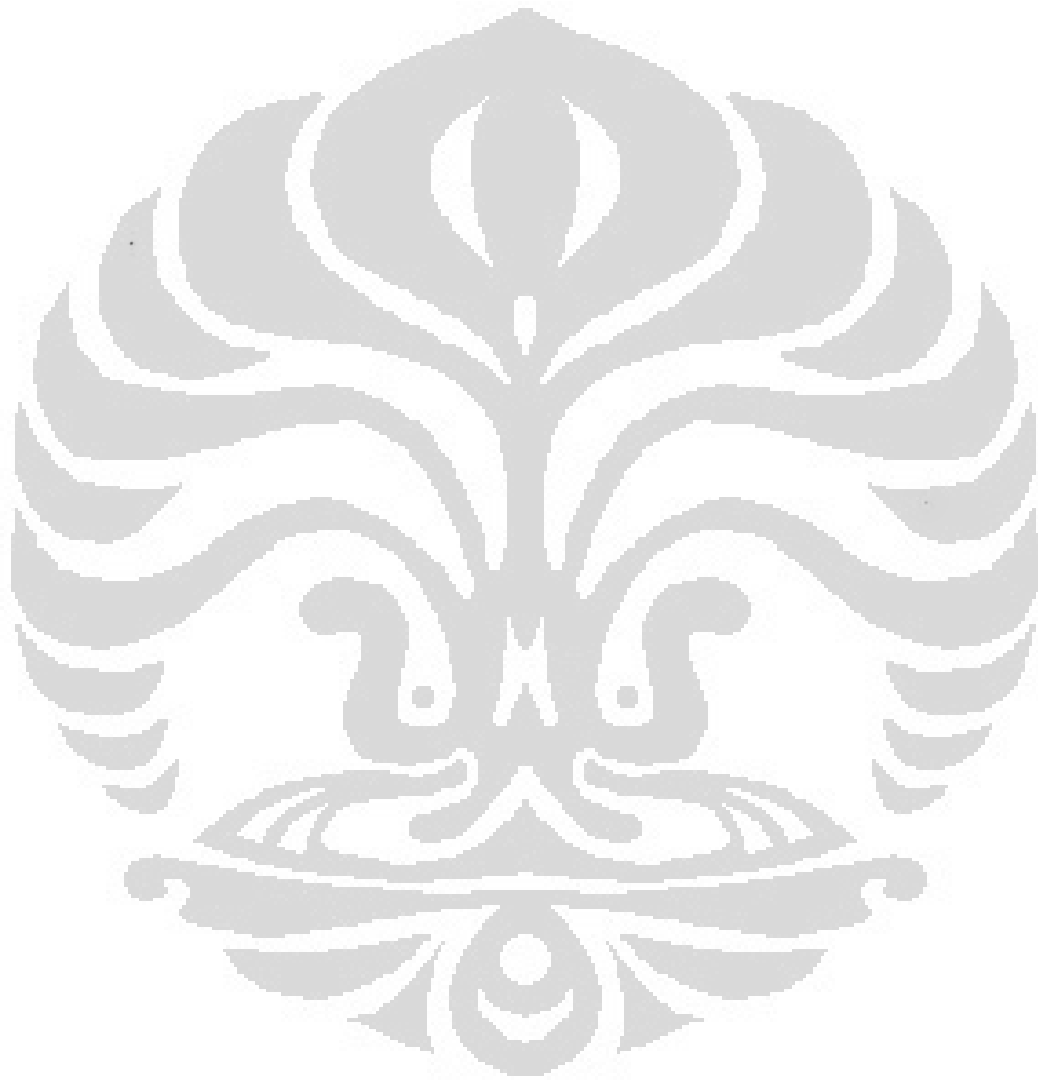
yang cukup besar yang berdampak pada terlambatnya memenuhi implementasi kegiatan-kegiatan di berbagai daerah target; karakteristik kegiatan bantuan teknis yang terlalu dititikberatkan pada peningkatan skill dan sangat minim menyentuh aspek-aspek *intangible*; kurang tepatnya desain program yang ditujukan bagi organisasi masyarakat sipil; program untuk legislatif yang cenderung tidak dapat berkelanjutan; dan masalah hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang tidak memperoleh perhatian khusus. Meskipun untuk aspek yang terakhir ini telah direvisi oleh USAID dengan meluncurkan program dukungan bagi desentralisasi (*Decentralization Support Reform Facility, DRSP*) dengan sasaran utama pemerintah pusat.

Temuan-temuan dalam studi ini menunjukkan bahwa pada masa yang akan datang, program yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan daerah perlu untuk melibatkan pemerintah nasional, mengingat sebagian besar desain dan arah desentralisasi di Indonesia masih bersifat *top-down*. Daerah-daerah di Indonesia masih sangat tergantung pada kebijakan pemerintah nasional untuk melaksanakan kewenangan desentralisasi, mengingat masih sangat besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber pendanaan pembangunan dari alokasi yang disiapkan oleh pemerintah pusat.

Salah satu kendala metodologis dalam studi ini adalah membandingkan dampak LGSP pada beberapa daerah kabupaten dan kota yang menjadi target program. Perbandingan antara daerah yang relatif berhasil dan daerah yang kurang berhasil dalam mengimplementasikan manfaat LGSP dapat memberikan pembelajaran mengenai faktor-faktor mempengaruhi keberhasilan program bantuan demokrasi pada masa-masa mendatang. Hal ini tidak dapat dilakukan dalam studi ini, karena beberapa kendala, yaitu tidak tersedia data sekunder yang dapat menjadi acuan tingkat pencapaian masing-masing kabupaten atau kota sebagai dampak dari implementasi LGSP. Kendala ini sebenarnya dapat diatasi dengan melakukan pengukuran secara primer. Akan tetapi, terbatasnya waktu dalam studi ini tidak memungkinkan untuk melakukan langkah ini.

Dengan demikian, penulis merekomendasikan bagi penelitian selanjutnya untuk mengkaji dampak dari program LGSP (atau program-program bantuan demokrasi lainnya, baik yang dilaksanakan oleh USAID atau lembaga donor

lainnya) untuk menilai dan menganalisis sejauh mana program yang dilaksanakan memberi dampak bagi pelayanan publik, peningkatan efektifitas dan efisiensi tata kelola pemerintahan daerah yang terdesentralisasi, akuntabilitas publik, dan partisipasi masyarakat sipil di tingkat lokal. Studi seperti ini dapat menjadi bahan yang berguna bagi peningkatan kualitas studi-studi bantuan demokrasi, dan juga bagi bahan masukan untuk pengambil kebijakan, baik di sisi lembaga donor maupun di sisi pemerintah Indonesia.



## DAFTAR PUSTAKA

- A. Acker, Brooke et al., *Feminist Methodologies for International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2006
- Anheier, Helmut, et. all., *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press, 2001.
- Burnell, Peter, (eds), *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, London: Frank Cass, 2000.
- Carothers, Thomas, "Democracy Assistance vs. Developmental?", on *Journal of Democracy*, January 2009, Volume 20, Number 1.
- Clear, Annette Marie, "Donor and Democracy in Indonesia", *Dissertation*, Columbia University Press, 2002.
- Collingwood, Vivien "Non Governmental Organization, Power and Legitimacy in International Society", *Review of International Studies*, 2006.
- Diamond, Larry, "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 2, April 2002.
- \_\_\_\_\_, *Developing Democracy: Toward a Consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1999.
- Finkel, Steven E., Perez-Linan, Anibal., and Seligson, Mitchell A., "The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990 – 2003", *World Politics*, April 2007.
- Gershman, Carls and Allen, Michael, "New Threats to Freedom: the Assault on Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No.2, April 2006.
- Harvey, David, *Neoliberalisme dan Restorasi Kelas Kapitalis*, Yogyakarta: Resist Book, 2009.
- Hearn, Julia, "Aiding Democracy? Donor and Civil Society in South Africa", *Third World Quarterly*, Oct. 2000, Vol. 21, No. 5.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK, and London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Ish-Shallow, Piki, "Theory as Hermeutical Mechanism: The Democratic Peace Thesis and The Politics of Democratization", *European Journal of International Relations*, Dec. 2006.
- Jackson, Robert and Georg Sorensen, *Introduction to International Relations*, New York: Oxford University Press Inc., 1999.
- Khagram, Sanjeev., Riker James V., dan Sikkink, Kathryn (ed), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, London and Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- Lancaster, Carol, "Redesigning foreign Aid", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 5 (Sept. – Oct. 2000).



- Linz, Juan dan Stepan, Alfred, *Problem of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.
- MacMillan, John, "Liberalism and The Democratic Peace", *Review of International Studies*, 2004.
- Pereira, Anthony W., "The Quality of Democracy: Theory and Application" (book review), *The Americas*, Oct. 2005, Vol. 62, No. 2.
- The Economist, *The economist Intelligent Unit's Index of Democracy 2008*, The Economist Intelligent Unit (<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy Index 2008.pdf>)
- Theirien, Jean-Philippe, "Debating Foreign Aid: Right versus Left", *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 3 (Jun. 2002).
- True, Jacqui, 'Feminism', in Scott Burchill et al., *Theories of International Relations*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

#### Dokumen dan Laporan

- ARD Inc., *Democratic Decentralization Strategic Assessment: Indonesia, Final Report*, Washington: USAID, February, 2009
- Democracy International, *Indonesia – Democracy and Governance Assessment: Final Report*, Jakarta: USAID Indonesia, June 2008
- Herrling, Sheila, *How Comprehensive is the new US Foreign Assistance Framework?*, Center for Global Development, June 5, 2006  
(downloaded from <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2006/06/how-comprehensive-is-the-new-u.php>)
- Management System International, *Local Governance Support Program Evaluation Report*, USAID Indonesia, September 2008.
- Menocal, Alina Rocha, et. al., *Assesing International Democracy Assistance: Key Lessons and Challenges*, Overseas Development Institute, Project Briefing no. 14, August 2008.
- Menocal, Alina Rocha, et. al., *Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned: How Can Donors Better Support Democratic Process?*, Background Note (4) prepared for the Wilton Park Conference on Democracy and Development, 23-25 October 2007
- Morlino, Leonardo, *Hybrid Regimes or Regimes in Transition?*, Working Paper, FRIDE, September 2008.
- RTI International, *Local Governance Support Program (LGSP) Performance Monitoring Report*, RTI International, September 2009.
- USAID Indonesia, *2004 – 2009 Five Years of Partnership Promoting Democratic and Decentralized Governance*, Jakarta: tanpa tahun.

USAID, *At Freedom's Frontiers: a Democracy And Governance Strategic Framework*, Washington, December 2005.

USAID, *Foreign Aid in The National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*, Washington: USAID, 2002.

USAID, *USAID Strategic Plan for Indonesia 2004 – 2008: Strengthening a Moderate, Stable and Productive Indonesia*, July 28, 2004.

#### **Websites**

<http://indonesia.usaid.gov/en/index.aspx> (Website resmi USAID Indonesia)

[http://www.usaid.gov/about\\_usaid/](http://www.usaid.gov/about_usaid/) (Website resmi USAID)

<http://www.lgsp.or.id> (Website resmi Local Government Support Program, LGSP)

<http://www.rti.org> (Website resmi RTI International, Official USAID's contractors)

