



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

INDONESIA MEMASUKI PEMILU PUTARAN I

**Otonomi dan Partisipasi:
Jembatan Menuju Demokrasi?**
Muhammad Asfar

**Masalah Kesetaraan Gender dan Format
Perpolitikan Perempuan**
Siti Aminah

**Kebijakan Publik Berperspektif Gender pada Era
Otonomi Daerah di Propinsi Jawa Timur**
Sutinah, Eva Kusuma Sundari,
Sokahandinah Kacabungkara dan Erma Susanti

**Pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)
Untuk Menyongsong Otonomi Pendidikan
Sebuah Catatan Kritik**
Tuti Budirahayu

**Arbitrase Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa
Perdagangan di Indonesia**
Basuki Rekso Wibowo

Sistem Bagi Hasil dan Fungsi Sosial Bank Syariah
Toto Warsoko Pikir

Kerjasama dan Jaringan Informasi Perpustakaan
Endang Gunarti

Resensi Buku:
Konflik Antar Etnik di Pedesaan
Helmy Prasetyo Yuswinanto

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015; Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Pemilu Putaran I meski sudah usai, namun masih menyisakan sejumlah harapan dan kecemasan, akankah Pemilu Putaran II mampu menghasilkan sosok pemimpin yang sesuai dengan kehendak dan hati nurani rakyat. Seperti diketahui bahwa hasil pemilu putaran I –setelah pengumuman hasil dari KPU– dua pasangan kandidat kuat capres dan cawapres yang selama ini cukup diperhitungkan yaitu: pasangan Megawati-Hasyim Muzadi dan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla maju ke putaran II setelah mengalahkan tiga pasangan lain (Wiranto-Sholahuddin Wahid, Amien Rais-Siswono Yudohusodo dan Hamzah Haz-Agum Gumelar). Banyak pengamat sosial-politik dengan sejumlah analisisnya memperhitungkan kans terbesar memang berada pada pasangan Mega-Hasyim dan SBY-Kalla. Walaupun selama masa kampanye kelima pasangan capres dan cawapres diwarnai dengan *black propaganda* yang berisi *track record* – baik yang baik maupun yang buruk– tetapi semuanya tetap berpulang pada pilihan rakyat sendiri, hal ini menunjukkan rakyat sudah mulai paham dan tidak mudah digoyahkan keyakinannya, meski tiap kontestan pasangan calon mengklaim mampu menyerap pendukung sampai sekian puluh bahkan ratusan ribu dalam kampanye, namun yang tidak disadari bahwa massa tersebut adalah massa yang bukan sesungguhnya.

Keberadaan jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* edisi Nomor 3 (Juli) 2004 kali ini mencoba untuk membuka wacana dan wawasan dengan mengetengahkan topik Indonesia memasuki Pemilu Putaran I, telaah ini diperluas baik dari sisi politis, pendidikan, sosial, ekonomi, maupun teknologi. Cukup banyak pokok-pokok pikiran yang disampaikan dalam edisi kali ini seperti tulisan yang dituangkan oleh Muhammad Asfar tentang Otonomi dan Partisipasi, Masalah Gender dan Format Politik Perempuan disajikan oleh Siti Aminah, secara khusus *scope* Jawa Timur permasalahan Gender dalam era Otonomi Daerah dijelaskan oleh Sutinah dan kawan-kawan, dari segi pendidikan sebuah ulasan kritis tentang MBS dalam Menyongsong Otonomi Pendidikan disajikan Tuti Budirahayu, dua tulisan yang menyoroti segi ekonomi yaitu: dari Basuki Rekso Wibowo mengenai Arbitrase sebagai Salah Satu Alternatif Penyelesaian Sengketa Dagang di Indonesia serta Toto Warsoko Pikir mengulas Fungsi Sosial dan Bagi Hasil Bank Syariah, secara teknologi mengenai Jaringan Informasi Perpustakaan disampaikan oleh Endang Gunarti. Telaah/resensi buku kali ini mengangkat permasalahan Konflik antar Etnik di Pedesaan oleh Helmy Prasetyo Yuwinanto.

Semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media bagi ilmuwan-ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan pihak penyelenggara pemerintah agar lebih empatif dalam memahami dinamika masyarakat yang sedang berkembang.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 4 (Oktober) 2004:
Indonesia Memasuki Pemilu Putaran II

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Otonomi dan Partisipasi: Jembatan Menuju Demokrasi?

Muhammad Asfar

1

Masalah Kesetaraan Gender dan Format Perpolitikan Perempuan

Siti Aminah

13

Kebijakan Publik Berperspektif Gender pada Era Otonomi Daerah di Propinsi Jawa Timur

Sutinah, Eva Kusuma Sundari, Sokahandinah Kacasungkana
dan Erma Susanti

27

Pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) untuk Menyongsong Otonomi Pendidikan

Tuti Budirahayu

47

Arbitrase sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdagangan di Indonesia

Basuki Rekso Wibowo

61

Sistem Bagi Hasil dan Fungsi Sosial Bank Syariah

Toto Warsoko Pikir

77

OTONOMI DAN PARTISIPASI Jembatan Menuju Demokrasi?

Muhammad Asfar

Dosen Program Studi Ilmu Politik FISIP Unair

Abstract

Within intellectual discourse, local autonomy and decentralisation of democratic process and political participation contribution is still debatable. Research conducted in East Java, East Kalimantan and East Nusa Tenggara shows a correlation between autonomy policy implementation and level of society's political participation. Yet, high level of political participation is only an elite phenomena and is not a grass root one. Groups that actively involved in local political process is limited to the inner circle of the party, social religious organization's activists and NGO's. Unfortunately, political participation developed is mostly in an unconventional forms such as demonstration, even tend to be anarchic.

Keywords: *Autonomy Policy, Political participation*

Secara filosofis, salah satu tujuan dari otonomi daerah adalah demokratisasi politik di tingkat lokal dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Oleh karena itu, dalam konteks pengembangan otonomi ke depan, demokrasi dan partisipasi politik bak dua sisi dari mata uang yang sama, ibarat suatu isi yang tidak bisa dilepaskan dari bentuknya: kedua-duanya dibutuhkan untuk keberhasilan otonomi daerah. Artinya, pengejawantahan kebijakan otonomi daerah dalam praktik politik dan pemerintahan di tingkat lokal harus ditopang oleh suatu sistem pemerintahan lokal yang demokratis, seperti adanya

transparansi dalam pengelolaan pemerintah lokal, terciptanya *checks and balances* diantara pemerintah dan kekuatan-kekuatan politik —termasuk masyarakat—yang ada, adanya aparat pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean government*), proses pembuatan keputusan politik yang berorientasi pada paradigma *bottom up*, dan semacamnya. Semua indikator pemerintahan yang demokratis ini membutuhkan partisipasi yang cukup luas dari masyarakat.

Selama rejim Orde Baru, proses politik dan pemerintahan di tingkat lokal hampir tidak pernah memberi ruang bagi masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik di tingkat lokal untuk berpartisipasi secara

langsung dalam proses pembuatan keputusan politik. Pemerintah pusat melakukan sentralisasi kekuasaan melalui konsep "otonomi lama" dengan menempatkan pemerintah daerah sebagai pelaksana tugas-tugas pemerintahan pusat di daerah. Akibatnya, hampir semua pemerintah daerah di Indonesia tidak mempunyai kewenangan yang memadai untuk mengelola sumber daya alam dan manusia di daerahnya. Sentralisasi kekuasaan ini sekaligus menyebabkan adanya *uniformitas* dalam pengelolaan pemerintah daerah.

Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999, ada kesadaran untuk merubah paradigma pembangunan: dari *top down* ke *bottom up*. Salah satu pertimbangan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah misalnya, menyebutkan bahwa "..... dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta pertimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan **prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat**, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah

Sebagai implikasi dari landasan pemikiran semacam ini, pemerintah kabupaten dan kota diberi kewenangan cukup luas untuk mengelola proses politik dan pemerintahan di tingkat lokal (pasal 7 dan 8). DPRD diberi kewenangan cukup besar untuk menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat

(pasal 16 dan 21), desa dan rakyat bawah diberi hak cukup luas dalam proses politik di tingkat lokal (pasal 99 s/d 105), dan sebagainya.

Persoalannya, apakah budaya politik masyarakat telah mendorong terciptanya perilaku politik masyarakat di tingkat lokal seperti yang telah digambarkan di atas? Apakah masyarakat bersedia berpartisipasi —baik langsung maupun tidak langsung— dalam proses politik dan pemerintahan di tingkat lokal? Apakah masyarakat lokal rela meluangkan waktunya untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya, mengkritisi kebijakan pemerintah dan DPRD, mengontrol jalannya pemerintahan, dan semacamnya? Dan, apakah lembaga atau institusi-institusi politik di daerah secara kelembagaan telah siap merespon berbagai perkembangan, tuntutan dan aspirasi masyarakat di daerah?

Tulisan berikut menjawab beberapa pertanyaan di atas, berdasarkan studi di tiga propinsi: Jawa Timur, Kalimantan Timur, dan Nusa Tenggara Timur. Masing-masing propinsi diambil enam kabupaten sebagai lokasi sample, dengan mewawancarai 450 responden elit dan 2.324 responden masyarakat umum.

Kerangka Teori

Salah satu pilar penting dari demokrasi adalah partisipasi. Jika demokrasi diartikan secara sederhana sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari — dan untuk — rakyat, maka partisipasi merupakan sarana dalam mana rakyat dapat menentukan siapa yang memimpin — melalui pemilihan umum — dan apa yang harus dikerjakan oleh pemimpin (pe-

merintah) —melalui keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan politik yang mengikat rakyat banyak. Dalam hubungannya dengan pengembangan demokrasi, partisipasi masyarakat sebenarnya tidak hanya sebatas dalam proses menentukan pemimpin dan apa yang harus dilakukan oleh pemimpin, tetapi juga menentukan proses demokrasi itu sendiri. Dalam proses transisi dan konsolidasi demokrasi misalnya, masyarakat mempunyai peran sangat signifikan dalam menentukan percepatan proses transisi dan konsolidasi demokrasi melalui berbagai bentuk partisipasi dan gerakan sosial lainnya (Hollifield and Jillson, 2000:3-20).

○ Mengapa partisipasi begitu penting dalam sebuah sistem politik demokrasi? Jawabannya tidak lain karena demokrasi itu sendiri mengasumsikan bahwa yang paling mengetahui tentang apa yang baik bagi seseorang adalah orang itu sendiri, oleh karena itu dibutuhkan partisipasi secara terus menerus dari masyarakat untuk menunjukkan apa yang dianggap baik bagi dirinya. Upaya masyarakat untuk menunjukkan apa yang dianggap baik (sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya) bisa dilakukan dengan melalui berbagai cara, seperti memilih partai politik yang mengangkat isu sesuai dengan preferensinya, memilih kandidat yang memperjuangkan program sesuai dengan prioritasnya, mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang sedang menjadi agenda publik, menolak rencana kenaikan pajak yang memberatkannya, dan sebagainya. Cara-cara ini bisa dilakukan secara pribadi (sebagai warga negara) maupun kelompok yang terorganisir (sebagai anggota suatu asosiasi). Oleh karena itu, dalam proses perjuangan kepentingan, jika cara-cara perorangan

sulit dilakukan, bisa dilakukan melalui asosiasi-asosiasi kepentingan. Dalam banyak hal, asosiasi-asosiasi sosial politik yang umumnya banyak berkembang dalam negara demokrasi bukan hanya dapat membantu perkembangan kemampuan individu untuk membentuk kewarganegaraan yang demokratis, tetapi juga merupakan wadah bagi penyaluran kepentingan para anggotanya (Warren, 2000).

Partisipasi politik hanya mungkin terjadi dalam suatu sistem politik yang demokratis. Dalam konteks lokal, demokrasi dan partisipasi hanya mungkin bisa tumbuh dengan subur jika ada otonomi atau desentralisasi. Hanya saja, betapapun desentralisasi sering dikaitkan dengan demokratisasi, keterkaitan di antara keduanya, misalnya apakah desentralisasi itu merupakan sebuah prasyarat penting yang harus ada (*necessary condition*) bagi adanya demokrasi, sampai sekarang masih menjadi topik diskusi menarik di kalangan akademisi. Rondinelli, misalnya, mengatakan, "*walaupun desentralisasi dan demokratisasi pada dasarnya bukanlah suatu konsep yang saling eksklusif, di antara keduanya juga bukanlah selalu berkaitan*" (Rondinelli, 1990: 493). Di dalam pandangan Rondinelli, sebuah pemerintahan yang tersentralisasi tetapi pejabatnya dipilih secara teratur jelas lebih demokratis daripada sebuah pemerintahan yang terdesentralisasi tetapi terkontrol secara ketat oleh sebuah partai politik yang otoriter. Rondinelli berpandangan demikian karena pokok perhatiannya lebih pada desentralisasi administratif daripada desentralisasi politik. Sebab, di dalam konteks desentralisasi administratif, misalnya, mekanisme demikian justru lebih

dipakai sebagai upaya yang dilakukan oleh negara untuk mengontrol wilayahnya. Dia lantas memberi contoh Cina sebagai sebuah kasus. Negara ini berusaha melakukan desentralisasi ekonomi dan privatisasi tetapi tidak bermaksud untuk melakukan demokratisasi.

Para ilmuwan lain justru lebih eksplisit menganggap penting peran desentralisasi di dalam proses demokratisasi. Brian Smith, misalnya, membuat sembilan hipotesis mengenai konsekuensi politik dari desentralisasi, sebagaimana besar di antaranya berkaitan dengan demokratisasi (Smith, 1980:145-147). *Pertama*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. *Kedua*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya akan semakin terdidik. *Ketiga*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakin stabil. *Keempat*, semakin besar desentralisasi yang diberikan, pemerintahan itu akan semakin dekat dengan warga negaranya. *Kelima*, desentralisasi merupakan suatu ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang dapat memobilisasi berbagai kegiatan politik dan artikulasi kepentingan. *Keenam*, semakin besar desentralisasi, semakin tinggi tingkat partisipasi rakyat. *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin besar potensi konflik politik yang akan muncul. *Kedelapan*, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas (*laissez-faire*) dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan-kepentingan kelompok. *Terakhir*, semakin besar desentralisasi,

semakin besar tingkat akuntabilitas dari para pejabat di daerah.

Aspek penting dari kebijakan desentralisasi adalah tumbuhnya partisipasi masyarakat di tingkat local. Partisipasi di dalam proses pembuatan kebijakan publik dan kontrol terhadap pemerintah daerah itu bisa dilakukan oleh individu-individu maupun kelompok, khususnya kelompok-kelompok yang berada di luar pemerintahan atau yang lebih dikenal sebagai *civil society*. Yang terakhir ini mencakup organisasi-organisasi yang ada di tingkat akar rumput (*grass roots*), lembaga pendidikan, komunitas agama, perserikatan-perserikatan, dan organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO). Menurut Azfar dkk., tingkat partisipasi masyarakat di dalam kebijakan-kebijakan publik tergantung pada efektifitas *civil society* (Azfar dkk, 1999:19). Kelompok *civil society* tidak hanya dapat mengkoordinir masyarakat agar suara mereka didengar oleh pemerintah daerah. Gerakan yang mereka bangun merupakan kontrol terhadap kerja pemerintah daerah. Meskipun demikian, efektifitas *civil society* sangat tergantung pada kekuatan organisasi-organisasi di tingkat komunitas dan kemampuan mereka untuk mengorganisasi diri (Bank Dunia, 1999: 122).

Di dalam konteks demokrasi liberal, *civil society* dipahami sebagai kelompok yang dapat melakukan kontrol terhadap kelompok yang lain, yakni negara (*state*) dan pasar (*market*) (Ehrenberg, 1999:235). Ketiganya dipandang sangat penting di dalam membangun eksistensi *good governance*, dan saling menopang untuk terciptanya kehidupan demokrasi yang lebih baik. Sejarah kemunculan *civil society* di Eropa sendiri merupakan sebuah

perlawanan terhadap sistem politik yang bercorak despotic (Hall, 1995:7).

Masyarakat sendiri bisa memiliki mekanisme ketika berhadapan dengan negara, pemerintah lokal. Berkaitan masalah-masalah kebijakan publik, terutama sekali berkaitan dengan aspek pelayanan, misalnya, masyarakat bisa melakukannya melalui dua mekanisme (Hirschman, dikutip dari Azfar dkk, 1999, 15-18). Pertama adalah melalui mekanisme suara (*voice*). Melalui suara, diharapkan, para pembuat kebijakan itu bisa mendengar dan mengambil keputusan berdasarkan apa yang disuarakan oleh masyarakat itu. Beberapa bentuk yang termasuk di dalam mekanisme suara adalah pemilihan, survey, pertemuan, jalur hukum, kantor ombudsman, referendum lokal, keterlibatan langsung, dan demonstrasi.

Mekanisme yang kedua adalah apa yang disebut sebagai pelarian (*exit*). Ketika masyarakat kecewa terhadap kebijakan-kebijakan publik yang mereka terima, khususnya berkaitan dengan aspek pelayanan, masyarakat bisa saja tidak bersedia menggunakan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah itu. Misalnya, mengalihkan ke pelayanan yang diberikan oleh swasta. Masyarakat juga bisa pindah ke tempat lain yang memiliki pelayanan publik lebih baik.

Potret Partisipasi Politik

Hasil penelitian menunjukkan, sejak gerakan reformasi bergulir, partisipasi masyarakat dalam kegiatan politik relatif tinggi. Dari 2.324 responden yang diwawancarai, lebih dari 43 persen menilai masyarakat di sekitarnya cukup aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik di

tingkat lokal. Selebihnya, 44 persen menilai partisipasi masyarakat kurang aktif dan hanya sekitar 13 persen responden yang menilai masyarakat lokal tidak aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik.

Sepintas, data ini cukup mengembirakan. Bagaimanapun, hanya 13 persen responden yang menilai masyarakat lokal tidak aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik merupakan angka yang sangat kecil, mengingat budaya politik dan pengalaman masa lalu yang tidak memberi ruang bagi pengembangan partisipasi politik masyarakat. Di Amerika Serikat saja, studi-studi kontemporer tentang perilaku politik warganya menunjukkan masih besarnya angka masyarakat Amerika Serikat yang tidak aktif dalam kegiatan politik. Dalam satu bab di bukunya, *Public Opinion and Political Participation*, Wilson melaporkan bahwa lebih dari 40 persen warga Amerika Serikat yang tidak aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik atau hanya membatasi partisipasi politiknya pada saat pemilihan (Wilson, 1991).

Namun, jika ditelusuri lebih dalam siapa atau kelompok mana yang aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik, kegembiraan di atas mungkin akan sirna. Sebab, mereka yang dinilai aktif berpartisipasi dalam aktivitas politik oleh responden bukanlah masyarakat biasa, tetapi para aktivis atau masyarakat yang aktif di berbagai organisasi dan kelompok kepentingan. Jika diurut berdasarkan persentasenya, kelompok yang dinilai aktif melakukan kegiatan politik oleh responden adalah aktivis partai (22,8 persen), mahasiswa (20,2 persen), aktivis ormas (9,2 persen), LSM (6,6 persen), dan buruh (4 persen). Jika angka-angka ini

dijumlahkan, itu berarti dari kelima kelompok di atas menyumbang sekitar 62,8 persen. Kalau responden yang menilai masyarakat lokal aktif dan agak aktif (kurang aktif) berpartisipasi politik jumlahnya 87,3 persen, itu berarti hanya sekitar 24,5 persen warga masyarakat biasa yang aktif atau agak aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik. Mengingat psikologis responden pada saat diwawancarai, kebanyakan sebutan aktif berpolitik justru ditujukan pada LSM, aktivis partai, sebagian mahasiswa dan aktivis ormas, sementara masyarakat biasa umumnya dinilai kurang aktif.

Disamping aktivis partai, kelompok kedua yang dinilai responden cukup aktif berpartisipasi politik di tingkat lokal adalah mahasiswa. Penilaian responden ini bukanlah tanpa bukti. Sebab, hampir di setiap daerah yang diteliti, peran mahasiswa dalam memperjuangkan aspirasi maupun kepentingan tertentu cukup tinggi. Ketika penulis melakukan penelitian di kabupaten Manggarai, NTT, misalnya, mahasiswa di pulau Flores ini bersama-sama dengan masyarakat setempat menuntut pemekaran kabupaten Manggarai. Menurut penilaian banyak responden, besarnya partisipasi politik mahasiswa ini sebenarnya fenomena pasca jatuhnya rejim Soeharto. "Mungkin karena terpengaruh gerakan reformasi di Jakarta yang melibatkan mahasiswa setiap hari berdemonstrasi, sehingga mahasiswa lokal juga ikut-ikutan melakukan hal yang sama", demikian penjelasan Masdriansyah, seorang dosen Universitas Muhammadiyah di Kupang, NTT. Penjelasan Masdriansyah di atas mungkin ada benarnya. Bagaimanapun, banyak mahasiswa di daerah yang mengidolakan peran heroik yang dimainkan oleh teman-

temannya di Jakarta pada saat menumbangkan Soeharto. Apalagi, besarnya peran mahasiswa dalam menumbangkan Soeharto ini bukan hanya *image* mahasiswa belaka, tetapi juga diakui oleh berbagai pihak, baik pengamat asing maupun ilmuwan Indonesia (Forester and May, 1998).

Partisipasi aktivis organisasi sosial kemasyarakatan, termasuk organisasi sosial keagamaan, dalam proses politik di tingkat lokal umumnya ditunjuk oleh responden yang tinggal di pedesaan. Selain partai politik, responden yang tinggal di pedesaan menempatkan aktivis organisasi sosial kemasyarakatan sebagai kelompok yang paling aktif berperan dalam kegiatan politik. Dalam kehidupan masyarakat desa, tokoh organisasi sosial dan keagamaan dianggap orang yang cukup berpengaruh. Ketika menghadapi persoalan sehari-hari, khususnya persoalan yang berkaitan dengan pemerintah, masyarakat desa biasanya berkonsultasi dengan tokoh masyarakat atau tokoh agama di lingkungan masing-masing. Akibatnya, tokoh-tokoh ini sering mewakili masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan mereka kepada institusi politik atau lembaga-lembaga lain yang berkompeten. Oleh karena itu, sangat wajar jika para aktivis organisasi sosial atau keagamaan ini kemudian dinilai masyarakat, khususnya yang tinggal di pedesaan, sebagai kelompok yang cukup aktif berperan dalam proses politik di tingkat lokal.

Kelompok lain yang dinilai cukup berperan dalam kegiatan politik di tingkat lokal adalah LSM. Menurut pengamatan penulis, LSM sebenarnya merupakan kelompok yang paling mengedepan peranannya dalam proses politik di tingkat

lokal. Namun, responden justru menempatkan kelompok ini pada urutan keempat, di bawah aktivis partai, mahasiswa dan aktivis ormas. Bisa jadi, perbedaan hasil observasi penulis dan temuan penelitian ini disebabkan oleh kurangnya penyebaran berbagai aktivitas LSM ke masyarakat. Atau sebaliknya, karena sedikitnya akses masyarakat untuk mengikuti proses politik yang terjadi di tingkat lokal, sehingga mereka tidak mengetahui informasi yang sesungguhnya.

Sebab, riil politik umumnya terjadi di ibukota kabupaten, sementara sebagian besar masyarakat tinggal di daerah pedesaan. Temuan penulis menunjukkan, partisipasi LSM dalam proses politik di tingkat lokal, khususnya di NTT dan Kaltim, cukup menonjol. Di Kefa, kabupaten Timur Tengah Utara, aktivis LSM bersama-sama dengan masyarakat adat memprotes pembangunan asrama prajurit Yonof 744. LSM di daerah juga berperan aktif dalam mengontrol proyek-proyek pembangunan yang tidak didasarkan pada studi kelayakan atau AMDAL, termasuk mengontrol KKK di tingkat lokal. Bahkan di kabupaten Manggarai, terdapat sekitar 40 LSM yang siap menjadi partner sekaligus kounterpart pemerintah dalam merumuskan program dan mengontrol pelaksanaan pembangunan di daerah. Ke-40 LSM ini juga membuat jaringan kerjasama dalam wadah konsorsium LSM Manggarai.

Banyaknya LSM ini memang marak pada lima tahun terakhir. Namun, sebenarnya mereka sudah tumbuh dan banyak melakukan kegiatan pendampingan kepada masyarakat sejak masa Orde Baru. Pada masa itu, ketika rejim Orde Baru begitu represif, peran LSM sangat

besar. LSM menjadi satu-satunya kelompok yang konsisten mengontrol jalannya pemerintahan, di tengah-tengah masyarakat yang apatis dan ketakutan untuk melakukan aktivitas politik yang berbeda dengan pemerintah. LSM berani mengajukan alternatif pembangunan yang lebih populis, sebagai penyeimbang strategi pertumbuhan yang dicanangkan presiden Soeharto (Chalmers and Hadiz, 1997:113-117).

Betapapun persentasenya tidak terlalu tinggi, kelompok yang dinilai masyarakat cukup aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik di tingkat lokal adalah buruh. Penilaian masyarakat ini tidak lepas dari berbagai aktivitas politik buruh dalam memperjuangkan kepentingannya. Hampir semua kegiatan politik buruh, khususnya ketika memperjuangkan kenaikan upah atau tuntutan-tuntutan normatif lainnya, berakhir dengan "*happy ending*". Artinya, selalu saja ada satu atau banyak tuntutan kaum buruh yang dikabulkan para pengusaha dari kegiatan unjuk rasa yang dilakukannya, betapapun keberhasilan tersebut tidak sepenuhnya sama dengan tuntutan kelompok buruh. Fenomena ini sebenarnya bukan hanya khas Indonesia. Di banyak negara, organisasi buruh mempunyai peranan yang cukup signifikan, lebih besar peranannya dibandingkan berbagai asosiasi lainnya. Hal ini disamping disebabkan besarnya jumlah buruh di setiap negara, para buruh umumnya mudah untuk diorganisir. Di Jerman misalnya, kelompok buruh —dan pedagang— merupakan kelompok yang mempunyai peran menentukan dalam proses politik, disbanding asosiasi-asosiasi lain seperti gereja, petani, dan sebagainya (Allen, 1987).

Oleh karena itu, agar berbagai isu

dan persoalan politik masyarakat menjadi agenda publik yang kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan keputusan politik di tingkat lokal, perlu adanya pemberdayaan lembaga penyalur aspirasi masyarakat di atas.

Pertama, tentu saja DPRD. Persoalannya, DPRD sendiri belakangan ini dinilai masyarakat kurang peduli terhadap nasib dan berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat. Sangat banyak responden yang menilai anggota DPRD periode sekarang lebih banyak mengurus kepentingan mereka dan partainya ketimbang kepentingan masyarakat dan konstituennya. Hanya karena tidak ada alternatif lembaga demokrasi lain saja, masyarakat terpaksa menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui DPRD.

Kedua, LSM. Lembaga ini perlu dioptimalkan fungsinya untuk merumuskan agenda masyarakat sekaligus menyalurkannya ke berbagai instansi yang berwenang, khususnya bagi masyarakat yang tinggal di perkotaan. Beberapa lembaga yang dapat dijadikan sebagai tempat LSM memperjuangkan kepentingan masyarakat adalah lembaga perwakilan rakyat (DPRD) dan partai politik. Di banyak negara maju, kedua institusi politik dapat dijadikan sebagai sarana perjuangan politik berbagai kelompok kepentingan. Dengan begitu, LSM dapat berperan sebagai jembatan antara masyarakat dan DPRD atau partai politik. Di Inggris misalnya, sudah menjadi kelaziman jika partai politik dijadikan sarana oleh kelompok-kelompok kepentingan atau NGO untuk memperjuangkan kepentingannya, seperti organisasi buruh, petani dan sebagainya (Krieger, 1987).

Ketiga, organisasi sosial keagamaan, sebagai wadah yang banyak ditunjuk

masyarakat yang tinggal di pedesaan sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, dua lembaga terakhir, setidaknya untuk sementara, perlu didorong untuk memfungsikan diri sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat luas, di samping memperjuangkan kepentingan masyarakat sesuai dengan spesialisasinya.

Dua lembaga terakhir di atas, sebenarnya sangat berkaitan dengan data lain berikut: bahwa banyak responden yang menilai organisasi keagamaan dan LSM sebagai fasilitator partisipasi masyarakat lokal. Sebagian besar responden mengaku organisasi NU merupakan organisasi keagamaan yang sering memfasilitasi masyarakat melakukan partisipasi politik.

Terdapat 30 persen responden yang menjawab hal ini. Jumlah ini disusul responden yang menjawab LSM, yang jumlahnya hampir 12 persen. Sementara itu, sisanya menjawab organisasi gereja dan Muhammadiyah masing-masing 1,4 persen dan organisasi profesi seperti HKTI, SBSI dan sebagainya 1,1 persen. Selebihnya, 51,8 persen tidak menjawab atau menyebut organisasi lain. Sekali lagi, data-data ini menunjukkan bahwa organisasi keagamaan dan LSM mempunyai peran besar dalam mendorong dan memfasilitasi masyarakat lokal untuk melakukan partisipasi politik. Seperti pada temuan sebelumnya, organisasi keagamaan NU dan Muhammadiyah lebih banyak ditunjuk oleh responden yang tinggal di pedesaan, sementara LSM banyak ditunjuk oleh responden yang tinggal di perkotaan.

Pertanyaannya, bagaimanakah komposisi responden yang menjawab di atas jika dikaitkan dengan propinsi tempat tinggal mereka? Sebagian besar res-

ponden yang tinggal di Jawa Timur mengaku organisasi keagamaan NU paling sering sering memfasilitasi partisipasi masyarakat di tingkat lokal, yaitu sebesar 49,2 persen. Sementara itu, untuk responden yang tinggal di propinsi NTT sebagian besar mengaku LSM dan organisasi gereja yang sering memfasilitasi partisipasi masyarakat, yaitu masing-masing sebesar 7,7 persen dan 3,2 persen. Sedangkan untuk responden yang tinggal di Kaltim, sebagian besar mengaku LSM dan organisasi keagamaan NU yang sering memfasilitasi partisipasi politik di tingkat lokal, yaitu masing-masing sebesar 11,5 persen dan 6,5 persen. Data ini sekaligus dapat dijadikan sebagai rekomendasi kepada berbagai pihak di masing-masing propinsi, untuk lebih mendorong masing-masing organisasi tersebut dalam memfasilitasi masyarakat melakukan partisipasi politik di tingkat lokal.

Peran apakah yang dimainkan oleh lembaga-lembaga fasilitator di atas? Sebagian besar responden menjawab peran pendampingan (mendampingi), yaitu sebesar 29 persen. Jumlah ini disusul responden yang menjawab mengorganisir, 18,7 persen. Hanya 0,5 persen responden yang menyebut organisasi-organisasi di atas berperan sebagai penyandang dana. Sementara itu, 51,8 persen responden lainnya menjawab tidak tahu atau menjawab berperan dalam bentuk lain. Sejauh pengamatan penulis, jawaban responden di atas tidak jauh berbeda dengan realitas di lapangan. Banyak organisasi keagamaan, khususnya LSM, bersama-sama mendampingi masyarakat dalam melakukan partisipasi politik. Modusnya umumnya dua cara. *Pertama*, organisasi mendatangi masyarakat untuk

menginformasikan persoalan sosial politik yang ada disekitarnya, kemudian organisasi ini bersama masyarakat melakukan partisipasi politik secara bersama-sama.

Kedua, masyarakat datang ke organisasi untuk menginformasikan berbagai persoalan sosial politik yang mereka hadapi, kemudian mereka melakukan partisipasi politik bersama organisasi tersebut. Pada model pertama, organisasi yang melakukan pendampingan kebanyakan berasal dari kalangan LSM, sementara pada model kedua organisasi yang melakukan pendampingan kebanyakan organisasi keagamaan. Meskipun, dalam realitasnya, kedua jenis organisasi juga melakukan dua model di atas.

Persoalannya, sebagian besar responden mengaku bahwa model partisipasi yang biasa dilakukan oleh masyarakat dalam memperjuangkan aspirasi politiknya adalah melalui demonstrasi/unjuk rasa. Lebih separuh responden yang menjawab hal ini, yaitu sebesar 51,1 persen. Besarnya jumlah responden yang menyebut demonstrasi sebagai model partisipasi politik yang banyak dilakukan oleh masyarakat lokal ini cukup menggembirakan, sekaligus memprihatinkan. Menggembirakan, karena selama ini, khususnya di masa Orde Baru, bentuk partisipasi politik masyarakat umumnya hanya dilakukan sekali dalam lima tahun pada saat pemilu, yang disebut sebagai pesta demokrasi (Pemberton, 1994:1-27). Memprihatinkan, karena justru model partisipasi nonkonvensional tersebut yang banyak diminati oleh masyarakat. Padahal, dalam sebuah system demokrasi yang sudah mapan, bentuk-bentuk partisipasi politik kebanyakan dilakukan melalui cara-cara kon-

vensional. Kenyataan ini sekaligus menunjukkan belum mapannya konsolidasi demokrasi di Indonesia. Jika proses konsolidasi demokrasi sudah mapan, lazimnya disertai dengan institusionalisasi partisipasi politik (Hollifield and Jillson, 2000).

Model partisipasi kedua yang banyak ditunjuk oleh responden adalah dengar pendapat, yaitu 33 persen. Termasuk, dalam kategori dengar pendapat ini adalah rapat/pertemuan desa, mendatangi institusi politik formal untuk meminta penjelasan tentang sesuatu isu, mendengarkan penjelasan –sekali-gus menyalurkan aspirasi kepada—elit politik atau partai ketika berkunjung, dan semacamnya. Sisanya, sekitar 15,2 persen responden tidak menjawab atau menyebut model lain, seperti mendatangi pejabat di luar kegiatan resmi, berdiskusi dan mengikuti seminar, dan sebagainya. Menariknya, hanya sedikit responden yang melakukan partisipasi politik dalam bentuk menulis surat ke instansi atau pejabat publik (0,5 persen) dan menulis surat melalui media massa. Padahal, di banyak negara maju, seperti Amerika Serikat misalnya, tidak sedikit warga negara yang memanfaatkan surat atau media massa sebagai tempat menyalurkan aspirasi politik. Salah satu sebabnya, seperti yang ditulis oleh David J. Olson, bahwa hampir semua surat masyarakat mendapat jawaban dari pejabat yang berwenang (Eisinger, 1991).

Penutup

Seperti yang digambarkan sebelumnya, tingkat partisipasi politik di tingkat lokal

meningkat cukup tajam berseiring dengan pelaksanaan implementasi kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah. Hanya saja, tingginya tingkat partisipasi politik di tingkat lokal ini masih fenomena elit, belum menjadi fenomena masyarakat luas. Kelompok-kelompok yang aktif dalam proses politik di tingkat lokal masih terbatas di seputar elit partai, aktivis organisasi sosial keagamaan, dan aktivis LSM.

Lembaga-lembaga tempat penyaluran aspirasi politik di tingkat lokal pun umumnya berpusat pada DPRD, organisasi sosial keagamaan dan LSM. Oleh karena itu, agar berbagai isu dan persoalan politik masyarakat menjadi agenda publik yang kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan keputusan politik di tingkat lokal, perlu adanya pemberdayaan lembaga penyalur aspirasi masyarakat di atas. DPRD misalnya, perlu didorong untuk lebih melihat ke rakyat ketimbang ke partai. Sementara itu, LSM perlu dioptimalkan fungsinya untuk merumuskan agenda masyarakat sekaligus menyalurkannya ke berbagai instansi yang berwenang. Sedangkan organisasi sosial keagamaan perlu didorong untuk memfungsikan diri sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat di wilayah pedesaan.

Sayangnya, bentuk partisipasi politik yang lazim dikembangkan di tingkat lokal kebanyakan bersifat nonkonvensional, seperti demonstrasi, unjuk rasa, bahkan tidak jarang dilakukan dengan cara kekerasan, baik oleh para pengunjuk rasa maupun aparat keamanan yang menjalankan tugas. Ke depan, mungkin perlu dikembangkan bentuk-bentuk

partisipasi politik yang bersifat konvensional. Tentu saja, bentuk-bentuk partisipasi ini bisa berkembang jika institusi-institusi politik dan lembaga-lembaga demokrasi bisa berfungsi dengan optimal.

Daftar Pustaka

- Azfar, Omar dkk., *Decentralization, Governance and Public Services, The Impact of Institutional Arrangements: A Review of the Literature* (IRIS Center, University of Maryland, Collage Park, 1999).
- Bank Dunia, *World Development Report 1999/2000* (Washington DC: World Bank, 1999).
- Chalmers, Ian and Hadiz, Vedi R. (eds.) *The Politics of Economic Development in Indonesia, Contending Perspectives* (London and New York: Routledge, 1997).
- Dahl, Robert A., *On Democracy* (New Haven and London: Yale University Press, 2000).
- Diamond, Larry and Richard Gunter (eds.), *Political Parties and Democracy* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 2001).
- Ehrenberg, John, *Civil Society: The Critical History of An Idea* (New York: New York University Press, 1999).
- Eisinger, Peter, *Politics: The People and the Polity* (Boston and Toronto: Little, Brown & Company, 1991).
- Forester, Geoffrey and May, R.J (eds.), *The Fall of Soeharto* (Bathurst: Crawford House Publishing, 1998).
- Hall, John A., "In Search of Civil Society," in John A. Hall (ed.) *Civil Society: Theory, History, Comparison* (Cambridge: Polity Press, 1995).
- Hirschman, Albert O., "Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society," *Political Theory* 22(2). (1994)
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1999).
- Pemberton, John, *On the Subject of "Java"* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1994).
- Rondinelli, Dennis A., "Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response," *Development and Change* 21 (3), (1990).
- Smith, Brian C., "Measuring Decentralization," in George Jones (ed.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships* (Westmead: Gower, 1980).
- Turner, Mark (ed), *Central-Local Relations in Asia-Pacific, Convergence or Divergence?* (London: Macmillan Press, 1999).
- Warren, Mark E., *Democracy and Association* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2000).