

Kajian Tematis

Meningkatkan Tata Pemerintahan Daerah Sulawesi Tengah dan Maluku Utara

Juli 2004

*Laporan independen ini disusun oleh Nina Shatifan, Rahmi Yunita, Riant Nugroho
Dwidjowijoto dan Muhamad Abas dan tidak mesti mewakili pandangan UNDP atau
BAPPENAS.*

Singkatan dan Akronim

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, <i>National Budget (and Expenditure)</i>
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, <i>Regional Budget (and Expenditure)</i>
Bappeda	Badan Perencana Pembangunan Daerah, <i>Regional Development Planning Agency</i>
Bappenas	Badan Perencana Pembangunan Nasional, <i>National Development Planning Agency</i>
Bawasda	Badan Pengawas Daerah, <i>Regional Auditor Agency</i>
Bedup	Bekal Hidup, <i>Capital (Security) Funds</i>
BKN	Badan Kepegawaian Nasional, <i>National Personnel Agency</i> . Sebelumnya bernama BAKN, Badan Administrasi Kepegawaian Negara, <i>National Personnel Administration Agency</i>
BPS	Biro Pusat Statistik, <i>Statistical Central Bureau/Agency</i>
Camat	Kepala unit administrasi kecamatan yang merupakan pegawai negeri sipil
CBO	Community Based Organization, Organisasi Berbasis Masyarakat, merujuk pada organisasi rakyat/masyarakat yang dipimpin oleh pemimpin informal/lokal
DAU	Dana Alokasi Umum, <i>General Allocation Fund</i> (Hibah Umum)
DAK	Dana Alokasi Khusus, <i>Specific Allocation Fund</i> (Hibah Khusus)
Diklat	(Pusat) Pendidikan dan Pelatihan, <i>Education and Training (Center)</i>
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat, <i>National Parliament/Legislature</i>
DPRD	Dewan Perwakilan Daerah, <i>Regional/Local Parliament/Legislature</i>
HAM	Hak Asasi Manusia, <i>Human Rights</i>
IDP	Internally Displaced People, pengungsi (dalam tapal batas suatu negara)
Jadup	Jaminan Hidup, <i>Life (Security) Funds</i>
PRSP	Poverty Reduction Strategy and Programme, <i>Program dan Strategi Pengentasan Kemiskinan</i>
Kesbanglinmas	(Badan) <i>Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat</i> /(Board for) National Unity and People's Protection
KK	Kartu Keluarga, <i>Family Card/Identity</i>
KPK	Komite Penanggulangan Kemiskinan, <i>Committee for Poverty Alleviation</i>
KTP	Kartu Tanda Penduduk, <i>Citizen Identity Card</i> . Ada tiga jenis KTP: nasional, daerah, dan sementara, tergantung program KTP di daerah yang bersangkutan.
MDG	Millennium Development Goals, <i>Tujuan Pembangunan Milenium</i> , visi PBB untuk abad ke 21.
MenPAN	Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, <i>State Minister for State Apparatus Utilization or State Minister for State Apparatus Efficiency Increase</i> (kadang-kadang diterjemahkan sebagai <i>State Minister for State Apparatus Reform</i>)
MOF	Minister of Finance, <i>Menteri Keuangan</i>
MOHA	Minister of Home Affairs, <i>Menteri Dalam Negeri</i> (Mendagri)
NGO	Non Government Organization, or <i>Lembaga Swadaya Masyarakat</i> (LSM).
PAD	Pendapatan Asli Daerah, or <i>Local/Regional (indigenous) Revenue</i> .
Pemda	Pemerintah Daerah, <i>Regional or Local Government</i> , yang merujuk pada pemerintah Propinsi, Kota, atau Kabupaten. Dalam laporan ini yang disebut sebagai pemerintah kabupaten dapat berarti pemerintah Kota atau Kabupaten.
Pemkab	Pemerintahan Kabupaten, <i>Municipality Administration</i>
Pemkot	Pemerintah Kota, <i>City Administration</i>
Pemprov	Pemerintah Propinsi, <i>Province Administration</i>
Perda	Peraturan Daerah, <i>Law at the regional/local leve</i> .
Posko	Pos Komando, <i>Commanding Office</i> , pos militer/polisi di daerah pascakonflik dengan tugas memantau gerakan konflik
PPK	Program Pengembangan Kecamatan, <i>Kecamatan Development Program</i> (KDP); proyek pembangunan mikro dari Bank Dunia
Satkorlak	Satuan Koordinasi Pelaksana, <i>Provincial Disaster and Emergency Coordinating Unit</i>
Sekda	Sekretaris Daerah, <i>Regional Secretary</i> . Merupakan kantor tingkat kedua dalam pemerintah daerah setelah gubernur, bupati, atau walikota. Dapat disamakan dengan Sekretaris Negara, <i>State Secretary</i> pada tingkat nasional.
SK	Surat Keputusan, <i>Letter of Decision</i>
UU	Undang-Undang, <i>tingkat nasional</i> .

Kata Pengantar

Unit Pencegahan Krisis dan Pemulihan (Crisis Prevention and Recovery Unit/CPRU) yang bernaung di bawah United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia telah aktif di Maluku Utara dan Maluku selama tiga tahun terakhir ini dengan kegiatan utama prakarsa-prakarsa pemulihan multisektoral yang melengkapi upaya Pemerintah Republik Indonesia melakukan pemulihan pascakonflik, pembinaan perdamaian jangka panjang, dan pembangunan yang berkelanjutan. UNDP juga sedang mengembangkan program tiga tahun di Sulawesi Tengah yang bertujuan mendukung proses perdamaian, melakukan tindakan jangka pendek yang ditujukan bagi masyarakat rentan, dan merancang program untuk masa depan melalui kerjasama dengan pemerintah setempat dan masyarakat madani. Di ketiga propinsi tersebut UNDP bekerja sama dengan berbagai mitra pada tingkat propinsi dan kabupaten seperti Pemerintah, lembaga-lembaga PBB, LSM Internasional, dan organisasi masyarakat madani.

Pada tahun 2004, CPRU bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) memulai suatu proses perencanaan dalam rangka mengidentifikasi tantangan dan peluang utama pencegahan krisis dan perdamaian yang berkelanjutan di daerah-daerah yang bergejolak di Indonesia. Dari proses tersebut akan diperoleh prioritas-prioritas tahapan program selanjutnya di daerah propinsi, serta revisi strategi dan prioritas Program Pencegahan Krisis dan Pemulihan secara keseluruhan. Analisis di daerah tersebut menekankan tiga propinsi - Maluku Utara, Maluku dan Sulawesi Tengah - tempat CPRU/UNDP telah mendukung berbagai program semenjak tahun 2001. Masing-masing analisis propinsi memiliki tiga komponen, yaitu (i) lokakarya multi-pemangku kepentingan (*multistakeholder*) tingkat propinsi, (ii) penelitian yang mencakup tinjauan pustaka, survei persepsi lokal serta studi kasus, dan (iii) kajian tematis atas aspek-aspek utama pencegahan krisis dan pembangunan perdamaian yang telah diidentifikasi. Kajian-kajian tingkat propinsi yang diamanatkan oleh UNDP mencakup isu tematis (a) pembangunan ekonomi daerah dan pengelolaan sumber daya alam, (b) tata pemerintahan daerah yang demokratis, (c) media massa dan informasi, (d) kohesi sosial dan pemuda, dan (e) perempuan dan jender. Kesimpulan utama kajian-kajian tersebut dirangkum dalam makalah sintesis yang bersama dengan semua laporan tematis lainnya dapat dilihat di website UNDP Indonesia www.undp.or.id.

Kajian tematis berikut membahas isu peran pemerintahan daerah dalam konflik dan pembangunan perdamaian dan disusun oleh tim pengkaji terdiri dari Nina Shatifan, Rahmi Yunita, Riant Nugroho Dwidjowijoto, and Muhamad Abas. Tim ingin mengucapkan terima kasih kepada semua yang telah membantu pelaksanaan kajian ini dan atas waktu yang disediakan untuk berbincang dengan tim pengkaji di Sulawesi Tengah dan Maluku Utara.

UNDP mengucapkan terima kasih kepada Bappenas dan *peer reviewer* lainnya. Penelitian ini terlaksana berkat dukungan dana Department for International Development Inggris dan UNDP.

Daftar Isi

1.	PENDAHULUAN.....	5
1.1	Tata Pemerintahan dan Tanggapan Pascaperang.....	5
1.2	Tata Pemerintahan Daerah dan Perdamaian	6
1.3	Mengkaji Tata Pemerintahan di Sulawesi Tengah dan Maluku Utara.....	6
2.	TATA PEMERINTAHAN DI SULAWESI TENGAH.....	9
2.1	Pemerintah dan Lembaga-Lembaga Pemerintahan.....	9
2.2	Administrasi Pemerintahan.....	10
2.3	Pelayanan Publik	11
2.4	Pengelolaan Fiskal dan Keuangan.....	12
2.5	Masyarakat Madani.....	12
2.6	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).....	14
2.7	Badan Perwakilan Desa (BPD)	14
3.	TATA PEMERINTAHAN DI MALUKU UTARA	16
3.1	Pemerintah dan Lembaga-Lembaga Pemerintahan.....	16
3.2	Administrasi Pemerintahan.....	17
3.3	Pelayanan Publik	18
3.4	Pengelolaan Fiskal dan Keuangan.....	18
3.5	Masyarakat Madani.....	18
3.6	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)	20
3.7	BADAN PERWAKILAN DESA (BPD)	21
4.	MASALAH TATA PEMERINTAHAN DI DAERAH-DAERAH PASCAKONFLIK DI INDONESIA	22
4.1	Tingkat Nasional	22
4.2	Pemerintah Daerah.....	22
4.3	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)	24
4.4	Badan Perwakilan Desa	24
4.5	Masyarakat Madani.....	25
4.6	Risiko-risiko Di Masa Depan.....	26
4.7	Peluang bagi Penyediaan Dukungan	27

1. Pendahuluan

1.1 Tata Pemerintahan dan Tanggapan Pascaperang

Mempromosikan tata pemerintahan yang baik telah menjadi komponen penting dalam tanggapan-tanggapan pembangunan sesudah peperangan sipil. Secara global, tanggapan-tanggapan seperti ini mencakup penyusunan konstitusi dan desain tatanegara; pendirian lembaga-lembaga pengawas (*watchdog institutions*); komisi kebenaran dan prosedur-prosedur pengadilan pidana; desentralisasi dan tata pemerintahan daerah; pembaruan sektor keamanan; pemilihan umum; penyusunan sistem-sistem pemilu dan partai-partai politik; penyediaan dukungan bagi organisasi-organisasi pembela hak-hak asasi manusia; proyek-proyek pemberdayaan, terutama yang mendorong kerjasama di antara masyarakat-masyarakat yang terbagi dan komite-komite perdamaian.

Pertemuan-pertemuan belum lama ini yang diselenggarakan oleh UNDP telah membantu merumuskan beberapa kesimpulan mengenai sifat intervensi pemerintah dalam program-program pascakonflik yang dapat membantu mengarahkan penyusunan program di masa depan.¹ Kesimpulan-kesimpulan ini adalah:

- Dibutuhkan perspektif jangka-panjang dan kepemilikan lokal yang kuat bila melaksanakan upaya-upaya pemulihan pascakonflik dan pendekatan tata pemerintahan daerah.
- Para pelaku pemberian bantuan perlu menyesuaikan kebijakan-kebijakan mereka dengan jenis-jenis situasi lokal pascaperang – “kebijakan satu untuk semua” tidak cocok untuk semua kasus. Suatu tipologi dari konteks konflik (mis. “perdamaian penerapan sendiri” (*self-enforcing peace*) seperti di Timor Timur; “perdamaian yang dimediasi” (*mediated peace*) seperti di Bosnia dan Kamboja; dan “perdamaian

dengan konflik” (*conflictual peace*) seperti di Afghanistan) dapat membantu mengarahkan intervensi sesuai dengan konteks lokal.

- Fleksibilitas strategi diperlukan dalam merumuskan dan melaksanakan program, namun harus ada tujuan-tujuan yang jelas, seperti membangun kapasitas pemerintah daerah dan hubungan antara pemerintah tingkat pusat dan daerah. Kuncinya adalah untuk mencapai tujuan-tujuan ini tanpa berkompromi dan juga tanpa pengharapan yang tidak realistis bahwa tujuan-tujuan tersebut dapat dicapai dengan segera.
- Pendekatan proses vs. pendekatan proyek - suatu pendekatan tata pemerintahan daerah difokuskan untuk membangun kapasitas dan proses-proses, bukan hanya pelaksanaan pelayanan.
- Tingkat pemerintahan dekonsentrasi dan desentralisasi secara strategis sangat penting. Selain menjadi unsur operasional dari model, tingkat pemerintahan dekonsentrasi sering menjadi titik masuk utama untuk melakukan intervensi.
- Perlu mempromosikan dialog agar dapat memperjelas strategi dan membenarkan tujuan dan sasaran daripada suatu pendekatan tata pemerintahan daerah.
- Mempromosikan HAM merupakan cara untuk membangun kepercayaan diri, dan dengan demikian adalah penting untuk menetapkan landasan bagi tata pemerintahan demokratis, pascaperang.
- Koordinasi bantuan yang berbasis di lembaga-lembaga pemerintah penyelenggara dapat menjadi pendekatan yang efektif dan berkelanjutan.
- Langkah-langkah pertanggungjawaban diperlukan untuk memastikan tata pemerintahan yang demokratis, tetapi ada banyak bentuk dan struktur pertanggungjawaban.
- Desentralisasi mempunyai keuntungan-keuntungan yang jelas dalam situasi-situasi pascaperang dimana pemerintah pusat dalam keadaan lemah atau harus menghadapi tentangan, namun suatu struktur nasional yang bersifat mengimbangi memang diperlukan.

¹ Laporan Penyelenggaraan Lokakarya “Pendekatan Tata Pemerintahan Lokal Terhadap Pemulihan Pascakonflik” oleh Lembaga Administrasi Negara, dan diselenggarakan bersama oleh UN Capital Development Fund dan UNDP Bureau of Crisis Prevention and Recovery; Konferensi UNDP Oslo Centre (Mei 2004) – CMI Background Paper – Tata Pemerintahan dalam Situasi Pascakonflik.

Laporan ini mengkaji situasi dan kesempatan-kesempatan untuk memberi dukungan kepada tata pemerintahan daerah yang demokratis di dua propinsi, yaitu Sulawesi Tengah dan Maluku Utara, yang belum lama ini mengalami konflik etnis di Indonesia.²

1.2 Tata Pemerintahan Daerah dan Perdamaian

Tata pemerintahan yang baik dibutuhkan untuk membuat perubahan-perubahan dalam mengalokasikan dan menempatkan kekuasaan dan sumber daya di dalam pemerintah dan masyarakat luas, yang dapat menangani alasan-alasan dasar timbulnya konflik serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk membangun perdamaian yang berkelanjutan. Di Indonesia, desentralisasi jelas merupakan salah satu kunci untuk membangun perdamaian berkelanjutan mengingat bahwa tanggung jawab utama untuk pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat kini terletak pada pemerintah daerah.

Jika ditangani dengan baik, desentralisasi dapat mendukung pembangunan perdamaian dengan mendorong tindakan-tindakan yang transparan dan bertanggung jawab oleh para pelaku utama, meningkatkan partisipasi lokal dalam proses pembuatan keputusan publik, memberdayakan komunitas-komunitas dan meningkatkan rasa aman rakyat. Desentralisasi juga mendorong kohesi sosial dengan memperkuat hubungan-hubungan vertikal dan horizontal. Dengan membuat administrasi lokal (pemerintah, DPRD, dan LSM) menjadi lebih efisien dan efektif akan meningkatkan kredibilitas mereka di mata masyarakat.

Tetapi, jika ditangani dengan kurang baik dan tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang semestinya, realokasi kekuasaan dan sumber daya dapat berakibat perebutan kekuasaan yang mungkin berkembang menjadi kekerasan dan menimbulkan trauma. Pembaruan dapat memperkuat struktur-struktur kekuasaan yang tidak seimbang, memungkinkan penguasaan sumber daya secara elit, dan perlakuan yang berbeda-beda untuk kelompok-kelompok yang berbeda

(terutama berhubungan dengan agama dan suku). Kurangnya transparansi mendorong timbulnya desas-desus sedangkan kurangnya pertanggungjawaban (akuntabilitas) akan cepat menimbulkan asumsi terjadinya korupsi dan ketidakadilan. Semua risiko ini menjadi lebih parah apabila, seperti di Sulawesi Tengah dan Maluku Utara, pemerintah daerah tidak mempunyai kerangka kebijakan yang memadai untuk menangani desentralisasi dan pemulihan pascakonflik, kapasitas yang rendah untuk menciptakan perdamaian dan pembangunan lokal, kurangnya partisipasi yang berarti dari masyarakat setempat dan pengalokasian sumber daya yang kurang efektif.

1.3 Mengkaji Tata Pemerintahan di Sulawesi Tengah dan Maluku Utara

Tujuan misi ini adalah untuk melakukan kajian di Sulawesi Tengah dan Maluku Utara agar dapat memberi rekomendasi kepada UNDP mengenai opsi-opsi strategis untuk memperkuat tata pemerintahan daerah yang demokratis dan pembangunan perdamaian di lokasi-lokasi ini.³

Tim kami memusatkan perhatian pada keterkaitan antara tata pemerintahan berdasarkan sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik di Indonesia (lihat Boks), pembangunan perdamaian dan desentralisasi sebagai tema pusat pengkajian, dengan perhatian khusus kepada kapasitas lembaga-lembaga, para pelaku dan sistem-sistem lokal untuk membuat keterkaitan tersebut.⁴

³ Sedianya akan dikunjungi propinsi ketiga, Maluku, tetapi hal ini tidak mungkin dilakukan pada saat misi.

⁴ Tim Tata Pemerintahan terdiri dari Nina Shatifan (Pemimpin), Rahmi Yunita (DPRD), Riant Nugroho Dwidjowijoto (Pemerintah Lokal) dan Muhamad Abas (masyarakat madani). Tim ini dibantu di Sulawesi Tengah oleh Muhammad Irfan dan Abdul Rivai dari P4K Universitas Tadulako dan di Maluku Utara oleh Juslan Yusuf dari Universitas Khairun dan Ivan Nasution (konsultan UNDP). Misi dilaksanakan di Sulawesi Tengah (Palu dan kabupaten Poso, Morowali dan Tojo Una-Una) dari 24 Mei - 5 Juni 2004 dan di Maluku Utara (Kota Temate, Tobelo, Galela, Jailolo dan Bacan) dari 6 - 18 Juni 2004.

² Kajian ini mencakup tata pemerintahan lokal *tidak termasuk* masalah-masalah berkaitan dengan sektor keamanan, akses keadilan dan media.

10 Prinsip Tata Pemerintahan

1. Partisipasi - Mendorong semua warga untuk menggunakan hak mengemukakan pendapat dalam proses pembuatan keputusan-keputusan yang berkenaan dengan kepentingan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Negara Hukum - Mewujudkan penegakan hukum yang adil dan tidak berpihak bagi semua orang, tanpa kecuali, dengan menghormati hak-hak asasi manusia dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.
3. Transparansi - Membangun rasa saling percaya antara pemerintah dan masyarakat dengan menyediakan informasi dan jaminan kemudahan untuk mengakses informasi yang akurat dan cukup.
4. Kesetaraan. Memberi kesempatan yang sama bagi semua anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.
5. Responsif - Meningkatkan kepekaan para pelaku pemerintahan terhadap aspirasi-aspirasi masyarakat.
6. Visi - Mengembangkan daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas, dengan partisipasi warga dalam semua proses pembangunan sehingga dapat menumbuhkan rasa kepemilikan dan tanggung jawab atas kemajuan daerahnya.
7. Akuntabilitas - Meningkatkan akuntabilitas dari para pembuat keputusan berkenaan dengan semua masalah yang melibatkan kepentingan publik.
8. Pengawasan - Meningkatkan upaya pengawasan dalam menjalankan pemerintah dan melaksanakan pembangunan dengan melibatkan sektor swasta dan masyarakat umum.
9. Efisiensi & Keefektifan - Menjamin pelayanan publik dengan memanfaatkan semua sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
10. Profesionalisme - Meningkatkan kapasitas dan sikap moral dari para pelaksana pemerintahan sehingga mereka mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, akurat dan terjangkau.

Kerangka tata pemerintahan yang digunakan oleh asosiasi pemerintah-pemerintah lokal di Indonesia.

Dalam konteks ini, diperiksa kapasitas daripada lembaga-lembaga lokal, para pelaku dan sistem-sistem untuk membuat keterkaitan tersebut. Khususnya, tim telah melakukan serangkaian wawancara semi-struktural dan mempelajari dokumen-dokumen untuk dapat:

- Membuat peta dari para pelaku saat ini (pemerintah dan non-pemerintah) dalam hal melaksanakan tata pemerintahan dan menciptakan perdamaian di propinsi dan kabupaten;
- Menilai kapasitas dan kesediaan lembaga-lembaga pemerintah untuk menangani upaya mencegah konflik dan menciptakan

perdamaian melalui tata pemerintahan yang lebih baik;

- Mengidentifikasi bidang-bidang khusus di dalam pemerintahan yang dapat menyumbang kepada penciptaan perdamaian berdasarkan kebutuhan-kebutuhan dan prioritas-prioritas yang diungkapkan oleh wakil-wakil masyarakat madani;

Mengidentifikasi prioritas-prioritas dari DPRD dan pemerintah (tingkat propinsi dan kabupaten) yang berkaitan dengan prioritas-prioritas masyarakat untuk meningkatkan tata pemerintahan dan yang dapat menyumbang kepada penciptaan perdamaian.

Serangkaian pertanyaan dikembangkan sebagai pedoman wawancara (lihat Lampiran 1) dan jawaban-jawaban yang diperoleh ditriangulasi oleh tim untuk mendapat penilaian pertama mengenai kapasitas lembaga untuk melaksanakan tata pemerintahan yang baik. Penilaian ini menggunakan enam indikator: 1) tersedianya dokumentasi yang berhubungan dengan tata pemerintahan yang baik, terutama dokumen perencanaan dan pedoman tata pemerintahan; 2) pemahaman yang tepat terhadap tata pemerintahan di antara para pelaku utama yang senior; 3) komitmen kuat atau kesediaan untuk mempraktekkan tata pemerintahan yang baik, terutama di antara para pemimpin; 4) cukupnya kebijakan atau kerangka hukum untuk mempraktekkan tata pemerintahan yang baik; 5) dikembangkan strategi untuk melaksanakan tata pemerintahan yang baik; dan 6) bukti adanya program dan tindakan untuk melakukan tata pemerintahan yang baik. Hasil penilaian ini ditabulasikan untuk masing-masing propinsi dalam bab-bab selanjutnya.

Tim bertemu dengan para anggota DPRD dan staf sekretariat mereka; kepala-kepala pemerintahan tingkat propinsi dan kabupaten; dan staf serta wakil-wakil masyarakat madani termasuk pemimpin pendapat, pemimpin agama, pemimpin tradisional, kelompok kerja tradisional (Pokja) dan LSM-LSM (lihat Lampiran 2 untuk daftar lengkap orang-orang yang ditemui). Tim juga memperoleh informasi dari berbagai laporan dan dokumen-dokumen lain yang disediakan oleh pemerintah dan UNDP (lihat Lampiran 3). Semua informasi ini dianalisa dan dibahas dengan para pelaku untuk mengidentifikasi kemungkinan

respons (jawaban) strategis dan titik-masuk untuk suatu program, dengan mengingat pelajaran yang dipetik dari pihak-pihak lain (Pemerintah Indonesia, donor dan program LSM Internasional).⁵

Laporan ini terdiri dari bagian-bagian sebagai berikut (i) temuan-temuan utama untuk Sulawesi Tengah, (ii) temuan-temuan utama untuk Maluku Utara, (iii) diskusi dari masalah-masalah utama, dan (iv) kerangka untuk mendukung program.

⁵ Tim mengakui, berhubung singkatnya waktu untuk pekerjaan lapangan, ada 'gap' atau kesenjangan dalam informasi yang diperoleh.

2. Tata Pemerintahan di Sulawesi Tengah

2.1 Pemerintah dan Lembaga-Lembaga Pemerintahan

Semua Dokumen Perencanaan dan Strategi telah mengidentifikasi ‘tata pemerintahan yang baik’ sebagai suatu tujuan, namun penetapan tolok ukur untuk tata pemerintahan yang baik masih sangat minim (lihat Lampiran 4 untuk melihat rangkuman peran dan fungsi lembaga-

Universitas Tadulako diidentifikasi sebagai calon pelaku tata pemerintahan karena hubungannya yang kuat dengan pemerintah daerah (sebagian besar staf senior pemerintah adalah alumni dari Tadulako) dan pusat penelitian untuk pencegahan konflik, meskipun fokusnya sekarang lebih ke tingkat propinsi daripada kabupaten.⁸ Namun demikian, baik

universitas dan pusat penelitian membutuhkan

Tabel 1 - Kesenjangan dalam Tata Pemerintahan di Sulawesi Tengah
Informasi berdasarkan persepsi penulis dan dari wawancara.

No	Indikator	Propinsi	Kabupaten Poso	Kabupaten Morowali	Kabupaten Tojo Una-Una
1	Dokumentasi	Tersedia	Tersedia	Tersedia	Tersedia
2	Pemahaman	Sedang	Rendah sampai Sedang	Rendah	Rendah sampai Sedang
3	Kesediaan/komitmen	Sedang	Rendah sampai Sedang	Rendah	Rendah sampai Sedang
4	Kebijakan	Hanya sasaran kebijakan	Hanya sasaran kebijakan	Hanya sasaran kebijakan	Hanya sasaran kebijakan
5	Strategi	Tdk ada strategi	Tdk ada strategi	Tdk ada strategi	Tdk ada strategi
6	Program & tindakan	Ada beberapa bukti bahwa administrasi dan program-program didasarkan pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik	Ada beberapa bukti bahwa administrasi dan program-program didasarkan pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik	Hanya sedikit bukti bahwa administrasi dan program-program didasarkan pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik	Kabupaten yang masih baru sehingga belum banyak program.
Kajian Keseluruhan		Rendah - Sedang	Sedang - Tinggi	Tinggi	Sedang

lembaga pemerintah tingkat propinsi dan kabupaten). Dalam Tabel 1 dapat dilihat bahwa secara umum pemerintah propinsi lebih tinggi tingkat kesiapannya untuk menjalankan tata pemerintahan yang baik, dimana Poso dan Tojo Una-Una tergolong sedang sampai tinggi sedangkan Morowali paling banyak kesenjangan.⁶

Dalam hal pelaku, misi kami menemukan sejumlah orang yang memperlihatkan kesediaan untuk menangani tata pemerintahan yang baik, termasuk Kepala Bagian Pemerintahan Propinsi, Sekretaris Daerah and Sekretaris DRPD di kabupaten Poso, Sekretaris Daerah dan Wakil-Bupati di Morowali dan Kepala Bappeda di Tojo Una-Una.⁷

lebih banyak pembangunan kapasitas dan jangkauan yang lebih luas bila ingin menjadi mitra yang efektif.

Pelaku dari LSM mencakup Pokja RKP dan KPKP – ST (LSM wanita yang saat ini didukung UNDP), sedangkan surat kabar ‘Palu Pos’ dinilai berpotensi menjadi pemantau praktek tata pemerintahan. Pokja di Sulawesi Tengah adalah forum para pemangku kepentingan yang dibentuk untuk mengkoordinasi komunikasi di antara pemerintah dan masyarakat madani mengenai masalah-masalah rekonsiliasi. Pokja ini melapor kepada pemerintah namun tampaknya hanya ada sedikit pertanggungjawaban di antara para anggota, terutama para pelaku dari

⁶ Ini merupakan kajian pendahuluan berdasarkan triangulasi informasi yang dikumpulkan oleh tim melalui wawancara mendalam dan dimaksudkan sebagai petunjuk umum saja.

⁷ Tentu saja para “aktor dalam pemerintahan yang berpotensi membawa perubahan” (*champions*) yang diidentifikasi disini dapat berubah bersama pemilu yang akan datang dan kemungkinan dibaginya propinsi menjadi dua dan ada rotasi pekerjaan yang cukup tinggi pada posisi-posisi senior

sehingga memberi kesan bahwa UNDP perlu melakukan pengkajian lebih lanjut sebagai bagian dari pelaksanaan program. Sekalipun demikian, ada beberapa lembaga *inti* yang dianggap sebagai aktor potensial untuk memperkuat tata pemerintahan lokal: Sekda, Bappeda and Bawasda.

⁸ Pusat Konflik telah mengembangkan model “bunga matahari” untuk memahami konflik di Sulawesi Tengah tetapi dokumen ini belum pernah disebarluaskan.

masyarakat madani yang tampaknya bertanggung jawab kepada konstituen-konstituen yang berbeda.

2.2 Administrasi Pemerintahan

Meskipun propinsi-propinsi kini lebih mempunyai peran koordinasi daripada peran pengawasan, didapati bahwa semua penanganan konflik dan pascakonflik dilakukan oleh propinsi.⁹ Hanya ada sedikit koordinasi di antara departemen, baik secara horizontal maupun vertikal, tentang penggunaan dana dekonsentrasi untuk program-program pemulihan (Dana Dekonsentrasi untuk Penanganan Konflik dan Pascakonflik). Ini akan menimbulkan ketegangan apabila masyarakat dan pemerintah kabupaten meyakini bahwa dana tersebut masuk ke dalam kantong para pelaku pemerintah tingkat propinsi, sebagaimana terlihat dalam hubungan yang kurang baik antara propinsi dengan kabupaten Poso dan kabupaten Morowali.¹⁰ Kabupaten-kabupaten ini cenderung mengabaikan propinsi dan ada upaya-upaya untuk menciptakan suatu propinsi baru, *Sulawesi Timur*, yang akan mencakup kedua kabupaten tersebut. Karena pemerintah masih sibuk dengan soal pemekaran wilayah, maka tidak mengherankan bahwa masalah tata pemerintahan dan penciptaan perdamaian tidak diutamakan dalam agenda pemerintah.

Salah satu masalah utama yang dihadapi oleh pejabat-pejabat senior adalah perlunya meningkatkan kapasitas staf serta mengembangkan pelayanan publik yang profesional agar dapat melayani masyarakat dengan lebih baik. Morowali, kabupaten yang paling baru, mempunyai kapasitas SDM yang paling buruk (dan juga menunjukkan tata pemerintahan yang paling rendah). Kapasitas yang paling tinggi tentu saja ada pada tingkat propinsi, diikuti oleh kabupaten Poso yang eksistensinya jauh lebih lama. Kabupaten Tojo Una-Una masih mempunyai seorang “pejabat Bupati” sedangkan DPRD akan dilantik pada akhir bulan Juli 2004. Satu-satunya pelatihan

staf yang didanai pemerintah dilakukan sebagai pelatihan struktural atau fungsional melalui Direktorat Pendidikan dan Latihan. Tampaknya tidak ada rencana Diklat untuk mengadakan pelatihan mengenai tata pemerintahan dan sampai sekarang ini hanya dilakukan secara ad hoc melalui perguruan-perguruan tinggi dan LSM-LSM.

Kurangnya transparansi dalam pengelolaan sumber daya manusia di pemerintah tingkat propinsi dan kabupaten mendorong timbulnya persepsi-persepsi dan desas-desus tentang korupsi, kolusi, nepotisme, dan praktek suap dalam kaitan dengan kepegawaian pemerintah. Pada tahun 2004 tidak ada rekrutmen untuk pegawai negeri sipil di tingkat propinsi maupun di kabupaten Poso dan Morowali. Sebagai gantinya, posisi diisi melalui promosi dan rotasi, sehingga masalah kontroversial mengenai tidak terwakilinya orang Kristen dibandingkan Muslim, terutama pada tingkat senior, belum tertangani. Pada saat yang sama, para birokrat senior tidak menganggap masalah ini berpotensi memicu kekerasan di waktu mendatang dan mengaku bahwa mereka menggunakan sistem berdasarkan nilai (*merit*) untuk merekrut dan mempromosikan pegawai, berdasarkan alat penilai dan prosedur-prosedur dari Departemen Dalam Negeri dan Badan Kepegawaian Nasional.¹¹

Walaupun administrasi di bawah desentralisasi dimaksudkan untuk membantu pembangunan di tingkat desa, dalam praktek biasanya hanya terbatas pada pelayanan dasar tertentu. Termasuk menerbitkan kartu tanda penduduk (KTP) nasional, kartu keluarga (KK), akte lahir, dan sertifikat kepemilikan tanah. Lebih lanjut dilaporkan bahwa beberapa Camat masih tetap bertindak sebagai *Kepala Wilayah* dan beroperasi seolah-olah kecamatan tersebut adalah daerah otonomi (peninggalan dari UU No. 5 tahun 1974 tentang desentralisasi). Ini sangat mempengaruhi perkembangan otonomi desa dan tata pemerintahan daerah, menurut Wakil-Bupati Morowali dan Kepala Bappeda di Tojo Una Una.

⁹ Daerah dekonsentrasi adalah *propinsi* – lihat Pasal 1-f UU No. 22/1999. Kemungkinan revisi terhadap UU22/1999 akan menimbulkan ketegangan lagi jika berarti lebih banyak pengawasan dikembalikan kepada propinsi.

¹⁰ Contoh terburuk adalah hubungan antara Gubernur dan Bupati Morowali. Pelantikan Bupati tertunda-tunda sampai lebih dari delapan belas bulan dan sekarang ia tidak pernah menghadiri rapat propinsi dan lebih banyak berada di Jakarta.

¹¹ Pembangunan sumber daya manusia adalah masalah pemerintah nasional yang ditangani melalui MenPAN dengan dukungan donor, seperti Program Pembangunan Kapasitas Berkelanjutan ADB. Pengembangan kapasitas aparat negara dilakukan oleh departemen-departemen lainnya, terutama oleh Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan.

Akhirnya, terdapat sistem peringatan dini untuk konflik di Sulawesi Tengah dan Poso yang menjadi tanggungjawab dari *Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat* (Kesbanglinmas). Namun, Badan ini tidak memiliki data yang terbaru dan dalam operasinya bersifat birokratis dan berinteraksi terutama dengan para pemimpin masyarakat, bukan masyarakat luas. Sistem peringatan dini di Morowali dan Tojo Una Una menghadapi persoalan yang sama. Secara keseluruhan, tidak ada koordinasi dan kerjasama yang baik di antara *Kesbanglinmas*, terutama di tingkat kabupaten.

2.3 Pelayanan Publik

Pelaksanaan pelayanan publik secara mendasar dipengaruhi oleh proses penetapan prioritas oleh pemerintah serta kurangnya keterlibatan masyarakat umum. Prioritas kabupaten Poso adalah pencegahan konflik dengan meningkatkan keamanan dan ketertiban, membangun kembali fasilitas umum dan rumah-rumah warga yang rusak dengan menggunakan dana dekonsentrasi dan mencegah konflik melalui proses-proses formal seperti Pokja. Di kabupaten Morowali prioritasnya adalah untuk menentukan lokasi baru untuk ibu kota Kabupaten dan membangun Kantor Pemda, sedangkan Tojo Una Una memprioritaskan pembangunan gedung-gedung pemerintah dan rekrutmen staf.

Kalaupun ada, partisipasi masyarakat dalam merencanakan pelayanan publik sangat lemah. Di Morowali, misalnya, staf Bappeda mengakui bahwa mereka tidak tahu tentang perencanaan yang partisipatif dan tergantung pada kecamatan untuk ‘memobilisasi’ masyarakat, yaitu mengundang orang-orang untuk mengadakan pertemuan guna membicarakan tuntutan-tuntutan mereka akan dukungan pemerintah. Namun dalam kenyataan, seringkali ini berarti mengisi formulir saja dan bukan merupakan pelibatan masyarakat yang sesungguhnya. Meskipun pendekatan *Program Pembangunan Kecamatan (PPK)* untuk perencanaan partisipatif disetujui oleh BPM di Poso, namun belum diterapkan ke dalam kegiatan-kegiatan perencanaan lain di departemen dan belum mempengaruhi perencanaan pembangunan di kabupaten. Lagipula, seperti diusulkan oleh Lurah Pamona Utara/Tentena, konflik

mungkin mendorong orang untuk menjadi tergantung pada pimpinan-pimpinan mereka, yang telah disertai wewenang untuk membuat keputusan dan mewakili rakyat.

Jika Kabupaten Poso menetapkan “*peningkatan kapasitas pemerintah untuk memberi pelayanan terbaik kepada publik dalam arti pelayanan yang efisien dan efektif*”¹² sebagai prioritas di samping pembangunan ekonomi (Rencana Strategis Kabupaten Poso 2000-2004), dalam prakteknya sebagian besar anggaran digunakan untuk merehabilitasi prasarana-prasarana yang rusak seperti pos-pos pelayanan kesehatan dan rumah-rumah penduduk. Ada anggaran yang dialokasikan untuk ‘pencegahan konflik’ tetapi dokumen-dokumen anggaran tidak merinci bagaimana uangnya digunakan. Juga ada modal untuk mengembangkan *Koperasi Pasar* sebagai institusi keuangan pasar lokal (tradisional).

Rendahnya mutu pelayanan publik terutama kelihatan di Morowali dimana tidak ada transportasi teratur, jalan-jalan kurang terawat, tidak ada rencana untuk memperbaiki jalan dari Poso ke Morowali yang keadaannya cukup parah dan tidak ada sistem informasi umum (mis. bagaimana membuat KTP, *Kartu Pellagra*, and sertifikat tanah). Di lain pihak, masyarakat sepertinya tidak menyadari atau tidak mampu mengeluh tentang tidak adanya pelayanan publik yang memadai. Dan ketidakhadiran Bupati Morowali semakin mengurangi kemungkinan meningkatkan mutu pelayanan publik.

Perencanaan dan pemantauan juga terhambat oleh kurangnya data dan kapasitas. Sistem data dari Biro Pusat Statistik (BPS) setempat kurang lengkap, maka data yang paling dapat diandalkan di Poso diperoleh dari Komite Penanggulangan Kemiskinan yang menggunakan data statistik BKKBN tentang kemiskinan, namun demikian diketahui bahwa ada ketidaktepatan dalam data ini.¹³

¹² Semua kabupaten melaporkan bahwa mereka telah mencoba menciptakan sistem yang lebih efisien (*pelayanan cepat*) untuk membuat KTP nasional dengan biaya wajar (berkisar antara Rp 7000 sampai Rp 25.000) dan selesai dalam waktu kurang dari satu minggu. Namun demikian, Bappeda Maluku Utara dan Halmahera Selatan melaporkan bahwa cakupan untuk KTP nasional masih belum tinggi.

¹³ Ini dibentuk untuk melengkapi program nasional pengentasan kemiskinan dan menentukan arah untuk

Dukungan untuk para pengungsi melalui *Jaminan Hidup (Jadup)* dan *Bekal Hidup (Bedup)* telah membantu banyak keluarga membangun kembali desa mereka dan memulai hidup yang baru. Tetapi ada tuduhan-tuduhan korupsi di dalam program-program ini yang terutama ditujukan kepada Dinas Sosial. Di Morowali, dilaporkan bahwa pemerintah dan aparat keamanan setempat (tentara dan polisi) bersekongkol untuk mempertahankan program pascakonflik yang ada sedangkan secara umum ada laporan-laporan bahwa pengungsi-pengungsi memalsukan data untuk mengambil jatah.

2.4 Pengelolaan Fiskal dan Keuangan

Pengelolaan fiskal dan keuangan yang buruk mudah sekali menimbulkan ketegangan di antara kelompok-kelompok masyarakat dan antara masyarakat dengan pemerintah. Meskipun *Bawasda* mempunyai fungsi audit yang memfokuskan pada prosedur-prosedur akuntansi, belum ada mekanisme untuk menilai kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Semua pemerintah daerah masih harus memenuhi persyaratan nasional untuk penganggaran berdasarkan kinerja.

Upaya mengumpulkan pendapatan negara juga dapat menimbulkan masalah, contohnya apabila rakyat mempersepsikan adanya ketidakadilan mengenai siapa yang harus membayar pajak; apabila ada kebocoran dana karena terlalu banyak kantor yang menagih uang; apabila ada perselisihan di antara kantor-kantor penagih mengenai siapa yang memiliki uang pendapatan itu, terutama jika tidak ada pemahaman mengenai pengumpulan pendapatan secara terpadu, dan jika pemerintah daerah memungut retribusi yang sifatnya kontra-produktif terhadap pembangunan. Seluruh pendapatan asli daerah (PAD) adalah kurang dari lima persen dari seluruh anggaran daerah (jauh di bawah tolok ukur 10-20 persen yang ditetapkan dalam penelitian tahun 1998 yang dilakukan oleh Universitas Gadjah Mada dan Depdagri tentang kesiapan daerah). Dengan *database* yang tidak lengkap, sistem pencatatan yang kurang dikembangkan, dan metode penagihan sederhana seperti penagihan pajak dari pintu-ke-pintu, maka tidak mengherankan bahwa tingkat kegagalan pembayaran cukup tinggi. Lagipula, dengan

perencanaan penanggulangan kemiskinan di kabupaten dan propinsi.

tidak adanya strategi untuk meningkatkan inovasi bisnis dan produktivitas, maka pemerintah daerah akan tetap tergantung pada mekanisme-mekanisme tradisional seperti dana dekonsentrasi serta program-program pemberdayaan ekonomi dari [program-program](#) donor.

2.5 Masyarakat Madani

Setelah konflik, prioritas masyarakat di Poso adalah keamanan, pembangunan ekonomi, dan pemekaran kabupaten. Setelah itu, masalah keadilan dalam merekrut pegawai negeri sipil dan penempatan pejabat untuk mencerminkan keberagaman agama. Masih ada rasa kurang percaya kepada pemerintah tingkat propinsi maupun kabupaten yang menangani repatriasi pengungsi karena tidak menyeluruh, dan dianggap ada korupsi dalam melaksanakan program rehabilitasi. Di kabupaten Poso, khususnya, penduduk mengatakan bahwa mereka belum merasa aman, dan juga bahwa mereka tidak melihat pemerintah daerah mendukung kepentingan mereka dalam menekuni mata pencaharian mereka.

Secara umum, masyarakat kurang menyadari hak mereka untuk dilibatkan dalam proses pembangunan. Juga tidak ada evaluasi oleh masyarakat terhadap pemerintah pada tingkat desa atau tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Penduduk mengeluh bahwa mereka tidak mempunyai akses ke informasi dan dokumen-dokumen publik sulit sekali diakses, terutama yang berhubungan dengan anggaran. Tampaknya belum ada rencana untuk meningkatkan akses ke informasi. Ini semakin mempertebal rasa tidak percaya kepada pemerintah, terutama di Morowali dimana desas-desus tumbuh subur.

Masyarakat menanggapi dengan positif prakarsa-prakarsa seperti Deklarasi Malino, proses rekonsiliasi yang didorong oleh forum-forum desa (a.l. *Forum Komunikasi Antar Umat Beragama*) dan kegiatan-kegiatan untuk membina perdamaian (olahraga, kesenian, dan acara-acara tradisional). Ada pula kesempatan untuk memperkuat tata pemerintahan sebagai cara untuk membina perdamaian, seperti terlihat di *Kelurahan Poso Pesisir* (desa Islam) dan *Kelurahan Pamona Utara/Tentena* (desa Kristen). Dilaporkan bahwa sistem-sistem tata pemerintahan tradisional mulai muncul

kembali dan ini sangat didukung oleh semua pemangku kepentingan. Upaya-upaya masyarakat dan rasa lelah terhadap konflik telah memperkuat tekad masyarakat untuk membina perdamaian dan meningkatkan ketahanan terhadap gangguan para provokator. Juga ada tanggapan positif dari para pejabat kabupaten Poso mengenai peran media di dalam perdamaian dan rekonsiliasi.

Namun demikian masih belum ada program jelas untuk membina perdamaian. Masyarakat mengikuti petunjuk dari pihak berwenang setempat dan terlibat dalam proses-proses formal yang tidak mengenal upaya-upaya masyarakat atau peran yang dapat dimainkan oleh perempuan dan pemuda. Tambahan pula, *Pokja Deklama* sebagai badan rekonsiliasi yang diprakarsai oleh pemerintah dianggap tidak efektif karena koordinasinya yang lemah dengan kelompok-kelompok lain, kurangnya kemampuan para fasilitator untuk menciptakan kerangka untuk perdamaian dan rekonsiliasi, tidak ada transparansi maupun pertanggungjawaban di dalam pelaksanaan program. Pemerintah cenderung untuk lebih mengandalkan organisasi-organisasi masyarakat daripada LSM-LSM (terutama lembaga-lembaga agama) karena mereka tampak lebih bersedia membantu upaya rekonsiliasi.

Organisasi-organisasi berbasis masyarakat dapat sangat membantu menciptakan perdamaian. Pertama, mereka dapat melakukan mediasi antara masyarakat dan pemerintah mengenai kebutuhan rakyat. Kedua, mereka dapat mengawasi pelaksanaan program-program terutama yang berhubungan dengan pengungsi. Ketiga, mereka bertindak sebagai fasilitator untuk membina perdamaian di tingkat masyarakat, melintasi suku, agama, dan kebudayaan. Keempat, mereka dapat dianggap sebagai mitra independen untuk mensosialisasikan kebijakan-kebijakan dan program-program pemerintah.

Menurut data *Kesbanglinmas*, ada tujuh LSM internasional dan 60 LSM lokal yang bekerja di Sulawesi Tengah. 29 diantaranya terdapat di Poso, 14 di Tentena dan sisanya di kabupaten-kabupaten lain. Dua contoh yang baik adalah Aliansi LSM untuk pendidikan perdamaian di Poso serta Pusat Krisis untuk remaja yang mengalami trauma di Tentena (lihat Boks). LSM-LSM terlibat dalam

menyelenggarakan forum para pemangku kepentingan, pertemuan antara daerah-daerah sub-desa dan pelatihan bagi pemimpin-pemimpin daerah mengenai pencegahan konflik (lihat Boks 1). Beberapa LSM juga telah memberi pelayanan langsung termasuk penyediaan prasarana, pendidikan, dan pelayanan kesehatan bagi para korban konflik. Yang lain ada yang bekerja dalam bidang pemberdayaan ekonomi, kekerasan terhadap

Prakarsa Membina Perdamaian

Pusat Krisis adalah organisasi pemuda dengan 4 program (i) membina perdamaian melalui olahraga dan rekreasi, (ii) pendidikan dan pelatihan yang berhubungan dengan demokrasi dan HAM, (iii) pemberdayaan ekonomi dan (iv) dukungan kepada kelompok remaja korban konflik (masyarakat Nurwana di Tentena). Pusat ini bekerjasama dengan CWS dan *Pemuda Muslim Al-Khairat*.
(Noldy Tacoh, Executive Director, Crisis Center).

Konsorsium Pendidikan Damai Sintuwumoroso (Aliansi untuk Pendidikan Perdamaian) adalah hasil lokakarya yang diselenggarakan OCA-UNDP di Poso. 25 LSM dari Poso membentuk aliansi yang mencakup Satlak dan Kanwil Pendidikan. Tujuannya meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya perdamaian di antara anak-anak sekolah. Langkah pertama adalah mengembangkan kurikulum lokal untuk pendidikan perdamaian serta strategi untuk mengajarkan tentang perdamaian, terutama di Poso.

Iskandar: Eksekutif Direktur Aliansi

perempuan, dan pelanggaran HAM.

LSM-LSM di seluruh Indonesia mempunyai hubungan dikotomis dengan pemerintah. Dalam mendukung tata pemerintahan daerah, LSM-LSM dapat mendukung partisipasi maupun peningkatan kesadaran masyarakat pada saat melakukan pembangunan. Kedua, LSM dapat membantu memperkuat aliansi strategis di antara kelompok-kelompok masyarakat madani untuk meningkatkan kualitas tata pemerintahan melalui advokasi. Namun, fungsi LSM untuk memberi pelayanan membawa mereka lebih dekat kepada pemerintah sebagai fasilitator yang di subkontrak untuk program-program masyarakat (namun bukan sebagai mitra), sedangkan fungsi sebagai pendukung masyarakat madani justru dapat menempatkan LSM dalam posisi menentang pemerintah. LSM-LSM di Sulawesi Tengah melaporkan bahwa mereka menginginkan hubungan yang lebih dekat dengan pemerintah daerah untuk

memberi pelayanan kepada publik, tetapi masih kurang jelas peran dan tanggung jawab mereka sebagai pendukung masyarakat madani.

Namun sebaliknya, baik pemerintah daerah maupun masyarakat melihat LSM-LSM sebagai organisasi yang mementingkan diri mereka sendiri dengan motivasi rendah dan kurang mampu bekerja dengan kelompok-kelompok masyarakat. LSM-LSM tidak menunjukkan adanya niat untuk meningkatkan aliansi mereka atau memperkuat ormas di tingkat desa. *Satkorlak* telah memfasilitasi koordinasi antara pemerintah dan LSM-LSM melalui pertemuan bulanan namun ada keengganan untuk mengevaluasi keefektifan pertemuan-pertemuan tersebut. Hubungan antara LSM-LSM dan universitas kabarnya kurang baik sehingga tidak dapat mengembangkan kemitraan tata pemerintahan yang baik. Secara keseluruhan, LSM-LSM dan ormas-ormas memerlukan pengembangan kapasitas dalam banyak bidang seperti pengelolaan organisasi, perencanaan, advokasi, partisipasi jender, dan keberlanjutan keuangan. Setiap upaya untuk bermitra dengan organisasi-organisasi ini harus memperhitungkan hal tersebut.¹⁴

2.6 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pemerintah kabupaten telah dibentuk di Kabupaten Morowali ketika terjadi pemekaran Kabupaten Poso dalam tahun 1999. Kabupaten Poso kemudian dimekarkan lagi dalam tahun 2003, sehingga lahir Kabupaten Tojo Una-Una yang dikelola oleh suatu pemerintah sementara hingga pelantikan DPRD nanti. Partai Golkar memimpin perolehan suara di banyak kabupaten kecuali di Poso, dimana partai Kristen PDS mempunyai enam kursi diikuti oleh Golkar dengan lima kursi. Ini menghasilkan dewan legislatif di Poso yang lebih terfaksionalisasi dibandingkan kabupaten tetangga dimana Golkar tetap unggul. Dalam hal Morowali dan Tojo Una-Una, meski menurun, Golkar tidak dapat dikalahkan sekalipun semua partai Islam bersatu dan membentuk satu fraksi.

Para anggota DPRD yang baru memiliki kekurangan yang sama dengan kebanyakan politisi Indonesia, yaitu kurangnya pengetahuan dan pemahaman tentang fungsi perwakilan yang mereka emban. Banyak yang tidak mempunyai rencana jelas untuk suatu program hubungan konstituen, bahkan banyak yang tidak melihatnya sebagai masalah yang perlu diperhatikan. Untuk sebagian besar anggota, banyak sekali yang harus dipelajari dalam tahun pertama jabatan mereka. Sementara itu rakyat mempunyai relatif sedikit kepercayaan terhadap DPRD, terutama di kabupaten Morowali dimana Ketua DPRD dianggap merupakan sekutu dari Bupati mereka yang kinerjanya rendah. Di kabupaten Poso, DPRD belum menjalankan fungsi pengawasan yang semestinya terhadap pemerintah.¹⁵

Meskipun demikian, kepemimpinan Sekretaris DPRD di Poso (salah satu dari sedikit pejabat senior perempuan) telah menghasilkan sebuah perpustakaan legislatif, prosedur untuk menangani unjuk rasa secara efektif, mekanisme untuk mengumpulkan umpan balik dari masyarakat melalui kunjungan ke lapangan, suatu forum publik yang diadakan setiap tahun untuk mempresentasikan agenda, hasil yang dicapai, dan pengeluaran tahun yang lalu, maupun dilibatkannya universitas untuk membantu membuat rancangan peraturan daerah. Yang terakhir telah menghasilkan tiga perda dalam masa jabatan yang sekarang. Sayangnya, mekanisme umpan balik yang diciptakan oleh DPRD belum banyak dikenal oleh masyarakat sedangkan LSM-LSM tidak dianggap sebagai organisasi perantara yang kredibel yang dapat dimanfaatkan oleh DPRD untuk memperoleh informasi yang relevan dengan fungsinya sebagai pengawas.

2.7 Badan Perwakilan Desa (BPD)

Sebagai kabupaten yang sudah lama ada, pemerintah Poso sudah membentuk *Badan Perwakilan Desa* (BPD) di banyak desa di wilayah Poso (sebaliknya Morowali belum memulai proses ini). Meskipun demikian, pemerintah kabupaten Poso mengakui bahwa

¹⁴ Program ACCESS dari AusAID mendukung Program Pembangunan Kapasitas Generik untuk LSM dan ormas dan akan menjadi sumber informasi dan keahlian yang sangat berharga.

¹⁵ Perlu dicatat bahwa mulai tahun depan DPRD tidak lagi berwenang mengeluarkan suara tidak percaya terhadap seorang kepala wilayah, baik itu bupati atau walikota.

belum pernah dilakukan pembangunan kapasitas sebagaimana mestinya untuk BPD-BPD tersebut. Ini sebagian disebabkan sulitnya merencanakan dan melaksanakan kegiatan di tingkat desa karena konflik dan juga karena kurangnya dana untuk melaksanakan PP No. 76/2001. Ini berarti BPD pada umumnya belum merupakan institusi pemerintah yang efektif.¹⁶ Kegiatan-kegiatan orientasi perlu dilakukan pada tingkat *kecamatan* yang dihadiri oleh kepala desa dan wakil-wakil dari BPD. Tetapi bahan-bahan yang terbatas berarti hanya ada sedikit referensi untuk membimbing para anggota BPD dalam menjalankan peran mereka¹⁷. *Badan Pemberdayaan Masyarakat* di Poso menyatakan ingin menerima lebih banyak dukungan agar dapat memperkuat tata pemerintahan desa melalui BPD, terutama dimana Program Pembangunan Kecamatan sudah bekerja untuk mendukung pendekatan pemberdayaan masyarakat yang diterapkan oleh BPD.¹⁸

Komunikasi yang terbatas antara pemerintah-pemerintah desa dan antara masyarakat dengan pemerintah daerah tidak membangun rasa percaya kepada administrasi publik.. Salah satu anggota DPRD di Poso mengatakan pemerintah meyakini bahwa masyarakat di desa tidak dapat menyumbang banyak kepada perencanaan pembangunan, namun ia percaya bahwa ini hanya disebabkan karena masyarakat desa kurang mendapat informasi yang memadai. Pemerintah perlu mencari cara-cara untuk menjangkau pemerintah desa dan masyarakatnya. LSM-LSM dan media harus ikut berperan di sini sementara BPD-BPD perlu ditingkatkan kapasitasnya dan mendapat referensi dasar mengenai kerangka hukum yang ada.

¹⁶ Sebagai contoh, BPD dapat mengusulkan diberhentikannya kepala desa kepada Bupati, tidak seperti DPRD, bilamana orang tersebut melanggar adat desa.

¹⁷ Program ini dilaksanakan di kecamatan Poso Pesisir, seperti dikatakan dalam wawancara dengan BPD Tambarana-Trans.

¹⁸ Menurut Bank Dunia di Jakarta, program KDP berusaha memperkuat peran pengawasan dari BPD.

3. Tata Pemerintahan di Maluku Utara

3.1 Pemerintah dan Lembaga-Lembaga Pemerintahan

Ketika propinsi Maluku Utara dibentuk, kabupaten Maluku Utara yang lama dibagi menjadi Halmahera Barat, Halmahera Utara, Halmahera Selatan dan Kepulauan Sula; dan kabupaten Halmahera Tengah menjadi Halmahera Tengah, Halmahera Timur dan Kota Tidore. Semua kabupaten baru semula merupakan bagian dari kabupaten Maluku Utara dan diharapkan sudah berfungsi penuh pada awal 2005. Pada umumnya, hubungan antara pemerintah propinsi dan pemerintah-pemerintah kabupaten di sini lebih sehat daripada di Sulawesi Tengah. Masalah yang utama tampaknya berhubungan dengan pemulihan pascakonflik di mana Dinas Sosial

Soselisa dari DPRD Halmahera Utara, Pejabat Bupati dan Kepala Bawasda Halmahera Selatan dan Kepala Bappeda Halmahera Barat. Pelaku-pelaku tata pemerintahan di antara LSM atau ormas antara lain Gama Lama Corruption Watch, Yayasan Sanro dan Kepala Lembaga Penelitian, Universitas Khairun. Banyak lulusan universitas kini menduduki posisi-posisi administrasi publik tingkat tinggi dan universitas memiliki pusat penelitian dan pengkajian untuk pencegahan konflik. Surat kabar *Maluku Utara Pos* berpotensi menjadi badan pemantau praktek tata pemerintahan.

Tabel 2 memperlihatkan bahwa Kota Ternate mempunyai kinerja terbaik dalam hubungan dengan tata pemerintahan, diikuti Halmahera Utara dan Selatan.¹⁹ Tim menilai

Tabel 2 - Kesenjangan dalam Tata Pemerintahan di Maluku Utara.

Informasi berdasarkan persepsi penulis dan dari wawancara.

No	Indikator	Propinsi Maluku Utara	Kota Ternate	Kabupaten Halmahera Barat	Kabupaten Halmahera Utara	Kabupaten Halmahera Selatan
1	Dokumentasi	Tidak tersedia	Tersedia	Tidak tersedia	T.A. dokumen	T.A. dokumen
2	Pemahaman	Sedang	Sedang - Tinggi	Rendah	Rendah - Sedang	Sedang - Tinggi
3	Kesediaan/Komitmen	Rendah - Sedang	Sedang - Tinggi	Rendah	Rendah - Sedang	Sedang - Tinggi
4	Kebijakan	Hanya sasaran kebijakan	Sasaran kebijakan, SK Walikota dan draf Perda tentang Transparansi	Hanya sasaran kebijakan	Hanya sasaran kebijakan	Hanya sasaran kebijakan
5	Strategi	Tdk ada strategi	Tdk ada strategi	Tdk ada strategi	Tdk ada strategi	Tdk ada strategi
6	Program & tindakan	Beberapa program admin. publik & tindakan mencerminkan prinsip-prinsip tata pemerintahan	Dialog publik. Website. Ada metode pembelajaran untuk praktek tata pemerintahan	Tak ada prinsip tata pemerintahan yang mendasari program admin. publik yang rutin	Kabupaten baru, program-program dan tindakan masih terbatas	Kabupaten baru, program-program dan tindakan masih terbatas
Kajian Keseluruhan		Sedang sampai Tinggi	Rendah	Tinggi	Sedang	Sedang

menguasai dana dekonsentrasi untuk para pengungsi dalam pelaksanaan program-program yang terkait, terutama di Halmahera Utara dan Halmahera Barat.

Meskipun semua dokumen perencanaan propinsi dan kabupaten mengidentifikasi 'tata pemerintahan yang baik' sebagai tujuan, hanya Kota Ternate yang tampak serius mengenai pelaksanaannya. Yang diduga akan menjadi aktor yang mendorong perbaikan tata pemerintahan (*champions*) adalah Kepala Bawasda di Maluku Utara, Bupati Halmahera Utara, Kepala Bagian Pemerintahan dan Kepala Bagian Kepegawaian di Tobelo, Jakob

propinsi Maluku Utara relatif lemah dalam tata pemerintahan dan secara umum pemahaman maupun komitmen kepada tata pemerintahan juga rendah. Halmahera Barat tidak menunjukkan bukti jelas adanya prakarsa-prakarsa dalam tata pemerintahan. Halmahera Selatan mengambil inisiatif untuk melaksanakan strategi rekrutmen *putra daerah*

¹⁹ Pemerintah nasional dalam kerjasama dengan BIGG¹⁹ telah melaksanakan prakarsa tata pemerintahan yang baik dengan pemerintah Ternate sejak 2001. Akibatnya, kota ini mempunyai SK Walikota mengenai Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik dan draft Perda tentang Transparansi. Pelaku yang paling menonjol adalah Sekda Ternate.

untuk sektor publik di lokasi-lokasi yang berbeda untuk mengatasi ketidakseimbangan dalam keterwakilan masyarakat setempat. Pemerintah di sana bersedia mempromosikan tata pemerintahan yang baik namun fokusnya lebih ke peningkatan transparansi daripada partisipasi masyarakat.²⁰

3.2 Administrasi Pemerintahan

Secara umum, kesiapan staf administrasi untuk menjalankan tata pemerintahan di Maluku Utara adalah rendah. Rendahnya kapasitas ini diperparah oleh kurangnya bimbingan dari Pusat mengenai desentralisasi. Pemerintah Maluku Utara menghadapi tiga masalah yang berpotensi menjadi konflik. Pertama, ada ketidaksepakatan mengenai lokasi beberapa ibukota. Pada saat ini ibukota propinsi adalah Ternate tetapi berdasarkan undang-undang untuk propinsi yang baru, ibukota yang baru adalah Sofifi, di Pulau Halmahera. Ibukota untuk Kabupaten Halmahera Barat adalah Jailolo di Pulau Halmahera, sementara pemerintah yang sekarang berada di Ternate. Karena belum ada prasarana lengkap di lokasi-lokasi yang baru, maka pemindahan ibukota akan memerlukan biaya yang besar sekali. Sebagai contoh, dilaporkan bahwa harga sewa gedung untuk kantor-kantor pemerintah di Jailolo sudah melonjak tiga kali lipat.

Kedua, geografi Maluku Utara telah menciptakan banyak komunitas terpencil yang sulit dijangkau, riskan (perjalanan lewat laut), dan mahal untuk dilayani oleh pemerintah. Akibatnya terjadi ketimpangan dalam pelayanan publik (tidak merata) yang menimbulkan rasa dendam dan ketegangan. Ketiga, pemerintah pusat hanya sedikit melakukan program untuk meningkatkan kapasitas aparat daerah. Mendirikan pemerintahan baru menghabiskan banyak energi maupun dana sehingga masalah-masalah tata pemerintahan merupakan prioritas paling bawah (dari Kota Ternate). Keempat, ada laporan bahwa Dinas Sosial kurang transparan dalam hal-hal yang berhubungan dengan dana pengungsi. Meskipun pengungsi tidak dianggap sebagai risiko oleh pemerintah,

salah satu LSM melaporkan bahwa beberapa keluarga pengungsi merasa semakin resah dengan kurangnya respons dari pemerintah.

Pemerintah-pemerintah daerah mendapat pelajaran mengenai pentingnya transparansi ketika dalam tahun 2004 setelah rekrutmen staf untuk Kota Tidore muncul protes masyarakat tentang adanya ketidakadilan dalam proses rekrutmen. Lebih lanjut, pemerintah propinsi tidak bisa menerima bahwa dominasi suku Makian dalam kepegawaian negeri masih saja menimbulkan rasa tidak senang. Pemerintah perlu memperhitungkan sentimen anti-Makian yang khususnya dapat meledak pada waktu pemilihan Bupati Halmahera Selatan kelak.

Diskusi-diskusi dengan lurah dan kepala desa mengungkapkan adanya kesempatan untuk bekerja di pemerintah pada tingkat-tingkat paling rendah. Pengkajian di desa Ngidiho di Galela kabupaten Halmahera Utara, menemukan bahwa pemerintah desa mempromosikan tata pemerintahan yang baik melalui transparansi dan partisipasi. Diskusi-diskusi di Tobelo mengungkap bahwa pelayanan dasar yang berhubungan dengan kewarganegaraan (KTP, KK, Akte Lahir, dll.) diselenggarakan secara efisien. Namun ada kekhawatiran dari kepala desa dan camat tentang panjangnya waktu tanpa gaji atau imbalan serta beban kerja yang berlebihan yang menurut mereka mengurangi motivasi untuk tetap bertahan dalam pekerjaan tersebut.

Ada sistem peringatan dini dalam pemerintah propinsi Maluku Utara, yang dikelola oleh *Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat* (Kesbanglinmas). Namun sistem ini berbasis militer, bukan berbasis koalisi antara masyarakat madani dan pemerintah. Ada satu Posko militer/polisi pada jalan antara Sidangoli ke Tobelo.²¹ Tidak ada sistem peringatan dini Kesbanglinmas di tingkat kabupaten dan pemerintah hanya mengandalkan pekerjaan dari para pemimpin adat dan pemimpin agama, LSM, dan ormas. Pemerintah daerah cenderung menganggap konflik di Ambon sebagai barometer untuk kekerasan di waktu mendatang, daripada situasi di Maluku Utara sendiri dan dibanding

²⁰ Perlu dicatat bahwa Halmahera Selatan merencanakan gelombang transmigrasi baru ke dalam wilayah kabupaten untuk mengembangkan metodologi pertanian. Ini contoh baik dimana perencanaan yang peka konflik merupakan hal yang sangat penting.

²¹ Bulan Maret 2004 konflik Ambon merebak dan Gubernur Maluku Utara langsung mengundang semua bupati dan komandan untuk membentuk tim pencegah konflik untuk mencegah agar dampak konflik Ambon tidak menular.

dengan Poso, hanya ada sedikit program untuk perdamaian sehingga pemerintah daerah lebih memilih pendekatan yang reaktif daripada proaktif.

3.3 Pelayanan Publik

Sekalipun pemerintah sudah melakukan upaya untuk memberi pelayanan yang lebih efisien dalam pembuatan KTP, *Kartu Miskin*, dan beberapa sertifikat, belum ada mekanisme untuk memantau dan mengevaluasi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah daerah. Satu-satunya mekanisme pemantauan dan evaluasi adalah *Bawasda* dan ini pun lebih ditujukan pada akuntansi daripada kepuasan pelanggan/masyarakat. Seperti kebanyakan propinsi, *database* untuk perencanaan dan pemantauan tidak memadai dan BPS juga lemah. Akibatnya, *Bappeda* dan lembaga-lembaga lain menyatakan sangat berminat mendapatkan dukungan dari donor untuk mengembangkan database. Memang data yang berhubungan dengan konflik yang diperbaharui oleh Kesbanglinmas pada tingkat propinsi dan kabupaten sangat sedikit.

Perencanaan dari bawah ke atas dilakukan di Ternate, Halmahera Utara, dan Halmahera Selatan. Perencanaan yang bersifat kemasyarakatan di Halmahera Barat sangat sedikit. Ada beberapa kegiatan pembangunan kapasitas di tingkat desa, namun biasanya ini hanya terjadi apabila ada kompetisi desa. Pada umumnya warga desa kurang memiliki kemampuan untuk menyusun dokumen perencanaan. Di Tobelo, misalnya, camat Tobelo menyediakan format di mana warga dapat menulis 'apa yang mereka inginkan', yang biasanya berada di luar kemampuan pemerintah kabupaten untuk memenuhinya. Walaupun kini proses perencanaan di kabupaten menggunakan istilah-istilah lain untuk langkah-langkah perencanaan, sebenarnya prosesnya tetap sama, di mana keputusan sering dibuat oleh para pemimpin desa sehingga tidak heran bahwa masyarakat merasa kecewa karena tidak pernah mendapat apa yang mereka inginkan. Pada umumnya mereka sama sekali tidak tahu dana apa yang tersedia atau apa prioritas pemerintah atau bagaimana proses menentukan prioritas kebutuhan masyarakat. Keadaan yang tidak transparan seperti ini mudah sekali menimbulkan gosip dan desas-desus.

3.4 Pengelolaan Fiskal dan Keuangan

Menurut pemerintah propinsi, pertumbuhan ekonomi adalah 4,2 persen namun dalam kenyataannya pertumbuhan ekonomi disebabkan oleh ketergantungan yang kuat pada sektor publik. Akibatnya, administrasi publik menjadi sumber yang lebih besar lagi dari sumber daya ekonomi. Ini juga dapat mengakibatkan warga (terutama dari golongan elit) berebut untuk menguasai sumber-sumber daya ini dan mengurangi potensi untuk membina tata pemerintahan yang baik (seperti pengadaan dan rekrutmen yang transparan).

Di Kota Ternate, ada banyak pemuda yang menganggur. Di Jailolo dan Galela, pertumbuhan ekonomi lebih lambat daripada di ibukota. Di Bacan, pertumbuhan ekonomi sudah lebih cepat yang dibuktikan oleh pembangunan prasarana oleh pemerintah lokal. Di Jailolo dan Sidangoli (Halmahera Barat), kegiatan ekonominya lebih sedikit dan tidak ada program khusus untuk pembangunan ekonomi lokal. Di suatu wilayah pascakonflik, perekonomian akan tumbuh dengan sangat lambat.

Sebagian besar anggaran dipergunakan untuk administrasi (gaji dan pengeluaran rutin) dan hanya di Kota Ternate ada (sedikit) alokasi untuk pengukuran tata pemerintahan (mis. dengar pendapat umum). Prioritas dari pemerintah daerah, terutama untuk kabupaten-kabupaten baru (Halmahera Barat¹, Halmahera Utara, dan Halmahera Selatan), adalah untuk melembagakan pemerintahan yang ada tanpa alokasi khusus untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Hanya Pemerintah Kota Ternate dan Halmahera Selatan yang melakukan penyusunan anggaran berbasis kinerja dan Kota Ternate menunjukkan kinerja pelayanan yang paling baik, kemudian Halmahera Selatan dan Halmahera Utara. Pemerintah kabupaten Halmahera Barat ternyata paling kurang efektif dalam melayani penduduk, ini sebagian disebabkan karena lokasinya jauh dari penduduk selain itu staf seniornya tampak sudah sangat puas dengan keadaan mereka. Tidak ada mekanisme di daerah untuk mengajukan keluhan atau pengaduan.

3.5 Masyarakat Madani

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan baik pada tingkat desa maupun kabupaten dilakukan sebagai formalitas, dan

biasanya melibatkan aparat pemerintah desa serta pimpinan warga tanpa partisipasi masyarakat yang lebih luas. Partisipasi yang rendah ini dibarengi dengan mentalitas proyek di antara para anggota masyarakat serta ketergantungan pada dana pemerintah dan kurangnya waktu untuk berpartisipasi karena beban pekerjaan sehari-hari sudah banyak. Kemampuan BPD yang rendah juga membatasi proses-proses pembangunan partisipatif. Pada tingkat kabupaten, prosesnya terbatas pada Bappeda dan dinas teknis dan masyarakat tidak mempunyai suara dalam menentukan prioritas, penganggaran, atau evaluasi program. Kurangnya transparansi dan pertanggungjawaban umum berarti bahwa masyarakat tetap tidak tahu tentang rencana-rencana pemerintah. Sementara itu LSM-LSM tidak mengambil inisiatif untuk mendorong perencanaan partisipatif di tingkat desa dan kabupaten, sedangkan kesadaran masyarakat mengenai apa saja yang menjadi hak mereka perlu ditingkatkan.

Di tingkat komunitas, ada upaya-upaya untuk meningkatkan solidaritas sosial dan menghidupkan kembali kebudayaan lokal yang selama ini ditelantarkan, antara lain kebudayaan *Saruma* (Bacan), *Basudara* (Ternate) dan *Hibualamo* (Tobelo). Nilai-nilai budaya ini dapat menjadi tuntunan untuk membina perdamaian di tingkat lokal bersama dengan forum komunikasi dan konsultasi antar-agama seperti FKKAUB. Juga ada minat yang kuat dari komunitas-komunitas untuk memperkuat lembaga-lembaga tradisional agar berfungsi sebagai mekanisme komunikasi. Tetapi, masih saja belum ada upaya sistematis untuk mencoba mengidentifikasi berbagai potensi konflik dan membuat peta dari masalah-masalah yang muncul di dalam masyarakat.

LSM-LSM secara aktif menyediakan jasa pelayanan untuk masyarakat, seperti bantuan prasarana untuk perumahan, pendidikan, kesehatan, membagikan paket bantuan untuk pengungsi, advokasi mengenai masalah-masalah lingkungan hidup dan memberi modal untuk kegiatan produktif. Mereka juga bekerja untuk masalah kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak-hak manusia. Kegiatan-kegiatan mereka dilakukan secara terpadu dengan program-program pemberdayaan masyarakat yang berhubungan dengan

perdamaian, seperti pelatihan penyelesaian konflik, pendidikan tentang perdamaian, pendidikan non-kekerasan, dialog tentang pluralisme dan penguatan forum-forum sub-desa. LSM-LSM juga telah mengembangkan evaluasi partisipatif terhadap program-program mereka. Beberapa kelompok telah membentuk suatu aliansi LSM dan dalam beberapa kasus membentuk kemitraan dengan pemerintah namun ini biasanya terbatas pada pelaksanaan program.²² Karena tidak ada koordinasi yang semestinya antara LSM-LSM dengan pemerintah, maka timbul perasaan saling mencurigai. Khususnya, LSM-LSM melihat cara pendekatan yang biasa digunakan oleh pemerintah justru merusak upaya mereka untuk melibatkan masyarakat luas. LSM-LSM advokasi biasanya menjaga jarak dengan pemerintah karena menganggap pemerintah melanggar hak-hak masyarakat, sebaliknya pemerintah mengkritik LSM-LSM karena selalu cepat 'mencari-cari masalah' tanpa menawarkan solusi. Hubungan antara LSM-LSM dan masyarakat biasanya terbatas pada masalah pelaksanaan program.

Para LSM, ormas dan mahasiswa dapat menjadi agen perubahan pada tingkat lokal. Namun demikian, semuanya menyadari keterbatasan kapasitas masing-masing dalam melakukan advokasi, komitmen mereka yang rendah dalam mengembangkan kelompok-kelompok komunitas, minimnya partisipasi dari masyarakat madani serta kelemahan mereka dalam menggalang dana. Para pemimpin ormas khususnya, merasa bahwa pemerintah mengandalkan mereka pada waktu terjadi konflik, tetapi begitu keadaan aman kembali maka peran mereka tidak diakui. Selama ini belum ada upaya mengembangkan kapasitas ormas untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan ormas-ormas itu sendiri tidak terlibat dalam proses perencanaan pembangunan.

LSM-LSM internasional juga bekerjasama dengan pemimpin-pemimpin LSM daerah namun biasanya terbatas pada pengalihan pengetahuan dalam hal pembangunan

²² Tujuan aliansi adalah 1) meningkatkan kekuatan menawar (*bargaining power*) dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat di hadapan pemerintah daerah, misalnya aliansi LSM untuk memberantas korupsi, 2) koordinasi antara mereka sendiri agar program-program dapat dilaksanakan secara terpadu.

perdamaian guna mendukung kegiatan LSM internasional di lapangan. Tidak adanya koordinasi yang kuat antara LSM-LSM internasional dengan LSM-LSM daerah menimbulkan kecurigaan bahwa LSM-LSM internasional tidak mempunyai komitmen untuk membangun kapasitas LSM lokal dan bahwa mereka tidak bersedia mendorong terciptanya transparansi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Namun, beberapa komunitas merasa bahwa LSM-LSM internasional banyak menyumbang kepada pemberdayaan masyarakat, sementara yang lain melihat LSM-LSM internasional sebagai tidak adil karena menyalurkan bantuan kepada kelompok-kelompok tertentu saja. Sebaliknya, LSM-LSM internasional tersebut berargumentasi bahwa pemberian bantuan mereka selalu dikoordinasikan dengan pemerintah, termasuk penetapan daerah sasaran dan kelompok-kelompok sasaran.

3.6 DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)

DPRD Halmahera Barat yang terdahulu dianggap oleh para pemilih maupun anggota-anggotanya yang baru terpilih, sebagai tidak memiliki praktek tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya Kota Ternate telah dibantu oleh beberapa program donor dan mencapai hasil yang menggembirakan dalam masa jabatan terakhir, antara lain telah menghasilkan dua peraturan daerah inisiatif. Kota Ternate juga menunjukkan tingkat transparansi yang cukup baik.

Sementara Partai Golkar mendominasi percaturan politik di Indonesia bagian timur setelah Pemilu yang terakhir, telah terjadi pergeseran kekuatan di mana sekitar 10 partai mempunyai wakil-wakilnya di dalam DPRD yang beranggotakan 20 sampai 25 orang, sehingga susunan DPRD terbagi-bagi menjadi beberapa fraksi. Karena anggota DPRD tersebut merupakan satu-satunya atau setidaknya salah satu dari beberapa wakil partainya, ia semakin jelas terlihat oleh masyarakat. Lebih banyak laki-laki yang terpilih karena mereka lebih sering berada pada urutan teratas dalam daftar, akibatnya hanya sedikit perempuan yang terpilih untuk menjadi anggota badan pembuat kebijakan ini.

Setelah dibentuk propinsi Maluku Utara, empat kabupaten baru - Halmahera Utara, Halmahera Selatan, Halmahera Timur dan Kepulauan Sula - akan memiliki DPRD mereka yang pertama setelah pelantikan anggota-anggota yang baru. Ini berarti mereka tidak mewarisi suatu struktur, baik dalam bentuk aturan-aturan atau staf yang berpengalaman, pada waktu mereka datang ke kantor. Kebanyakan anggota yang baru terpilih belum mempunyai cukup pengetahuan tentang fungsi perwakilan. Beberapa ide untuk kegiatan di bidang perwakilan telah diusulkan kepada tim. Seorang anggota legislatif merencanakan untuk memakai prasarana partainya di tingkat desa untuk mempertahankan hubungan dengan

Anggota Legislatif dan Konstituen

PPDK telah mendirikan kepengurusan partai tingkat desa yang dikukuhkan dengan Surat Keputusan partai untuk seluruh masa jabatan DPRD. Dewan partai ini akan membantu para anggota menjembatani aspirasi-aspirasi rakyat di desa dan memantau perkembangannya. Direncanakan untuk membuat daftar tentang hal-hal yang menurut penduduk desa dibutuhkan oleh masyarakat, dan kemudian memverifikasinya. Saya telah belajar dari preseden buruk di kabupaten Maluku Utara dimana para anggota DPRD, setelah terpilih, memutuskan hubungan dengan para pemilih (elektorat) mereka.

Pak Abdul Kahfi Iskandar Alam, anggota DPRD

konstituennya. (lihat Boks – Anggota Legislatif dan Konstituennya).

Namun demikian, pendekatan ini tidak dimiliki oleh partai-partai yang lebih besar. Kebanyakan anggota tidak tahu sama sekali bagaimana menggalang dukungan, baik dari partai mereka sendiri atau dari sekretariat untuk kegiatan hubungan konstituen. Ketidaktahuan ini menunjukkan kurangnya pemahaman bahwa fungsi perwakilan mereka akan tetap berlanjut dan bahkan berkembang setelah mereka terpilih.

Meskipun semua anggota prihatin akan kemungkinan timbulnya kekerasan karena konflik di masa depan, kurangnya kesadaran mereka tentang fungsi sebagai wakil rakyat dapat berdampak dalam keadaan pascakonflik di mana berbagai kelompok yang berbeda-beda ingin merasa diperhatikan dan didengar. Untuk itu, penguatan DPRD di Maluku Utara perlu menekankan pembangunan kapasitas untuk melatih fungsi perwakilan, baik di antara para

anggota maupun di dalam sekretariat dengan memperhitungkan keragaman budaya pada waktu merencanakan pembangunan.

3.7 BADAN PERWAKILAN DESA (BPD)

Sementara tata pemerintahan di desa-desa menjadi lemah setelah konflik di Sulawesi Tengah, situasinya menjadi lebih buruk di Maluku Utara karena akses yang buruk di daerah di mana banyak desa hanya dapat dijangkau dengan transportasi air yang cukup mahal. Ini sangat mempengaruhi hubungan antara desa dengan pemerintah kabupaten, terutama desa-desa yang letaknya jauh dari Temate. Yang lebih memperparah keadaan, kebanyakan aparat desa tidak mampu beroperasi secara memadai, termasuk menyediakan prasarana dasar untuk sebuah kantor desa, dan tidak ada bimbingan mengenai peran-peran dan fungsi-fungsi ataupun penghargaan untuk staf atas masa bakti mereka kepada masyarakat.

Kabupaten-kabupaten yang dikunjungi oleh tim di Maluku Utara mulai meminta desa-desa mendirikan BPD dalam paruh kedua tahun 2003, dan hanya sedikit yang tidak dapat melakukannya (yaitu sekitar 10 desa di Halmahera Selatan) karena beberapa alasan. Tetapi, cara kabupaten meminta desa-desa mendirikan BPD, tidak disertai dengan

referensi tertulis. Kepala desa hanya diundang ke kantor kecamatan, dijelaskan prosedurnya, dan kemudian diminta melaporkan hasilnya.

Hasilnya adalah kapasitas yang rendah dan tindakan yang sedikit. Namun, ada beberapa contoh di mana BPD sudah mengusulkan diberhentikannya kepala-kepala desa yang korup, dan bahkan satu orang sudah diberhentikan di Halmahera Selatan.

Pemerintah propinsi tampaknya memainkan peran dalam memberi bimbingan kepada BPD-BPD yang baru. Semua pemerintah kabupaten melaporkan bahwa mereka telah menyusun rencana program orientasi bagi BPD dan para kepala desa untuk tahun anggaran berikutnya, sementara kabupaten Halmahera Selatan sudah melaksanakan program tersebut tahun ini. Mereka mengatakan bahwa kurangnya dana membatasi jumlah buku pedoman yang dapat diproduksi untuk para anggota BPD dan kepala desa.

4. Masalah Tata Pemerintahan di Daerah-Daerah Pascakonflik di Indonesia

4.1 Tingkat Nasional

Retorika reformasi belum mewujudkan perubahan-perubahan yang berarti di dalam pemerintah pusat untuk melengkapi desentralisasi kekuasaan ke daerah-daerah. Semua pemerintah daerah mengatakan bahwa bimbingan dari pemerintah pusat sehubungan dengan pengaturan pembagian kekuasaan masih kurang²³ sementara UU No. 22 tahun 1999 hanya memberi sedikit penjelasan dan tidak banyak mendorong pengarusutamaan tata pemerintahan di dalam pemerintah. Koordinasi antara kabupaten dan propinsi untuk pemakaian dana dekonsentrasi untuk pembangunan ekonomi/pengentasan kemiskinan belum efektif sehingga masyarakat masih mengalami program pembangunan yang sarannya kurang tepat sehingga tidak ada dampak jelas. Sehingga secara umum terjadi jurang yang semakin membesar di antara harapan publik dan hasil desentralisasi dan otonomi daerah. Beberapa masalah yang mempengaruhi laju perubahan:

- Perbedaan yang signifikan antara lembaga-lembaga di tingkat pusat mengenai pengembangan kebijakan yang berhubungan dengan desentralisasi;
- Konflik kepentingan antara Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan tentang masalah pengelolaan keuangan;
- Konflik antara Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara (MenPAN) mengenai pembaruan sistem kepegawaian negeri (PNS);
- Belum ada perhatian yang sungguh-sungguh dari DPR terhadap pembaruan sistem PNS;
- Beberapa departemen dan faksi-faksi di dalam departemen, tampaknya menentang perubahan dan perencanaan dari atas ke bawah masih merupakan kebiasaan yang mengakar dalam organisasi.

²³ Sebagai contoh, aturan-aturan sektoral baru per sektor, seperti **Kepmendagri No. 29/2003 tentang Penganggaran Berdasarkan Kinerja oleh Departemen Dalam Negeri** menciptakan masalah baru bagi desentralisasi.

- Hanya lapisan atas birokrasi yang diganti dan kebanyakan pejabat belum sepenuhnya memahami prosedur-prosedur dan standar-standar yang baru maupun reformasi demokratis sehingga pola kerja dan sikap-sikap yang lama masih ada; dan
- Partai-partai politik tetap tidak mempunyai basis yang berarti di tingkat akar rumput.

4.2 Pemerintah Daerah

Keadaan tata pemerintahan di kedua propinsi ini mirip dengan wilayah-wilayah lain di Indonesia. Pemerintah-pemerintah daerah harus menghadapi tantangan merasionalisasi pendanaan dan menetapkan harga untuk jenis-jenis pelayanan publik agar dapat menggunakan sumber-sumber daya secara lebih efisien, namun belum memiliki wewenang penuh maupun dana atau kapasitas untuk mengelola pengadaan jasa pelayanan. Sebagai contoh, pada tingkat nasional masih diperdebatkan apakah pemerintah-pemerintah daerah harus mentaati standar nasional atau perlu diberi kelonggaran untuk bereksperimen dengan cara-cara inovatif. SK No. 105/2000 dan Kepmendagri 29/2003 untuk penyusunan anggaran berbasis kinerja mencerminkan keinginan agar pemerintah-pemerintah daerah mengikuti standar nasional pembuatan anggaran dan syarat-syarat pelaporan keuangan (walau untuk kantor departemen di daerah agak membingungkan dan sulit diterapkan)²⁴. Meskipun demikian, pihak otoritas di kabupaten-kabupaten yang dikunjungi tampaknya lebih suka mengikuti pedoman dari pemerintah pusat daripada menciptakan cara mereka sendiri.

Walaupun pemerintah-pemerintah daerah sekarang menerima jauh lebih banyak pendapatan, yang hampir seluruhnya berasal dari transfer fiskal pemerintah pusat, mereka tidak dapat berbuat banyak karena sebagian

²⁴ Pengalaman dari BIGG (USAID) di wilayah lain Indonesia menunjukkan bahwa penganggaran berdasarkan kinerja dapat dilakukan tapi membutuhkan cukup banyak waktu dan tenaga. Disarankan untuk memulai dengan skala kecil pada departemen-departemen berorientasi pelayanan dimana hasil dan akibat lebih mudah diidentifikasi dan diukur.

besar dana tersebut digunakan untuk membayar gaji dan biaya operasional dasar. Dalam setiap departemen, alokasi tahunan cenderung selalu sama kecuali ada prioritas baru yang diusulkan oleh Bupati (atau oleh DPRD namun ini jarang terjadi). Sekalipun demikian, pengalaman dari propinsi-propinsi lain mengesankan bahwa masalah utama dari pemerintah-pemerintah daerah bukan masalah kurangnya sumber daya melainkan lebih merupakan persoalan bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada (dan sumber daya lain yang belum digali) secara efektif.²⁵ Sebagai contoh, kabupaten-kabupaten baru mengalokasikan sejumlah besar dana untuk membangun prasarana pemerintah dengan terpaksa 'mengabaikan' pelayanan publik.

Dokumen-dokumen anggaran kurang berguna untuk perencanaan karena berisi banyak angka namun hanya sedikit informasi yang dapat menjelaskan bagaimana anggaran berkaitan dengan tujuan pembangunan atau tujuan pelayanan publik. Misalnya, meskipun beberapa pemerintah daerah mengalokasikan sebagian anggaran mereka untuk keadaan darurat sesuai dengan garis pedoman nasional, hanya sedikit bukti bahwa pihak otoritas memahami perlu adanya program atau kebijakan yang peka konflik. DPRD akan mengalami kesulitan dalam mengkaji rencana anggaran yang kini lebih menantang karena tidak lagi disusun berdasarkan pengeluaran rutin dan pengeluaran untuk pembangunan melainkan sesuai dengan fungsi-fungsi administrasi utama dan kegiatan-kegiatan pelayanan publik. Sekarang lebih sulit melihat seberapa banyak dana anggaran dialokasikan untuk pembangunan dan anggaran masih tetap digunakan lebih sebagai cara mengalokasikan dan mengendalikan pengeluaran, daripada sebagai alat untuk mengelola pembangunan. Seluruh proses penganggaran harus lebih transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga para anggota DPRD, kelompok-kelompok masyarakat madani yang berminat, dan staf pemerintah dapat memberikan lebih banyak sumbangan secara lebih efektif.

Tata pemerintahan diperlemah oleh kekurangan-kekurangan struktural dan sistematis dalam administrasi publik termasuk

proses-proses dan prosedur yang lemah untuk perencanaan, partisipasi, penganggaran, pengelolaan keuangan, pengelolaan sumber daya manusia, dan koordinasi. Selain itu, kesetaraan jender tidak diutamakan di dalam sektor publik pada tingkat manapun, pelayanan publik belum bersifat '*gender-inclusive*', perempuan tetap kurang terwakili dalam posisi-posisi senior, sedangkan kantor-kantor yang bertanggung jawab atas pemberdayaan perempuan (yang ada) mempunyai status dan otoritas yang rendah sekali. Ada himbauan dari beberapa pihak agar transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah ditingkatkan pada semua tingkatan. Orang menginginkan praktek rekrutmen yang lebih terbuka²⁶, informasi yang lebih jelas tentang program-program pemerintah, akses yang lebih baik terhadap pelayanan dasar, dan agar masyarakat lebih mempunyai 'suara' dalam pembangunan daerah. Hingga sekarang belum ada mekanisme untuk warga yang ingin melaporkan kecurigaan tentang perilaku yang meyimang atau melanggar kecuali melalui DPRD yang ternyata kurang dihormati oleh masyarakat. Demikian pula, meskipun *Bawasda* memantau kinerja pemerintah, ini lebih merupakan latihan mengaudit daripada menilai tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah dan sangat diragukan apakah semua departemen dapat diaudit dengan seksama.

Mungkin tidak salah bila dikatakan bahwa kebanyakan pemerintah daerah belum merupakan badan tata pemerintahan walaupun setiap kabupaten mempunyai aktor-aktor yang bisa diandalkan. Konsep *tata pemerintahan* sendiri belum dipahami dengan baik dan ada risiko bahwa konsep ini akan dianggap sebagai ide dari donor yang menuntut kewajiban-kewajiban tertentu dari sektor publik tanpa ada manfaat yang jelas. Pemerintah-pemerintah mungkin juga akan merasa terancam dengan kewajiban adanya partisipasi masyarakat madani dan transparansi yang lebih tinggi sehingga praktek-praktek mencari tambahan penghasilan akan berkurang. Membangun 'struktur-struktur keterlibatan' penting sekali untuk memantau kinerja pemerintah dan sebaiknya mencakup dukungan kepada jaringan lembaga-lembaga tradisional dan

²⁵ Contoh, lihat *Local Solutions for Local Development – Issues Paper*, Area Focus Approach Scoping Mission Document, Juni 2004, Canberra

²⁶ Ada demonstrasi menentang pemerintah di Tidore pada tahun 2003 karena masyarakat merasa tidak ada transparansi dalam rekrutmen pegawai.

mekanisme-mekanisme baru seperti *forum warga*. Ini dapat didukung melalui peraturan-peraturan daerah mengenai transparansi dan partisipasi dan dengan memperkuat BPD serta kelompok-kelompok yang ada.

4.3 DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)

DPRD selalu merupakan pencerminan dari pembuatan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional. Sebelum reformasi, DPRD hanya merupakan badan stempel untuk keputusan-keputusan yang diambil untuk pemerintah daerah, tetapi sekarang UU mengenai Tata Pemerintahan memberi wewenang kepada DPRD untuk benar-benar bertindak sebagai badan legislatif yang mewakili rakyat. Ini berarti, misalnya, bahwa DPRD dapat mengeluarkan suara tidak percaya terhadap kepala daerah dan memberhentikannya dari jabatan tersebut. Dalam konteks ini, DPRD sudah diberi mandat untuk semua fungsi yang diperlukan untuk tata pemerintahan dan untuk menciptakan sistem *check-and-balance* antara kedua cabang pemerintah daerah: fungsi perancangan untuk membuat peraturan daerah, fungsi pengawasan untuk memantau pelaksanaan peraturan, dan fungsi penyusunan anggaran untuk memastikan bahwa pemerintah tidak mempunyai kewenangan tanpa batasan-batasan dalam membuat anggaran.

Pemilu 2004 telah memunculkan politisi-politisi baru yang masih segar dengan semangat besar untuk memperbaiki situasi. Ini dapat dilihat sebagai kesempatan yang ideal untuk mendukung mereka dalam membangun pertanggungjawaban pemerintah daerah dengan memperkenalkan praktek-praktek baru. Ini akan menghasilkan politik yang lebih sehat seiring dengan semakin independennya kedua cabang pemerintah tersebut setelah diberlakukan undang-undang yang menetapkan pemilihan kepala daerah secara langsung pada penghujung tahun ini atau pada awal tahun 2005.

Sekretariat DPRD pada umumnya lemah dan dalam bidang pembuatan peraturan DPRD perlu meningkatkan kapasitas dari staf komisi-komisinya. Melatih komisi dan staf penelitian bisa menjadi satu pilihan apabila anggaran memungkinkan rekrutmen staf yang permanen. Jika tidak ada dana maka pilihan lain adalah

untuk membangun *database* tenaga ahli yang dapat diakses oleh DPRD atau menciptakan perpustakaan peraturan perundang-undangan propinsi. Peran sekretariat mungkin adalah titik yang paling mudah untuk melakukan intervensi karena secara politis paling sedikit mengandung kontroversi., terutama dalam DPRD baru. Menunjukkan kelebihan dan keuntungan dari suatu sekretariat yang lebih kuat adalah salah satu cara untuk mendorong para anggota DPRD agar mempertimbangkan untuk mengalokasikan lebih banyak dana untuk fungsi ini. Paket bantuan dapat terdiri dari proses menciptakan sistem pencatatan/pembukuan yang lebih baik sehingga akan meningkatkan transparansi; menetapkan standar prosedur administrasi termasuk menyusun buku pedoman prosedur-prosedur administrasi; dan meningkatkan fasilitas-fasilitas fisik dan peralatan.

Namun demikian, harus ada *itikad politik* sebelum melakukan kegiatan-kegiatan pembangunan kapasitas. Jika program intervensi tidak dimulai pada awal masa bakti DPRD, maka *tata tertib* sudah telanjur diberlakukan dan beberapa praktek akan sudah menjadi kebiasaan. Komitmen perlu dikembangkan dengan memperkenalkan praktek-praktek yang sukses di daerah lain kepada para pelaku utama di DPRD, misalnya melalui *study tour* atau lokakarya gabungan. Menciptakan permintaan dari konstituen juga merupakan cara untuk menimbulkan itikad politik yang lebih besar dengan mendorong dibentuknya forum-forum di mana masyarakat mengungkapkan kepentingannya, melatih organisasi-organisasi masyarakat madani mengenai advokasi dan mempersiapkan mereka untuk memberi kesaksian dalam dengar pendapat, dan melatih wartawan tentang bagaimana menghadapi masalah-masalah legislatif. Jika komitmen jelas ada, maka para anggota akan senang menerima bantuan dalam menyelenggarakan dengar pendapat umum maupun dalam program media dan program konstituen.

4.4 Badan Perwakilan Desa

Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2001 tentang Garis Pedoman Pengaturan Administrasi Desa menetapkan adanya dewan desa yang disebut *Badan Perwakilan Desa* (BPD). Badan ini bertanggung jawab untuk membuat peraturan-peraturan desa, mengawasi

pemakaian anggaran dan pertanggungjawaban kepala desa, dan mempertahankan adat setempat. BPD yang efektif, misalnya, adalah BPD yang berfungsi sebagai badan perwakilan kelompok-kelompok yang berbeda di desa,²⁷ namun pemerintah daerah belum mempunyai *perda* mengenai administrasi tingkat desa sebagaimana disyaratkan oleh Peraturan Pemerintah. Namun demikian, ada beberapa model yang memberi contoh yang baik. Bahayanya adalah bahwa desa mungkin akan mendirikan BPD dengan perwakilan yang kurang tepat (misalnya, didominasi kaum elit),²⁸ tanpa landasan hukum dan kurang partisipasi publik.

BPD memerlukan program orientasi dasar dan pembangunan kapasitas, maupun referensi dasar mengenai kerangka hukum.²⁹ Suatu program tata pemerintahan di tingkat desa mungkin akan lebih efektif jika dijalin ke dalam program tingkat kabupaten untuk penguatan tata pemerintahan. Dengan mendukung kedua pihak diharapkan dapat meningkatkan kemampuan BPD untuk memainkan perannya secara lebih efektif dan menghasilkan praktek-praktek baik yang dapat disebarluaskan oleh pemerintah dan diulangi di daerah lain, terutama di daerah di mana ada kegiatan pembangunan perdamaian. Salah satu pendekatan adalah untuk memperkuat tata pemerintahan (melalui pembangunan kapasitas BPD dan program-program kepemimpinan) di beberapa desa tertentu (mencakup agama atau suku yang berbeda-beda) dalam kerjasama dengan pemerintah kabupaten agar melembagakan pendekatan ini di dalam administrasi publik. Ini dapat dilakukan dengan memberi bantuan teknis kepada BPM atau Pemda misalnya, untuk melatih dan menjadi

mentor untuk staf departemen dan penyedia jasa lainnya (jika dikerjakan oleh pihak lain). Namun, karena tanggung jawab untuk mendukung BPD mungkin berada pada Bagian Tata Pemerintahan Umum dan Pedesaan di bawah kantor Sekretaris Daerah tingkat kabupaten, PMD kabupaten atau PMD propinsi, maka lembaga-lembaga ini perlu berkoordinasi secara lebih efektif dan bekerja bersama.

4.5 Masyarakat Madani

Penduduk kini menghadapi kesulitan-kesulitan ekonomi yang lebih besar karena kehilangan mata pencaharian dan ditariknya dana investasi dari daerah ini karena ditimpa krisis ekonomi, kemudian konflik-konflik. Ketergantungan kepada pemerintah menjadi semakin tinggi dan swadaya masyarakat menjadi sangat rendah. Bertahun-tahun melakukan perencanaan dari bawah ke atas ternyata tidak menghasilkan kesejahteraan bagi komunitas maupun kelompok-kelompok khusus. Koordinasi yang buruk antara pemerintah kabupaten dan pemerintah propinsi menghasilkan duplikasi program pembangunan di desa-desa yang kadang tidak sesuai dengan kebutuhan desa tersebut. Status perempuan belum meningkat³⁰, kaum muda yang berpendidikan sulit mencari pekerjaan dan adanya pengungsi-pengungsi masih merupakan tantangan terhadap kohesi sosial dan pembangunan manusia (terutama di bidang kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi). Kurangnya koordinasi antara pemerintah tingkat desa, kecamatan dan propinsi berarti bahwa persoalan-persoalan yang muncul di tingkat desa jarang sekali sampai ke tingkat kabupaten apalagi ke tingkat propinsi dan sebaliknya, kebijakan-kebijakan tingkat propinsi dan kabupaten hampir tidak pernah sampai ke masyarakat di desa (terutama perempuan dan kaum miskin).

Ada sedikit organisasi masyarakat madani (OMM) atau media yang mengupayakan lebih

²⁷ Desa Tambarana Trans memiliki BPD dengan 6 orang anggota dimana tiga komunitas agama diwakili secara proporsional: 3 wakil Hindu mewakili 250 KK, 2 orang Muslim mewakili 110 KK Islam dan 1 orang Kristen mewakili sisa 400HH masyarakat desa yang beragama Kristen. Sistem perwakilan ini menghasilkan hanya 1 perempuan terpilih yang beragama Kristen.

²⁸ Peraturan Pemerintah hanya mensyaratkan bahwa BPD mempunyai paling sedikit 5 anggota yang dipilih dari penduduk desa sesuai dengan Peraturan Daerah (Peraturan Pemerintah nomor 76/2001, pasal 31).

²⁹ BPD juga perlu memahami peraturan-peraturan pajak di daerah yang bersangkutan, karena desa tidak dapat membebaskan pajak atas barang yang sama dengan pemerintah kabupaten. Untuk itu perlu ringkasan dari semua kerangka hukum yang berkaitan untuk membantu BPD mendorong pembangunan desa tanpa melanggar peraturan kabupaten.

³⁰ Khususnya kekerasan dalam rumahtangga terhadap perempuan dan anak-anak diidentifikasi dalam kedua propinsi sebagai masalah yang menuntut perhatian dan penanganan segera. *Pedoman Teknis Pelaksanaan dan Pengelolaan Program untuk Kemajuan Perempuan di Tingkat Sub-Nasional (Instruksi No. 17/1996)* bertujuan meningkatkan koordinasi program-program pembangunan perempuan di tingkat sub-nasional, yang dijalankan oleh gubernur.

banyak transparansi dan sikap anti-korupsi. Upaya memperkuat jaringan OMM untuk berbagi informasi, mempromosikan pendidikan kewarganegaraan, dan memastikan agar informasi yang disampaikan kepada masyarakat tidak berat sebelah memang perlu dilakukan, namun pertama-tama OMM perlu kesempatan untuk merenungkan peran apa yang dapat mereka mainkan dalam mendorong terciptanya tata pemerintahan yang demokratis. Belum ada suatu Kode Etik untuk LSM-LSM maupun OMM-OMM di kedua propinsi. Juga ada banyak ruang untuk pemerintah daerah dan LSM-LSM untuk bekerja bersama dalam membina tata pemerintahan dan perdamaian melalui kegiatan-kegiatan yang mendukung pemberdayaan masyarakat dan ekonomi. LSM-LSM mungkin perlu ditugaskan di lokasi yang lebih tepat agar dapat bekerja secara intensif dengan kelompok-kelompok dalam jumlah yang lebih sedikit agar dana dapat disebar untuk jangkauan yang lebih luas. (misalnya, alokasi pekerja padat karya) walaupun perlu ada pembangunan kapasitas secara besar-besaran bila ingin efektif. Ada beberapa LSM yang tampaknya mempunyai kemampuan baik untuk menjangkau dan mengelola masyarakat yang lebih luas, dan ini perlu dikembangkan lebih lanjut.

4.6 Risiko-risiko Di Masa Depan

Seperti di tempat-tempat lain di Indonesia, upaya pembangunan sosial dan ekonomi di propinsi-propinsi ini dilakukan di lingkungan di mana aturan-aturan dan lembaga-lembaga dipersepsikan mempunyai sikap berat sebelah terhadap kelompok tertentu dan lokasi geografis tertentu. Komunitas-komunitas di kedua propinsi menghadapi ketidakpastian dalam hal mengakses keadilan dan kesempatan bekerja, tersedianya pelayanan dasar, dan komitmen pemerintah untuk memberantas korupsi. Banyak persoalan yang dialami oleh para pengungsi dan/atau mereka yang menderita trauma karena konflik masih belum diselesaikan hingga kini. Adanya persepsi ketidakadilan, ketersisihan, dan nepotisme terus memupuk rasa dendam dan frustrasi dan mengakibatkan penduduk sangat kurang percaya kepada pemerintah daerah dan kohesi sosial pun buruk.

Kajian tematis UNDP tentang Kohesi Sosial (untuk Sulawesi Tengah dan Maluku) berisi analisa terperinci mengenai dinamika

konflik di Maluku Utara dan Sulawesi Tengah. Dari sudut pandang tata pemerintahan, risiko-risiko ini dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Masalah kritis adalah bahwa kelompok-kelompok tertentu masih tetap merasa resah karena diperlakukan sebagai 'warga kelas dua' dan melihat kurangnya kepedulian pemerintah terhadap masalah sosial dan kesejahteraan mereka. Pencarian pekerjaan di sektor publik masih menjadi masalah yang sangat kontroversial karena merupakan salah satu dari tiga sumber utama pendapatan penduduk (selain pertanian dan perdagangan). Persaingan yang ketat membuat orang sangat waspada terhadap kemungkinan adanya nepotisme dan diskriminasi berdasarkan agama atau suku dalam promosi dan rekrutmen pegawai, dan kemungkinan bahwa orang bisa 'membeli' jabatan (Ini ditunjukkan dalam sentimen anti-Makian di Maluku Utara dan kekhawatiran bahwa seorang Bupati Kristen akan dipilih di wilayah Poso yang sebagian besar penduduknya beragama Islam.)
2. Kelompok masalah kritis kedua berkisar tentang persepsi adanya kurang rasa hormat dari pemerintah dan pihak-pihak lain terhadap identitas dan warisan budaya penduduk lokal, sehingga terjadi perebutan dan perjuangan untuk mempertahankan sumber-sumber daya seperti tanah dan hutan yang dianggap sebagai milik masyarakat adat setempat. Ini tampak jelas sekali dalam perdebatan dengan masyarakat Kao mengenai tapal batas wilayah Malifut yang baru di Maluku Utara dan akses memperoleh keuntungan dari tambang-tambang yang ada disana.³¹ Juga ada keresahan pada komunitas-komunitas yang merasa terancam dengan kurang transparannya pemerintah daerah dalam mengalokasi hak pertambangan dan hak pengusahaan hutan yang dapat mempengaruhi kehidupan dan sumber mata pencaharian mereka.

³¹ Camat Kao misalnya, mengatakan bahwa komunitas-komunitas Kao di Malifut tertarik untuk membentuk kecamatan baru, yaitu Kao Selatan (lihat Cutura, J dan Watanabe, M (2004), *Decentralisation and Violent Conflicts: The Case of North Maluku, Indonesia*, Bank Dunia, Jakarta).

3. Persepsi adanya korupsi dalam menggunakan dana publik, praktek kolusi dalam pembuatan kontrak dan pengadaan barang publik, serta mekanisme pertanggungjawaban yang buruk dari pemerintah dan DPRD menciptakan kelompok risiko ketiga, yaitu yang timbul karena kurang transparansi dan pembuatan keputusan yang kurang partisipatif dalam memberi pelayanan publik, pengawasan dan pemeriksaan terhadap program-program pemerintah. Ditemukan tiga jenis penyalahgunaan dana selama misi: (i) uang dialokasi kembali ke program lain tanpa konsultasi, (ii) nilai kontrak untuk proyek prasarana dilambungkan sehingga memberi keuntungan bagi pihak yang memberikan kontrak, (iii) dana diambil untuk keperluan pribadi.
4. Potensi munculnya rasa saling tidak percaya di antara masyarakat merupakan risiko lebih lanjut bila desa-desa dan daerah-daerah menjadi semakin homogen dalam suku dan/atau agama dengan hanya ada sedikit saluran komunikasi di antara kelompok-kelompok yang berbeda itu. Pemekaran kabupaten sebagai cara untuk mengatasi masalah pembagian kekuasaan dan alokasi sumber daya. meningkatkan risiko, karena garis perbedaan agama dan kesukuan semakin jelas.
5. Tidak adanya tindakan dari pemerintah (termasuk DPR) terhadap sejumlah masalah kualitas hidup yang sangat mempengaruhi mata pencaharian dan kesejahteraan penduduk sudah menimbulkan keresahan di dalam masyarakat yang dapat saja menjadi lebih parah. Termasuk di sini semakin banyaknya pengangguran pemuda, masalah pengungsi yang tidak terselesaikan, kurangnya dukungan bagi mereka yang menderita trauma, dan kurangnya tindakan dari pemerintah untuk meminimalkan kerusakan lingkungan karena penebangan liar dan pertambangan liar.
6. Jika pemerintah tidak menangani ketegangan-ketegangan dan pemicu-pemicu ini secara efektif, maka selalu ada kemungkinan bahwa kaum elit akan terlibat perebutan kekuasaan dan memanfaatkan rasa dendam dan

ketidakpuasan di antara warga untuk memberi momentum kepada munculnya kerusuhan sosial dan kekerasan.

4.7 Peluang bagi Penyediaan Dukungan

Tidak ada informasi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menghadapi masalah-masalah ini. Bahkan, baik pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten di kedua propinsi ingin menganggap konflik sebagai masalah yang pada dasarnya 'sudah selesai.' Pejabat-pejabat senior pada umumnya menegaskan bahwa apabila terjadi konflik di masa depan maka kemungkinan besar merupakan ulah dari provokator-provokator dan harus ditangani sebagai tindakan kriminal dan diproses melalui kepolisian dan pengadilan. Ada pengakuan di antara para pejabat bahwa transparansi dan partisipasi penting untuk mencegah konflik, namun pada saat yang sama tampaknya hampir tidak ada kritik mengenai sejauh mana hal-hali ini ada di dalam kabupaten atau bagaimana dapat ditingkatkan.

Akibatnya, masyarakat harus mencari sendiri strategi-strategi untuk membangun perdamaian, sedangkan pemerintah-pemerintah daerah cenderung mengandalkan prosedur operasi standar yang telah ditetapkan oleh Pusat untuk menangani konflik-konflik yang tidak peka konteks dan tidak berfokus pada kajian atas risiko atau tindakan pencegahan. Perencana-perencana senior (seperti *Bappeda* dan *Pemda*), ketua lembaga, dan *Bawasda* jelas membutuhkan peningkatan kesadaran masyarakat dan dukungan untuk dapat melihat pentingnya analisa konflik ketika melakukan perencanaan dan mengalokasi sumber daya di antara pihak-pihak yang bersaing dan memantau pemakaian sumber daya ini.

Sekalipun banyak halangan dan tantangan, tim telah mengidentifikasi beberapa pijakan untuk mulai membangun di kedua propinsi, termasuk:

- Setiap propinsi mempunyai administrasi/pemerintah kabupaten yang baru yang membutuhkan bantuan dari luar untuk dapat memberikan pelayanan publik.
- Ada contoh-contoh dari kepemimpinan pemerintah dan komitmen berkaitan

dengan tata pemerintahan serta komunikasi yang lebih baik dengan masyarakat.³²

- Garis pedoman dan kebijakan nasional untuk desentralisasi dapat dipakai sebagai titik awal untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah, termasuk garis pedoman untuk penganggaran berbasis kinerja dan pengembangan standar minimum pelayanan publik.
- Ada minat dari pihak-pihak pemerintah yang berkepentingan untuk meningkatkan perencanaan yang partisipatif.
- Ada kemajuan yang tetap pada pembangunan prasarana-prasarana di semua lokasi.
- Para manajer senior mempunyai perhatian besar terhadap profesionalisme di sektor publik.
- Ada beberapa contoh dari masyarakat madani yang menjadi lebih pro-aktif dalam hal-hal kebijakan publik.
- Ada jaringan-jaringan dan kelompok-kelompok pembina perdamaian yang aktif di dalam masyarakat.
- Ada komitmen yang sangat tinggi di antara anggota-anggota DPRD yang baru pertama kali menjabat, untuk melayani konstituen mereka.
- Ada peluang-peluang baru untuk memperbaiki cara meningkatkan [pendapatan](#).

³² Misalnya, Kota Ternate telah meluncurkan sejumlah prakarsa untuk membangun kerangka bagi kegiatan prakarsa tata pemerintahan dan mengharapkan dukungan lebih lanjut untuk pelaksanaannya.