

Pasang Surut Kebijakan dan Kinerja Pembangunan di Kota Bandung dalam Era Otonomi Luas

Oleh:
Tri Widodo W. Utomo, SH., MA

Abstract

Decentralization is widely believed to be an effective tool for promoting democratic local governance as well as a cure for bureaucratic pathology. Based on literature studies and cross-country evidence, policy on regional autonomy promises many significant improvements in varying sectors of development. In the case of Law 22/1999, however, it does not produce expected results yet, both at local and national levels. This paper examines the correlation between decentralization framework and socio-economic development in Bandung, with special reference to the six development fields, i.e. budget management, investment, physical infrastructure, education and human development, environmental protection, and people participation and community development. The general conclusion is that there are many significant changes but only little progress. This might be caused either by incorrect implementation or insufficient time to implement the law. Whatever the causes are, this paper supports the idea of revising some parts of the law in order to create a better atmosphere of local politics.

A. Pendahuluan

Semenjak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, muncul banyak harapan baru akan lahirnya pemerintahan daerah yang lebih demokratis dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Harapan seperti ini bukanlah hal yang berlebihan, mengingat secara teoretis, desentralisasi memang menjanjikan hal tersebut. Salah satu pemegang teguh asumsi bahwa desentralisasi berkorelasi positif terhadap kehidupan demokrasi maupun sosial ekonomi masyarakat ini adalah UNDP yang menyatakan bahwa:

Decentralized governance, when carefully planned, effectively implemented, and appropriately managed, can lead to significant improvement in the welfare of people at the local level, the cumulative effect of which can lead to enhanced human development. In addition, if decentralization involves real devolution of power to local levels, the enabling environment for poverty reduction is likely to be stronger (UNDP Poverty Report 2000).

Hipotesis teoretikal di atas diperkuat lagi oleh fakta empirik lintas-negara yang membuktikan bahwa desentralisasi ternyata berdampak secara positif terhadap kinerja yang lebih tinggi pada suatu bidang pembangunan tertentu.¹

Meskipun demikian, harus diakui bahwa dalam konteks UU 22/1999, berbagai persoalan masih lebih menonjol dibanding dampak-dampak positif yang dihasilkannya. Hubungan yang kurang serasi antara unsur legislatif dan eksekutif, orientasi pembengkakan struktur organisasi, kecenderungan korupsi yang makin mengakar, perumusan kebijakan yang tidak *costumer-friendly* atau *environmental-friendly* seperti pemungutan berbagai jenis retribusi baru, pembabatan taman dan hutan kota untuk kepentingan komersial, dan sebagainya, adalah fenomena yang mudah ditemui pada saat berlakunya UU 22/1999. Dengan kata lain, harapan

¹ Untuk gambaran lengkap tentang dampak positif desentralisasi, lihat Utomo (2004), "Trend Desentralisasi Dalam Administrasi Publik (Sebuah Kajian Terhadap Dampak Desentralisasi Dalam Perspektif Internasional dan Pengalaman Indonesia)", dalam *Majalah Administrasi Pembangunan*, No. 47/III/Tahun XIII, Jakarta: LAN.

akan lahirnya pemerintahan daerah yang demokratis dan berkinerja tinggi, masih sekedar utopia belaka.

Pengungkapan fakta-fakta di atas tentu saja bukan untuk menegaskan berbagai kemajuan dan hasil-hasil positif yang telah dicapai selama periode 1999-2004. Bagaimanapun juga, kebijakan desentralisasi luas telah membawa semangat perubahan yang luar biasa di kalangan masyarakat dan pemerintah daerah untuk membangun daerahnya secara lebih baik. Bahwa ternyata UU 21/1999 ini belum mampu memenuhi harapan banyak pihak, hal ini disebabkan oleh 2 (dua) kemungkinan, yaitu: 1) kebijakan desentralisasi dijalankan secara salah, atau 2) UU ini masih berada pada tahap transisi dari sistem lama yang sentralistik kepada pola baru yang sangat desentralistik. Dalam masa transisi seperti itu, adalah hal yang wajar jika pemerintah daerah menemui kendala dalam implementasi kebijakan desentralisasi.

Demikian pula yang terjadi di Kota Bandung. Kebijakan pembangunan di bidang/ sektor sosial ekonomi menunjukkan kinerja yang relatif rendah beberapa tahun sebelum dan sesudah implementasi desentralisasi secara penuh. Pada saat yang bersamaan, beberapa kemajuan juga dapat diamati dan ditemukan sebagai efek dari pemberlakuan UU 21/1999. Dan untuk melihat sejauhmana desentralisasi memberi warna terhadap kebijakan pemerintah Kota Bandung, serta bagaimana peningkatan atau penurunan kinerja pembangunan di berbagai bidang pembangunan itulah, maka tulisan ini disajikan.

B. Kinerja Kebijakan Pembangunan di Kota Bandung

Secara umum dapat diamati bahwa di semua sektor pembangunan, telah terjadi perubahan kebijakan secara signifikan, namun belum memberikan hasil yang optimal. Dengan kata lain, kinerja pembangunan bidang sosial ekonomi di Kota Bandung belum menunjukkan peningkatan yang berarti di era otonomi luas selama ini. Secara lebih terinci, kondisi dan performa kebijakan pembangunan berdasarkan sektor dapat dipaparkan sebagai berikut.

1. Pengelolaan Anggaran.

Dalam bidang keuangan atau pengelolaan anggaran ini, kebijakan desentralisasi paling tidak membawa 2 (dua) perubahan mendasar. **Pertama**, sistem anggaran konvensional berubah menjadi sistem anggaran berbasis kinerja (ABK). Perubahan ini diintroduksi oleh PP No. 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, serta Keputusan Mendagri No. 29/2002 Tentang Pedoman Pengelolaan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Anggaran Pemerintah Daerah. **Kedua**, berdasarkan perubahan kebijakan tersebut hanya ada satu mekanisme transfer dana kepada pemerintah kabupaten/kota, yakni melalui pola / jalur Dana Perimbangan.

Pada era sebelumnya, Departemen di tingkat Pusat dapat mengalokasikan dana secara langsung kepada lembaga tertentu di tingkat daerah, misalnya dari Departemen Pertanian kepada Dinas Pertanian baik propinsi maupun kabupaten/kota. Namun semenjak pemberlakuan ABK, seluruh dana, subsidi, atau hibah /grant harus disalurkan melalui APBD. Hal ini berarti pula bahwa Alokasi Dana Proyek Sektoral, tidak lagi dikenal atau diperkenankan dalam sistem keuangan. Pola seperti ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan kapasitas finansial (*financial gap*) antara dinas yang "basah" atau kaya, dengan dinas lainnya yang lebih miskin. Meskipun demikian, penerapan sistem ABK ini masih menghadapi berbagai kendala sehingga belum dapat terimplementasikan secara penuh. Meskipun secara konseptual sangat baik, namun sistem ABK ini ternyata belum mampu mendongkrak tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan anggaran. Pada umumnya, masyarakat hanya berpartisipasi pada tahapan awal perumusan anggaran, dimana mereka dapat mengusulkan berbagai kegiatan yang akan dibiayai oleh anggaran pemerintah daerah. Memang benar bahwa masyarakat dilibatkan pada tahap pertama proses penyusunan anggaran, yakni Rapat LKMD di tingkat desa/kelurahan dan Temu Karya

UDKP di level kecamatan. Namun ketika proses dan dokumen perencanaan tadi diangkat pada jenjang yang lebih tinggi, yakni Rakorbang Tingkat II, dan ketika Rakorbang Tingkat II mengambil keputusan tentang alokasi anggaran berdasarkan sektor, rakyat cenderung tidak lagi memiliki akses secara memadai. BIGS bahkan membuat estimasi bahwa kadar partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran tidak lebih dari 25%, sementara yang merasakan manfaat dari perubahan sistem anggaran tadi tetapkan anggota legislatif dan eksekutif.² Lebih mengherankan lagi, seorang anggota DPRD pernah melemparkan rumor bahwa penyusunan APBD sangat tergantung dari kehendak Walikota dan para kroni politiknya (Pikiran Rakyat, 21 November 2003).

Isu penting lain terkait dengan pengelolaan anggaran ini adalah tentang keterbukaan (transparansi). Pada dasarnya, rakyat memiliki 3 (tiga) hak dasar dalam siklus anggaran, yaitu hak politik, hak informasi, serta hak alokasi. Diantara ketiganya, hanya hak politik yang dapat terpenuhi melalui pelibatan dalam proses awal perencanaan anggaran. Sementara untuk kedua hak lainnya, sulit sekali rakyat melakukan kontrol secara langsung. Dalam berbagai kasus, rakyat juga tidak mengetahui alasan dan pertimbangan para pengambil keputusan dalam mengalokasikan anggaran. Memang rakyat memiliki wakil di DPRD, namun ada masalah lain tentang rendahnya daya representasi anggota parlemen. Kasus yang terjadi di Bagian Umum Sekretariat Kota Bandung (*Bagum Gate*) menggambarkan dengan jelas lemahnya transparansi pengelolaan anggaran di Kota Bandung (Republika, 7-8 Oktober 2003; *Pikiran Rakyat*, 25 April 2003).

2. Bidang Investasi/ Penanaman Modal.

Semenjak berlakunya UU 21/1999, banyak kajian telah dilakukan dan mengindikasikan bahwa kebijakan desentralisasi tidak membawa pengaruh secara signifikan di bidang investasi. Menurut Jaringan Nasional Pendukung UKM dan Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil, desentralisasi tidak membawa iklim yang lebih baik untuk investasi di daerah. Dari penelitian yang dilakukan di wilayah Kota dan Kabupaten Bandung, mereka menemukan 3 (tiga) alasan mengapa Perda berpotensi menghambat investasi, yaitu: 1) tidak adanya mekanisme konsultasi dengan pengusaha lokal dalam penyusunan suatu Perdas; 2) tidak ada kajian tentang keuntungan dan kerugian suatu Perda terhadap iklim investasi; serta 3) tidak ada mekanisme peninjauan ulang dan pengawasan terhadap Perda (Bank Muamalat, 2003). Dalam kaitan di atas, KADIN Kota Bandung mengkritisi Perda No. 31/2001 mengenai retribusi pariwisata serta Perda No. 18-19/2001 tentang ketenagakerjaan sebagai penghambat bagi dunia usaha.³ Menanggapi kritik dari kalangan bisnis ini, seorang anggota DPRD mengatakan bahwa selama periode 1999-2003, Kota Bandung telah mengeluarkan 90 Perda, dan hanya 10% yang berhubungan dengan pungutan/retribusi (*Media Indonesia*, 1 April 2003).

Dalam kondisi seperti itu, tidaklah mengherankan jika pertumbuhan investasi di Jawa Barat pada umumnya dan di Kota Bandung pada khususnya, cenderung menurun. Pada tahun 2002, 341 proyek baru disetujui dengan nilai investasi sebesar Rp. 8,32 trilyun. Angka ini terdiri dari 34 PMDN dengan nilai total Rp. 1,19 trilyun, dan 307 FDI/PMA dengan total investasi Rp. 7,03 trilyun. Dibanding kinerja tahun 2001, jumlah penanam modal meningkat 57,1% namun nilai investasinya turun sebanyak 35,3%, dimana 74,4% diantaranya adalah

² Wawancara dengan Dedi Haryadi, Direktur *Bandung Institute of Governance Studies* (BIGS), 2 Oktober 2003.

³ Wawancara dengan Herman Muhtar, Ketua KADIN Kota Bandung. Walaupun ia mengungkapkan berbagai hambatan investasi yang dialami para pelaku bisnis lokal, namun ia mengakui pula bahwa dalam beberapa hal, iklim investasi mulai menunjukkan perbaikan. Ia mencontohkan bahwa perijinan investasi di era desentralisasi saat ini jauh lebih mudah dibanding era sebelumnya.

penurunan investasi domestik (PMDN). Memasuki tahun 2003, terdapat trend positif yang ditunjukkan oleh peningkatan angka persetujuan investasi sebesar 62,5% dan peningkatan nilai investasi sebanyak 106,96% (lihat website Pemerintah Propinsi Jawa Barat).

Walaupun ada trend membaik, namun tidak cukup alasan untuk mengatakan bahwa desentralisasi memainkan peran penting dalam mendorong investasi di daerah. Salah seorang pejabat di Kantor Penanaman Modal Daerah (KPMD) juga mengakui kekurangan kemampuan desentralisasi dalam mengakselerasi transaksi investasi. Beberapa hal yang berkontribusi terhadap kondisi ini antara lain adalah:

- Pemerintah kabupaten/kota hanya memiliki kewenangan mengelola dan mempromosikan investasi dalam negeri, sedangkan urusan PMA masih dipegang oleh Pusat;
- Pemerintah kabupaten/kota tidak berada dalam kapasitas untuk memberikan insentif fiskal;
- Keputusan Presiden tentang kewenangan disusun, sehingga dalam beberapa hal pemerintah propinsi dan kabupaten/kota sering mengalami mis-koordinasi dan ketidakjelasan batas-batas wewenang di bidang investasi ini; serta
- KPMD Kota Bandung baru berdiri tahun 2001, sehingga masih memfokuskan program kerjanya pada konsolidasi internal seperti pengumpulan data, penyusunan konsep Perda tentang investasi, serta membangun sarana dan prasarana fisik seperti bangunan dan peralatan kerja lainnya.⁴

3. Pembangunan Infrastruktur Fisik.

Kerusakan jaringan infrastruktur di Kota Bandung dapat dikatakan cukup parah. Hal ini tidak saja dapat ditemui di era desentralisasi luas dewasa ini, namun juga terjadi di waktu-waktu sebelumnya. Hal ini mengindikasikan bahwa baik sistem sentralisasi maupun desentralisasi belum mampu menyediakan fasilitas umum yang memadai. Dengan kata lain, tidak ada korelasi yang signifikan sistem pemerintahan daerah dengan kualitas dan kuantitas pembangunan infrastruktur. Faktor yang lebih berpengaruh terhadap pembangunan infrastruktur adalah ketersediaan dan kecukupan anggaran, perencanaan pembangunan yang efektif dan partisipatif, serta komitmen aparatur untuk menjalankan kebijakan secara konsisten. Tidak terpenuhinya prakondisi tadi akan mengakibatkan pembangunan yang tidak terarah.

Sebagaimana dilaporkan oleh Kepala Dinas Bina Marga, sekitar 50% atau 1,000 km dari 2,000 km drainase di Kota Bandung berada dalam keadaan rusak berat, dan kerusakan terbesar ditemukan di pusat-pusat perdagangan dan wilayah pemekaran seperti Ujungberung, Gedebage, Bandung Selatan, Cigondewah, dan Caringin. Selain itu, hanya sedikit infrastruktur jalan yang terhubung dengan jaringan drainase. Kondisi ini menjadi penyebab utama dari banjir selama musim hujan (*Pikiran Rakyat*, 19 September 2003).

Situasi serupa juga terjadi di bidang infrastruktur jalan. Data tahun 2000 menunjukkan bahwa dari total panjang jalan 932,701 km, 242,570 km (26%) diantaranya rusak ringan; 39,823 km (4.3%) rusak; dan 2,400 km (0.3%) rusak berat. Ini berarti bahwa kurang dari 70% total jalan dapat dipergunakan secara memuaskan. Ironisnya, pembangunan konstruksi jalan baru berjalan sangat lambat, seperti diindikasikan oleh panjang jalan di Kota Bandung pada tahun 2000 sepanjang 932,701 km dan tahun 2001 menjadi 1,078 km (Kota Bandung Dalam Angka, 2001). Dalam kaitan ini, Walikota juga mengakui bahwa salah satu masalah yang paling krusial adalah daya dukung jalan yang sangat terbatas. Rata-rata pertumbuhan / penambahan jalan hanya 1% per tahun, sementara pertumbuhan kendaraan sekitar 11% per

⁴ Wawancara dengan Yosep Heriansyah, Kepala Seksi Informasi dan Promosi Investasi Section, KPMD Kota Bandung, tanggal 8 Oktober 2003.

tahun. Akibatnya, kemacetan lalu lintas di Kota Bandung semakin parah dari waktu ke waktu. Parahnya lagi, keadaan seperti ini menjadi semakin kompleks dengan adanya pedangan informal (PKL) dan pasar-pasar tradisional yang sering mengambil badan jalan (*Pikiran Rakyat*, 24 Agustus 2002).

Faktor lain yang berkontribusi terhadap masalah di atas adalah sikap DPRD yang kurang responsif dan kurang mendukung. Sebagai contoh, pada tahun 2002 Pemkot Bandung mengajukan anggaran untuk infrastruktur (baik pembangunan baru maupun pemeliharaan) sebesar Rp. 45 milyar, namun hanya Rp. 7 milyar yang disetujui oleh DPRD. Disini terlihat adanya perbedaan visi antara anggota DPRD yang tidak melihat masalah infrastruktur sebagai salah satu prioritas di Kota Bandung dengan kalangan eksekutif yang berpikir sebaliknya.⁵ Sesungguhnya, Kota Bandung membutuhkan dana lebih dari Rp. 50 milyar untuk membangun dan memelihara prasarana jalan untuk dapat melayani masyarakat secara optimal. Sebagai kompensasi dari kelangkaan dana tadi, maka Pemkot Bandung meminta bantuan dana tambahan kepada Pemprov Jawa Barat dan Pusat sebesar Rp. 53 milyar (*Pikiran Rakyat*, 15 Nopember 2003).

Guna mengantisipasi permasalahan jalan dan lalu lintas yang semakin kompleks, Pemkot Bandung telah menetapkan 3 (tiga) strategi pembangunan infrastruktur, yaitu memperbaiki sistem transportasi publik, melakukan pembenahan permukaan tanah yang rusak, serta membangun sistem jaringan jalan raya. Untuk merealisasikan strategi tersebut, saat ini Pemkot Bandung tengah membangun *flyover* di Kiaracondong dan jalan tol dalam kota (Paspati), serta mengoperasikan jalur bus "Rute Pelayanan Prima", sebuah bentuk layanan transportasi baru yang menggunakan jalur bus eksekutif. Selain itu, Pemprov Jawa Barat bekerjasama dengan PT Indonesia Transit Central telah menandatangani nota kesepakatan (MoU) mengenai pembangunan jaringan monorail di kota Bandung (*Pikiran Rakyat*, 24 Agustus 2002 and 8 September 2003).

4. Bidang Pendidikan dan Pembangunan SDM.

Sebagaimana yang terjadi di sektor lain, desentralisasi ternyata juga tidak membawa pengaruh yang berarti di bidang pendidikan dan pembangunan manusia. Peningkatan indikator pembangunan manusia lebih dipengaruhi oleh perbaikan aspek-aspek ekonomi makro dan stabilitas politik. Dalam hal ini, penurunan kinerja ekonomi membawa efek yang nyata terhadap kinerja Pemkot Bandung di bidang pendidikan. Sebagai contoh, jumlah sekolah menurun drastis selama masa krisis ekonomi dari 1996/1997 - 1998/1999, dan mulai membaik pada periode *recovery* ekonomi sejak 1999/2000 - 2001/2002. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa desentralisasi tidak berdampak positif di sektor pendidikan, termasuk fasilitas atau prasarana pendidikan dari tingkat dasar hingga menengah. Meskipun demikian, desentralisasi memungkinkan pemerintah untuk mengambil keputusan-keputusan strategis dalam rangka mengatasi persoalan-persoalan riil di tengah masyarakat. Ketika angka putus sekolah meningkat tajam, misalnya, Pemkot Bandung dan Pemprov Jawa Barat langsung mengambil inisiatif untuk membebaskan biaya pendidikan (SPP).

Dari data yang ada dapat dicermati bahwa kinerja Pemkot Bandung di bidang pendidikan ini cukup baik sebelum dan sesudah implementasi UU No. 21/1999. Dalam indeks pembangunan manusia (HDI/IPM), misalnya, Kota Bandung mencapai derajat tertinggi pada tahun 1996, saat meraih angka sebesar 74.3 poin. Sejak saat itu, seiring dengan hempanan krisis multidimensi, pembangunan SDM cenderung merosot hingga 1999. Untungnya, beberapa progres mulai muncul pada tahun berikutnya, yang diindikasikan oleh

⁵ Wawancara dengan Asep C. Cahyadi, Kepala Subbag Pengembangan Otonomi Daerah, Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Pemerintah Kota Bandung, tanggal 14 Oktober 2003.

peningkatan IPM sebesar 71,20 pada tahun 2000, serta 73,63 pada tahun 2001. Lagi pula, Kota Bandung selalu menempati peringkat pertama diantara kabupaten/kota lain di Jawa Barat dalam hal capaian IPM ini. Namun demikian perlu diperhatikan bahwa meski secara kumulatif total IPM meningkat, akan tetapi sesungguhnya terjadi penurunan pada indikator pendidikan, khususnya pada angka rata-rata lama sekolah (*mean year of schooling*) tahun 2001. Hal ini menyiratkan bahwa angka putus sekolah (*drop out*) cukup tinggi pada periode itu. Pemkot Bandung dan Pemprov Jawa Barat menjawab masalah ini dengan menghapuskan SPP Sekolah Dasar mulai tahun 2004. Dalam hal ini, Pemkot Bandung akan sangat tergantung pada subsidi Pusat untuk mendukung kebijakan tersebut (*Pikiran Rakyat*, 5 Nopember 2003). Sebab, diperlukan dana sebesar Rp 270.15 milyar untuk pembangunan sektor pendidikan tahun 2003, atau 29.4% lebih besar dibanding tahun sebelumnya (*Republika*, 11 February 2003). Upaya lain yang ditempuh untuk mencapai target IPM pada angka 80,00 pada taun 2010 adalah dengan merekrut 1.700 guru baru untuk tahun 2003 (Lembaga Informasi Nasional, 2003).

Meskipun berbagai kebijakan telah ditempuh, harus diakui bahwa pencapaian sasaran kebijakan tadi tidaklah mudah. Sebagaimana dikutip STPDN (2002:157), UNDP memprediksikan bahwa angka melek huruf (*literacy rate*) di Jawa Barat dapat tercapai 100% pada 10 tahun yang akan datang, sementara program wajib belajar 9 tahun (Wajar Dikdas 9 Tahun) dapat diselesaikan 13 tahun yang akan datang.

5. Bidang Lingkungan Hidup

Adalah hal yang memprihatinkan bahwa kondisi lingkungan cenderung semakin rusak parah pada era desentralisasi. Kecenderungan seperti ini juga terjadi di Kota Bandung. Pada masa kepemimpinan Walikota Aa Tarmana (1998-2003), Pemkot merencanakan untuk membangun kondominium (apartemen modern dan pusat bisnis) di kawasan Babakan Siliwangi, yang selama ini berfungsi sebagai paru-paru kota sekaligus sumber resapan air. Tentu saja akan ada pemasukan bagi pemkot dari pembangunan tersebut, walaupun harus dibayar mahal dengan proses deforestasi dan penipisan lapisan ozon. Pada saat yang hampir bersamaan, Walikota juga berencana membangun kios-kios untuk PKL (Pedagang Kaki Lima) di Tegallega, yang berfungsi sebagai taman kota dan RTH (Ruang Terbuka Hijau). Dalam hubungan ini, Perda tentang RTH menegaskan bahwa hutan kota dan ruang terbuka hijau di Kota Bandung minimal adalah 20% dari luas total Kota Bandung. Dengan demikian, pembangunan Babakan Siliwangi dan Tegallega menjadi kawasan bisnis dan perdagangan, jelas merupakan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah yang ada. Pelanggaran lain yang terjadi adalah merebaknya fenomena pembangunan gedung-gedung dan pusat perbelanjaan tanpa menyediakan area parkir dan ruang terbuka untuk keperluan lainnya. Padahal, Perda tentang Perbandingan Bangunan dan Lahan Terbuka mengatur bahwa 40% dari luas lahan yang ada tidak boleh didirikan bangunan, namun harus dialokasikan untuk ruang terbuka.⁶

Faktor penting lain yang menyebabkan terjadinya degradasi lingkungan adalah perubahan fungsi lahan (*conversion of land-use*). Banyak wilayah resapan air dan kawasan lindung berubah fungsi menjadi areal permukiman dan ladang pertanian. Dalam hal ini, terdapat 2 (dua) jenis kawasan lindung, yakni hutan dan non-hutan. Di wilayah Bandung Raya, wilayah hutan mencakup 74,672.49 ha (45.87%), sementara luas wilayah non-hutan meliputi 88,133.36 ha (54.13%) dari total kawasan lindung yang ada. Kondisi hutan relatif masih cukup baik, sementara kondisi non-hutan semakin rusak, baik kuantitas maupun kualitasnya (*Pikiran Rakyat*, 25 Oktober 2003).

⁶ Wawancara dengan Dada Rosada, mantan Sekretaris Daerah, dan sekarang adalah Walikota Bandung. Wawancara dilakukan pada tanggal 22 Maret 2003 di kediaman beliau.

Dengan adanya berbagai hal di atas, tidak mengherankan jika mutu lingkungan di Kota Bandung makin menurun secara drastis. Otto Sumarwoto, Professor emeritus di bidang lingkungan hidup, menyatakan bahwa kualitas lingkungan Kota Bandung sudah mencapai tahap mengkhawatirkan, yang dapat diamati dari polusi air dan udara yang makin tinggi, serta berkurangnya hutan-hutan kota. Dampak selanjutnya dari kondisi lingkungan yang seperti ini adalah munculnya masalah serius bagi kesehatan manusia, misalnya pernafasan akut (*respiratory syndrome*) dan keterbelakangan mental dalam kurun waktu 5-10 tahun yang akan datang (Kompas, July 14, 2003).

Untuk mencegah berlarutnya masalah di atas, rehabilitasi tanah sangat diperlukan. Dalam kaitan ini, Pemkot Bandung membutuhkan paling sedikit 26.000 pohon untuk ditanam di berbagai wilayah kota. Diantara kebutuhan pohon tadi, 400 Mahoni dan Jati Emas akan ditanam di Babakan Siliwangi (Kompas, 14 Juli 2003). Selain itu, Walikota baru juga berkomitmen untuk mengembalikan fungsi asli kawasan resapan, baik di Babakan Siliwangi maupun Tegallega. Bahkan Walikota mengeluarkan kebijakan yang mewajibkan setiap warga Kota Bandung untuk menanam paling sedikit 1 pohon disekitar tempat tinggalnya masing-masing, serta membuat sumur resapan air hujan dengan lebar 1 meter serta kedalaman 2 meter. Kebijakan ini akan dimulai dari instansi pemerintah, khususnya kantor-kantor kelurahan (Pikiran Rakyat, 2 Oktober 2003). Kepedulian Pemkot Bandung untuk menyusun kebijakan yang lebih ramah lingkungan ini diharapkan dapat memperbaiki kondisi lingkungan sekaligus mutu hidup penduduk Bandung di kemudian hari.

6. Partisipasi Publik dan Pembangunan Kemasyarakatan.

Di era desentralisasi dewasa ini terdapat fenomena yang cukup menjanjikan dalam hal peningkatan partisipasi aktif masyarakat. Masyarakat cenderung semakin memiliki kemauan untuk secara langsung maupun tidak langsung, untuk terlibat dalam proyek-proyek pembangunan di sekitar tempat tinggalnya. Disamping itu, hasrat untuk berpartisipasi tadi juga dapat terlihat dari lahirnya banyak kelompok-kelompok masyarakat dan LSM yang bertujuan untuk mengakselerasi program pemberdayaan masyarakat. Dari periode 1998 hingga sekarang, ratusan organisasi sosial telah terbentuk, dengan ruang lingkup kegiatan bervariasi dari advokasi buruh, promosi UKM, perlindungan lingkungan, forum warga, pelayanan umum, pendidikan dasar dan pelestarian budaya, dan sebagainya.⁷

Di bidang usaha bisnis, para pelaku bisnis (*local entrepreneurs*) mengakui bahwa Pemkot Bandung selalu mengundang dan melibatkan mereka dalam berbagai forum yang membahas tentang berbagai kebijakan khususnya yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah. Selain itu, tidak ada diskriminasi perijinan dan pelayanan lainnya antara pebisnis asli dengan pebisnis keturunan. Bahkan KADIN Kota Bandung membentuk Komite Pengusaha Keturunan Cina dalam struktur kepengurusannya guna mengakomodasikan berbagai aspirasi dan kepentingan usaha kelompok keturunan ini.⁸

Fenomena di atas mengilustrasikan perubahan-perubahan positif dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang inklusif dan partisipatif (*democratic infrastructure of local governance*). Ciri-ciri dasar dari corak pemerintahan yang demokratis ini antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut:

⁷ Untuk uraian yang lebih komprehensif tentang bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Kota Bandung serta kritik terhadap kebijakan pemberdayaan masyarakat, lihat Utomo, Tri Widodo W., "Beberapa Permasalahan dan Upaya Akselerasi Program Pemberdayaan Masyarakat", dalam *Jurnal Ilmu Administrasi*, STIA-LAN Bandung, Vol. 1 No. 1, 2004.

⁸ Wawancara dengan Herman Muchtar, Ketua Kamar Dagang dan Industri (KADIN) Kota Bandung, 28 Februari 2003.

- Secara politis, rakyat semakin peduli untuk terlibat secara langsung bukan saja pada proses pengambilan keputusan birokrasi, namun juga dalam hal pemenuhan kebutuhan mereka sendiri.
- Secara ekonomis, rakyat semakin mandiri dan tidak keberatan mengeluarkan uangnya dan membayar pajak/retribusi untuk membiayai pembangunan secara luas. Kemandirian yang semakin kuat dari masyarakat ini akan berdampak pada pada kemungkinan pemerintah daerah untuk merelokasi anggaran untuk kepentingan lain yang lebih prioritas.
- Pemerintah semakin memiliki peran, pengaruh, dan dominasi yang semakin kecil dalam proses pembangunan, yang diindikasikan oleh meningkatnya daya tawar masyarakat. Inilah argumen dan dasar berpikir bahwa formulasi dan implementasi kebijakan pembangunan harus dilaksanakan melalui forum konsultasi publik.

Disamping kenyataan adanya sisi positif kemunculan partisipasi publik, namun ada 2 (dua) hal yang perlu diperhatikan. **Pertama**, walaupun mekanisme konsultasi pembangunan telah dipraktekkan, namun Ketua KADIN dan beberapa aktivis LSM menyatakan bahwa keputusan akhir pemerintah seringkali tidak mencerminkan hasil pembahasan pada tahap konsultasi tersebut.⁹ Dalam hal ini, nampaknya aparat daerah masih menggunakan prinsip pengabaian tidak kentara dan baik hati (*benign neglect*), dimana forum konsultasi hanya dipandang semata-mata sebagai formalitas mekanisme demokrasi di tingkat akar rumput (*grass-root democracy*). **Kedua**, konsistensi dan keberlangsungan program-program yang diangkat LSM sering dipertanyakan. Memang nyatanya, banyak program LSM yang bersifat temporer. Jika hal ini terjadi, maka kekuatan masyarakat madani (*civil society*) akan melemah, dan membuka potensi terhadap kembalinya dominasi birokrasi dalam tata kehidupan dan interaksi antar aktor di daerah. Dengan kata lain, konstruksi mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good local governance*) terancam gagal.

Dalam situasi demikian, peringatan Work (2002) layak dipertimbangkan. Ia mengatakan bahwa pemerintahan yang terdesentralisasi hanya dapat berjalan optimal jika didukung oleh partisipasi masyarakat yang optimal pula. Selengkapnya, Work menulis sebagai berikut:

Decentralized governance is effectively strengthened and rendered more accountable when participation is encouraged, facilitated and institutionalized. Communities, neighborhoods and individuals can play a crucial role in ensuring that local government responds to their needs by participating in the planning, implementation and monitoring of activities and projects affecting their lives and eventually impacting the level of human development they maintain.

C. Catatan Penutup

Paparan di atas secara umum menyiratkan bahwa UU 22/1999 telah cukup berhasil mengantarkan pemerintah daerah menapaki jalur yang benar menuju demokrasi lokal yang diidamkan selama ini. Selain itu, UU 22/1999 juga memberikan dampak positif terhadap penguatan paradigma pemberdayaan masyarakat yang mengarah pada perwujudan *good local governance*. Walaupun belum mencapai tahapan ideal, namun kepedulian dan partisipasi aktif penduduk lokal, serta *goodwill* pemerintah daerah untuk bekerja lebih transparan dan akuntabel, jelas jauh lebih baik dan kondusif dibandingkan pada masa berlakunya UU 5/1974 yang sentralistik. Dengan demikian, era demokrasi basa-basi atau demokrasi formalitas yang hanya ada di atas kertas (*nominal democracy*) telah dapat dilewati secara gemilang. Namun disisi lain,

⁹ Wawancara dengan Hikmat N., staff pada Bagian Program, Sarasehan Warga Bandung (Sawarung), 30 September 2003.

kinerja pembangunan sosial ekonomi juga menggambarkan betapa kebijakan desentralisasi yang dikandung dalam UU 22/1999 belum mampu ditingkatkan secara optimal.

Dengan kata lain, dapat dicermati adanya dampak yang tidak seimbang (*asymmetric impacts*) antara percepatan gerakan demokrasi (*rapidity of democratic movement*) dengan akselerasi pembangunan sosial ekonomi (*velocity of development progress*). Dalam kondisi seperti itu, maka upaya pemberdayaan dan pengembangan kapasitas baik untuk masyarakat maupun untuk aparat pemerintah daerah, mutlak diperlukan, untuk menjembatani gap/kesenjangan hasil desentralisasi tersebut. Hal lain yang dapat dipikirkan secara serius adalah revisi UU 22/1999, dengan menempatkan inti devolusi, tanggungjawab, dan hak pengelolaan urusan pemerintahan kepada unit-unit organisasi yang lebih rendah (perangkat kabupaten/kota), serta kepada kelompok masyarakat dan komponen masyarakat madani lainnya. Dengan memberikan kepercayaan dan kewenangan yang lebih besar kepada mereka, diharapkan dapat merangsang tumbuhnya semangat untuk menjaga agar pemerintah daerah tetap demokratis, sekaligus menjamin keberlangsungan partisipasi dari pihak masyarakat.

Akhirnya, keseluruhan proses tersebut (menjaga kadar demokrasi pemerintah dan menjamin partisipasi publik) serta upaya revisi UU 22/1999 harus disertai dengan penyiapan 2 (dua) dimensi strategis lainnya, yakni: 1) dedikasi dan komitmen pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan pembangunan dan pemerintahan secara jujur dan konsisten, serta 2) peningkatan kapasitas anggota DPRD sebagai pembuat kebijakan (*law makers and legal drafters*).

Referensi

- Bank of Muamalat, 29 Mei 2003, *Desentralisasi belum berdampak pada perbaikan iklim usaha*. Lihat di http://www.bmtlink.web.id/Berita2_290503.htm
- Lembaga Informasi Nasional, 2003, *Dinas Pendidikan Kota Bandung akan merekrut 1.700 guru baru*. Dapat dilihat dan diakses di <http://www.lin.go.id/detail.asp?idartcl=050203PAPT0001&by=wilayah>
- STPDN dan Pemkot Bandung, 2002, *Kajian tentang Pengembangan Otonomi Daerah Kota Bandung*, Laporan Akhir, Bandung.
- UNDP, 2000, *Overcoming Human Poverty*, UNDP Poverty Report. Tersedia versi online di <http://www.undp.org.np/publications/pr2000/> atau <http://www.undp.org/povertyreport/ENGLISH/ARfront.pdf>
- Utomo, Tri Widodo W., 2004, "Trend Desentralisasi Dalam Administrasi Publik (Sebuah Kajian Terhadap Dampak Desentralisasi Dalam Perspektif Internasional dan Pengalaman Indonesia)", *Majalah Administrasi Pembangunan*, No. 47/III/Tahun XIII, Jakarta: LAN.
- _____, 2004, "Beberapa Permasalahan dan Upaya Akselerasi Program Pemberdayaan Masyarakat", dalam *Jurnal Ilmu Administrasi*, STIA-LAN Bandung, Vol. 1 No. 1.
- Work, Robertson, ed., 2002, *The Role of Participation and Partnership in Decentralized Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*, New York: UNDP. Tersedia versi online di <http://www.undp.org/governance/docsdecentral/participationandpartnershippdf.pdf>