*Dewi Laily Purnamasari*
*Faqihuddin Abdul Kodir*
*Ipah Jahrotunnasipah*
*Obeng Nur Rosyid*

# BUKAN KOTA WALI

## Relasi Rakyat-Negara dalam Kebijakan Pemerintah Kota

**Pengantar:**
**Eko Prasetyo**

**Sambutan :**
**Gubernur Jawa Barat**

kutub fahmina

# BUKAN
# Kota Wali

# BUKAN
# Kota Wali

*Relasi Rakyat-Negara dalam Kebijakan Pemerintah Kota*

**Penulis :**
Dewi Laily Purnamasari
Faqihuddin Abdul Kodir
Ipah Jahrotunnasipah
Obeng Nur Rosyid

**Pengantar :**
Eko Prasetyo

kutub fahmina

Buat :

*rumput yang senantiasa siap*
*menghancurkan istanamu (elit busuk)*
*dan para bandit*
*agar segera bertobat*

**BUKAN KOTA WALI**
**Relasi Rakyat-Negara dalam Kebijakan Pemerintah Kota**

xl + 328 hlm; 180 x 122 mm
Hak cipta dilindungi undang-undang
© All rights reserved

Cetakan Pertama : Maret 2006

Penulis : Dewi Laily Purnamasari, Faqihuddin Abdul Kodir, Ipah Jahrotunnasipah, Obeng Nur Rosyid
Editor : Faqihuddin Abdul Kodir
Desain Isi : Ali Ma'nawi
Desain Cover : Jazuli

Penerbit : Kutub Fahmina
Jl. Kusumanegara 83 / KG I
Gedongkuning Rejowinangun Yogyakarta
Email : bukurihlah@yahoo.com
HP: 08180 270 1219

**ISBN : 979-24-3004-0**

# Pengantar Penerbit

KARL MARX memahami negara sebagai kekuatan yang tidak netral, negara merupakan hasil dari pertarungan kepentingan dari kelas borjuasi (para pemodal). Anggapan ini bisa benar bisa juga salah. Dikatakan benar karena negara ternyata kerap menjelma sebagai agen penjaga modal dan dikatakan salah ternyata negara memiliki undang-undang yang memuat aturan main sendiri dalam rangka mewujudkan masyarakat yang berkeadilan tanpa dipengaruhi oleh kekuatan manapun (pemilik modal).

Namun dalam kenyataannya, apa yang dikatakan Marx banyak benarnya bahwa negara adalah bentuk represif sistemik dalam melakukan penindasan, yang dalam hal ini

adalah rakyat. Hak-hak rakyat dengan sangat mudah di*pelintir* dan dikebiri sehingga rakyat sulit untuk bergerak bebas, jangankan untuk menghirup udara secara bebas, terkadang untuk memejamkan mata saja susahnya minta ampun.

Buah dari kondisi tersebut ialah tidak sedikit kekerasan sosial timbul dan menggejala disetiap otak manusia, di negeri ini. Dan inilah yang kemudian mendasari Taufik Savalas dan kawan-kawan menggelar acara di televisi swasta dengan parodi "Republik Benar-Benar Mabok".

Korupsi telah menjadi candu yang sekali isap maka akan terus-menerus melakukan praktik kotor tanpa *kapok*, meskipun rakyat terlantar di pinggir-pinggir jalan, di kolong-kolong jembatan, di rumah-rumah kardus, di bawah reklame, lampu merah dan lain-lainnya. Gaung reformasi yang diharapkan mampu meningkatkan produktifitas dan kesejahteraan rakyat tersapu watak kepicikan kaum elit. Otonomi Daerah sebagai upaya pemberdayaan rakyat di daerah *kentir* hanyalah sebuah dongeng anak-anak menjelang tidur, dan ketika rakyat terlelap dalam buaian dongeng *'si kancil dan buaya'*, badik penguasa menikam dan mencabik-cabik harapan bangsa. Sehingga

banyak masyarakat yang mengalami depresi karena tidak kuat membendung limbah elit daerah yang berprilaku bak raja-raja kecil. untuk lebih jelasnya buku ini akan mengungkap malpraktik pemerintah kota dalam menggerakkan roda pemerintahan. Banyak pos-pos anggaran yang tidak sesuai dengan kontradiksi pokok masyarakat. Dan banyak kebijakan yang tidak sesuai dengan hati nurani rakyat.

Buku ini merupakan hasil penelitian sosial dari para aktivis muda yang memiliki *sense of belonging* yang mampu menempatkan diri sebagai *agent of change*. Karena kebutuhan bangsa saat ini adalah hadirnya kelas menengah yang mandiri.

Yogyakarta, 19 Februari 2006

Penerbit

# Pengantar Penulis

*Alhamdulillah*, setelah rentang waktu yang cukup panjang, akhirnya buku tentang kebijakan Kota Cirebon ini bisa diterbitkan. Buku ini pada awalnya adalah catatan-catatan dan data-data mentah yang berserakan di rak-rak file Fahmina-Institute. Sangat disayangkan jika tidak bisa dimanfaatkan publik. Apalagi pada saat dimana pemerintah dan legislatif tidak memiliki prakarsa aktif membuka informasi ke publik. Kami merasakan, transparansi dan akses informasi adalah barang mahal di negeri ini, juga di Kota Cirebon. Bahkan anggota dewan sekalipun di Kota ini, tidak memiliki data aktual mengenai kondisi pasar tradisional, untung dan rugi perusahaan daerah, laporan aktual keuangan

lembaga publik, atau bahkan hasil audit kinerja pemerintah daerah. Sehingga, penerimaan anggota dewan terhadap laporan pertanggung-jawaban seorang walikota, yang terlihat banyak orang tidak lebih dari sekedar negoisasi. Atau kesepakatan mempertemukan antara kepentingan para anggota dewan dan kepentingan eksekutif, atau tepatnya walikota dan para pembantunya. Tidak *kelihatan* ada idealisme di belakang kesepakatan yang mereka negosiasikan. Sekali-pun tentu saja, kami yakin ada idealisme dan ada tindakan-tindakan yang lahir dari idealisme.

Sejak tahun 2002, kami telah memulai per-singgungan dengan para pengambil kebijakan di Kota Cirebon ini. Kami juga mengajak beberapa elemen rakyat untuk mendekatkan diri pada moment pengambilan kebijakan. Istilahnya partisipasi publik, *gitu*. UU no. 28 tahun 1999, mengenai Pemerintahan yang bebas KKN, telah memberi kami, dan tentu saja segenap rakyat untuk partisipasi aktif ini. Pada tahun 2003 dan 2004 kami lebih intens lagi merajut relasi rakyat dan pemerintah. Kami menemui pebecak, nelayan, buruh, ibu rumah tangga, pedagang kecil, pengamen dan PKL. Kami juga menemui anggota dewan, pihak eksekutir -terutama Bappeda-, akademisi,

mahasiswa, dan juga beberapa pengusaha. Dalam persinggungan ini, ada persemaian dan ada perajutan. Persinggungan ini telah menyisakan catatan-catatan yang sangat sayang jika dilewatkan, atau disimpan di rak-rak semata.

Bagi kami, catatan-catatan yang akhirnya menjadi buku ini, adalah saksi hidup dari relasi rakyat dan negara di Kota Cirebon. Ada kenistaan, ada ketidak-adilan, ada ketimpangan, ada juga kesejahteraan bagi rakyat. Sebagai langkah awal, kami baru mengeluarkan catatan-catatan yang berkaitan dengan kebijakan anggaran. Sekalipun, tetap saja akan terkait dengan kebijakan-kebijakan yang lain. Karena kebijakan anggaran seringkali menjadi tolok ukur atas kebaikan atau keburukan pada kebijakan-kebijakan yang lain. Sebagai catatan, tentu saja tidak bisa disebut sebagai kajian akademis, yang harus dipertanggung-jawabkan secara akademis. Tetapi catatan ini tentu saja mendasarkan pada akurasi data dan analisis keilmuan. Analisis kritis dan keilmuan yang memihak pada rakyat.

Tepatnya, seperti bisa dibaca lembar-lembar buku ini, kami sedang berupaya menegaskan 'perspektif pemihakan rakyat' pada setiap kebijakan dan penganggaran di pemerintahan Kota Cirebon. Mulai dari pembicaraan meng-

enai alokasi belanja dewan, belanja kepala daerah, belanja dinas-dinas, belanja pembangunan khususnya pendidikan dan kesehatan. Sampai pada penelusuran kasus-kasus penanganan pemerintah terhadap rakyat kecil seperti PKL, penataan lingkungan dan wisata, serta pengurusan pasar-pasar tradisional. Penegasan 'perspektif rakyat' juga kami manfaatkan untuk menguliti kasus APBD Gate yang sempat menyedot perhatian publik Kota Cirebon.

Dalam penglihatan kami, 'pemihakan rakyat' belum menjadi sistem yang jelas dan terarah dalam kebijakan-kebijakan yang dilahirkan. Baik pada saat perancangan, pelaksanaan, maupun pengawasan. Yang masih tercium banyak rakyat, adalah justru '*bau bacakan*' pada kekayaan Kota Cirebon. Lalu, aturan main terkesan dibuat untuk melegalkan tradisi bacakan itu. Kami ingin memperlihatkan bau itu, melalui lembaran buku ini.

Dalam waktu dekat, Kota Cirebon akan menjadi Kota seribu mal. Anehnya dengan menggusur sentra-sentra pedagang kecil, pasar tradisional, bahkan cagar-cagar budaya yang menjadi saksi sejarah perjalanan kultural masyarakat Cirebon. Belum lagi tata letak bangunan mal-mal yang berdesak-desakan,

mengepung pemukiman Kota, menghimpit bahu-bahu jalan utama dan menutup semua kemungkinan untuk bemimpi punya ruang publik yang rapih, indah, sehat dan gratis. Para pengelola malpun, tidak dipaksa untuk menyediakan ruang publik itu, sebagai kompensasi dari pengalihan tanah yang dulunya strategis untuk ruang publik. Ruang yang memungkinkan setiap orang bisa saling bertemu, melepas lelah, mengendorkan saraf ketegangan akibat kerja dan tantangan sosial, saling menukar gagasan dengan tanpa ketakutan dicap subversif atau kafir. Dan tentu saja gratis. Ruang yang memungkinkan orang bisa memikirkan ulang, untuk tidak bertindak secara anarkhis dan menggunakan kekerasan.

Di Eropa saja, kata orang tidak diperkenankan pembangunan mal-mal di tengah kota. Karena pasti akan menggusur sentra peradaban dan sentra pedagang-pedagang yang sudah mapan. Di kota, hanya ada kios-kios kecil yang dimiliki para pedagang individu. Di Malaysia saja, bangunan Menara Kembar Petronas yang tertinggi di dunia, sekalipun sebagai sentra bisnis dan perkantoran, menyediakan lebih dari 2 hektar tanahnya untuk ruang publik dan gratis. Ada sungai buatan, ada taman dengan berbagai

pepohonon, dan ada kolam renang untuk bayi dan anak-anak, serta air mancur yang bisa mendinginkan suasana terik kota. Semua gratis dan tidak dipagar seperti lapangan Monas Jakarta.

Memang Indonesia, juga termasuk Kota Cirebon, adalah bukan Eropa dan bukan Malaysia. Tetapi kita juga adalah orang-orang yang memiliki tradisi, sejarah dan nilai-nilai yang seharusnya mengingatkan kita untuk tidak bertindak secara gegabah dalam menata dan mengelola pembangunan Kota. Kita harus seribu kali berpikir ulang dengan sebutan 'KOTA WALI', sementara tata ruang hanya disediakan untuk dagang, dagang dan dagang. Pendidikan, rumah sakit, bahkan gedung keagamaan nyatanya juga untuk dagang. Belum lagi ditambah dengan penyakit pejabat dan penyakit masyarakat, yang disaksikan segenap rakyat Kota Cirebon.

Terus terang, buku 'BUKAN KOTA WALI' adalah salah satu bentuk komunikasi politik dari kami sebagai rakyat. Juga dari suara-suara rakyat yang kami rekam, selama perjalanan kami menemani mereka menyatakan pendapat, melukis harapan, mendemo keinginan dan *melonglong* tuntutan. Ini tentu saja kritik sosial terhadap pemerintah. Kritik untuk membangun, bukan untuk menjatuhkan. Harapan

kami, ini bisa didengar, dibaca dan dijadikan dasar kebijakan-kebijakan berikutnya. Tidak seperti nasib puisi *'sekolah kandang ayam'* yang dibacakan pada hari guru, tetapi ditanggapi sinis oleh Bapak Wakil Presiden.

Kami berani menyatakan kritik ini, karena kami pikir para pemimpin kita juga mewarisi akhlak Sahabat Abu Bakr ash-Shiddiq r.a, sang Khalifah pertama, yang justru secara terang-terangan meminta kritik disuarakan dengan tegas dan lantang. Mungkin kita bisa mengutip pidato sang Khalifah pada awal pemerintahannya:

*"Saudara-saudara, hari ini kalian telah mempercayakan kepada saya sebagai pemimpin kalian meski saya bukanlah yang terbaik di antara kalian. Jika saya bertindak benar, bantulah, tetapi jika bertindak salah, luruskanlah. Kejujuran adalah kepercayaan dan kebohongan adalah pengkhianatan. Orang-orang yang lemah di antara kalian, akan menjadi kuat di mata saya. Dan karena itu, saya akan memberikan hak mereka. Orang-orang yang kuat di mata kalian, adalah orang lemah di mata saya. Karena itu, saya akan mengambil kewajiban mereka untuk orang lain (yang lemah)".*

BUKAN KOTA WALI ingin menyampaikan pelurusan, dengan mengajak semua pihak

introspeksi. Sejauh mana kebijakan sudah mementingkan rakyat banyak. Rakyat jelata, miskin, bodoh dan mereka yang terpinggirkan. Atau rakyat kebanyakan sebagai pemberi mandat pemerintahan. Ini semua, karena ide pendirian pemerintah adalah untuk rakyat. Bukan untuk para elit, atau para pengusaha, atau tokoh-tokoh tertentu semata. Menurut kami, pemerintah yang baik, adalah yang mampu menggunakan kritik rakyat sebagai dasar proses perbaikan kebijakan ke depan. Anggap saja, kami adalah para pengawas gratisan. Yang membukakan hal-hal yang mungkin tanpa sadar tidak terketemukan pihak pemerintah.

Dan tentu saja kami tidak sendirian. Karena kalau tidak dari kami, kritik juga pasti akan datang dari yang lain. Kami yakin, bagi mereka yang memiliki perspektif pemihakan pada rakyat, pasti akan nyaman dengan catatan-catatan dalam buku ini. Membaca, menikmati dan merumuskan ulang kesadaran diri. Mereka berpihak pada rakyat akan nyaman, baik mereka itu rakyat atau pejabat. Entahlah, jika mereka yang sebaliknya.

Oleh para senior, kami diajarkan untuk berani menyatakan pendapat jika untuk rakyat. Begitu kami belajar dari mas Alwy, mas Nurdin

dan tentu saja Kang Husein. Kami juga ditemani Pa Surya, Pa Didi Nursidi, Pa Agus Prayoga, Bunda Kartini, mba Sri Maryati, mba Lily, bahkan Pa Agus al-Wafier. Kami juga sangat sering dibukakan mata kami oleh mas Jihad, Pa Agung Sediono, Pa Asep Dedi dan Mas Junaidi Noor. Tetapi kami lebih semangat karena sehari-hari didukung teman-teman seperti Kang Maman Imanul Haq, mas Yunus, Bu Tati, Bu Kasmirah, mas Jayadi, mas Acil, mas Iwan, mama Firda, mba Masrifah, mba Lutfiyah, mas Yus, mas Castra dan banyak lagi yang lain.

Untuk mereka semua, kami persembahkan buku ini, dan kami haturkan terimakasih. Tentu saja, kami tidak ingin lupa menyampaikan terimakasih pada semua teman-teman yang sedang 'berjuang' untuk rakyat. Baik mereka yang duduk di gedung dewan, yang di kursi eksekutif, teman-teman akademisi, teman-teman mahasiswa, para penggerak komunitas dan rakyat Cirebon dari elemen apapun, yang telah mendukung, mengkritik dan menemani kami. Terimakasih berat untuk mereka semua.

Yang tidak bisa dilupakan tentu saja, teman-teman yang bareng *mondok* di *padepokan* Fahmina. Iqoh, Ini, Aam, Sai, Maman, Satori, Asep, Zuki, Abe, Ade, Mansur, Rosidin, Aziz.

Kiprah mereka menambah semangat kami untuk terus melanjutkan kehidupan ini. Tentu yang juga tidak boleh luput adalah teman-teman 'berjuang' yang saat ini telah 'tentram' dalam wadah yang lain; mas Mahrus, mba Wiharti, mas Setyo dan kang Nuruzzaman. Jasa mereka telah tercatat kuat dalam lubuk hati kami.

Buku ini juga merupakan saksi sejarah pertemanan kami dengan mereka semua, dengan rakyat Cirebon khususnya dan dengan mereka yang berada di belahan kota lain, atau negara lain. Semoga, buku ini bisa melanjutkan tradisi kritik sosial (*tawashau bil haqq*) dan tradisi intelektual di Kota Cirebon. Kami menunggu kritik dari berbagai pihak, dalam bentuk apapun. Terutama tulisan dan buku. "*Adapun buih itu, akan hilang sebagai sesuatu yang tidak ada harganya. Adapun yang memberi manfaat kepada manusia, maka ia tetap di bumi. Demikianlah Allah membuat perumpamaan-perumpamaan*" (QS, ar-Ra'd, 13: 17). Semoga buku ini tidak menjadi buih, tetapi menjadi sesuatu yang bermanfaat. Selamat membaca.[]

Cirebon, Januari 2006
Penulis

Gubernur Jawa Barat

# Sambutan Gubernur Jawa Barat

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Upaya mewujudkan misi pembangunan Jawa Barat terkait pemantapan kinerja pemerintahan daerah, keberhasilannya juga sangat ditentukan Pemerintah Kabupaten/Kota yang berada di wilayahnya, Konsistensi dalam pelaksanaan program serta pengawasannya secara disiplin menjadi keharusan dalam mewujudkan *Good Governance*. Dalam kerangka pengawasan, peran aktif masyarakat baik berupa saran maupun kritik konstruktif sangat dibutuhkan untuk memperbaiki manajemen pemerintah daerah.

Dalam kaitan itu, saya menyambut baik terbitnya Buku **"Bukan Kota Wali"** ***Relasi***

***Rakyat-Negara dalam Kebijakan Pemerintah Kota***, yang mengupas tentang kebijakan penganggaran Kota Cirebon, Rekaman peristiwa, permasalahan, pendapat, kritik dan tuntutan masyarakat akan keadilan yang dimuat dalam buku ini pantas menjadi bahan perenungan bagi penyelenggara pemerintahan daerah beserta seluruh *Stakeholders* pembangunan Kota Cirebon dan penyelenggara pemerintahan daerah lainnya di dalam proses pemantapan kinerja.

Kami sangat memahami bahwa keinginan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik atau *Good Governance* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kebutuhan dan tujuan kita bersama. Walaupun tidak jarang kita dituntut bersabar dalam proses implmentasinya, Perubahan ke arah pemerintahan yang lebih baik, tidak sekedar berkaitan dengan tuntutan pergeseran paradigma dalam manajemen pemerintahan daerah, melainkan perlu komitmen dan upaya bersama penyelenggara pemerintahan dan masyarakat untuk mewujudkan cita-cita daerah yang dituangkan dalam visi dan misi pembangunan daerah. Dengan demikian, pemahaman akan potensi dan Permasalahan suatu

daerah penting untuk dipahami pemerintah daerah bersama masyarakatnya, untuk bersama-sama membulatkan tekad dalam pembangunan di masa yang akan datang.

Akhirnya saya memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya atas penyusunan dan penerbitan buku ini, dan berharap buku ini dapat bermanfaat bagi pemantapan kinerja pemerintahan daerah di Jawa Barat, khususnya di Kota Cirebon,

*Terimakasih*
*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

GUBERNUR JAWA BARAT

**DANNY SETIAWAN**

# Kata Pengantar

## Negeri Kaya
## Di tangan Sistem & Politisi Kejam

*Tanah Air para pencuri*
*Adalah tempat dimana ia bisa mencuri*
*(Kredo kaum Bandit)*

Tersebutlah sebuah kota yang dihuni oleh penduduk yang hanya kenal dengan bahasa kekerasan. Teguran maupun perkelahian bisa berbuah matinya seorang anak manusia peluru berhamburan dan darah menggenang dimana-mana. Kota itu mirip dengan hukum Thomas Hobbes, siapa yang kuat maka dialah yang

berkuasa. Di kota yang lebih mirip arena pertarungan tinju itu, kebenaran bukanlah sesuatau yang perlu didialogkan, melainkan dipertarungkan dengan cara yang beringas. Ada alat keamanan, semacam polisi dan beberapa kawannya, yang dengan cekatan menangkap seseorang jika yang memerintah mereka itu uang bukan undang-undang. Kota itu tegak memang bukan karena ada hukum yang mengatur tapi kesepakatan diam-diam antar para anggota komplotan. Kisah inilah yang direkam dengan cemerlang dalam film City Of Good.

Kota ini mewakili watak primitif kekuasaan, yakni represi dan kontrol. Kehadiran kekuasaan tercermin dari bagaimna aparatnya memeras rakyat dan memanipulasi kebutuhan rakyat. Tindakan umum yang lazim mereka terapkan adalah, menyangsikan maksud tulus rakyat dan sangat meyakini kalau rakyat—jika diberi kesempatan—akan menjadai binatang buas yang mengguncang kekuasaan. Aturan dan tertib hukum kemudian diciptakan untuk memenuhi tujuan-tujuan yang tampak baik di luar, tapi sesungguhnya, menyimpan maksud yang tolol. Disebuah pedalaman desa di jawa tengah, pada pertengahan tahun, masih ada peraturan desa yang mengutip uang Rp 5000

untuk keluarnya surat bebas PKI. Ini namanya organisasi yang mirip sebuah mantera. Sekali bilang PKI maka semua kegiatan menjadi halal. Kekuasaan yang ingin menegakan kontrol, sesungguhnya memiliki celah yang dalam, karena sangat cemas dengan tingkah rakyatnya.

Soeharto mewakili semangat busuk kekuasaan. Usia kekuasaanya yang teramat panjang telah menciptakan Negara baru, yang berisikan, anggota parlemen yang hanya bisa bilang setuju, serdadu yang cekatan dalam menangkapi rakyat, intelektual yang memberikan layanan pengetahuan seperti yang diinginkan birokrasi yang patuh hanya pada instruksinya. Korupsi adalah hasil nyata bagaimana kekuasaan yang dikelola dengan cara seperti itu. Walau kemudian Soeharto diturunkan secara paksa, tapi pengaruh dan tebaran nilai-nilai busuknya, tidak mudah untuk dihapus. Buku ini adalah contoh mutakhir bagaimana watak kejam orde baru itu hidup kembali dan menemukan penganut baru. Salah satu yang menjadi pengikutnya adalah penguasa daerah, yang kini mirip seperti seorang baron, tuan tanah yang punya kesukaan menyiksa budak dan menguasai tanah luas penduduk. Penguasa daerah ini telah menyulap

negara, dari fungsi melindungi menjadi panggung untuk berkuasa.

Saksikan saja bagaimana pengembangan berbagai kota yang tampaknya seragam: akan selalu ada kebutuhan untuk membangun Mal, muncul keinginan untuk membuat stadion olahraga bertarap internasional, mulai menertibkan PKL dan perlahan-lahan mengurangi jumlah pasar tradisional. Kebijakan ini kemudian berdampingan dengan prilaku birokrasi yang lebih menyukai untuk pergi berpesiar keluar daerah atau bahkan luar negeri, mengalokasikan anggaran yang di khususkan untuk kesejahteraan dirinya dan membuat proyek fiktif guna meraih keuntungan yang lebih besar. Malahan ada yang dengan keji melakukan pemotongan gaji guru, mengkorup dana bantuan kemanusiaan bahkan menempatkan keluarganya sendiri pada perusahaan daerah. Keadaan yang suram ini berlangsung karena memang ada factor-faktor laten yang telah memprovokasi para penguasa untuk bertindak kejam pada rakyatnya sendiri.

Gejala pertama adalah posisi negara sendiri, yang dilihat sebagi kilang dan sumber kekayaan. Selama ini ada paham sesat yang selalu menilai negara merupakan sumber

ekonomi bukan kedaulatan. Perebutan untuk meraih kekayaan negeri ini kemudian difasilitasi partai politik yang muncul dalam jumlah yang fantastis. Negara predator yang dulu dikelola oleh keluarga Cendana kini beralih tangan pada pengelola daerah, yang dulu juga pernah dimapankan oleh sistem Orde Baru. Para pelaku politik yang baru harus menyerah dengan tradisi busuk kekuasaan yang menyukai upeti, suap dan represi. Buku ini merekam dengan memikat bagaimana kekuasaan lebih memilih untuk memuaskan nafsu kepentingannya ketimbang peduli dengan kesejahteraan rakyat. Kiranya aktor politik yang belum tersingkirkan mulai memanfaatkan mesin baru partai untuk merebut pengaruh yang dulu ditenggelamkan oleh massa. Negara, persis seperti yang dikatakan oleh Marx, hanya perpanjangan kepentingan para komite.

Gejala berikut yang menyusul adalah penyiksaan atas kepentingan publik. Kapitalisme kroni yang dipertahankan oleh rezim sebelumnya kemudian dimapankan oleh sistem politik yang memerlukan saluran uang besar. Sejumlah politisi bangsat mulai memainkan aturan—mulai dari tata kota hingga kepemilikan tanah—untuk berbagai jenis usaha yang

bisa mengail laba. Di sejumlah kota lahan parkir bisa dijadikan pendapatan partai tertentu dan sektor properti bisa jadi lahan adu uang. Buku ini merekam juga bagaimana gagalnya penguasa 'menempatkan dan memperlakukan' pedagang kaki lima. Pekerjaan bermartabat yang kini disingkirkan gara-gara ambisi sesat tentang wajah kota. Tak cukup dengan itu ada ikhtiar untuk menyingkirkan para pengemis yang selama ini dianggap mengganggu dan memalukan reputasi kota. Pembangunan yang diburu dengan hasrat menyingkirkan orang miskin telah membangun citra kebijakan yang kejam dan tidak butuh eksistensi rakyat miskin. Orang miskin bukan hanya tak memiliki akses tapi kemampuan dasarnya dikikis karena tak diberi ruang untuk bergerak.

Keadaan ini—seperti yang direkam oleh buku ini—bukan hanya didalangi oleh politisi tolol tapi juga beberapa aktivis muda yang sudah dibeli. Mesin kekuasaan kini bukan hanya dijalankan oleh para aktor lama melainkan juga anak-anak muda yang selalu 'lapar'. Mereka yang memanfaatkan dan menggunakan kemampuan gerakan untuk mengemudikan kekuasaan. Situasi ini sungguh mengecewakan, tapi ini sebuah kenyataan pahit yang harus

ditelan. Kaum terpelajar yang dilatih dari dulu untuk hidup mapan kini mulai mendapat peluang untuk meraihnya. Tak lama di antara mereka, tidak saja melakukan pelacuran intelektual tapi juga bersekutu dengan para preman. Kadang dengan bengis mereka menangkap, memukuli dan menganiaya teman sesamanya. Keadaan yang menunjukan bagaimana sistem politik demokrasi—katanya—yang ditegakkan dengan cara-cara primitif. Perkawinan antara Demokrasi dan Kultur oportunisme itu yang mempercepat lahirnya situasi politik yang anarkhis. Keinginan untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat kemudian hanya terjatuh dalam slogan dan keinginan palsu. Janji yang sering diedarkan oleh kalangan politisi menjelang pemilu.

Buku ini istimewa karena, *pertama;* menyuguhkan sebuah realitas mikro bagaimana nasib rakyat yang terlantar. Bidang utama yang penting disoroti dalam buku ini adalah pendidikan dan kesehatan yang masih saja meninggalkan pekerjaan rumah berat. Pekerjaan pada bidang pendidikan masih bergerak pada persoalan lama, pemerataan dan kualitas. Sedang pada masalah kesehatan juga berhadapan dengan problem akses dan keterjangkauan

layanan yang berkualitas. Tampaknya buku ini mendesakkan tuntutan yang lugas, bagaimana pendidikan dan kesehatan menjadi dasar utama penilaian keberhasilan sebuah sistem politik. Dinasti kekuasaan yang mengabaikan dua masalah utama itu akan berhadapan dengan: merosotnya kualitas sumber daya manusia, rendahnya tingkat kompetensi daerah dan yang mencemaskan hilangnya generasi. Jawaban persoalan ini memang tidak sekedar kebijakan gratis atau ringankan biaya, melainkan juga bagaimana peran kalangan usaha untuk ikut berpikir soal utama: kesehatan dan pendidikan ini.

***Kedua,*** buku ini menjadi penting dibaca karena mampu mendeteksi penyakit kebijakan daerah yang ada selama ini. Orientasi kebijakan yang hanya menginginkan reputasi kota sama halnya dengan kegairahan prosedur untuk membuat serial 'bodoh' sinetron sebanyak-banyaknya. Masyarakat diajak untuk bermimpi ketika penguasa kota lebih memilih membangun pusat perbelanjaan ketimbang merevitalisasi pasar tradisional. Penguasa kota lebih memilih untuk mengusir PKL ketimbang memberikan legalitas dan bantuan untuk mereka. Penyakit yang paling dasar dalam

kebijakan penguasa daerah adalah pandangan yang berubah tentang rakyat: dari sumber kedaulatan menjadi konsumen yang dilimpahi fasilitas. Karena posisi sebagai konsumem itulah maka rakyat yang mampulah yang dapat penghargaan dan perlindungan. Sebaliknya mereka yang miskin akan disingkirkan dan diberi pertolongan. Pertolongan yang bisa berujud pada Bantuan Langsung Tunai atau yang dikerjakan oleh pihak swasta dengan 'uang kaget'. Orientasi sesat kekuasaan ini memang berangkat dari pandangan keliru bagaimana negara dikelola.

***Ketiga***, buku ini mendedahkan perspektif kebijakan yang tidak peka gender. Dalam perancangan anggaran maupun perumusan kebijakan tampak bagaimana peran dan keterlibatan perempuan yang sangat terbatas. Wajah busuk kekuasaan, yang parasnya adalah penindasan, memang kemudian tidak akan mempertimbangkan aspek gender. Sumber ketidakadilan itu yang akan membuat perkara kesehatan kemudian jadi masalah. Sektor wisata hanya usaha untuk menjual potensi, bahkan bisa berujung pada bagaimana bisnis pelacuran dan perdagangan perempuan marak. Posisi perempuan yang tersudut dan terkucil itulah,

yang kemudian menjadikan kebijakan publik, tidak sensitif dan tidak peka pada kalangan perempuan. Pilihan kebijakan kemudian jadi sangat terbatas dan tidak adil, mengalokasikan untuk kunjungan keluar dewan lebih tinggi ketimbang pos kesehatan anak Balita. Kerap kali gender hanya dipahami sebagai soal perempuan —makanya—dengan mengasih anggaran untuk perempuan kemudian semua soal beres. Padahal gender bukan semata-mata itu, karena yang terpenting bagaimana keadilan terpenuhinya dan akses perempuan miskin untuk mendapat layanan publik berkualuitas dapat terrealisasi.

Kelebihan buku ini yang lain adalah fakta kesenjangan yang dipampangkan dengan tegas. Tudingan yang kemudian dijadikan sebagai biang keladi tak lain adalah sistem politik dan kepemimpinan yang busuk. Sayang memang beberapa solusi yang ditawarkan masih dalam garis perubahan yang 'moderat' bukan sebuah jalan perubahan radikal. Tapi itu tak menutup kelebihan karya ini, yang menguraikan dengan gemilang, bagaimana kesenjangan, ketidak-adilan merupakan sebuah kenyataan yang menyakitkan kita bersama. Buku ini seperti sebuah kaca rias yang akan membuat kita tahu

wajah sesungguhnya dari sistem demokrasi. Agungnya sistem ini memang seolah-olah hanya ada di atas kertas; karena kita semua tahu, realitas politik yang ada tak lagi mampu berbuat dan menyumbang banyak. Rasa kemanusiaan kita seperti ditagih dengan hadirnya buku—yang secara memikat dikasih judul—Bukan Kota Wali. Membaca buku ini seperti menghidupkan kembali harapan kita, bukan hanya pada sistem politik yang arif tapi juga pemimpin politik yang budiman. Cita-cita yang mungkin belum terwujud secepatnya.

Itu sebabnya mandat buku ini, menurut penulis, terletak pada bagaimana kita sebagai masyarakat awam tidak lagi mudah dibohongi atau dimanipulasi dengan janji atau kebijakan yang ditetapkan oleh kekuasaan. Semua kebijakan pasti punya dua sisi, yang menguntungkan atau yang menyengsarakan rakyat. Buku ini mengajak kita untuk mulai jeli, kemana ujung kepentingan kekuasaan. Buku ini juga menjadi penting bagi para aktivis gerakan untuk tidak mudah 'dibeli' oleh para penguasa bangsat. Kemapanan yang jadi impian kaum aktivis gerakan, tidak kemudian ditukar dengan jualan idealisme dan otak licik. Karena dusta sosial kaum gerakan akan

membawa malapetaka yang besar bagi terpenuhinya cita-cita keadilan sosial. Ringkasnya uji konsistensi dan komitmen kini jadi taruhan penting dan mendasr bagi kalangan pergerakan. Akhirnya buku ini seperti sebuah ketukan keras pada pintu kekuasaan yang selama ini memanipulasi kepentingan rakyat dan menggunakannya untuk berbagai ambisi culas. Selayaknya memang negara didirikan untuk memenuhi kepentingan rakyat daripada menjadi monster pemakan bangkai keadilan.[]

Februari 2006

*Eko Prasetyo*

Penulis dan Direktur PUSHAM UII
Yogyakarta.

# Daftar Isi

Pengantar Penerbit --- vii
Pengantar Penulis --- xi
Sambutan gubernur Jawa Barat --- xxi
Kata Pengantar, Oleh: Eko Prasetyo --- xxv
Daftar Isi --- xxxvii

1. **Aura Reformasi dan Otonomi --- 1**
   Hakikat Otonomi Daerah --- 5
   Reformasi di Kota Cirebon --- 12
   Program Mendesak --- 14
2. **Bukan Kota Wali, Tapi Kota Udang --- 23**
   Kondisi Faktual --- 24
   Visi Pembangunan Kota --- 30
   Prinsip Kebijakan Publik --- 34
   Partisipasi Rakyat --- 40
   Bukan Lagi Kota Wali --- 46
3. **Belajar dari APBD Gate --- 53**
   Gerakan Anti Korupsi --- 58

Anatomi Kasus APBD Gate --- 64
Advokasi Pengusutan APBD Gate --- 71
Melawan Hasil Keputusan --- 79
Pelajaran yang Didapat --- 91

**4. Belanja Rakyat dan Belanja Dewan --- 95**
Belanja Dewan --- 97
Peningkatan Belanja Rutin --- 108
Belanja Rakyat --- 113

**5. PKL; Potret Rakyat Kecil di Kota Cirebon --- 117**
Kebijakan yang Kurang Memihak --- 121
Pengalaman PKL Pasar Pagi --- 133
Belajar dari PKL Sukalila --- 143

**6. Kebijakan Pendidikan bagi Rakyat Miskin --- 153**
Fenomena Anak Putus sekolah --- 155
Keluarga Miskin di Kota Cerebon --- 162
Hak Memperoleh Pendidikan --- 165

**7. Pendidikan dan Kesehatan --- 175**
Anggaran Pendidikan Kita --- 178
Pendidikan untuk Semua --- 185
Kebijakan Kesehatan --- 191

**8. Menjadi Kepala Daerah --- 199**
Mencari Kepala Daerah yang Ideal --- 200
Anggaran Seorang Kepala Daerah --- 211
Mencoba Kontrak Politik --- 215

**9. APBD dalam Perspektif Gender --- 223**
Apa itu Perspektif Gender? --- 224
Anggaran Berperspektif Gender --- 229

**10. Kebijakan Lingkungan dan Wisata --- 239**
Arsitektur Lingkungan Sekitar --- 240
Arsitektur dan Kejujuran --- 244

Wisata Kota Cirebon --- 250
Basis-basis Wisata --- 254

**11. Pasar Tradisional yang Dilupakan --- 259**
Potensi Pasar Tradisional --- 261
Menghadapi Persoalan --- 266

**12. Mengejar Pendapatan Daerah --- 273**
Fungsi Pendapatan Daerah --- 275
Strategi Penggalian--- 278
Strategi Pengawasan dan Perbaikan Kinerja --- 282

**13. Rakyat Tidak Terlelap --- 289**
Lembaga Pengawas Independen --- 290
Evaluasi Kinerja Pemerintah --- 297
Kinerja Dinas Pendidikan --- 300
Kinerja PDAM kota Cirebon --- 309

Daftar Pustaka --- 315
Biodata Penulis --- 319
Indeks --- 323

# 1 | Aura Reformasi dan Otonomi

*"Otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat".*

**(Muhammad Hatta)**

SUNGGUH tergelitik dalam kurun waktu tidak lebih dari tiga tahun, kita, bangsa Indonesia telah mengalami empat kali masa kepemimpinan Presiden. Soeharto, Habibie, Gus Dur dan Mba Mega. Sejak tahun 1992, banyak orang sudah memprediksikan dipilihnya Soeharto menjadi Presiden kembali untuk periode 1997-2003, meskipun masyarakat mulai jengah akan kepemimpinannya. Padahal masa yang lama dalam sebuah kekuasaan,

justru akan memperlemah kekuasaannya sendiri dan meningkatkan resistensi yang tinggi di mata masyarakat. Prediksi orang berlanjut pada kemungkinan terjadinya kerusuhan massal, jika Soeharto memaksa tetap memimpin. Dan, benar, lewat gerakan Reformasi 1998 Soeharto jatuh. Diiringi oleh jatuhnya nilai tukar rupiah, jatuhnya korban kerusuhan Mei, jatuhnya kepercayaan dunia Internasional, dan jatuhnya ekonomi Indonesia pada jeratan IMF. Akibatnya banyak orang yang kehilangan pekerjaan alias PHK, padahal harga barang melambung lima kali lipat. Kita semua menyaksikan di layar kaca Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya dan menyerahkan kekuasaan kepada Wakil Presiden Habibie. Habibie menjadi Presiden mulai 22 Mei 1998 sampai 19 Oktober 1999, dan mengumumkan pengunduran dirinya dari perebutan Kursi kepresidenan pada hari Rabu 20 Oktober 1999.

Ini pengalaman menarik, menegangkan dan penuh perasaan cemas. Layaknya menonton pertandingan World Cup. Kita semua mengikuti detik demi detik pemungutan suara pemilihan Presiden era reformasi antara Abdurrahman Wahid "Gus Dur" dan Megawati Soekarnoputri "Mbak Mega", yang susul menyusul. Pada akhir

perhitungan, Gus Dur unggul dan ditetapkan menjadi Presiden RI yang keempat. Masa kepemimpinan Gus Dur berakhir ketika di-*impeachment* oleh MPR pada sidang istimewa tanggal 23 Juli 2001. Dua hari kemudian, tepatnya tanggal 25 Juli 2001, Megawati Soekarnoputri dilantik menjadi Presiden RI yang kelima, menggantikan Gus Dur. Megawati yang kalah pada pemilihan Presiden tahun 1999, kemudian pada tahun 2001 diangkat MPR menjadi Presiden perempuan pertama di Indonesia.

Itulah sekelumit peristiwa dari rangkaian peristiwa lainnya yang menandai era reformasi. Era yang diharapkan mampu membawa bangsa Indonesia kembali berjaya setelah dihantam krisis multidimensi sejak tahun 1997. Banyak peristiwa lain tentunya yang patut dicatat seperti munculnya kekuatan politik baru dan partai-partai baru. Secara birokratis, kekuatan politik ini direpresentasikan para anggota dewan, yang duduk di lembaga legislatif. Mulai dari tingkat pusat, provinsi sampai tingkat kota/kabupaten. Lembaga ini menjadi kekuatan politik, yang sedang mencari posisi dalam konstalasi politik nasional, yang sebelumnya masih dianggap mandul. Partai yang mengirimkan wakilnya ke gedung dewan juga sangat banyak, jika

*"Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan dan pertanggungjawaban dalam mencapai tujuan pemberian otonomi yaitu berupa peningkatan pelayanan, kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan pada rakyat".*

dibandingkan pada masa orde baru yang hanya ada tiga partai saja. Sehingga, gedung dewan penuh sesak dengan berbagai tingkah polah para anggota dewan. Ada yang baik, pintar dan memihak rakyat. Tidak sedikit juga yang buruk, preman dan melecehkan kepentingan rakyat. Publik mencatat, banyak anggota dewan yang kaya mendadak setelah duduk menjadi anggota legislatif. Perwakilan rakyat tidak sekedar menjadi pekerjaan yang menjanjikan, tetapi menjadi 'pesugihan' yang menggiurkan setiap orang. Jika tingkah anggota dewan baik dan memihak rakyat, tentu rakyat akan bahagia, sejahtera, dan sangat berterima kasih. Tetapi, seringkali yang dilakukan adalah berbagai tingkah buruk yang membuat rakyat menjadi sedih, kecewa, marah dan jengkel. Rakyat semakin sengsara, karena pekerjaan sulit didapat, biaya hidup tinggi, sekolah anak mahal, listrik, air dan telpon harganya naik terus.

## Hakikat Otonomi Daerah

Gerakan reformasi yang pada awalnya meluapkan kegembiraan seluruh rakyat Indonesia, pun akhirnya diplesetkan menjadi *repotnasi*, bukan reformasi. Beberapa rakyat justru sinis dengan segala perubahan yang

sedang dan terus terjadi, akibat bergulirnya gaung reformasi. Tetapi setidaknya, gerakan reformasi telah mencatat berbagai keberhasilan. Sekalipun juga menuai kegagalan dan sinisme masyarakat. Di samping berbagai kegagalan dan sinisme terhadap reformasi, juga banyak yang bisa dicatat dari gerakan reformasi. Di antaranya keterbukaan akses rakyat terhadap perilaku pemerintah, lebih besar dari yang sebelumnya. Ini harus disyukuri. Rakyat menjadi tahu, berapa anggaran yang dimiliki pemerintah, berapa yang digunakan untuk gaji, berapa yang digunakan untuk pembangunan. Salah satu buah dari reformasi adalah otonomi daerah. Di mana daerah memiliki hak penuh untuk bisa mengurus dan mengelola sendiri untuk kepentingan kesejahteraan rakyatnya masing-masing.

Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah didasarkan pada azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang

politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, agama, moneter dan fiskal. Termasuk kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelanggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata diperlukan untuk perkembangan di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan dan pertanggung-jawaban dalam mencapai tujuan pemberian otonomi yaitu berupa peningkatan pelayanan, kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan sumber daya alam antara pusat dan daerah serta antar daerah. Di daerah, dibentuk perangkat pemerintahan daerah yaitu DPRD yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan undang-undang.

Wacana otonomi daerah, paska bergulirnya UU no. 22/1999, membuahkan berbagai

*"Publik mencatat, banyak anggota dewan yang kaya mendadak setelah duduk menjadi anggota legislatif. Kerja perwakilan rakyat, ternyata tidak sekedar menjadi pekerjaan yang menjanjikan, tetapi menjadi 'pesugihan' yang menggiurkan setiap orang".*

perdebatan, pertentangan dan perebutan. Tidak hanya di kalangan akademisi, tetapi lebih lagi di kalangan para penyelenggara pemerintahan dan legislatif di daerah. Pertentangan yang nyata-nyata menyisihkan porsi kepentingan rakyat. Yayasan Harkat Bangsa di Jakarta, mencatat beberapa persoalan yang timbul dari bergulirnya wacana otonomi daerah; mulai dari tarik ulur pembagian kekuasaan antara daerah-pusat, antara kepala daerah-DPRD, persoalan otonomi khusus versus otonomi daerah, wewenang MPR-DPD, persoalan desentralisasi desa, dan persoalan-persoalan lain yang seringkali justru menjauhkan cita-cita otonomi daerah untuk mendekatkan kepada rakyat (Yayasan Harkat Bangsa, *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, 2003: 3-7). Dalam catatan Laode Ida, Otonomi Daerah telah menimbulkan kekhawatiran, yang nyata sudah terjadi, pertama beralihnya KKN dari pusat ke daerah, munculnya raja-raja kecil di daerah, penguasaan sumber daya ekonomi oleh sekelompok orang dan mandulnya kebudayaan lokal sebagai basis perbaikan sistem pemerintahan. (Laode Ida, 2000, 58-60).

Banyak orang kemudian menjadi curiga, sebenarnya pemerintah masih setengah hati

untuk menggulirkan otonomi daerah. Atau jangan-jangan terpaksa untuk menjaga kekuasaan dari tuntutan rakyat, sehingga perlu digulirkan wacana otonomi daerah. Sama seperti ketakutan Pemerintah Pusat terhadap kemerdekaan Aceh, sehingga perlu memberikan beberapa peraturan, yang sebenarnya tidak lahir atas komitmen Pusat untuk mensejahterakan rakyat Aceh di daerah. Semangat keterpaksaan ini, juga tercermin dalam kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah, ketika mengimplementasikan hakikat otonomi daerah di wilayahnya masing-masing. Pemda setengah hati, terpaksa, bahkan terkesan tidak mendukung upaya-upaya penguatan rakyat untuk ikut menentukan terjaminnya kesejahteraan rakyat. Andri Novi dan Dani Wahyu Munggoro, termasuk yang meresahkan politik otonomi daerah. Menurut mereka, otonomi daerah tidak lebih sebagai bentuk baru perebutan sumber-sumber daya oleh segelintir orang untuk kepentingan pengusaha dan dunia usaha. Sama sekali bukan untuk kepentingan rakyat. Jika ditafsir secara kritis, otonomi daerah tidaklah muncul sebagai politik etis pemerintah pusat. Kelahiran otonomi daerah bukan karena pemerintah pusat baik hati. Tekanan yang

bertubi-tubi terhadap wacana otonomi daerah, lebih bisa dipahami sebagai respon atas tuntutan eksternal, akibat bangkrutnya perekonomian nasional dan beban hutang luar negeri melambung tinggi. Dalam pandangan Andi dan Dani, otonomi daerah lebih merupakan cara yang sistemik untuk merenggut kedaulatan rakyat dan mengancam keselamatan alam. Mereka, kemudian menawarkan apa yang mereka sebut sebagai otonomi komunitas, untuk menghadapi kepentingan pemerintah daerah maupun pusat dan kepentingan pengusaha. (Yappika, 2002, 17-28).

Sejak mulai berdiri, para penggagas negeri ini sebenarnya sudah mencanangkan apa yang sekarang digulirkan sebagai otonomi daerah. Jauh hari, Muhammad Hatta, pernah menyerukan perlunya memberikan keluasan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Untuk memastikan adanya demokrasi, demi nasib kesejahteraan rakyat sendiri. Dalam pernyataanya, *"Otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan*

*dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga terutama memperbaiki nasibnya sendiri".* (Yayasan Harkat Bangsa, 2003).

## Reformasi di Kota Cirebon

Wacana otonomi daerah muncul kembali, setelah sekian lama diperjuangkan para penggagas negeri. Ia dilihat kembali dan diharapkan dapat menenangkan rakyat. Karena krisis politik yang tidak berujung, wacana otonomi daerah kemudian membersitkan harapan banyak pihak. Terutama rakyat para pemilik kedaulatan negara. Termasuk rakyat di Kota Cirebon, yang dulu disebut Kota Udang, dan sebagian menyebut Kota Wali. Hasil penelitian Fahmina-*institute* bersama berbagai kelompok masyarakat mencatat berbagai harapan, paska bergulirnya reformasi dan otonomi daerah. Terutama terkait dengan perbaikan layanan publik, pemenuhan kepentingan rakyat marjinal, perlindungan minoritas, perbaikan kinerja aparat, transparansi dan partisipasi pengelolaan pemerintah dan berkembangnya etika dan moralitas yang baik dalam kehidupan sehari-hari. Betapa tinggi harapan masyarakat tentang adanya perubahan ke arah yang lebih

baik. Tetapi yang didengar, dilihat dan dirasakan ternyata sebaliknya. Berdasarkan hasil studi Fahmina-*institute* tentang pengukuran tingkat kinerja dan tingkat kepentingan perbaikan di Kota Cirebon, kinerja Pemerintah Kota hanya berada pada kepuasaan yang cukup. Terutama yang terkait dengan manajemen keuangan daerah. Kepentingan masyarakat, dalam jasa layanan publik, yang baru dipenuhi Pemerintah Kota Cirebon baru memperoleh kepuasaan 52%. Artinya, ada 48% layanan yang tidak memenuhi kepentingan rakyat banyak.

Hasil penilaian berdasarkan Analisa Rangking Prioritas, menunjukkan bahwa ada lima besar prioritas kinerja Pemerintah Daerah dan DPRD, untuk memenuhi kepuasaan masyarakat Kota Cirebon. Yaitu *pertama;* masyarakat sangat mengharapkan penyelenggaraan pemerintahan bebas kolusi, korupsi, dan nepotisme untuk mencegah kebocoran anggaran, *kedua;* masyarakat sangat mengharapkan setiap pelanggaran pengelolaan keuangan daerah diselesaikan secara hukum (penegakan hukum), *ketiga;* masyarakat sangat mengharapkan prioritas APBD untuk meningkatkan kesejahteraan dan mengentaskan kemiskinan, *keempat;* masyarakat sangat mengharapkan ada

komisi independen (multipelaku) untuk mengawasi dan mengaudit pengelolaan keuangan daerah, dan *kelima;* masyarakat sangat mengharapkan ada perda tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bebas KKN di Kota Cirebon (penjabaran UU No. 28 tahun 1999). Untuk memenuhi harapan tersebut, disarankan adanya pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah dengan melibatkan masyarakat. Disamping itu, pelaksanaan sistem informasi keuangan daerah *(double entry)* dapat diakses masyarakat, sehingga laporan pelaksanaan penerimaan pendapatan belanja rutin dan belanja pembangunan berjalan secara jujur, terbuka, dan dapat diakses masyarakat. Terutama mengenai anggaran pembangunan untuk pendidikan, kesehatan, sarana-prasarana dasar dan pengembangan usaha kecil-menengah. Penelitian juga memunculkan harapan masyarakat tentang perlunya perda partisipasi publik dalam proses kebijakan publik di Kota Cirebon (penjabaran UU No. 28 tahun 1999).

## Program Mendesak

Masyarakat juga merekomendasikan upaya-upaya khusus untuk melakukan empat program prioritas yang terdiri dari, penguatan masyarakat

sipil, peningkatan partisipasi, pembuatan basis legal dan pengembangan institusi pengawasan keuangan daerah. *Pertama*, untuk penguatan masyarakat sipil, akan sangat mendukung harapan masyarakat untuk menjadi sebuah kekuatan baru yang memiliki bargaining position/ daya tawar yang tinggi terhadap pemerintah untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan bebas kolusi, korupsi dan nepotisme. Sehingga kebocoran anggaran dan setiap pelanggaran pengelolaan keuangan daerah dapat diselesaikan secara hukum (penegakan hukum. Karena jika masyarakat sipil menjadi kuat, maka tata kelola di Kota Cirebon, tidak menjadi tanggung jawab penyelenggara pemerintah semata. Tetapi menjadi tanggung jawab bersama; untuk merancang, mengontrol, mengawasi dan mengevaluasi. Sekalipun, untuk eksekusi tetap menjadi wewenang aparat Pemerintah Kota. Sehingga tujuan mulia dari penyelenggaraan pemerintahan Kota Cirebon, untuk meningkatkan kesejahteraan dan mengentaskan kemiskinan, serta memprioritaskan anggaran pembangunan untuk pendidikan, kesehatan, sarana-prasarana dasar, dan pengembangan usaha kecil-menengah dapat terwujud. Masyarakat dalam hal ini, bisa ikut terlibat

*"Ini semua karena ide pemerintahan diselenggarakan sesungguhnya adalah untuk rakyat, reformasi digulirkan untuk rakyat, dan otonomi daerah diundangkan juga untuk rakyat. Otonomi daerah, pada prinsipnya adalah pemberian otonomi kepada rakyat suatu daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri".*

mengusulkan skala prioritas APBD yang tentunya lebih berpihak kepada kebutuhan nyata masyarakat. Dengan demikian, keberpihakan APBD Kota Cirebon terhadap rakyat, menjadi lebih ketara dan nyata. Karena rakyat, sebagai pengguna, ikut menentukan anggaran untuk mereka.

***Kedua,*** pembuatan basis legal yang diharapkan masyarakat. Bisa berupa perda tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bebas KKN dan perda tentang partisipasi publik dalam proses kebijakan publik di Kota Cirebon. Sebagai penjabaran UU No. 28 tahun 1999. Terutama yang terkait dengan manajemen keuangan daerah dan APBD Kota Cirebon agar *pro-poor* (memihak kemiskinan) dan *gender sensitive* (memberikan pemihakan pada relasi yang adil antara perempuan dan laki-laki). Jika basis legal di atas dapat terwujud, diharapkan pelaksanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah bisa melibatkan banyak masyarakat. Sehingga pelaksanaan sistem informasi keuangan daerah *(double entry)* dapat diakses oleh masyarakat. Laporan pelaksanaan penerimaan pendapatan, belanja rutin dan belanja pembangunan secara jujur, terbuka, dan dapat diakses masyarakat. Keterlibatan masyarakat ini, tentu saja akan meningkatkan

kepercayaan mereka terhadap pemerintah. Sesuatu yang bisa menjadi modal besar (*social capital*), bagi penyelenggaraan pemerintah yang baik, termasuk untuk melakukan pemungutan pendatapan daerah untuk pembangunan.

***Ketiga,*** perlunya pengembangan institusi pengawasan keuangan daerah. Ini dicanangkan untuk memenuhi harapan masyarakat tentang perlunya pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang lebih efektif. Dengan melibatkan masyarakat dari multiperilaku. Bisa dengan model komisi independen bagi pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Jika institusi pengawasan keuangan daerah terbentuk, maka diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi aktif sehingga akan ada dampak berganda (*multiplayer effect*), bagi penyelenggaraan pemerintahan yang bebas KKN di Kota Cirebon.

***Keempat,*** program peningkatan partisipasi dunia usaha. Ini dapat menjadi pendorong (*trigger*) bagi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan manajemen keuangan daerah. Karena dunia usaha adalah salah satu pemilik (*stake holder*) yang memiliki aset daerah dan menjadi pembayar pajak terbesar dan berpengaruh pada pendapatan asli daerah. Selain itu dunia usaha baik skala kecil, menengah,

maupun besar bermitra dan perlu dukungan masyarakat untuk mewujudkan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Masyarakat Kota Cirebon, dalam penelitian yang dilakukan Fahmina, juga memotret sejumlah karakter yang diharapkan muncul dalam kinerja pemerintah daerah. Yaitu ***pertama***, pentingnya empati penyelenggara pemerintah terhadap rakyat, yang harus lebih dikembangkan dan dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan. ***Kedua***, jaminan yang pasti dan terukur terhadap kepentingan rakyat. ***Ketiga***, perlunya respon yang sigap atas berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat. Masih perlu upaya yang serius dari Pemerintah Daerah dan DPRD untuk meningkatkan kinerjanya agar kepuasan menyeluruh dari masyarakat dapat meningkat, khususnya dalam pengelolaan manajemen keuangan daerah.

Ini semua karena ide pemerintahan diselenggarakan sesungguhnya adalah untuk rakyat, reformasi digulirkan untuk rakyat, dan otonomi daerah diundangkan juga untuk rakyat. Otonomi daerah, pada prinsipnya adalah pemberian otonomi kepada rakyat suatu daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dengan kata lain, otonomi berarti bahwa

*"Ruang-ruang partisipasi aktif, seperti diamanatkan UU Otonomi Daerah nomor 22 tahun 1999, harus dibuka secara bertanggungjawab. Pemerintah daerah tidak lagi menutup diri dan membiarkan segala tata kelola daerah hanya diketahui, dimiliki dan dilaksanakan orang-orang eksekutif semata".*

kekuasaan dan proses pembuatan keputusan didekatkan kepada rakyat. Otonomi berarti proses pembuatan kekuasaan harus didekatkan kepada rakyat sebagai pengguna, dan sekaligus obyek yang menjadi sasaran kekuasaan. Rakyat adalah obyek, sekaligus sponsor tunggal bagi beroperasinya kekuasaan politik. Sehubungan dengan itu, Priatmojo mengartikan otonomi daerah sebagai: (a) rakyat atau masyarakat setempat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan, (b) pemerintah atau pemegang kekuasaan politik akan lebih responsif dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat, lebih bertanggungjawab, dan transparan dalam menjalankan kekuasaanya, (c) pemerintah rela berbagi kekuasaan dengan rakyat atau berbagai komponen dalam masyarakat, dan (d) untuk berbuka kesempatan untuk saling belajar dan saling mengoreksi ke arah penyelenggaraan *good and clean governance*, (e) rakyat dan aparat pemerintah harus mengoreksi ke arah penyelenggaraan mencari jalan untuk memajukan kehidupan bersama, (f) penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pengelolaan sumber daya daerah hendaklah menjadi lebih efisien dan efektif. (Yayasan Harkat Bangsa, 2003).

Seharusnya gerakan reformasi dan otonomi daerah, benar-benar diperuntukan bagi kepentingan rakyat Kota Cirebon. Tidak untuk segelintir orang, baik yang duduk di pemerintahan maupun yang bergerak di dunia usaha. Untuk itu, ruang-ruang partisipasi aktif, seperti diamanatkan UU Otonomi Daerah sendiri no 22/1999, harus dibuka secara bertanggung jawab. Pemerintah daerah tidak lagi menutup diri dan membiarkan segala tata kelola daerah hanya diketahui, dimiliki dan dilaksanakan orang-orang eksekutif semata. Tata kelola juga tidak hanya cukup dengan meminta legitimasi dari mereka yang duduk di lembaga legislatif daerah. Karena pemilik kedaulatan sesungguhnya adalah rakyat, bukan anggota dewan. Dengan demikian, lembaga pemerintahan, baik eksekutif maupun legislatif, tidak lagi dijadikan ajang 'pesugihan'. Tetapi sebagai pelayanan publik untuk kepentingan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, cita-cita untuk *gemah ripah loh jinawi* dan *baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur*, menjadi bisa tercapai. Allah rela, pemerintah dipercaya dan rakyatpun puas-sejahtera. *Semoga!.[]*

# 2 *Bukan Kota Wali, Tapi Kota Udang;*

*"Bahwa setiap penghuni negeri, yang bukan raja adalah kumpulan manusia malang yang telah ditekuk oleh kebohongan yang menegaskan bahwa mereka adalah keledai..... Lantaran itu, mereka tidak punya hak apapun atas hidup mereka sendiri".*

**(Syekh Lemah Abang)**

DALAM dongeng rakyat yang sering dibacakan di hadapan anak-anak, Cirebon berasal dari kata *cai-rebon,* atau air udang. Dalam kisahnya, rakyat Cirebon adalah orang-orang yang pertama kali memproduksi makanan dari udang, yang kemudian menjadi makanan kesukaan masyarakat pasundan. Cirebon juga bisa berarti Caruban, atau campuran. Karena sejak semula berdiri, masyarakat Cirebon adalah masyarakat

kosmopolitan dan plural, ada orang Sunda, Jawa, Aceh, Arab dan Gujarat.

## Kondisi Faktual

Saat ini, dalam catatan administratif, nama Cirebon telah terbagi untuk dua daerah administrasi; Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon. Kota Cirebon terletak di bagian Timur Propinsi Jawa Barat pada jalur Pantura. Secara geografis terletak pada posisi $108^0$ 50' BT dan $6^0$ 70' LS. Luas wilayahnya ± 3.735,82 ha, terdiri dari lima kecamatan dan terbagi dalam 22 kelurahan. Wilayah Kota Cirebon memiliki iklim tropis dengan suhu udara $24^0$ C - $33^0$ C dan rata-rata $28^0$ C. Kelembaban udara bulanan berkisar 48% - 93% dengan kelembaban tertinggi pada bulan Januari-Maret dan terendah pada bulan Juni-Agustus. Curah hujan rata-rata tahunan adalah 2.751 mm dengan jumlah hari hujan 121 hari. Sebagian wilayah merupakan dataran rendah dengan ketinggian berkisar 0-200 m dpl. Kemiringan lereng berkisar antara 0-40 %, dimana lereng meningkat di bagian Selatan, wilayah datar dengan kemiringan 0-3 % berada di bagian pantai, secara berangsur merupakan daerah berkarakteristik kota, dengan kemiringan 3-25 % daerah transisi, dan

daerah dengan kemiringan 25-40 % merupakan daerah pinggiran.

Jumlah penduduk Kota Cirebon tahun 2000 adalah 260.712 jiwa dengan komposisi 131.993 laki-laki dan 128.719 perempuan. Angkatan kerja sebanyak 105.033 jiwa dan sudah bekerja sebanyak 47.438 jiwa (45,16%), sisanya 57.595 jiwa (54,84%) belum bekerja. Jumlah Pra Keluarga Sejahtera (Pra-KS) adalah 1.961 Kepala Keluarga (KK), Keluarga Sejahtera satu ada 12,048 KK, Keluarga sejahtera dua ada 14.473 KK, dan keluarga sejahtera tiga ada 23.875 KK dan keluarga sejahtera tiga-plus ada 6.456 KK. Pada tahun 2002 tercatat jumlah penduduk sebanyak 274.542 jiwa, terdiri dari laki-laki 133.789 jiwa dan perempuan 140.753 jiwa. Secara administratif Kota Cirebon terbagi menjadi 5 lima Kecamatan dan 22 Kelurahan, dengan jumlah Rukun Warga (RW) 246 buah dan Rukun Tetanga (RT) 1.248 buah. Sarana pendidikan tercatat 174 unit Sekolah Dasar/ Madrasah Ibtida'iyah, 48 unit Sekolah Lanjutan Pertama/Madrasah Tsanawiyah, 29 unit Sekolah Lanjutan Atas/Madrasah Aliyah, 8 Perguruan Tinggi Swasta (PTS) dan 1 Perguruan Tinggi Negeri (PTN). Penunjang kinerja pelayanan kesehatan terdapat 4 buah Rumah Sakit

Umum, 2 Rumah Sakit Khusus, 2 buah Rumah Sakit Bersalin (ibu dan anak), 20 Puskesmas, 16 Puskesmas Pembantu, dan 16 Puskesmas Keliling dengan 52 Dokter Spesialis, 66 Dokter Umum, 29 Dokter Gigi, dan 110 Bidan.

Saat ini, mulai dari tahun 2003 kepala daerah Kota Cirebon dijabat Bapak Subardi dengan wakilnya Bapak Agus al-Wafier, yang terpilih pada pemilihan kepala daerah pertama kali paska reformasi, oleh DPRD hasil pemilu tahun 1999. Subardi diusung Fraksi PDIP, sementara Agus al-Wafier, Fraksi PAN. Keduanya memiliki latar belakang sebagai pendidik, sehingga banyak orang berharap dunia pendidikan akan lebih baik dan lebih maju di tangan kepemimpinan mereka berdua. Tetapi kebijakan mengenai pendidikan dalam kepemimpinan mereka, tidak memiliki urgensi maupun signifikansi yang menonjol. Ketika mencuat persoalan anak-anak yang drop out, tidak nampak ada kebijakan yang nyata. Pada tahun 2004 Agus al-Wafier pernah mencanangkan apa yang disebut Dompet Peduli Pendidikan (DPP), yang publikasinya bekerja sama dengan Harian Lokal Radar. Tercatat orang yang paling besar memberikan sumbangan adalah Bapak Subardi dan Agus al-Wafier sendiri. Terakhir, sekitar bulan September

2003, sudah tercatat dana terkumpul dari masyarakat lebih dari 60 juta. Bahkan ada *rasan-rasan* di antara anggota dewan, beberapa pengusaha dipungut dana 50 juta per-orang, untuk dana pendidikan ini. Tetapi bagaimana kebijakan penyaluran dana tersebut, untuk siapa, kemana, sampai atau tidak, tidak ada publikasi secara publik. Masyarakat tentu kecewa. Pengusahapun menggerutu, karena pada tahun berikutnya mereka tetap dipungut dengan alasan untuk dana pendidikan. Benarkah?

Ketika wacana pendidikan gratis bergulir di mana-mana, Agus al-Wafier dengan tegas menyatakan tidak sepakat dan tidak mungkin ada pendidikan gratis di Kota Cirebon. Ketika pemerintah pusat, dengan tekanan dari DPR dan aktivis LSM, telah mencanangkan pendidikan gratis dari tingkat SD/MI sampai SMP/MTs dengan kebijakan menggulirkan dana Bantuan Operasioanl Sekolah (BOS) sebagai pengganti subsidi BBM, pemerintah Kota tidak memiliki kebijakan yang pasti untuk membebaskan dana pendidikan, terutama bagi kelangsungan sekolah anak-anak miskin. Wacana pendidikan gratispun tidak menggema di kalangan para praktisi pendidikan di Kota Cirebon. Pada saat lembaran-lembaran koran

*"Pada saat lembaran-lembaran koran daerah dipenuhi berita betapa semangatnya Pemerintah Kabupaten Majalengka memastikan pendidikan gratis bagi seluruh siswa sekolah dasar dan menengah pertama, pemerintah Kota Cirebon sama sekali tidak bersuara".*

daerah dipenuhi berita betapa semangatnya Pemerintah Kabupaten Majalengka memastikan pendidikan gratis bagi seluruh siswa sekolah dasar dan menengah pertama, pemerintah Kota Cirebon sama sekali tidak bersuara. Para pengambil kebijakan lebih memilih diam, dan sibuk dengan urusan masing-masing. Di Kota ini, ada pejabat yang lebih memilih untuk mengatakan tidak mungkin ada kebijakan sekolah gratis. Sama sekali tidak mungkin. Paling mungkin meningkatkan akses orang miskin untuk sekolah. Sampai kapan akses ini benar-benar dirasakan. Apa indikitor dan bagaimana evaluasinya. Entahlah. Nyatanya, akan terus banyak orang miskin yang tidak bisa sekolah. Sekalipun sekolah dasar. Apalagi menengah dan lanjutan. Inikan bentuk pelarangan orang-orang miskin untuk bisa sekolah. Sekalipun kemiskinan memang bukan aib, seperti kata orang-orang agama, tetapi nyatanya benar-benar tidak menyenangkan. Mengapa sekolah gratis tidak mungkin. *Wong* di Amereika yang rajanya kapitalis bisa. Di Saudi Arabia yang negara Islam bisa. Di Rusia yang sosialis bisa. Di Syria yang miskin bisa. Mengapa di Indonesia tidak bisa. Mengapa di Kota Cirebon, yang katanya Kota Wali, itu tidak bisa.

Negara apa sih. Kapitalis bukan, Islami bukan, sosialis bukan, kaya bukan, miskin juga bukan. Negara kita memang tidak selalu jelas. Tidak mau disebut sekuler, tidak mau juga disebut teokrasi. Ya... pancasila aja. *Gitu lho*. Tetapi pancasila sekarang, nyatanya sudah berubah menjadi, pancas*ial*, seperti dikatakan Gus Dur. Emang sial, terutama bagi rakyat miskin.

Memang, pada tahun 2005 pernah ada kebijakan untuk membebaskan biaya pendidikan anak-anak dari warga pedagang Pasar Drajat. Karena mereka baru saja terkena musibah kebakaran. Ini patut disyukuri. Tetapi ini kebijakan yang sesaat, dan juga baru diberikan setelah dituntut dengan keras dari para warga.

## Visi Pembangunan Kota

Kepemimpinan Subardi dan Agus al-Wafier lebih berorientasi pada pengembangan perdagangan, usaha dan jasa. Ini terlihat pada Visi dan Misi Kota Cirebon yang dicanangkan masa kepemimpinan mereka. Mungkin pendidikanpun, lebih diartikan sebagai bisnis jasa pendidikan, daripada sebagai hak rakyat untuk memperoleh pendidikan. Secara konsep, kebijakan-kebijakan daerah memang mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002 tentang

Pola Dasar Pembangunan Daerah Kota Cirebon 2000–2004, dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kota Cirebon 2002-2004, mengenai visi, misi dan program prioritas. Dalam dokumen ini disebutkan bahwa Visi Kota Cirebon, adalah "*Kota Cirebon menjadi Kota Perdagangan dan Jasa yang Maju pada Tahun 2005*".

Dalam penjelasan formalnya, pemerintah Kota Cirebon tidak hanya memfokuskan pembangunan daerah pada persoalan bisnis semata. Sekalipun yang tampak adalah tontonan parade pembangunan Kota Cirebon sebagai sentra bisnis dan ekonomi, menyaingi teman sejawatnya: Kabupaten Cirebon, Indramayu, Majalengka dan Kuningan. Pembangunan mal-mal di Kota Cirebon terus lahir dan berkembang bak jamur di musin hujan. Sekalipun ditentang banyak pihak terutama para budayawan. Karena memberangus situs dan cagar budaya. Ruang publikpun semakin sempit tanpa ada kejelasan rancangan alternatif yang jelas.

Tetapi kita tetap berpikir positif. Dan mencoba memberikan kepercayaan kepada penyelenggara pemerintah Kota Cirebon. Dari dokumen formal yang tersedia, dengan visi di atas Pemerintah Daerah dan DPRD Kota

Cirebon bertekad akan menjadi pelayan masyarakat yang menjalankan tugasnya dengan profesional, bersih dan bebas KKN, serta berpihak kepada masyarakat dengan adil. Visi Pemerintah Daerah sebagai pelayan masyarakat adalah sebuah komitmen yang harus ditegakkan, bukan kebalikkan sebagaimana masa feodalisme bahwa masyarakat atau rakyat melayani Pemerintah. Walikota dan Wakil Walikota serta anggota Dewan, bukanlah jabatan enak dan empuk, tapi sebuah amanat berat yang harus dijalankan dengan selalu bercermnin pada hati nurani dan keinginan masyarakat. Visi di atas juga merupakan tekad untuk menegakkan paradigma baru yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintah. Dimana pada masa lalu pemerintah daerah belum sepenuhnya menjadi pelayan masyarakat yang profesional. Maka untuk mendukung visi Kota Cirebon menjadi Kota Perdagangan dan Jasa yang Maju Tahun 2005, dibutuhkan aparatur yang profesional. Artinya harus *"the right man in the right place"* atau menempatkan orang yang benar di tempat yang benar. Jika pemerintah daerah belum memenuhi kriteria tersebut maka seharusnya dilakukan restrukturisasi di jajaran dinas-dinas dan instansi terkait.

Begitu juga Pemerintah Daerah sebagai pelayan masyarakat yang bersih dan bebas dari KKN, adalah dambaan masyarakat yang harus ditegakkan termasuk memberikan sanksi dan hukuman kepada pelaku KKN. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugasnya senantiasa berpihak kepada kepentingan masyarakat dengan adil. Untuk mendukung visi tersebut, telah dicanangkan agenda Misi Kota Cirebon. Yaitu:

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berlandaskan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
2. Meningkatkan profesionalisme aparatur pemerintah;
3. Meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat;
4. Meningkatkan pelayanan dan pengembangan dalam bidang prasarana dan sarana dasar kota;
5. Mengoptimalkan peran dan fungsi pelabuhan dan berbagai fasilitas perhubungan;
6. Mengembangkan usaha perdagangan kota berskala lokal, regional, nasional, dan intemasional dengan peningkatan fasilitas perekonomian;

7. Mengembangkan industri kecil dan industri rumah tangga berorientasi ekspor;
8. Meningkatkan informasi dan pelayanan wisata serta mengembangkan produk-produk wisata yang bertumpu pada nilai-nilai historis serta mampu mengakomodasi tuntutan pertumbuhan dan perkembangan kota;
9. Pemanfaatan, peningkatan produktifitas, pelestarian sumber daya alam, dan optimalisasi penataan ruang kota;
10. Meningkatkan pelayanan kesehatan masyarakat, kebersihan, keamanan, dan ketertiban umum;
11. Pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan;
12. Peningkatan kemitraan dan pengembangan kerjasama pemerintah kota dengan lembaga lokal, regional, nasional, maupun internasional;
13. Melaksanakan penyederhanaan perijinan usaha;

## Prinsip Kebijakan Publik

Jika misi di atas menjadi rujukan pengelolaan birokrasi, maka seharusnya Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Cirebon dapat menyusun

kebijakan yang berorientasi pada publik, berkeadilan dan transparan. Prinsip orientasi kepada masyarakat memiliki pengertian bahwa pengambilan kebijakan harus berpihak kepada kepentingan dan kemaslahatan masyarakat banyak.

Prinsip keadilan memiliki pengertian penetapan hak dan kewajiban secara proporsional. Sesuai dengan kemampuan, kebutuhan dan kelayakan. Ukurannya dapat dilihat seperti dalam APBD Kota Cirebon. Dimana ketika masyarakat diwajibkan untuk membayar pajak dan retribusi, mereka memiliki hak untuk mengetahui dan mengontrol penggunaan dana pajak tersebut. Atas nama keadilan, rakyat memiliki hak dari pemerintah; kesempatan pendidikan, pelayanan kesehatan, perijinan, fasilitas umum, keamanan dan ketertiban, peluang kerja dan usaha, kelestarian lingkungan dan sebagainya.

Prinsip transparansi dapat dinilai dari jenjang proses penetapan kebijakan Pemerintah Kota. Eksekutif maupun legislatif. Sejauh mana kebijakan itu dapat diakses publik. Misalnya APBD, mulai dari perencanaan, penyusunan dan penetapan, dengan melibatkan masyarakat. Atau tidak. Termasuk dalam monitoring dan

*"Pembangunan mal-mal di Kota Cirebon terus lahir dan berkembang bak jamur di musim hujan. Sekalipun ditentang banyak pihak terutama para budayawan. Karena memberangus situs dan cagar budaya. Ruang publikpun semakin sempit tanpa ada kejelasan rancangan alternatif yang jelas".*

evaluasi pelaksanaan birokrasi pemerintahan dan proyek-proyek pembangunan. Transparansi harus didukung kepemimpinan yang baik. Dengan pengertian pengelolaan, pengendalian dan pemanfaatan sumber daya masyarakat yang berwawasan ke depan dan berdasarkan nilai-nilai etika. Para pengambil kebijakan harus konsisten antara ucapan dan perbuatan, mampu menyelesaikan masalah tanpa menimbulkan masalah, mampu melakukan fungsi-fungsi manajerial, mampu mendorong dan melakukan inovasi, berwatak kerakyatan, mengutamakan efisiensi, efektivitas, produktivitas dalam setiap pekerjaan dan programnya.

Seharusnya Pemerintah Daerah dan DPR Kota Cirebon dapat menentukan skala prioritas program pembangunan, selama lima tahun ke depan, yaitu 2004-2009 agar visi dan misi Kota Cirebon dapat tercapai. Usulan strategi utama adalah: (1) meningkatkan prioritas dan rasionalisasi belanja; (2) melakukan penghematan dan peningkatan disiplin anggaran; (3) pengetatan dan perbaikan mekanisme (aturan main) pelaksanaan anggaran (bersih dan bebas KKN). Strategi di atas diposisikan dalam perbandingan belanja rutin dan belanja pembangunan serta skala prioritas pembangunan. Jika tahun 2004

skala perbandingan 60:40, maka tahun 2005 sudah harus bisa 50:50, tahun 2006 40:60 dan seterusnya. Syukur kalau sampai bisa mencapai skala 30:70. Tiga puluh untuk belanja rutin, dan tujuh puluh untuk belanja pembangunan untuk rakyat.

Dalam dokumentasi daerah, telah disusun program-program prioritas yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kota Cirebon untuk menjamin kesejahteraan rakyat. Program prioritas yang dapat mendukung Rencana Strategis dibagi dalam tiga sektor, yaitu sektor sumber daya manusia, sektor infrastruktur dan sektor ekonomi. Adapun usulan program prioritas masing-masing sektor sebagai berikut:

Sektor sumber daya manusia :

1. Wajib belajar 9 (sembilan) tahun ditingkatkan menjadi 12 (dua belas) tahun; gratis atau subsidi untuk masyarakat tidak mampu/miskin;
2. Sekolah unggulan dan beasiswa prestasi;
3. Peningkatan kualitas guru (pendidikan dan pelatihan), sarana prasarana dan kurikulum berbasis kompentensi (akhlak/ budi pekerti, buku pelajaran, peralatan praktek laboratorium, gedung);

4. Kerjasama perguruan tinggi dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
5. Pengembangan kebudayaan Cirebon;
6. Peningkatan pelayanan kesehatan (RSUD Gunung Jati dan Puskesmas);
7. Jaminan kesehatan masyarakat tidak mampu/miskin;
8. Peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kesehatan;
9. Peningkatan peran serta masyarakat/ pemberdayaan masyarakat dan peluang kerja;
10. Pencegahan dan penanggulangan penyakit menular dan penyakit masyarakat;

Sektor Infrastruktur:

1. Penyehatan dan perbaikan lingkungan perumahan dan permukiman kumuh;
2. Peningkatan penanganan sampah, limbah dan penyediaan air bersih;
3. Peningkatan jalan akses transportasi ke/ dari pelabuhan, jalan akses daerah pinggir kota, stasiun dan terminal;
4. Penataan tata ruang perkotaan;
5. Peningkatan potensi sumber daya wilayah pesisir dan kelautan;

Sektor ekonomi;

1. Pengembangan industri rumah tangga, kecil/menengah;
2. Peningkatan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas BUMD (PDAM, PD. Pasar, PD. Pembangunan, PD. Bank Pasar, PD. Farmasi Ciremai);
3. Peningkatan investasi perdagangan dan usaha (peluang investasi regional, nasional dan internasional);
4. Pengembangan pariwisata;
5. Peningkatan sistem informasi manajemen terpadu dan penyederhanaan perijinan usaha;

Sedangkan sektor lainnya diarahkan untuk mendukung program prioritas, seperti: penegakkan hukum dan sosialisasi peraturan/ perundang-undangan, peningkatan peran informasi dan komunikasi media massa, perlindungan masyarakat dalam keamanan dan ketertiban, penataan kelembagaan pemerintahan, dan sebagainya.

## Partisipasi Rakyat

Keberhasilan pelaksanaan program dalam mewujudkan misi dan visi Kota, tidak semata-mata atas keberhasilan Pemerintah Daerah atau

DPRD Kota Cirebon saja. Tetapi secara signifikan peran serta masyarakat dan semua kekuatan sosial, politik, organisasi dan lembaga kemasyarakatan memberikan andil yang sangat besar. Sekarang pertanyaannya, sebagai warga negara; maukah kini turut ambil bagian dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik?

Jika ada kekecewaan terhadap tata pemerintahan yang lalu, atau yang sedang berjalan; apa yang akan kita lakukan untuk ikut mengadakan pembaruan tata pemerintahan?

Kata kunci dari keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan adalah kemauan berpartisipasi aktif. Tetapi partisipasi masyarakat, seringkali dipandang sebelah mata oleh Pemerintah Daerah. Bahkan dianggap *ngrecoki* dan mengganggu. Partisipasipun, seringkali dimaknai sebagai keharusan rakyat membantu program pembangunan. Misalnya, dengan merelakan tanah yang akan menjadi obyek pembangunan. Atau dengan membayar pajak, retribusi dan memperbesar PAD. Slogan yang dipasangpun hanya sepihak, '*Rakyat bijak, taat bayar pajak*'. Tidak ada slogan yang sebaliknya, dipasang di jalan, "*Pemerintah bijak, tidak mengkorup dana pajak*". Padahal, sudah menjadi rahasia publik, praktik-praktik penggelapan

*"Transparansi harus didukung kepemimpinan yang baik. Dengan pengertian pengelolaan, pengendalian dan pemanfaatan sumber daya masyarakat, memiliki berwawasan ke depan dan berdasarkan nilai-nilai etika".*

dana pajak itu kerapkali terjadi. Pemerintah hampir tidak pernah bisa menunjukkan bahwa dirinya bersih dari penggelapan pajak, profesional dan efesien dalam pengelolaan pengumpulan dana pajak.

Rakyat di daerah seringkali hanya didorong untuk mendukung terpenuhinya anggaran pos pendapatan. Pemerintah daerah dan juga anggota DPRD selalu merasa dikejar kewajiban memperbesar pendapatan daerah. PAD hanya diwacanakan sebagai upaya mengoptimalkan pendapatan dari BUMD, peningkatan kinerja pelabuhan, terminal, stasiun, dan bandara, pendapatan dari pajak dan retribusi usaha, industri, pariwisata dan profesi. Sehingga perbandingan PAD dengan total pendapatan daerah dapat meningkat secara signifikan dan mencerminkan kemandirian daerah memperoleh sumber pendapatannya. Padahal, tentu saja peningkatan PAD bisa dilakukan, tidak hanya dengan menggali pos-pos retribusi yang baru, tetapi juga dengan melakukan efektifitas dan pemantauan pendapatan yang sudah ada.

Selama ini, hampir tidak ada pemantauan dan audit berarti yang bisa mengefektifkan kerja-kerja pengumpulan pendapatan daerah. Sesungguhnya PAD terkait dengan kepercayaan

publik terhadap pemerintah daerah. Jika rakyat memiliki kepercayaan, maka dana publik akan dengan mudah digalang dan dikumpulkan. Penyelenggara pemerintah seringkali merasa lebih berhak untuk menggunakan dana rakyat. Moralitas ini juga merasuk pada mereka yang mengelola pengumpulan dana pajak atau pendapatan daerah.

Dalam penelitian sederhana yang dilakukan Obeng Nur Rosyid dari Fahmina-institute, PD Pasar pada tahun 2003 hanya menyetorkan separoh dari 9,2 persen laba bersih dari taksiran terendah pendapatan PD Pasar. Itupun hanya menghitung retribusi dari pedagang-pedagang pasar semata. Angka pendapatan yang masuk ke PAD dari PD Pasar hanya Rp 95 juta. Dengan mengacu pada peraturan bahwa jumlah yang dikontribusikan kepada PAD adalah 55 persen dari laba bersih PD Pasar, berarti laba yang diraup adalah Rp 172 juta. Dalam taksiran terendah dari Obeng Nur Rosyid, dari retribusi saja PD Pasar telah memperoleh Rp. 1.860.588.000,-. Berarti laba bersih PD Pasar hanya mencapai 9,2 Persen dari pendapatan yang sesungguhnya. Sisanya, masih berada dalam kotak hitam yang tidak jelas, siapa yang bisa mengetahui; berapa gaji karyawan, berapa

*"Sesungguhnya PAD terkait dengan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah. Jika rakyat memiliki kepercayaan, maka dana publik akan dengan mudah digalang dan dikumpulkan".*

biaya operasional, berapa pengembalian modal, laba ditahan, saham yang dibayarkan, bagaimana dengan usaha Bank Pasar dan lain-lain. Angka-angka ini pernah dipublikasikan dalam majalah Blakasuta, edisi 02/2004. Tetapi, sama sekali tidak menggerakan Pemerintah Daerah untuk bisa meningkatkan pertanggung-jawaban publik. Untuk ini saja, publik sama sekali tidak pernah tahu, bahkan sebagian anggota dewanpun tidak tahu sama sekali. Aneh!.

## Bukan lagi Kota Wali

Keinginan untuk menjadikan Kota Cirebon, sebagai Kota Udang; usaha dan dagang, semestinya harus diawali dari Pemda sendiri. Dengan mengelola BUMD secara profesional, bertanggung-jawab, transparan dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Pemerintah tidak hanya berpikir untuk menghabiskan anggaran, lalu hanya menggantungkan pada swasta, rakyat, pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Kita bisa mengkritisi visi pemihakan pemerintah Kota Cirebon terhadap rakyat banyak. Mereka yang selama ini marjinal, terpinggirkan dan dijauhkan dari keputusan-keputusan politik daerah. Jika dianalisis lebih kritis, visi dan misi

Kota Cirebon jauh dari semangat pemihakan terhadap rakyat miskin. Paling tidak secara eksplisit, tidak ada ungkapan sama sekali. Sebutan Cirebon sebagai Kota Wali, mugkin memudahkan kita untuk mengingat pada visi keberpihakan. Jika 'Kota Wali' diartikan sebagai model perujukan terhadap nilai-nilai kewalian.

Saat ini, sudah tidak terdengar lagi wacana Cirebon sebagai 'Kota Wali'. Tidak ada sosialisasi lagi. Sekarang, menjadi Kota Udang; usaha dan dagang. Setidaknya, panggilan Kota Wali bisa mengembalikan kita pada memori pesan Sunan Gunung Jati, Syekh Syarif Hidayatullah, "*Ingsun Titip Tajug lan Fakir Miskin*". Kota Wali, tentu saja tidak semestinya dimaknai secara literal, untuk mengembalikan pada pesan-pesan agama yang simbolik semata. Seperti yang ditawarkan budayan Cirebon, Ahmad Syubbanuddin Alwy, label Kota Wali adalah perujukan nilai-nilai birokrasi dan pembangunan terhadap 'basis ideologis' kebudayaan Cirebon. Adalah "*Suatu aksentuasi dan artikulasi, pengakuan dan peneguhan, pernyataan dan pelaksanaan, hasrat dan kiblat, terhadap apa yang kita persepsikan "ideal" untuk merumuskan kembali keberartian sejarah, spiritualitas tata pemerintahan, dan masa depan kebudayaan*

*masyarakat yang lebih berkeadaban, yang memposisikan manusia sederajat, menghormati humanitas agama-agama, menegakkan supremasi hukum, menjunjung tinggi hak manusia, mengandaikan adanya energitas tradisi dan progresivitas budaya"*. (Alwy, 2003). Dengan demikian, rumusan Cirebon Kota Wali meniscayakan perujukan tata pemerintahan terhadap spiritualitas agama-agama dan humanitas nilai-nilai budaya, yang tujuan puncaknya adalah pemuliaan martabat manusia. Berarti seluruh manusia harus diposisikan secara setara di hadapan hukum, dan adil di hadapan seluruh kebijakan pembangunan.

Jika demikian, visi dan strategi yang dikembangkan Kota Cirebon, semestinya diarahkan pada pola pemerataan bukan sekedar pertumbuhan; pada penguatan masyarakat sipil bukan mobilisasi untuk kepentingan sepihak; pada perubahan birokrasi yang mendasarkan pada prinsip kesetaraan, akal budi, kesederhanaan, kejujuran dan pemihakan terhadap masyarakat yang terlemahkan. Tiga hal ini yang seharusnya menjadi kata kunci dalam merumuskan visi, misi, program dan strategi pembangunan Kota Cirebon. Jika tiga hal ini masih belum menjadi kebijakan utama Kota Cirebon, maka sebenarnya pemerintah Kota masih melanggengkan

model birokrasi masa lalu; yang hanya bertumpu kepentingan segelintir orang.

Tidak menutup kemungkinan, pemerintah lebih banyak memikirkan para pengusaha. Terutama para pengusaha besar. Kata orang, ini berarti tidak lain adalah model pemerintah yang kapitalistik. Berpikir untung semata, dengan mengemis pada para pengusaha. Cara berpikir ini bisa menjerat kita pada kubangan globalisasi ekonomi yang mematikan rakyat setempat. Pemimpin terus berganti, kepala daerahpun berpindah tangan. Para anggota dewan juga datang dan pergi. Tetapi kebijakan tetap saja, sering tidak mementingkan rakyat banyak.

Ini salah satu kegelisahan terhadap kondisi Kota Cirebon, yang dulu lebih banyak disebut sebagai Kota Wali. Pada perayaan hari lahir Kota Cirebon tahun kemarin, sempat turun tulisan di Kompas (21/02/04) mengenai signifikansi Cirebon sebagai Kota Wali. Dalam tulisan itu, TD Sudjana sang budayawan Cirebon, menafikan kondisi Cirebon saat ini sebagai Kota Wali. Menurutnya, sebutan Kota Wali sesungguhnya hanya tepat bagi kondisi Cirebon pada abad 15 dan 16 Masehi saja. Selebihnya hampir semua kejahatan sosial justru terjadi di Kota Cirebon. Termasuk apa yang dikenal dengan istilah *ma*

*lima*. Yaitu *maling* (mencuri), *minum* (minum minuman keras), *madat* (mabuk narkotika), *madon* (bermain perempuan atau berzina) dan *mateni* (membunuh). Katanya, semua kejahatan ini dapat ditemukan lengkap di "Kota Wali".

Dalam catatan sang reporter, Dahono Fitrianto, Kota Cirebon justru semakin hari semakin tidak menunjukkan karakteristik sebagai kota yang mewarisi ajaran agung seorang wali. Salah satu contoh yang paling mudah dilihat mata telanjang adalah maraknya dunia prostitusi di kota tersebut. Setiap malam, belasan pekerja seks komersial (PSK) dengan mudah ditemui di sepanjang ruas Jalan Siliwangi, jalan protokol utama Kota Cirebon, tempat Balai Kota dan Gedung DPRD berada. Meski berulangkali digelar razia dan operasi penyakit masyarakat (pekat) menjaring dan merehabilitasi PSK tersebut, mereka masih tetap beroperasi secara mencolok dan terang-terangan. Bisnis prostitusi seolah menjadi bagian keseharian masyarakat yang tidak tabu lagi. Kota Cirebon juga memiliki catatan menonjol angka kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak di bawah umur. Sepanjang tahun 2003, Kepolisian Resor Kota Cirebon tercatat menangani 11 kasus kekerasan

seksual terhadap perempuan dan anak di bawah umur. Kepala Polresta Cirebon Ajun Komisaris Besar Siswandi mengatakan, tidak ada faktor spesifik tingginya angka kejahatan seksual di Kota Cirebon kecuali moral pelakunya. Selain itu, masih banyak perilaku masyarakat yang bertentangan dengan ajaran agama mana pun dan cenderung melanggar hukum, seperti maraknya perjudian, penjualan minuman keras, peredaran narkotika dan obat-obatan terlarang, serta makin menggilanya korupsi.

Dalam tulisan itu, Walikota Bapak Subardi juga mengakui bahwa masyarakat Kota hanya memahami pesan sang wali *'ingsun titip tajug lan fakir miskin'* secara seremonial belaka. Diapun meragukan komitmen rakyat maupun pejabat terhadap pesan tersebut. Suryana, yang saat itu menjabat sebagai Ketua DPRD, juga menyatakan bahwa kebanyakan masyarakat justru memahami pesan tersebut secara sempit dan harfiah belaka. Semestinya, pesan itu menjadi dasar filosofis untuk mengembangkan relasi dengan Tuhan, dari agama apapun yang dipeluk warga, dan relasi dengan manusia. Terutama mereka yang lemah, miskin dan terpinggirkan.

Kita bisa sepakat dengan pernyataan Bapak Suryana. Terutama dalam kaitannya dengan

kebijakan pembangunan yang dicanangkan Pemerintah Kota. Karena itu kita, warga Cirebon semua, wajib memantau gerak-gerik kebijakan pembangunan pemerintah kita. Mengusulkan, mengontrol dan mengevaluasi. Sejauhmana APBD yang ditetapkan, kebijakan daerah yang digulirkan, kesempatan pendidikan yang dibuka, pelayanan kesehatan yang diberikan; sudah memihak publik? orang-orang miskin?, kaum terlemahkan dan perempuan? Atau sesungguhnya rakyat semua hanya menjadi penonton belaka, yang kerap berakhir dengan gigit jari.

Pemantauan ini sangat penting. Sepenting kita beribadah dan beramal *shalih*. Agar semua bisa berintrospeksi; sudah tepatkah pemerintahan kita dengan pesan Sang Pendiri Cirebon, "*Ingsun Titip Tajug lan Fakir Miskin*"? Apakah sudah benar-benar direalisasikan dalam kebijakan? Secara sistemik dan mendasar? Dengan melahirkan kebijakan dan aturan yang mengikat para penyelenggara birokrasi pemerintahan, untuk komitmen pada kesejahteraan rakyat. Kita semua masih berharap. Agar pemihakan tidak hanya dibicarakan. Tetapi lahir dalam bentuk kebijakan dan aturan yang riil untuk kepentingan rakyat. *Semoga.[]*

# 3 | Belajar dari APBD Gate

*"Kerusakan suatu kaum itu diawali dari ketika elit yang mencuri dibiarkan, tetapi ketika si jelata mencuri dituntut ke pengadilan. Demi Allah, jika putriku Fathimah mencuri, akan aku potong tangannya.".*

**(Nabi Muhammad Saw)**

SALAH satu ironi reformasi dan otonomi daerah adalah korupsi yang merebak jauh lebih besar dari yang terjadi sebelumnya. Korupsi di Indonesia itu ibarat kentut busuk. Semua orang bisa menciumnya, tetapi hampir semua orang tidak bisa menemukan siapa biangnya. Semua orangpun hampir bisa dikatakan pasti melakukannya, atau mendukungnya, atau paling tidak mendiamkannya. Baik yang di birokrasi pemerintahan, legislatif, kepolisian, militer,

perusahaan, institusi pendidikan, yayasan, organisasi keagamaan dan juga lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Dengan perbedaan skala, variasi dan intensitas dari kasus-kasus yang lain. Ada yang mengatakan, bahwa persoalan korupsi adalah persoalan kesempatan. Jika ada kesempatan, hampir semua orang akan melakukannya. Sedikit atau banyak. Ini karena persoalan pendidikan dan budaya, yang sepertinya mendukung. Kita, terbiasa dengan budaya 'beri-memberi' jika berhubungan dengan pelayanan publik dan kekuasaan. Banyak orang bilang korupsi di Indonesia sudah hampir menjadi budaya. Dengan berbagai nama dan modus yang cukup kreatif. Mulai dari hadiah, hibah, komisi, uang lelah, uang dengar, uang terimakasih, hadiah lebaran, hadiah ulang tahun dan parcel-parcel dalam berbagai moment. Sekalipun banyak orang merasakan bahaya sosial dari korupsi. Menurut Jeremy Pope, korupsi akan tumbuh subur dalam budaya masyarakat yang feodal dan pemerintahan yang otoriter. Tetapi pemerintahan demokratis berpeluang terjadi korupsi, jika para elitnya masih berpikir feodal dan otoriter. Atau para pemegang kekuasaannya tidak memperoleh kontrol yang ketat. (Lihat: Jeremy Pope, *Strategi*

*Memberantas Korupsi; Elemen Sistem Integritas Nasional*, Yayasan Obor Indonesia, 2003).

Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada tahun 2004 berada di angak 2.0, dari penilaian antara 0-10. Indonesia, dalam penilaian Transparency International, lembaga yang *concern* pada persoalan korupsi di seluruh dunia, ditempatkan bersama Angola, Kongo, Georgia, Tajikisktan dan Turkmenistan sebagai lima negara terkorup dari 146 negara yang disurvey. Di antara negara-negara ASEAN, Indonesia berada jauh dibanding negara-negara lain kecuali Myanmar yang lebih buruk dari Indonesia. Di Indonesia, di samping budaya korupsi yang sepertinya mengakar, juga terjadi secara sistemik yang sangat memberi ruang dan dukungan yang cukup besar. Dalam temuan BPK antara tahun 1999-2004, dana negara dari APBN yang diselewengkan mencapai angka 166,5 triliun rupiah. Pada semester pertama tahun 2004 saja sudah ditemukan penyelewengan uang negara sebesar 37,39 triliun rupiah. Di tengah gencarnya perlawanan terhadap korupsi, tetapi korupsi semakin merajalela dan terjadi di setiap lini. Sepertinya orang tidak takut dengan hukum dan hukuman.

Dalam catatan banyak pihak, salah satu sisi negatif otonomi daerah adalah merebaknya

kasus korupsi di daerah, yang sebelumnya hanya merebak di sekitar pemerintah pusat. Korupsipun tidak lagi dilakukan pihak eksekutif, tetapi juga legislatif dengan kekuatan partainya masing-masing. Bahkan, dalam catatan TI Indonesia tahun 2004, seperti disiarkan Todung Mulya Lubis, justru partai politik dan DPR menjadi lembaga terkorup. Disusul Bea Cukai, Polisi dan Pajak. Padahal pada tahun 2001, lembaga yang dicatat terkorup adalah polisi, kejaksaan dan peradilan. Pada akhir tahun 2003 dan awal tahun 2004, publik Indonesia dikagetkan dengan kasus-kasus korupsi yang menimpa hampir seluruh anggota dewan di daerah-daerah. Tidak sedikit dari mereka yang pada akhirnya dijebloskan ke dalam penjara. Anehnya, Akbar Tanjung saat itu menanggapi bahwa yang terjadi sebenarnya adalah bukan korupsi, tetapi salah hitung atau salah dalam memahami undang-undang. Aneh. Tentu saja, korupsi di tingkat birokrasi bisa jadi juga lebih besar karena sudah merasa memperoleh legitimiasi dari para anggota dewan yang korup. Jual beli anggaran, antara anggota dewan dan pejabat pemerintah sudah menjadi rahasia publik dan sering diberitakan. Di tingkat daerah, praktik swakelola dari proyek-proyek

pemerintah dilakukan para pejabat dan juga anggota dewan. Atau paling tidak, mereka ikut mendirikan sebuah perusahaan yang pada akhirnya menadah proyek-proyek dari pemerintah.

Dalam bahasa Thamrin Amal Tomagola, korupsi akan selalu terjadi pada orang-orang yang memiliki sumber daya strategis. Baik politik, ekonomi, maupun budaya. Karena itu, jalan satu-satunya adalah dengan melakukan kontrol yang ketat. Pengawasan dari pihak yang independen, dengan sistem yang membuat orang merasa selalu diawasi dan bisa dibeberkan secara publik. Di tingkat pusat, sudah berdiri lembaga-lembaga alternatif untuk melakukan tugas-tugas pengawasan. Dengan dukungan perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Ada lembaga ombudsmen, komisi-komisi pengawasan, bahkan ada dua komisi yang khusus menangani kasus-kasus korupsi. Sayangnya, komisi-komisi seperti ini belum sampai ke daerah. Sehingga, jika kepolisian dan kejaksaan tidak bisa diandalkan, maka praktis tidak ada pengawasan terhadap kejahatan korupsi di daerah. Salah satu tulang punggung pengawasan terhadap praktik korupsi adalah kekuatan masyarakat sipil. Mahasiswa, akademisi, lembaga-lembaga swadaya masyarakat,

atau individu-individu yang memiliki perhatian pada perbaikan tata kelola di daerah masing-masing. Kekuatan ini, seringkali harus berhadapan dengan pola birokrasi yang masih cenderung tertutup dan tidak transparan. Sehingga tidak mudah menemukan kasus-kasus korupsi.

## Gerakan Anti Korupsi

Budayawan Cirebon dan aktivis, Achmad Syubhanuddin Alwy, yang lebih akrab dipanggil mas Alwy pernah mengemukakan soal prasyarat pengelolaan kebijakan birokrasi pemerintahan yang baik (Blakasuta edisi 3 Th. 2004). Yaitu *pertama,* memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat. *Kedua,* memiliki responsibilitas terhadap masalah yang dihadapi masyarakat, terlebih berkaitan dengan pelayanan publik dalam arti yang seluas-luasnya, dan, *ketiga,* komitmen dan konsisten terhadap standarisasi nilai moral dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Karena itu, sedikitnya harus mempertanyakan 3 (tiga) hal juga. "*Pertama,* sejauhmana sistem birokrasi kita itu memuat spirit etika dan moral yang telah menjadi komitmen bersama dalam sistem pemerintahan? *Kedua,* adakah masa depan birokrasi pemerintahan kita akan lebih beradab

sehingga menuntut konsekuensi, konsistensi, dan integritas moral dari setiap pelakunya? Dan, *ketiga*, adakah kasus-kasus penyalahgunaan wewenang, penyimpangan jabatan, korupsi, kolusi serta nepotisme dapat kita berantas sebagai manifestasi keberpihakan pada komitmen bangkitnya harkat dan martabat kemanusiaan dalam birokrasi pemerintahan?".

Pernyataan ini merupakan salah satu bentuk kritik keras terhadap perilaku korupsi yang menjalar di birokrasi dan lembaga kenegaraan. Dalam kondisi seperti ini, pengawasan menjadi sesuatu yang niscaya dan penting. Sehari-hari dalam pembicaraan masyarakat Cirebon, pergumulan mengenai pentingnya pengawasan terhadap pemerintah dan dewan sudah menjadi menu utama. Tetapi gerakan riil untuk melawan korupsi sepertinya baru dilaksanakan sebatas lontaran-lontaran, dari satu dua orang. Yang masih kurang kuat, tidak menekan dan tidak sampai bisa dibawa ke pengadilan. Gerakan anti korupsi baru secara massif dilakukan di Kota Cirebon pada kasus tindak pidana korupsi APBD 2001. Atau apa yang sering dikenal dengan istilah APBD GATE1. Gerakan ini melibatkan banyak elemen masyarakat Kota Cirebon, mulai dari mahasiswa, aktivis, lembaga

swadaya masyarakat, beberapa pimpinan Lembaga Perwakilan Masyarakat (LPM) dari beberapa kelurahan, akademisi, praktisi hukum, bahkan beberapa ulama. Memang ada banyak kasus korupsi yang mengemuka ke publik Kota Cirebon, kasus tukar guling tanah (Gunung Sari, Yogja Grand), kasus alih pengelolaan terminal Harjamukti dan parkir, kasus PD Pasar, PD Pembangunan, kasus pengadaan air bersih, kasus makam (Bong) China, Galian C, DUM mobil dan motor, dan pemilihan walikota. Akan tetapi, pada sejumlah kasus tersebut, belum ada elemen yang secara kuat memiliki daya dukung data dan informasi lengkap serta melaporkannya ke Kepolisian. Kecuali kasus pelanggaran kampanye yang dilakukan oleh walikota Cirebon, yang sempat dilaporkan, tetapi kemudian dibebaskan. Hanya kasus APBD GATE, yang cukup memperoleh dukungan riil. Baik komunitas politik, yaitu mereka yang tergabung dalam Forum Lintas Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 1999, dari masyarakat sipil yang tergabung dalam Forum Dewan Kota (kekuatan ekstra parlementer masyarakat sipil Kota Cirebon) dan kekuatan mahasiswa di perguruan tinggi Kota Cirebon.

Kasus APBD 2001 pertama kali dilaporkan kepada pihak kepolisian oleh kelompok koalisi

partai gurem pada Tahun 2002. Yaitu mereka yang menanamkan diri sebagai forum lintas partai politik.Kasus ini telah melibatkan perhatian banyak masyarakat karena sekurang-kurangnya tiga hal. Karena dilakukan para wakil rakyat yang seharusnya mengawal uang rakyat, karena dilakukan secara berkelompok dan bersama-sama dan ketiga karena menimbulkan kecemburuan sosial yang cukup tinggi. Dalam perjalanannya, kasus ini lebih banyak dianggap sebagai persoalan politik daripada persoalan upaya untuk memperbaiki tata kelola keuangan rakyat. Sekalipun memperoleh dukungan dari berbagai kalangan, proses pelaporan dan penyidikan yang semestinya dilakukan sangat alot. Dari tahun 2002 sejak dilaporkan, hingga awal 2004 belum mendapat respon dari pihak kejaksaan secara memadai. Kondisi ini memancing respon dari mahasiswa secara lebih massif untuk mendesakkan kasus ini sampai berhasil direspon oleh Kejaksaan dan Pengadilan.

Gerakan mahasiswa untuk pengusutan kasus APBD Gate ini muncul dalam beragam aksi. Mulai dari demontrasi massa sampai ke aksi mogok makan. Aksi-aksi ini dilakukan berbagai kekuatan mahasiswa. Seperti KMPC

atau Kaukus Mahasiswa dan Pemuda Cirebon, KPMKC atau Komunitas Pemuda dan Mahasiswa Kerakyatan Cirebon dan KAMPAK atau Kesatuan Aksi Mahasiswa dan Pemuda Anti Korupsi. Terutama juga organisasi mahasiswa BASIS. Atau Barisan Aksi Mahasiswa Sosialis Cirebon. Aksi ini berlangsung sepanjang tahun 2003-2004. Gerakan ini sempat mencapai puncaknya pada kasus penurunan bendera merah putih setengah tiang. Dan kericuhan yang terjadi di depan Kejaksaan Cirebon. Meski kemudian dalam perjalanannya gerakan ini melahirkan cacat dimana seorang mahasiswa diisukan diculik -atau sengaja menyediakan diri untuk diculik- oleh oknum aparat. Kasus ini masih kontroversi di kalangan mahasiswa, tetapi tidak ada pengusutan yang jelas. Sehingga masyarakat bisa paham; apakah 'diculik' menjadi salah satu gerakan untuk masyarakat, atau justru mengambil manfaat pribadi dari gerakan untuk masyarakat.

Gerakan pengusutan terhadap kasus APBD Gate terus bergulir kencang bak bola salju. Untuk memperkuat gerakan ini pada tataran kebijakan, Forum Dewan Kota menggagas pendirian Forum Masyarakat Basmi Korupsi (FMBK), yang secara khusus memperoleh

wewenang dari masyarakat dan para anggota Forum Dewan Kota untuk memantau kasus APBD Gate dari sisi kebijakan. Forum ini dikoordinasi Jamali Suhardi, pemimpin Ikatan Sarjana NU Kota Cirebon, dan Direktur Pusat Penerbitan dan Penelitian Ilmiah (P3I) Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Cirebon. Dalam perjalanannya, Forum ini banyak bekerja sama dengan Fahmina Institute dan Indonesian Corruption Watch (ICW). Dengan motor penggerak anak muda bernama Mulyana, aktivis dan guru Ipah Jahrotunnasipah, akademisi dan praktisi hukum Didi Nursidi, pengacara Agus Prayoga, tokoh masyarakat Suryapranata dan Subur Karsa, serta tentu saja sang budayawan mas Alwy. Di samping tokoh-tokoh mahasiswa, terutama dari BASIS, GMNI, BEM STAIN dan BEM Unswagati Cirebon. Forum ini melakukan berbagai kegiatan, mulai dari wawancara, penggalangan dukungan dari berbagai tokoh termasuk yang di level nasional, pertemuan-pertemuan rutin, penelitian pandangan hukum. Gerakan ini, secara umum ditujukan untuk mengadvokasi agar kasus korupsi ini, jika benar menyalahi hukum dan perundangan, harus dihukum sebagai pelajaran politik terpenting di Kota Cirbeon.

## Anatomi Kasus APBD Gate

Apa sih kasus APBD 2001 ini? Atau yang sering disebut dengan istilah APBD Gate?. Sebuah kasus disebut 'Gate' biasanya karena dilakukan secara sistemik dan melibatkan banyak orang. Miqdad Husein, salah seorang aktivis Gerbang Informasi yang juga aktif di partai politik, dalam memfasilitasi Seminar Anti Korupsi (15/7/2004) menyebutkan gate itu dengan "berjama'ah". Katanya, jika dalam sholat berjamaah orang-orangnya mendapat pahala 27 kali lipat, maka dalam korupsi berjamaah ini juga semestinya mendapatkan sanksi hukum 27 kali lipat bagi para pelakunya. Kasus korupsi, dalam banyak persepsi masyarakat merupakan kejadian luar biasa, yang harus segera dibenahi dan dihukum dengan cara yang luar biasa.

Kasus tindak pidana korupsi APBD 2001, salah satu inti kasusnya yang paling bisa dibaca masyarakat adalah pada besaran dana operasional anggota dewan di daerah. Besaran ini dianggap telah melanggar PP 110 Th 2000. PP ini mengatur besaran operasional anggota DPRD, yaitu sebesar 1% dari PAD atau Rp 400 juta bagi daerah yang PAD-nya hanya Rp 30 – 40 milyar. Dalam kasus yang didakwahkan, pada APBD Cirebon Th 2001, besaran operasional sebelum

ditetapkan adalah Rp 728,5 juta. Setelah ditetapkan menjadi Rp 2,09 milyar. Pada sekitar bulan Mei, dari jumlah Rp 2 milyar tersebut telah terserap sejumlah Rp 997,7 juta. Pada perubahan anggaran yang ditetapkan oleh Perda no 11 Tahun 2001, ada tambahan 400 juta. Jadi jumlah total anggaran operasional DPRD menjadi Rp 1,397768 milyar. Dalam kasus ini, para anggota DPRD yang terlibat dianggap telah merugikan keuangan negara senilai Rp 997,768 juta.

Dalam kajian diskusi di Forum Dewan Kota, muncul juga di tingkat prosedur pencairan. Hal ini juga terungkap di persidangan yang menghadirkan saksi-saksi kasus seperti mantan Sekretaris DPRD, mantan Bendahara, mantan walikota dan lainnya. Nilai yang terserap di awal sejumlah Rp 997,768 juta ini dicatatkan dalam mata anggaran sebagai belanja barang. Tetapi pencairannya dibagikan secara tunai kepada seluruh anggota dewan sejumlah 30 orang. Pencairan dilakukan setiap bulan bersamaan dengan pembayaran gaji bulanan. Akibatnya, menjadi sulit untuk mencari bukti pertanggungjawaban dari penggunaan dana ini. Karena dibagikan secara tunai kepada para anggota dewan. Majalah Diktum Edisi 5 tahun 2005 memberi penggambaran sedikit lebih memu-

dahkan. Bahwa dana penunjang kegiatan APBD 2001 dalam draft adalah Rp 728.536.000. tetapi kemudian saat ditetapkan dalam Perda no.8 Tahun 2000 berubah menjadi sebesar Rp 2,088.536 milyar. Dana ini, dalam waktu yang singkat antara Januari – Juni 2001 sudah terserap sebesar Rp 997,768 juta. Dana ini dibagikan secara tunai kepada anggota dewan, sekalipun di mata anggaran tercatat sebagai belanja barang.

Kasus ini dicatat di Pengadilan Negeri Kota Cirebon pada nomor perkara 135/PID/B/2004/ PN.Cn dengan terdakwa H. Suryana (Ketua DPRD), H. Sunaryo HW (Wakil Ketua DPRD) dan Ir. Haries Sutamin (Wakil Ketua DPRD). Selain 3 pimpinan dewan, kasus ini juga melibatkan 7 anggota panitia anggaran, yaitu Ir. Setiawan selaku Ketua tim, dan selebihnya anggota yaitu Djarot Adi Sutarto, H. Achmad Djunaedi, Drs. Enang Iman Ghana, Agus Sompi, Suyatno, Samaun MS dan M. Safari Wartoyo. Juga anggota dewan lainnya seperti Drs. Agus Al-Wafier, Idam Kholid, Supriyatna, Tjipto, Sukarela Cakra Kusuma, Amin, Citoni, Djohari, A. Budi Permadi, Wawan Wanija SP, Z. Iskandar, Tedi Setiawan (Alm), Drs. H. Dahrin Syahrir, Drs. Ade Anwar Syam, H. Iing Sodikin, HM Fajar Rifai, H.M, Syarifuddin dan Toha Bana. Dengan rincian penerimaan sebagai berikut:

| No | Nama | Besaran uang yang terserap |
|---|---|---|
| 1 | H. Suryana | Rp. 38.770.000,- |
| 2 | H. Sunaryo HW | Rp. 38.010.000,- |
| 3 | Ir. Haries Sutamin | Rp. 44.360.000,- |
| 4 | Agus Al-Wafier | Rp. 40.160.000,- |
| 5 | Ir. Setiawan | Rp. 35.518.000,- |
| 6 | Djarot Adi Sutarto | Rp. 31.518.000,- |
| 7 | H. Achmad Djunaedi | Rp. 32.768.000,- |
| 8 | Drs. Enang Iman Ghana | Rp. 32.768.000,- |
| 9 | Agus Sompi | Rp. 31.518.000,- |
| 10 | Suyatno AH Saman | Rp. 32.768.000,- |
| 11 | Samaun MS | Rp. 31.518.000,- |
| 12 | M. Safari Wartoyo | Rp. 31.518.000,- |
| 13 | Idam Kholid | Rp. 32.768.000,- |
| 14 | Supriyatna | Rp. 32.768.000,- |
| 15 | Tjipto | Rp. 31.518.000,- |
| 16 | Sukarela Cakra Kusuma | Rp. 31.518.000,- |
| 17 | Amin | Rp. 31.518.000,- |
| 18 | Citoni | Rp. 31.518.000,- |
| 19 | Djohari | Rp. 31.518.000,- |
| 20 | A. Budi Permadi | Rp. 31.518.000,- |
| 21 | Wawan Wanija SP | Rp. 31.518.000,- |
| 22 | Z. Iskandar | Rp. 32.768.000,- |
| 23 | Tedi Setiawan (Alm) | Rp. 33.518.000,- |
| 24 | Drs. H. Dahrin Syahrir | Rp. 31.518.000,- |
| 25 | Drs. Ade Anwar Syam | Rp. 32.768.000,- |
| 26 | H. Iing Sodikin | Rp. 31.518.000,- |
| 27 | HM Fajar Rifai | Rp. 31.518.000,- |
| 28 | H. Muhammad | Rp. 32.768.000,- |
| 29 | Syarifuddin | Rp. 31.518.000,- |
| 30 | Toha Bana | Rp. 31.518.000,- |

Jaksa Penuntut Umum dalam surat dakwaan telah menyusun dakwaannya dalam bentuk alternatif yaitu Dakwaan primair dan subsidair. Terhadap tiga terdakwa pimpinan DPRD yang disampaikan pada sidang pertama Senin lalu. Dalam dakwaan primair Para Terdakwa dituduh melanggar Pasal 2 ayat (1) juncto Pasal 18 Ayat (1) huruf b Undang-Undang (UU) Nomor 31 Tahun 1999 yang telah dirubah dan ditambah dengan UU No 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 64 Ayat (1) juncto Pasal 55 Ayat (1) KUHP.

Para Terdakwa didakwa telah melakukan perbuatan melawan hukum yaitu, dalam menyusun dan menetapkan anggaran belanja DPRD Kota Cirebon Tahun 2001 tidak didasarkan atau menyimpang dari PP 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Sesuai dengan PP tersebut terdapat penyimpangan anggaran penunjang kegiatan DPRD tahun 2001 sebesar Rp. 997.768.000,- dan pada perubahan APBD 2001 biaya penunjang ditetapkan menjadi Rp. 400.000.000,- sehingga biaya penunjang kegiatan DPRD sebesar Rp. 1.397.768.000. seharusnya berdasarkan PP 110 dana penunjang kegiatan DPRD Cirebon sebesar Rp. 400 juta sehingga ada kelebihan Rp. 997 juta yang

harus dikembalikan ke Kas Negara cq Kas Daerah Kota Cirebon akan tetapi dinikmati oleh seluruh anggota DPRD Kota Cirebon dengan bentuk uang tunai.

Dalam eksepsinya, tim kuasa hukum Para Terdakwa menilai surat dakwaan yang diajukan JPU tidak jelas karena menggunakan landasan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang kedudukan keuangan DPRD. Padahal, peraturan tersebut telah dibatalkan Mahkamah Agung. Alasan lain, kedudukan para terdakwa dalam surat dakwaan dinilai tidak jelas. Kuasa hukum terdakwa menganggap tuduhan JPU seharusnya ditujukan kepada terdakwa sebagai pengurus DPRD Kota Cirebon. Akan tetapi, kenyataannya, dakwaan tersebut lebih ditujukan kepada terdakwa sebagai individu.

Majelis Hakim Pengadilan Negeri (PN) Kota Cirebon menolak eksepsi tim kuasa hukum Terdakwa dan kemudian sidang dilanjutkan pada pemeriksaan perkara pidana. Dalam Putusannya pada tanggal 27 Desember 2004 Majelis Hakim Pengadilan Negeri Cirebon memutuskan: (1) Menyatakan bahwa Para Terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana

yang didakwakan dalam dakwaan primair dan subsidair. (2) Membebaskan Para Terdakwa, dan (3) Memulihkan hak Para Terdakwa.

Yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam putusan pembebasan ini adalah pembatalan PP no. 110 tahun 2000 mengenai kedudukan keuangan DPRD, pada tahun 2002. Karena itu, segala dakwaan yang didasarkan pada PP 110 ini menjadi batal dengan sendirinya. Termasuk laporan BPKP Perwakilan Propinsi Jawa Barat Nomor: LAP-12638/PW 10/ 5/2003 tanggal 13 Desember 2003 yang menjadi dasar surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum yang menyatakan adanya kerugian negara sebesar Rp. 1.397.768.000." (hal.57). Pertimbangan lain adalah bahwa APBD 2001 telah dipertanggungjawabkan oleh Walikota dan diterima dengan baik dan diserahkan kepada Gubernur, sekaligus tidak ada koreksi dan tidak dibatalkan Gubernur (dokumen putusan hal. 62.).

Hakim yang mengadili perkara tindak pidana korupsi tersebut semula adalah Hardjono, SH, Ketua PN sekaligus Ketua Majelis Hakim; Dehel K. Sandan, SH dan Togar, SH, MH selaku anggota. Akan tetapi, dalam perjalanannya, seperti pada saat di Kejaksaan, penanganan terhadap perkara ini mengalami perubah-

an formasi. Ketua PN Hardjono, SH digantikan kedudukannya oleh Dehel K. Senden dan ditambahkan keanggotaanya dengan menghadirkan Hakim Purwanto sebagai anggota.

## Advokasi Pengusutan APBD Gate

Dalam pandangan Forum Dewan Kota dan FMBK, pembebasan ini melukai rasa keadilan masyarakat. Majlis Hakim dan para pembela terdakwa hanya berkutat pada persoalan prosedural hukum semata. Seperti pembatalan PP 110 tahun 2000 dan penerimaan Gubernur atas Laporan Walikota Cirebon saat itu. Padahal, kasus nyata terjadi dan tanpa bisa dibuktikan oleh para terdakwa untuk apa alokasi dana sesuai dengan anggaran yang ditetapkan. Pembatalan PP 110 tahun 2000 juga terjadi pada tahun 2002, sehingga satu-satunya rujukan peraturan pada saat kasus terjadi pada tahun 2001 adalah PP 110 tahun 2000 tersebut. Substansi persoalan terjadinya kasus dan penggunaan dana tanpa bukti pertanggung-jawaban, tidak dibahas dalam persidangan. Sehingga opini publik yang terbangun di masyarakat juga hampir sama. Karena itu, masyarakat sudah tidak antusias ketika mendengar putusan pembebasan pada tanggal 27 Desember 2004.

Mungkin karena apatis, atau memang sudah tidak memperhatikan lagi. Sekalipun pada awalnya menjadi gegap gempita, karena melibatkan banyak pihak dan sempat menguasai pemberitaan koran-koran daerah. Terutama karena gerakan yang dilakukan para mahasiswa.

Bagi Forum Dewan Kota (FDK) dan Forum Masyarakat Basmi Korupsi (FMBK), pengawalan kasus ini menjadi sangat penting sebagai pembelajaran masyarakat Kota Cirebon dalam memperbaiki tata kelola Kota Cirebon. Tentu saja, tidak berarti hanya legislatif yang perlu diperbaiki, tetapi semua sistem tata kelola yang ada di Kota Wali ini. Tetapi karena kasus ini melibatkan beberapa petinggi dari seluruh partai-partai politik besar di Kota Cirebon, perlawanan yang muncul juga cukup keras. Bahkan di dalam persidangan sempat terjadi pengerahan masa untuk mempengaruhi putusan pengadilan. Tentu kerja-kerja kepolisian patut dihargai, hingga perjalanan sidang tetap aman tanpa insiden kekerasan yang berarti. Jauh hari sebelum persidangan digelar, tokoh-tokoh mahasiswa Perguruan Tinggi Cirebon, FDK dan FMBK melakukan serangkaian kegiatan untuk mengadvokasi kasus ini agar disidang dan diputus secara adil. Karena dalam pengamatan

sementara, sepertinya ada ketidakseriusan dari pihak kejaksaan dan ada tembok besar yang menghadang penyidangan kasus ini.

Untuk itu FMBK menulis dan mengirim surat seruan kepada berbagai pihak dan instansi yang terkait dengan penyelesaian kasus APBD Gate. Seperti Kejaksaan, Pengadilan, Kepolisian, DPRD dan media masa. Seruan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Kami mendesak kepada para penyelenggara negara serta pemerintahan dari wilayah pusat, regional hingga lokal untuk segera menghentikan praktik-praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dalam bentuk apa pun;
2. Kami mendesak kepada para penyelenggara negara serta pemerintahan, baik eksekutif, legislatif dan yudikatif yang dengan sengaja atau tidak, terbuka atau tertutup, telah melakukan praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) untuk segera meletakkan jabatan, karena telah melukai amanat yang diembannya sebagai pejabat negara;
3. Kami mendesak kepada para penyelenggara negara serta pemerintahan terutama pihak-pihak yudikatif (Kepolisian,

Kejaksaan dan Pengadilan) untuk menegakkan supremasi hukum sesuai undang-undang yang berlaku dengan sejujurnya, seadilnya, terbuka, konsisten dan penuh tanggungjawab, tanpa memandang apapun dan siapapun. Sehingga akan memulihkan kembali kepercayaan publik luas terhadap sistem dan penyelenggaraan negara maupun pemerintahan yang bersih, berwibawa, juga bermartabat;

4. Berkaitan dengan kasus APBD-Gate 2001, kami menuntut pihak Kejaksaan Kota Cirebon, untuk segera melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Negeri Kota Cirebon; para pelaku praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) yang terlibat dalam APBD-Gate 2001 segera meletakkan jabatan; dan pihak Kepolisian Kota Cirebon untuk segera menghentikan perlakuan represif kepada mahasiswa sehingga tidak membunuh karakter dan idealisme mahasiswa sebagai generasi bangsa.

Pernyataan ini secara langsung disampaikan Forum dalam hearing dengan pihak Kejaksaan Negeri Kota Cirebon, 13 Mei 2004. Jamali

Suhardi, selaku kordinator Forum menyatakan akan terus melakukan pemantauan terhadap kerja-kerja kejaksaan dan pengadilan. Baginya, kasus APBD-Gate ini harus tuntas. "Bahkan kami tidak akan berhenti hanya di APBD Gate 2001, tapi juga kasus korupsi lainnya termasuk APBD 2002 hingga 2004," tandasnya.

Sebelumnya, dalam melakukan advokasi terhadap penuntasan kasus APBD Gate ini juga telah memaksa para mahasiswa melakukan berbagai aksi-aksi damai. Aksi ini digulirkan untuk mendorong pihak Kejaksaan menyelesaikan kasus APBD-Gate 2001. Seorang mahasiswa yang disebut bertanggung jawab atas aksi-aksi yang digelar sepanjang 9 bulan sampai Mei 2004, ditetapkan pihak kepolisian sebagai tersangka. Qoribullah, seorang mahasiswa dari Universitas Gunung Djati ini secara resmi pada Kamis, 13 Mei 2004 ditetapkan pihak kepolisian sebagai tersangka (MD, Jum'at 12 Mei 2004), khususnya pada kasus penurunan bendera merah putih setengah tiang beberapa waktu lalu. Disebutkan harian tersebut, Taufik Asrori, Kasatserse Polresta Cirebon mengatakan Qoribullah dijerat dengan pasal 154 huruf a KUHP yakni menodai bendera merah putih dengan ancaman 4 tahun penjara. Selain

Qoribullah, tiga rekan lainnya yang turut diperiksa adalah Agung Supirno dan Tirto Wiguno dari kelompok mahasiswa dan Mulyadi dari kelompok Pemuda Cirebon.

Bagi Mas Alwy, pemerosesan mahasiswa ini hanyalah pengalihan perhatian publik dari kasus APBD-Gate. Menurutnya, sejumlah aksi yang dilakukan pihak mahasiswa terhadap Kejaksaan Negeri Cirebon semata-mata karena kecewa atas kinerja Kejaksaan yang dinilai lamban. Karena kasus ini diajukan masyarakat pada bulan April 2002. Tetapi hingga tahun 2004 tidak ada tindakan dan proses yang jelas. Sekalipun pihak Kejaksaan memiliki alasannya sendiri, tetapi bagi masyarakat sipil khususnya mahasiswa adalah merupakan ketidak-seriusan pengurusan korupsi. Sayang sekali, jika kepolisian hanya melihat kasus tindakan mahasiswa dari sisi pelecehan terhadap bendera Merah Putih. Padahal yang nyata melecehkan adalah mereka yang duduk di instansi publik dan meraup keuntungan untuk dirinya dan tidak menyisakan kepada rakyat banyak, yang miskin dan papa, bodoh dan lemah. Ibu pertiwi sudah lama menangis karena perilaku pelecehan mereka ini.

Ketika di tingkat gerakan riil dilakukan para mahasiswa, di tingkat institusi-institusi dan

kebijakan dilakukan Forum Dewan Kota dan Forum Masyarakat Basmi Korupsi. FMBK ini didirikan pada tahun 2004 khusus untuk menangani persoalan korupsi, dengan kerja pertama kalinya adalah APBD Gate. Sementara Forum Dewan Kota Cirebon didirikan pertama kali pada tahun 2002 dengan nama Forum Perbaikan Tata Kelola Kota Cirebon. Forum ini beranggotakan berbagai elemen masyarakat yang mewakili berbagai kepentingan. Mulai dari anggota dewan, pejabat, akademisi, ulama, mahasiswa, pebecak, PKL, buruh, guru, aktivis LSM, budayawan, ibu rumah tangga dan nelayan. Keanggotaan ini bersifat individu, bukan perwakilan institusi. Pada sidang tahun 2003, Forum ini memilih untuk berubah nama menjadi Forum Dewan Kota. Sayang sekali ketika terjadi perubahan nama ini, tidak dihadiri mereka yang dari anggota dewan. Sehingga beberapa dari mereka menyiratkan ketidak-setujuannya dan meminta untuk berganti nama. Mungkin bukan soal nama yang harus dibicara-kan di sini, tetapi kerja-kerja sosial yang menye-dot perhatian publik dan bersentuhan langsung dengan hampir seluruh elemen masyarakat. Pada sidang tersebut terpilih Ipah Jahrotunnasipah sebagai Sekretaris Jenderal FDK dengan fokus

isu pada gerakan anti korupsi dan gerakan anti kekerasan terhadap perempuan.

Dalam melakukan advokasi kasus ini, FDK bersama FMBK melakukan pengorganisasian isu. Terutama di tingkat kajian dan sosialisasi isu di masyarakat. Ada dua strategi yang dijalankan oleh Dewan Kota dalam gerakannya ini. Pertama, melakukan kajian-kajian atas APBD. Kajian ini dilakukan dalam rangka mencari temuan kasus secara lebih detail dan membangun opini publik bahwa korupsi adalah kejahatan luar biasa yang harus segera diberantas. Strategi kedua, adalah mencari dukungan publik. Strategi ini dimaksudkan agar semua elemen masyarakat memandang penting atas kasus ini dan turut memperjuangkannya. Kajian-kajian dilakukan oleh tim inti dalam bentuk lingkaran kecil. Tim ini terdiri dari orang-orang yang dengan sukarela bersedia membagi informasi terkait isu-isu utama kasus APBD 2001. Kemudian hasil kajian disosialisasikan kepada masyarakat baik melalui tulisan opini di media, ngobrol bareng di tempat-tempat pertemuan, numpang di acara talkshow yang dikembangkan Fahmina-institute, atau lembaga lain. Sosialisasi gerakan anti korupsi juga pernah dilakukan dalam bentuk acara

publik, yaitu seminar anti korupsi, yang diselenggarakan pada Kamis, 15 Juli 2004, yang bekerja sama dengan BEM Unswagati. Hadir sebagai narasumber Eva Kusuma S, aktivis perempuan yang sekarang menjadi anggota DPR Pusat dari PDI-P dan Adnan Tensodo dari ICW, serta Jihad Maulana pakar audit publik dari Cirebon.

Pencarian dukungan, dilakukan FDK bersama-sama dengan FMBK untuk bisa memiliki bargaining yang cukup dalam mengadvokasi kasus APBD Gate. Dukungan dari berbagai kalangan dan tokoh masyarakat. Aksi dilakukan dengan beragam aktivitas. Mulai dari pengeluaran statement, hearing dengan berbagai institusi, pemantauan proses persidangan dan pencarian dukungan dari berbagai tokoh Cirebon dan tokoh nasional. Sayangnya, dalam pemantauan persidangan, kerja-kerja Forum Dewan Kota tidak cukup maksimal. Karena tidak didukung kerja tim yang memadai. Disamping karena berbagai hambatan yang belum bisa dihadapi dengan baik. Bahkan ancaman tindakan kekerasan.

## Melawan Hasil Keputusan

Paska keputusan bebas dari Pengadilan Negeri Cirebon, beberapa elemen dari

masyarakat sipil merasa sudah patah arang. Kembali ke aktivitas masing-masing dan berpikir ulang apakah masih harus terlibat dalam gerakan anti korupsi. Tetapi beberapa orang justru semakin besar semangatnya untuk terus mengadvokasi kasus sampai keputusan terakhir dari Mahkamah Agung. FDK dan FMBK, bekerjasama dengan ICW kemudian melakukan kajian ilmiah berupa eksaminasi publik terhadap putusan bebas tersebut. Kajian ini diperlukan sebagai bentuk pertanggung-jawaban publik dari FDK dan FMBK, agar publik bisa mengetahui perspektif lain yang berbeda dari putusan bebas yang dikeluarkan Pengadilan Negeri Cirebon. Eksaminasi publik ini, secara umum ditujukan untuk:

1. Menguji secara seksama apakah proses persidangan dalam perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan para pimpinan DPRD tersebut sesuai dengan kaedah hukum yang berlaku berdasar-kan pengetahuan hukum;
2. Melakukan analisis terhadap proses persidangan perkara yang akan dieksa-minasi guna melihat sampai sejauh mana pertimbangan hukum dimaksud sesuai ataukah bertentangan dengan prinsip-

prinsip hukum dan keadilan. Baik dalam tataran hukum materil maupun formil, dan juga dengan keadilan hukum (*legal justice*), keadilan moral (*moral justice*) dan keadilan sosial (*social justice*);

3. Mendorong dan memberdayakan partisipasi publik untuk turut terlibat secara lebih jauh dalam proses analisa dan mempersoalkan proses peradilan sesuatu perkara dan putusan atas perkara yang dinilai kontroversial, mencerminkan tidak adanya kepastian hukum dan melukai rasa keadilan rakyat;
4. Membangun tata kelola pemerintahan yang baik, bermartabat dan memenuhi rasa keadilan bagi rakyat. Karena itu, pendapat kedua selain yang dikeluarkan atau diputuskan oleh Majelis Hakim PN Cirebon, diperlukan analisis atau pendapat lain yang dikeluarkan oleh ahli di bidang hukum; sehingga keputusan yang diperoleh akan lebih bisa dipertanggungjawabkan secara lebih baik;
5. Mendorong para hakim dan atau penuntut umum untuk meningkatkan integritas, kredibilitas, akuntabilitas, keahlian, wawasan akan perangkat peraturan

hukum, perundang-undangan dan perkembangan yang terjadi di bidang hukum, profesionalitasnya di dalam memeriksa dan memutus suatu perkara agar tidak menjadi keputusan yang kontroversial.

Lebih dalam, tujuan eksaminasi publik dilakukan semua elemen gerakan anti korupsi dapat memahami proses advokasi di bidang hukum. Di samping pengalaman, juga wawasan hukum yang masih sangat diperlukan semua orang yang bergerak pada perlawanan terhadap korupsi. Perjalanan eksaminasi publik dilakukan dalam rentang waktu cukup lama, mulai dari Februari sampai dengan Agustus 2005. Untuk mencari data sekunder dan berkas-berkas pendukung. Untuk kerja-kerja lebih fokus dan terorganisir, dibentuk Tim Panel untuk Eksaminasi Publik pada hari Kamis, 24 Maret 2005 bertempat di Fahmina Institute. Tim Panel ini terdiri dari Ahmad Firdaus (LPM), Rafi (LPM), Syarifuddin (ICW), Moh. Syafrudin (PERMAK), Agus Prayoga (Advokat; Presidium Forum Dewan Kota), Suryapranata (Presidium Forum Dewan Kota), Endang Sutrisno, M.Hum (Dosen Hukum Unswagati), Aming Kamil, SH (Mantan Jaksa), Didi Nursidi (Praktisi,

akademisi dan Presidium Forum Dewan Kota), Ipah Jahrotunasipah (Sekjend Forum Dewan Kota dan Staf Fahmina) dan Faqihuddin Abdul Kodir (Sekjend Fahmina Insitute).

Tim membahas pentingnya eksaminasi publik, penambahan data sekunder, mencatat nama-nama calon eksaminator dan pembagian kerja antara anggota Tim Panel. Nama-nama calon anggota majelis eksaminasi yang sempat dicatat dan diminta kesediaannya adalah Prof. Dr. Esmi SH, MH, MS (Dosen hukum Undip), Dindin S. Maulani (Advokat), Wawan Zulmawan (Pemimpin Redaksi Majalah Delik), Dr. Edi Setiadi, SH (Dosen Pasca Sarjana Unisba), Anthon Freddy Susanto, SH, MH (Dosen Pascasarjana UNPAS), Tarwita Ahmad (Mantan Jaksa), Aming Kamil, SH (Mantan Jaksa), Budi Basuki, SH (Mantan Hakim), Sunarto, SH, MH (Mantan Hakim), Abdul Fickar Hadjar, SH, MH (Advokat), dan Johanes Johansyah, SH (Mantan Hakim).

Diantara mereka yang berhasil dikonfirmasi dan menyatakan bersedia adalah Dr. Edi Setiadi, SH., Anthon Fredy Susanto, Aming Kamil, Tarwita Ahmad dan Abdul Fikar. Sedangkan Wawan Zulmawan dan Johanes Johansyah meski menyatakan bersedia namun karena

persoalan teknis di panitia, meminta untuk tidak dilibatkan. Sementara, Jihad Maulana yang semula menyatakan bersedia, mengundurkan diri juga karena persoalan teknis. Pada hari Minggu 22 Juni 2005, pk. 10.00 – 16.00 WIB, sidang eksaminasi digelar di sekretariat Fahmina Institute. Eksaminator yang terlibat langsung dalam proses adalah Dr. Edi Setiadi, SH, MH, Anthon Fredy Susanto, SH, MH, Aming Kamil, SH dan Tarwita Ahmad, SH. Sementara sidang dihadiri anggota Tim Panel, yaitu: Ahmad Firdaus, Rafi, Emerson (ICW), Moh. Syafrudin, Agus Prayoga, Suryapranata, Didi Nursidi, Ipah jahrotunasipah dan Faqihuddin Abdul Kodir.

Dalam sidang ini menghasilkan beberapa catatan mengeni putusan bebas pada kasus APBD Gate. Yaitu:

1. Jaksa dianggap kurang maksimal dalam mengungkap fakta-fakta hukum pada waktu persidangan. Terutama dalam hal penggunaan dana dari para terdakwa. Dakwaan juga seharusnya dibuat secara kumulatif bukan alternatif.
2. Hakim dalam banyak hal, lebih memfokuskan pada hukum formil dan prosedur, terutama pada PP 110 tahun

2000 yang sudah dibatalkan. Seharusnya lebih memfokuskan pada UU Korupsi dengan memperhatikan pada pembuktian unsur melawan hukum materiil. Karena kasus ini nyata terjadi, dan ketika penyelewengan justru rujukan hukumnya hanya satu yaitu PP 110 tahun 2000 yang malah tidak digunakan Hakim. Rujukan putusan juga seharusnya tidak pada laporan BPK, tetapi dari hasil audit BPK dan BPKP yang menyatakan adanya kerugian negara.

3. Seharusnya ada saksi ahli pembanding. Hakim semestinya tidak mendengar dari satu saksi ahli semata yang membela terdakwa.
4. Kalimat "Tindakan ini disebutkan kolektif, maka pertanggungjawabannya bukan pribadi tapi institusi", hanya akan menghindar dari unsur kesalahan undang-undang korupsi. Seharusnya melihat dari sisi keadilan hukum dan keadilan rakyat.

Hasil eksaminasi publik akan disusun dalam bentuk draft untuk disempurnakan, dengan meminta pendapat masyarakat melalui dialog publik. Dialog kemudian dilakukan ruang

Pakungwati Kharisma Hotel pada hari, Selasa, 9 Agustus 2005. Narasumber yang hadir adalah Dr. Edi Setiadi, SH, MH, Anthon F. Sussanto, SH, MH, Didi Nursidi, SH, dengan moderator Moh. Syafruddin (Permak). Peserta dialog ini berbagai elemen masyarakat di Kota Cirebon. Seperti ibu rumah tangga, pebecak, pengamen, nelayan, PKL, LPM, pihak kepolisian, pihak kejaksaan, anggota DPRD, akademisi, organisasi Mahasiswa (BASIS, PMII, GMNI, KAMMI, HMI, BEM), anggota Forum Dewan Kota, MCR, Dewan Kesenian Cirebon, dan NGO lainnya.

Dalam pembahasan, para eksaminator menyampaikan beberapa pokok pikiran yang diambil dari hasil analisis, antara lain:

***Pertama***, yang bersumber dari Surat Dakwaan. Bahwa dalam uraian kejadian dalam Surat dakwaan primer dan subsidair tidak jauh berbeda, sehingga dalam proses pemeriksaan dalam persidangan baik Jaksa maupun Hakim tidak mengupas fakta-fakta hukum yang dalam dari peristiwa yang didakwakan sebagai tindak pidana korupsi. JPU dalam arugemen-argumennya kurang dapat menampilkan kekuatan PP No.110/2000 sebagai hukum positif yang berlaku pada siapa saja termasuk DPRD Cirebon, disamping tidak/kurang

menampilkan fakta-fakta pendukung yang dapat membuktikan bahwa perbuatan para Terdakwa adalah melawan hukum dalam pengertian materiil. Kemudian Jaksa penuntut Umum (JPU) tidak mampu menampilkan fakta-fakta pendukung lain yang menggambarkan bahwa "penyusunan anggaran penunjang kegiatan DPRD" sangat tidak pantas jika dibandingkan dengan situasi sosial yang terjadi di kota Cirebon. Dalam hal ini JPU dapat menampilkan "data-data" pendapatan perkapita penduduk kota Cirebon, peta garis kemiskinan di kota Cirebon (perbandingan anggaran pemberantasan kemiskinan dengan anggaran penunjang DPRD), tingkat pendidikan masyarakat (perbandingan angaran pendidikan dengan anggaran penunjang DPRD) dan sebagainya, yang dapat menggambarkan bahwa "penentuan jumlah uang penunjang kegiatan DPRD" seharusnya oleh Negara/ Pemda Kota Cirebon dapat didayagunakan untuk kepentingan masyarakat banyak pada umumnya.

***Kedua***, dari Putusan Pengadilan Negeri (*Judex Factie*): pertama, PP No. 110 tahun 2000 diundangkan pada tanggal 30 Nopember 2000, yang *quajuridis* setiap orang telah terikat pada

PP aquo pada tanggal tersebut, karena jika kemudian Majelis Hakim membuat pertimbangan hukum antara lain menyebutkan bahwa DPRD Kota Cirebon baru mengetahui PP 110/2000 aquo pada bulan Mei 2001 adalah pertimbangan yang mengada-ada, karena pertimbangan hukum tersebut justru telah dibuat dengan melanggar hukum yaitu tidak mempertimbangkan adagium mengenai setiap orang dianggap mengetahui hukum sejak hukum itu diundangkan, apalagi DPRD yang notabene juga merupakan "lembaga legislatif" di daerah yang seharusnya lebih dahulu mengetahui dibandingkan masyarakat. Karenanya penyusunan APBD 2001 khususnya anggaran penunjang kegiatan DPRD yang dilakukan oleh para Terdakwa sebagai Ketua dan wakil ketua DPRD kota Cirebon dan atau Ketua /Wakil ketua Panitia anggaran tanpa mempertimbangkan ketentuan-ketentuan PP 110/2000 adalah tindakan penyalahgunaan kewenangan/ jabatan dengan melawan hukum yang memperkaya diri sendiri atau orang lain. Majelis Hakim dalam putusannya nampak bertindak seperti hakim dalam perkara perdata saja. Ia hanya mempertimbangkan apa yang secara tertulis diajukan oleh para pihak dalam hal ini Jaksa Penuntut Umum dan Pem-

bela atau Penasehat Hukum Para Terdakwa. Dalam fungsinya sebagai hakim pidana, Majelis Hakim kurang menggali apa-apa yang tersirat dari fakta-fakta persidangan yang tersurat. Sebagai contoh seharusnya Majelis hakim menggali latar belakang dan tujuan penyusunan APBD, adalah fakta bahwa APBD disusun dari uang Negara/Daerah yang merupakan uang rakyat hasil dari pembayaran pajak dan sebagainya. Di sisi lain ada juga fakta bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk penyusunan APBD sepenuhnya bertujuan mensejahterakan kehidupan rakyat, karenanya jika penyusunan APBD, dalam hal ini, anggaran penunjang kegiatan DPRD tidak mempertimbangkan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang lebih luas, maka karena jabatannya para Terdakwa telah menyalahgunakan kewenangannya dengan melawan hukum bertentangan dengan rasa keadilan dalam masyarakat.

Dari dialog ini, para narasumber dan beberapa elemen masyarakat merekomendasikan beberapa hal:

***Pertama***, Majelis Hakim Kasasi harus mampu menggali pengertian perbuatan "melawan hukum" tidak hanya mencakup pengertian perbuatan melawan hukum formil,

tetapi juga perbuatan melawan hukum materiil. Melawan hukum secara formil ialah semua perbuatan yang bertentangan dengan unsur undang-undang. Perbuatan tersebut merupakan melawan hukum secara formil karena ada undang-undang yang dilanggarnya atau perbuatan tersebut bertentangan dengan UU. Sedangkan melawan hukum secara materiil maksudnya adalah meskipun perbuatan itu tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun adalah melawan hukum apabila perbuatan itu dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, seperti bertentangan dengan adat istiadat kebiasaan, moral, nilai agama dan sebagainya, maka perbuatan itu dapat dipidana. ***Kedua,*** Mendesak Mahkamah Agung agar melakukan Eksaminasi terhadap putusan dalam perkara ini dengan melibatkan pihak luar seperti, akademisi, mantan hakim, mantan jaksa, dan praktisi hukum serta mengumumkan kepada publik hasil eksaminasi yang telah dilakukan. ***Ketiga,*** Meminta Komisi Yudisial agar memeriksa Majelis Hakim yang memutus perkara ini.

Berbekal rekomendasi inilah kemudian tim dari Dewan Kota dan FMBK yang difasilitasi

oleh ICW berhasil menyampaikan dokumen hasil eksaminasi ke Komisi Judisial pada tanggal 16 September dan ke Mahkamah Agung (Tim G) pada tanggal 21 September 2005. Publik tentu saja menunggu proses peradilan agar benar-benar sesuai dengan harapan dan rasa keadilan rakyat.

## Pelajaran yang Didapat

Ketika catatan ini ditulis ulang untuk menjadi buku, ada kabar bahwa permohonan Kejaksaan terhadap Mahkamah Agung untuk meninjau ulang putusan pembebasan dari Pengadilan Negeri Cirebon ditinjau ulang, dikabulkan. Tetapi putusan ini belum diterbitkan Mahkamah Agung, sehingga belum bisa dipastikan kabar tersebut. Tetapi kabar ini cukup menghebohkan kembali jagat Cirebon. Baik yang pernah mendukung penuntasan kasus, maupun yang sebaliknya. Pada saat-saat advokasi kasuspun, hampir seluruh anggota FDK dan FMBK merasa bergetar Karena APBD Gate melibatkan para tokoh yang note bene sebagai wakil rakyat dan pembela rakyat. Bahkan banyak diantaranya adalah teman-teman dekat sendiri, yang dulu aktivis kemudian bergabung pada partai-partai politik

yang menghantarkan mereka ke kursi dewan. Bagaimana teman-teman sendiri harus dihadapkan pada persidangan? Demikian pertanyaan yang sering mengemukan pada pertemuan-pertemuan pengadvokasian kasus. Sebagian dari yang didakwa adalah juga mereka yang pernah aktif mendiskusikan persoalan sosial di FDK dan terlibat dalam pengorganisasian untuk kepentingan masyarakat. Tetapi kepentingan masyarakat lebih penting dari kepentingan pertemanan. Publik menginginkan segala bentuk penyelewengan harus segera dihentikan. Atau setidaknya harus ada pelajaran publik yang membuat para pengambil kebijakan berpikir keras untuk kepentingan publik. Bukan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Tetapi sebenarnya FDK dan FMBK juga tetap ingin membantu teman-teman dekat tersebut. Persis seperti yang digambarkan Nabi Muhammad Saw: *"Tolonglah temanmu, baik ketika menjadi korban kezaliman atau ketika menjadi pelaku kezaliman"*. *"Bagaimana menolong teman yang menjadi pelaku kezaliman?*, tanya beberapa sahabat. *"Ya dengan menghentikan mereka dari perbuatan kezaliman"*, tegas Nabi Saw. Mungkin gerakan persidangan ini bisa menjadi salah satu bentuk

menolong teman sendiri, ketika mereka nyata menjadi pelaku kezaliman. Agar tidak terulang lagi, dan tidak menyengsarakan rakyat banyak.

Harapan dari FDK dan FMBK, kasus ini bisa menjadi pelajaran semua pihak untuk selalu introspeksi atas wewenang dan amanah yang dipegang. Harapan ini muncul karena dalam pembicaraan publik lembaga pemerintahan seringkali justru menjadi situs pesugihan untuk meraup keuntungan bagi para pemegang kendali. Bukan sebagai wadah untuk melakukan kerja-kerja pelayanan pada publik dan rakyat banyak. Publik merasakan betul betapa lembaga dewanpun, seperti juga disinyalir Transparency Indonesia, telah berubah menjadi lembaga terkorup dari lembaga-lembaga lain. Mungkin seharusnya tidak perlu dibantah, tetapi anggaplah sebagai pengawas gratis untuk introspeksi atas berbagai kinerja yang justru dirasa tidak mendukung rakyat. Tanyakan pada hati nurani masing-masing anggota dewan; apakah yang menggerakkan mereka untuk masuk menjadi anggota dewan; apakah idealisme untuk memihak rakyat atau justru untuk mencari keuntungan; apakah kesediaan untuk berbuat pada partai politik atau membayar sejumlah uang dilakukan atas

idealisme pembelaan rakyat, atau sebagai investasi kapital yang nanti harus ditebus oleh rakyat ketika mereka menjadi anggota dewan?

Jawabannya tentu saja ada di hati masing-masing anggota dewan. Tetapi rakyat tidak akan pernah buta, dan tidak akan pernah tuli. Rakyat berharap perbaikan dan perubahan ke arah keadilan dan kesejahteraan. Kontrol yang dilakukan masyarakat sipil mudah-mudahan dijadikan untuk perbaikan pelayanan, bukan perbaikan siasat agar tetap bisa meraup keuntungan tetapi dengan legitimasi peraturan yang memihak mereka sendiri. *Semoga.*

# 4 Belanja Rakyat dan Belanja Dewan

*"Dengan asumsi, bahwa kebijakan publik adalah upaya untuk menanggulangi masalah-masalah publik, maka sepatutnya kebijakan itu berorientasi pada kepentingan publik, bukan elit".*
**(Sad Dian Utomo)**

DALAM setiap kesempatan, Aa Gym dai kondang yang nama lengkapnya Abdullah Gymnastiar, sering mengungkapkan bahwa Presiden lebih tinggi dibanding Wakil Presiden. Gubernur juga lebih tinggi dibanding Wakilnya. Bupati juga demikian. Lebih tinggi, lebih terhormat, lebih berkuasa. Dan biasanya baik Presiden, Gubernur, maupun Bupati lebih banyak memperoleh fasilitas. Jika dibandingkan dengan Wakil Presiden, Wakil Gubernur dan

Wakil Bupati. Bagaimana dengan perbandingan rakyat dengan wakil rakyat? Seharusnya rakyat lebih terhormat dan lebih berkuasa. Pada saat yang sama juga lebih didahulukan untuk memperoleh jaminan kesejahteraan. Karena mereka yang memiliki kedaulatan. Dan yang duduk di dewan, adalah para wakil mereka. Demikian Aa Gym membandingkan. Tetapi yang terjadi biasanya sebaliknya. Kita bisa melihat pada kasus-kasus belanja dan kinerja anggota dewan di hampir seluruh daerah negeri kita ini. Dalam posisi politik, anggota dewan yang sebenarnya adalah para wakil rakyat, jauh lebih berkuasa dibanding rakyat yang mereka wakili.

Seiring pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999, DPRD Kota Cirebon pun memperoleh penguatan posisi politik yang sangat signifikan. Jika semasa era Orde Baru sering hanya menjadi stempel kekuasaan, kini DPRD merupakan aktor yang sangat berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan politik dan ekonomi. Terutama yang terkait dengan penganggaran (*budgetting*), regulasi dan pengawasan. Sayangnya, dalam pergeseran peta politik ini, DPRD sering terjebak dalam berbagai distorsi. Khususnya ketika membicarakan soal-soal anggaran. Tulisan ini mencoba mengkaji secara

kritis kinerja dewan dikaitkan dengan besaran anggaran yang tercantum dalam APBD Kota Cirebon selama lima tahun berturut-turut (1999–2003). Kemudian kita bandingkan dengan anggaran yang terkait rasio pembangunan untuk kesejahteraan rakyat.

## Belanja Dewan

Kita bisa melihat betapa besar fasilitas yang diberikan kepada anggota dewan untuk menjalankan tugasnya. Hal ini dapat dilihat pada data anggaran belanja DPRD, yang berjumlah 30 orang, dan Sekretariat. Anggaran ini, jika dibandingkan Pendapatan Asli Daerah Kota Cirebon, yaitu Rp.1.572.209.000 pada tahun 1999/2000 (10,5% dari PAD), tahun 2000 Rp.1.429.742.000 (10,7% dari PAD), tahun 2001 Rp.3.399.401.000 (18,2% dari PAD), tahun 2002 setelah perubahan Rp.5.688.829.340 (19,3% dari PAD), tahun 2003 sebelum perubahan Rp.6.613.160.070 (21,9% dari PAD). Sedangkan RAPBD tahun 2004 untuk biaya penunjang operasional DPRD saja tercantum Rp.5.080.000.000. Melihat besaran persentasi belanja-belanja dewan tentu masyarakat berhak mempertanyakan ketepatan penggunaan anggaran. Sebab masyarakat adalah pemberi

kedaulatan dan pembayar belanja-belanja dewan.

Di era transparansi, dan keinginan untuk memiliki *good governance*, maka soal anggaran-pun akan menjadi perhatian serius masyarakat. Karena masyarakat, baik perorangan maupun badan usaha, adalah subjek pajak yang telah mengeluarkan dana dari hasil jerih payah mereka. Di sini, signifikansinya kita perlu mendialogkan kerja-kerja pemerintah dalam pengelolaan dana yang dihimpun dari rakyat. Atau tepatnya adalah dana rakyat, bukan dana dari orang tua mereka para penyelenggara pemerintah. Dialog yang baik, terbuka, dan jujur, antara dewan dengan masyarakat.

Mari kita lihat komponen belanja-belanja dewan yang terdapat pada APBD 2003 :

1. Uang representatif dan tunjangan. Berupa tunjangan keluarga Rp.422.301.600. (422 juta rupiah), beras Rp.33.129.600. (33 juta rupiah); jabatan Rp.27.972.000. (28 juta rupiah), kesehatan Rp.750.000.000. (750 juta rupiah), komisi Rp.30.240.000 (30 juta rupiah); panitia Rp. 18.144.000. (18 juta rupaih), perbaikan penghasilan Rp.56.741.340. (58 juta rupiah), khusus PPh pasal 21 Rp.57.833.700 (58 juta rupiah).

2. Uang paket Rp.92.610.000 (93 juta rupiah).
3. Uang duka Rp.12.927.600 (13 juta rupiah).
4. Pemeliharaan rumah jabatan Rp.17.400.000 (17 juta rupiah) dan pemeliharaan kendaraan dinas Rp.40.425.000. (40 juta rupiah).
5. Pakaian dinas Rp.46.500.000. (46 juta rupiah)
6. Biaya penunjang kegiatan Rp.400.000.000. (400 juta rupiah) dan perjalanan dinas Rp.270.000.000 (270 juta rupiah)
7. Ongkos kantor (biaya rapat dan kepanitiaan) Rp.2.780.400.000. (2,8 miliar rupiah)
8. Inventaris kantor Rp.454.000.000. (454 juta rupiah)
9. Biaya pemeliharaan gedung kantor Rp.117.000.000. (117 juta rupiah), rumah dinas Rp.62.700.000. (63 juta rupiah), kendaraan Rp.138.500.000. (138,5 juta rupiah).

Ada hal yang perlu dikritisi dan diketahui secara transparan oleh masyarakat. Khususnya komponen belanja-belanja dewan, yang terkait dengan aturan-aturan berikut :

1. Pasal 10 PP No. 110 tahun 2000 disebutkan bahwa ayat (1) untuk pemeliharaan kesehatan dan pengobatan, kepada

pimpinan dan anggota DPRD diberikan tunjangan kesehatan, ayat (2) tunjangan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk jaminan asuransi. Perlu kiranya kita mengetahui apakah anggaran kesehatan sebesar 750 juta rupiah berupa kas atau asuransi? jika berupa kas berarti tidak sesuai.

2. Pasal 12 PP No. 110 Th. 2000 menjelaskan bahwa ayat (1) ketua DPRD disediakan rumah jabatan beserta perlengkapannya dan 1 (satu) unit kendaraan dinas, ayat (2) wakil-wakil ketua DPRD disediakan masing-masing 1 (satu) unit kendaraan dinas. Dalam APBD tahun 2003 terdapat komponen anggaran ongkos kantor, untuk biaya rapat dan kepanitiaan, sebesar Rp.2,8 miliar rupiah. Terdiri dari biaya mobilitas fraksi 36 juta rupiah, panitia khusus 120 juta rupiah, untuk penelitian, pengkajian dan kepanitiaan sebesar 45 juta rupiah, THR anggota sebesar 225 juta, perumahan anggota 104 juta rupiah, operasional anggota 1,4 miliar rupiah dan untuk panitia anggaran 153 juta rupiah. Bukankah juga telah ada anggaran biaya penunjang kegiatan

sebesar 400 juta rupiah, terdiri dari dana taktis pimpinan, fraksi dan pembahasan serta biaya penunjang anggota dewan?

3. Perlu juga kita meminta pertanggungjawaban atas pembelian inventaris kantor sebesar 454 juta rupiah; apa saja, pemeliharaan rumah jabatan sebesar 17 juta, dan rumah dinas 63 juta rupiah. Kemudian muncul anggaran sebesar 75 juta pada sektor aparatur pemerintah, berupa rehab rumah dinas ketua DPRD. Juga ada anggaran 50 juta untuk rehab garasi. Serta pembelian mobil dinas baru untuk ketua dan para wakil ketua DPRD.
4. Kita perlu meminta pertanggungjawaban DPRD sebagai lembaga yang telah menjadi pelaksana pemilihan Walikota dan Wakil Walikota, dengan anggaran sebesar 560 juta rupiah. Bukan hanya laporan kuitansi berisi dana yang telah dihabiskan, tetapi harus juga dipertanggungjawabkan hasil pemilihan tersebut dari segi kualitas dan pemenuhan harapan masyarakat terhadap pemimpinnya.

Selain mempersoalkan komponen belanja-belanja dewan, kita juga dapat mengajukan pertanyaan mengenai apa yang telah dihasilkan

DPRD dari pengeluaran uang rakyat yang demikian besar. Kita belum memiliki standar penilaian kinerja anggota dewan. Sehingga kita akan kesulitan mengevaluasi kerja-kerja mereka, sekalipun mereka sudah menghabiskan dana publik. Dalam kondisi demikian, seharusnya mereka memikirkan standar penilaian kinerja mereka, sebelum memutuskan besaran anggaran untuk mereka. Kita belum ada peraturan mengenai hal ini, baik Peraturan Daerah atau perundang-undangan lainnya, tetapi dengan memodifikasi dari aturan yang telah ada dalam UU No. 22 tahun 1999. Kita misalnya dapat bertanya;

*Pertama,* sudah berapa banyak dan seberapa besar perhatian DPRD untuk membuat Peraturan Daerah dalam rangka menyelesaikan berbagai masalah di daerah? Jika jawabannya masih minim, maka kinerja DPRD dalam membuat Peraturan Daerah masih rendah.

*Kedua,* sudah sejauh mana DPRD bersama Kepala Daerah menetapkan APBD yang berpihak kepada masyarakat khususnya masyarakat miskin, mengedepankan prinsip-prinsip partisipasi publik, transparansi, dan keadilan, dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat? Jika jawabannya APBD

belum mencerminkan prinsip-prinsip di atas, belum mampu menjadi solusi peningkatan kesejahteraan masyarakat maka jelas kinerja DPRD dalam membuat APBD masih rendah.

*Ketiga,* sejauh mana DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, pelaksanaan keputusan Kepala Daerah, pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintah Daerah, dan pelaksanaan kerjasama antar daerah atau kerjasama internasional? Bagaimana mekanisme pengawasan yang dilaksanakan DPRD? Sudahkah mencerminkan asas keterlibatan dan partisipasi masyarakat dan dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kejujuran dan keterbukaan? Jika jawabannya DPRD belum menjadi agen pengawas yang jujur dan terbuka, juga belum melibatkan multistake-holder serta belum serius dalam menindaklanjuti berbagai pelanggaran yang ada secara hukum, maka artinya kinerja DPRD dalam bidang pengawasan masih rendah.

*Keempat,* apakah DPRD sudah melaksanakan kegiatan untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat secara sistematis, dengan mekanisme yang memberikan ruang untuk partisipasi masyarakat yang

sebesar-besarnya? Apakah DPRD telah mampu menentukan skala prioritas yang mencerminkan penyelesaikan berbagai persoalan masyarakat dan menyentuh kebutuhan riil masyarakat dengan bekerja jujur, terbuka, dan bersih dari praktek-praktek KKN? Jika jawabannya adalah DPRD belum sepenuhnya mampu menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, juga dalam bekerja masih jauh dari sikap jujur, terbuka, dan masih melakukan praktek KKN, maka jelas DPRD belum memperoleh predikat baik dalam kinerjanya.

*Kelima,* jika diukur dari jumlah anggaran belanja yang dihabiskan maka sebanyak 20% Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah untuk membiayai kerja-kerja DPRD, lalu berapa besar hasil kerja DPRD? Misalnya berapa besar kontribusi DPRD untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Produk Domestik Bruto (PDB) dan tingkat ekonomi mikro di level daerah? Berapa besar kontribusi DPRD untuk memacu minat investor menanamkan modalnya dan berbagi pendapatan dengan daerah? Berapa besar DPRD mampu mengeluarkan kebijakan untuk mengentaskan kemiskinan, keter-belakangan kualitas SDM, rendahnya derajat kesehatan, buramnya potret kemaksiatan

(judi, prostitusi, minuman keras, narkoba, korupsi, dll)? Jika jawabannya bahwa kerja-kerja DPRD selama ini belum memberikan hasil yang signifikan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di atas, maka patut kiranya masyarakat memberikan penilaian 'tidak memuaskan' atau 'buruk' terhadap kinerja DPRD. Masyarakat patut menuntut pertanggungjawaban kepada DPRD sebagai lembaga dan para anggotanya sebagai wakil rakyat terpilih.

Pertanyaan-pertanyaan ini bisa menjadi dasar kontrol masyarakat terhadap kinerja para wakil mereka di gedung dewan. Kesadaran rakyat akan pentingnya penilaian kinerja ini dapat menjadi pendorong munculnya kesadaran dari para wakil rakyat, untuk memperbaiki diri dan mempertanggungjawabkan tugas sebagai wakil rakyat.

Salah satu fungsi anggota dewan yang paling penting adalah *budgetting*, atau perancangan anggaran. Di samping fungsi regulasi dan pengawasan. Anehnya, banyak dari anggota dewan yang justru tidak memiliki perhatian untuk memahami, mengkaji dan menganalisis anggaran dalam RAPBD yang diajukan dan dilaksanakan pemerintah. Kebanyakan anggota dewan, seperti yang diceritakan mereka sendiri,

hanya melakukan negoisasi besaran angka-angka yang diusulkan eksekutif dalam RAPBD. Kemudian menyetujui atau menolak. Tanpa bacaan cukup dan kajian memadai. Apalagi dukungan idiologi pemihakan yang jelas terhadap rakyat.

Ada ungkapan yang cukup menarik ketika kami datang ke kantor DPRD Kota Cirebon, untuk menanyakan APBD Kota Cirebon. Diungkapkan salah seorang anggota dewan, ketika itu: *"Ngapain kamu nanyain buku APBD, saya saja yang digaji males mempelajarinya, "kamu digaji siapa?*. Kalimat yang sederhana itu, kalau kita jeli, bisa saja berusaha memperlemah semangat kami untuk berusaha keras mempelajari APBD. Wong kami kan nggak digaji *kok* mau-maunya mempelajari APBD. Begitu perasaan kami. Atau bisa saja sebenarnya sang anggota dewan berniat menghalangi kami untuk menyentuh APBD. Sebab di sanalah penglihatan kita akan menemukan betapa jurang yang dalam, antara anggaran untuk para anggota dewan dan penyelenggara pemerintah, dengan anggaran publik atau masyarakat.

Hampir semua pemerintah daerah di Indonesia seperti berlomba-lomba menarik retribusi dan pajak daerah. Apalagi peraturan

pemerintah Nomor 65 tahun 2001, konon memberi peluang untuk mengadakan ekstensifikasi pemungutan retribusi dan pajak daerah. Retribusi dan pajak daerah memang penting. Karena dari sana, sebagian anggaran belanja pemerintah diperoleh. Tetapi masyarakat menaruh harapan besar dari pemungutan hasil retribusi dan pajak daerah, agar dapat dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat. Dalam bentuk pembangunan dan pelayanan publik yang baik dari pemerintah. Dengan anggaran pembangunan yang hanya berkisar 20%-30% dari seluruh total anggaran, maka mari kita kaji secara kritis program yang terdapat dalam anggaran pembangunan. Khususnya tahun 2003 baik sebelum perubahan maupun sesudah. Apakah terlihat keberpihakan pemerintah kepada masyarakat secara langsung? Atau masih ada kerja-kerja yang tidak efektif dan efisien sehingga anggaran yang sudah sedikit tersebut menjadi semakin tidak terasa manfaatnya. Jangan-jangan anggaran pembangunan yang kecil, nyatanya sebagian besar untuk aparat dan bukan untuk rakyat. Atau seperti rahasia publik, bahwa hampir setiap proyek pembangunan untuk rakyat, pasti akan terjadi penyunatan, *mark up* dan uang komisi bagi

pejabat. Tetapi walau bagaimanapun, kita tetap perlu melihat alokasi dana untuk belanja rakyat dan belanja birokrasi.

## Peningkatan Belanja Rutin

Dalam APBD Kota Cirebon dapat dilihat ada kenaikan yang cukup signifikan pada belanja aparat. Yaitu 67,3% pada tahun 1999/2000, 69,8% pada tahun 2000, 77,8% pada tahun 2001, dan 75,2% pada tahun 2002. APBD tahun 2003 sebelum perubahan seluruh total anggaran adalah Rp.216.282.239.585 (216 miliar rupiah), alokasi belanja pembangunan hanya Rp.55.856.086.600 (55,8 miliar rupiah) atau 25,8%. Sedangkan anggaran belanja rutin adalah Rp.160.426.152.985 (160,4 miliar rupiah) atau 74.2%. Begitu juga setelah perubahan dari seluruh total anggaran Rp.237.192.049.901 (237, 2 miliar rupiah), untuk belanja pembangunan sebesar Rp.67.001.238.150 (67 miliar rupiah) atau 28,3% dan anggaran belanja rutin Rp.170.190.811.314 (170,2 miliar) atau 71.7%. Jika dibandingkan, jumlah penduduk Kota Cirebon sebanyak 270.000 jiwa, sementara hanya ada 7.000 aparat pemerintah daerah ditambah 30 orang anggota DPRD. Tetapi belanja aparat dan dewan menghabiskan

hampir tiga perempat APBD. Dimana prinsip berpihak pada kepentingan masyarakat? Orientasi pada publik? dimana prinsip keadilan?

Mari kita lihat juga pendapatan asli daerah (PAD) Kota Cirebon dibandingkan dengan seluruh total pendapatan (dalam %) selama lima tahun berturut-turut. Tahun 1999/2000 Rp.14,92 milyar (32,7%), tahun 2000 Rp. 13,32 milyar (30,2%), tahun 2001 Rp.18,57 milyar (22,2%), tahun 2002 sebelum perubahan Rp.25,74 milyar (13,7%) dan Rp.29,38 milyar (14,3%) setelah perubahan. Sedangkan tahun 2003 sebelum perubahan adalah Rp.30,17 milyar (14%), setelah perubahan menjadi Rp.30,65 milyar (12,9%) atau terjadi penurunan 1,1%. Dari data tersebut dapat dilihat bahwa selama lima tahun berturut-turut sumbangan PAD terhadap seluruh total pendapatan menurun cukup signifikan.

Artinya PAD Kota Cirebon tidak cukup kuat untuk memberikan kontribusi terhadap seluruh pendapatan, yang berimplikasi kepada minimnya anggaran untuk pembangunan. Tentunya pemerintah daerah dan DPRD tidak boleh tinggal diam dengan kondisi aktual tersebut. Jika hal ini terus dibiarkan, maka pembangunan di Kota Cirebon tidak akan

menunjukkan peningkatan yang signifikan dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, padahal pendapatan daerah berarti uang rakyat yang harus dikembalikan kepada rakyat.

Beberapa hal yang perlu dikritisi adalah kesesuaian penentuan pos anggaran dan besarannya dengan peraturan yang dirujuk, juga besaran angka pada masing-masing pos proyek. Apakah sudah benar untuk proyek tersebut dibutuhkan biaya sebesar yang tercantum dalam APBD? Apakah tidak ada manipulasi? *mark up*, KKN, atau penyimpangan lainnya. Misalnya fasilitas bagi pejabat publik. Seperti pembelian kendaraan roda empat, untuk Walikota dan Wakil Walikota, pimpinan DPRD, dan Sekretaris Daerah dibutuhkan biaya sebesar Rp.2.150.000.000 (2,15 milyar). Kemudian apa kriteria yang digunakan untuk menetapkan fasilitas pejabat publik? Begitu juga dengan fasilitas rumah seharga Rp.750.000.000 (3/4 milyar) untuk Wakil Walikota, rehab rumah Walikota sebesar Rp.150.000.000, perbaikan rumah dinas Ketua DPRD sebesar Rp.200.000.000,- kemudian masih juga ditambah Rp. 75.000.000 dan garasi Rp.50.000.000, serta rehab rumah dinas Sekda Rp.50.000.000.

Menurut PP No.110 tahun 2000 dijelaskan bahwa biaya penunjang kegiatan DPRD berdasarkan PAD sebesar Rp.10 milyar – Rp.20 milyar, minimum biaya penunjang DPRD adalah Rp.300 juta dan maksimum sebesar 2%. Jika PAD sebesar Rp.20 milyar–Rp.50 milyar, maka biaya penunjang sebesar Rp.400 juta dan maksimum sebesar 1%. Jika aturan ini dipakai, maka pada tahun 2001 yang PAD hanya sekitar 19 milyar rupiah, berarti biaya penunjang untuk DPRD hanya diperkenankan sebesar 300 juta rupiah, atau maksimal 2 % dari PAD, yaitu sebesar 400 juta rupiah. Pada tahun 2002, yang PAD sebesar 30 milyar rupiah, berarti biaya penunjang DPRD seharusnya hanya sebesar 400 juta rupiah, atau maksimal sebesar 1 % dari PAD.

Kita mungkin harus mengkaji lebih lanjut; kemana arah PP No. 110 tersebut. Tetapi ada fakta bahwa belanja rutin dewan cukup signifikan. Pada data anggaran DPRD dan sekretariat pada tahun 1999/2000 terdapat angka belanja rutin sebesar Rp.1.572.209.000 (2 % dari total APBD); tahun 2000 berjumlah Rp.1.429.742.000 (2,4% dari total APBD); tahun 2001 berjumlah Rp.3.399.401.000 (2,8%); tahun 2002 sebelum perubahan sebesar Rp.4.322.737.829

(2,3%), sementara setelah perubahan sebesar Rp.5.688.829.340 (2,8%); tahun 2003 sebelum perubahan sebesar Rp. 6.613.160.070 (3%) dan setelah perubahan sebesar Rp.7.894.154.340 (3,3% dari total APBD). Ternyata setiap tahun mengalami kenaikan. Pertanyaannya apakah kenaikan tersebut juga diikuti oleh kenaikan kualitas kinerja DPRD?

Dapat dilihat dalam APBD tahun 2003 sebelum perbaikan terdapat komponen anggaran ongkos kantor, atau biaya rapat dan kepanitiaan sebesar Rp.2.780.400.000. Di dalamnya terdapat anggaran biaya mobilitas fraksi sebesar Rp.36.000.000, biaya panitia khusus sebesar Rp.120.000.000. biaya penelitian, pengkajian dan kepanitiaan sebesar Rp.45.000.000. biaya THR DPRD Rp.225.000.000. biaya perumahan anggota 26xRp.2.500.000.= Rp.104.000.000. anggaran operasional anggota DPRD sebesar Rp.1.400.000.000. dan biaya operasional panitia anggaran Rp.153.000.000.

Perlu kiranya kita mengetahui, apakah hal yang tidak diatur dalam PP No. 110 tahun 2000, kemudian komponen anggaran muncul dalam APBD dapat dibenarkan? atau ada alasan lain yang dapat diterima untuk menjelaskan dan mempertanggung jawabkannya?

Lihat juga di Sekretariat Daerah muncul kegiatan yang tidak terjabarkan dengan jelas seperti penunjang kegiatan dan biaya operasional Rp.166.200.000, biaya lain-lain kegiatan Rp.1.985.500.000, lain-lain pemeliharaan rumah dinas Rp.220.000.000, juga lain-lain pemeliharaan gedung/kantor Rp. 318.000.000, lain-lain biaya pemeliharaan kendaraan Rp.126.000.000, lain-lain inventaris kantor Rp.437.000.000, lain-lain ongkos kantor Rp.200.000.000.

Perlu kiranya dikritisi sesuatu yang belum jelas tersebut, bagaimana cara penentuannya besar anggaran? atau bagaimana dalam laporan realisasinya? Tentu fenomena ini tidak hanya di Sekretariat Daerah tetapi juga di dinas dan instansi Pemerintah Daerah lainnya.

## Belanja Rakyat

Berbeda dengan belanja dewan, maupun belanja aparat, belanja untuk rakyat justru mengalami penurunan. Belanja rakyat bisa dilihat dari alokasi yang diberikan untuk pembangunan. Ternyata, belanja pembangunan yang terdapat di dalam APBD Kota Cirebon mengalami penurunan selama tiga tahun berturut-turut yaitu sebesar 32,7% pada tahun 1999/2000 menjadi 30,2% pada tahun 2000, dan

menurun lagi 8% menjadi 22,2% pada tahun 2001, mengalami peningkatan 2,6% menjadi 24,8% pada tahun 2002 setelah perubahan menjadi 30%. Sedangkan pada tahun 2003 sebelum perubahan mengalami penurunan 4.2%, kemudian naik sebesar 2.5% setelah diadakan perubahan. Tetapi kenaikan tersebut perlu juga di cermati, apakah benar-benar di alokasikan untuk masyarakat atau untuk pejabat?

Kita juga dapat mengkritisi porsi pembangunan di setiap kelurahan di Kota Cirebon. Setiap kelurahan tidak mendapat porsi yang sama, bahkan terkesan timpang dan tidak adil. Ada kelurahan yang memiliki nilai proyek Rp.560.000.000 tetapi ada yang hanya Rp.100.000.000. Pembangunan dengan nilai proyek di atas Rp.500.000.000, apakah ditenderkan atau tidak? Siapa pemenangnya dan berapa penawarannya? Tidak ketinggalan apakah masyarakat yang bakal terkena proyek atau di daerahnya ternyata ada proyek, mengetahui nilai proyek dan hasil yang dicapai? dari mana usulan proyek tersebut? dan siapa orang-orang kuat yang ada di daerah tersebut?

Kajian kritis ini harus ditindak lanjuti dengan investigasi di lapangan agar terjadi

pengawasan yang partisipatif dari masyarakat. Adapun penilaian kami berdasarkan kajian kritis di atas dapat disimpulkan APBD Kota Cirebon belum mencerminkan norma anggaran dan belum memenuhi harapan masyarakat Kota Cirebon. Dengan demikian Tata Pemerintah yang Baik di Kota Cirebon juga belum terwujud sepenuhnya.

Terdapat tiga prinsip utama yang semestinya menjadi rujukan dalam penetapan APBD Kota Cirebon yaitu; belum menunjukkan prinsip orientasi kepada publik; prinsip keadilan; dan prinsip kepemimpinan dari para pengambil kebijakannya.

Kita mungkin berhak mempertanyakan, sebenarnya APBD itu milik siapa? Jika APBD adalah milik kita bersama, maka *mau tidak mau, suka tidak suka,* APBD haruslah mencerminkan prinsip orientasi publik, keadilan, kepemimpinan yang bersih dan bebas KKN. Mulai dari proses perencanaan sampai penetapan harus dibuka pintu-pintu partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya. Fahmina institute, selama satu tahun pernah memfasilitasi proses partisipasi rakyat. Melalui berbagai kekuatan masyarakat sipil, bersama beberapa lembaga pemerintah daerah. Sekarang, dari proses partisipasi sudah

mewadah dalam berbagai lembaga dan forum. Mungkin belum begitu kuat, tetapi imbasnya telah memasuki sendi-sendi partisipasi masyarakat. Sebutlah misalnya Lembaga Perwakilan Masyarakat dari setiap kelurahan di Kota Cirebon, Forum Pedagang Kaki Lima, Forum Peduli Wajib Belajar dan Forum Dewan Kota. Lembaga-lembaga ini sedikit banyak telah memiliki akses untuk bisa berpartisipasi dalam perancangan dan pengawasan. Seharusnya pemerintah bisa menindaklanjuti untuk membuka lebih lebar lagi proses partisipasi yang lebih aktif dan konstruktif, demi tercapainya harapan masyarakat Kota Cirebon sebagai masyarakat yang adil, aman dan sejahtera. *Semoga*.

# 5 | PKL; Potret Rakyat Kecil Di Kota Cirebon

*"Orang yang lemah di antara kamu adalah kuat di sisiku, karena itu aku perjuangkan hak-hak untuknya. Sementara orang yang kuat di antara kamu, adalah lemah di sisiku, karena itu aku akan memastikan kewajiban mereka dilunasi untuk memenuhi hak-hak yang lain".*

**(Khalifah Abu Bakr)**

ORANG-ORANG yang lemah, ketika bertindak secara benar dan didukung undang-undang sekalipun, seringnya akan tetap dipandang rendah bahkan tetap berpotensi disalahkan. Sebaliknya, orang yang kuat, akan dipandang terhormat dan memperoleh dukungan banyak pihak, sekalipun mereka melanggar peraturan dan undang-undang. Ucapan sarkastik ini bisa kita lihat pada kasus-kasus yang menimpa PKL, atau pedangang kaki lima di seluruh Indonesia.

Mereka akan dipandang salah, tidak tertib, melanggar aturan dan karena itu terus-menerus akan digusur dan dikejar-kejar. Berbeda dengan para pedagang besar dan pemilik mal-mal. Mereka akan dielu-elukan sebagai investor dan pemasok devisa bagi negara. Sekalipun pada praktiknya, mereka telah menggusur tanah-tanah publik, ruang-ruang umum, cagar budaya dan mematikan pasar-pasar tradisional. Dan seringkali dalam urusan-urusan ini mereka melanggar aturan tata ruang, aturan perizinan dan aturan persaingan dunia usaha. Bahkan tidak sedikit dari mereka yang justru *ngemplang* uang negara dari fasilitas kredit yang mereka bikin macet. Tetapi para pejabat negara, termasuk di pemerintahan daerah, menganggap mereka sebagai pahlawan devisa dan pejuang ekonomi bangsa. Ini berbeda sekali dengan yang dihadapi para pedagang kecil yang berada pada sektor-sektor informal. Atau sering juga disebut sebagai ekonomi menengah ke bawah.

Usaha ekonomi kecil dan menengah, serta sentra-sentra pasar tradisional adalah anak sah dari model perekonomian awal di Indonesia. Justru pendirian mal-mal yang lahir dari model perekonomian yang merujuk pada mazhab ekonomi akumulasi modal. Atau biasa disebut

dengan kapitalisme. Kita seharusnya mau jujur, bahwa meledaknya sentra-sentra ekonomi lemah, atau tepatnya PKL adalah akibat dari kebijakan pembangunan yang hanya difokuskan pada pembangunan kota. Masyarakat desa tidak lagi tertarik untuk bekerja di desa. Bahkan tidak ada pekerjaan yang bisa mereka lakukan. Ketika tanah sawah sudah banyak dibeli mereka yang berada di kota. Ketika tanah sawah sudah banyak yang tidak produktif lagi. Ketika bekerja di sawah, sama sekali tidak bisa mencukupi kebutuhan sehari-hari. Bahkan tidak memiliki prestis sosial sama sekali. Semua rakyat desa berbondong-bondong tersedot memasuki kota untuk mengadu nasib. Mereka tidak punya pilihan di antara program-program pembangunan yang tidak memihak mereka. Mereka terpaksa mengambil sudut-sudut dan trotoar jalan. Karena mereka tidak pernah diberi kesempatan untuk bisa berusaha. Bahkan untuk bertahan hidup sekalipun. Pembangunan mal-mal dan sentra-sentra bisnis juga seringkali tidak menyisakan tempat untuk mereka. Padahal mayoritas pekerja di dalam mal sendiri, adalah mereka yang digaji kecil. Yang hanya bisa makan di kelas-kelas PKL. Ini ironi pembangunan. Tetapi yang kita saksikan adalah

*"Ketika tanah sawah sudah banyak yang tidak produktif lagi. Ketika bekerja di sawah, sama sekali tidak bisa mencukupi kebutuhan sehari-hari. Bahkan tidak memiliki prestis sosial sama sekali. Semua rakyat desa berbondong-bondong tersedot memasuki kota untuk mengadu nasib. Mereka tidak punya pilihan di antara program-program pembangunan yang tidak memihak mereka. Mereka terpaksa mengambil sudut-sudut dan trotoar jalan. Karena mereka tidak pernah diberi kesempatan untuk bisa berusaha. Bahkan untuk bertahan hidup sekalipun".*

penggusuran dan pengejaran. Atau tepatnya penertiban, seperti dikatakan pemerintah. Mereka tidak diakui, tetapi mereka tetap harus bayar retribusi. Bahkan penggusuranpun, seringkali akan menciptakan PKL yang baru, yang harus bayar lahan kembali dari awal dan retribusi seperti biasa. Sepertinya, penggusuran hanya menjadi sirkulasi untuk memperoleh tawaran dari PKL yang baru, dengan model pembayaran baru dan retribusi baru. Mungkin.

## Kebijakan yang Kurang Memihak

Ketika kebijakan pembangunan dan ekonomi yang dicanangkan pemerintah tetap sentralistik, maka pertumbuhan sektor informal, terutama PKL, tetap akan berkembang secara pesat. Ini persoalan multi-dimensi dan berskala nasional. Persoalan PKL di Kota Cirebon tidak sepenuhnya akibat dari kebijakan pembangunan Kota Cirebon. Tetapi lebih dari itu, adalah kebijakan pembangunan yang berskala nasional. Imbasnya terjadi juga di Kota Cirebon. Tetapi perkembangan Kota Cirebon yang cukup pesat seringkali juga tidak disertai pertumbuhan kesempatan pekerjaan yang memadai. Ini juga mengakibatkan Kota Cirebon mengalami berbagai problema sosial yang sangat pelik. Menjamurnya

PKL di hampir semua ruas jalan di kota Cirebon menjadi fenomena sosial tersendiri. Hampir seluruh ruas jalan dipenuhi oleh PKL. Pada tahun 2002 saja terdapat kurang lebih 2.085 pedagang kaki lima yang tersebar di tiga rayon jalan, yaitu rayon jalan A, B dan C. Namun pada tahun 2003 hasil penelitian penulis di 25 ruas jalan sebagai sample random, ternyata jumlah pedagang kaki lima mengalami lonjakan cukup berarti, yaitu sekitar 3.338. Pada tahun 2004 dipastikan terjadi lonjakan kembali. Begitu juga tahun 2005 dan ke depan tahun 2006. Sayangnya, pemerintah Kota tidak pernah terpikir untuk melakukan pendataan dan penelitian tentang mereka. Di kota Cirebon, konsentrasi PKL terbesar ada di wilayah Kalitanjung, Kanoman, Siliwangi dan beberapa ruas jalan lainnya.

Istilah pedagang kaki lima merupakan peninggalan zaman penjajahan Inggris. Diambil dari ukuran lebar trotoar yang waktu itu dihitung dalam *feet* sama dengan kaki. Kira-kira satu kaki adalah 31 centimeter lebih sedikit. Lebar trotoar waktu itu 5 kaki, atau 1,5 meter. Pedagang yang berjualan di trotoar tersebut kemudian disebut pedagang kaki lima (PKL). Jika melihat modal, pedagang kakilima adalah orang yang dengan modal relatif sedikit. Mereka berusaha di bidang

produksi dan berjualan barang-barang (jasa-jasa) untuk memenuhi kebutuhan kelompok konsumen tertentu di dalam masyarakat. Aktifitasnya dilaksanakan pada tempat-tempat yang sangat setrategis dalam suasana lingkungan yang informal. Menurut Hidayat, 1983, PKL mempunyai ciri-ciri kegiatan usaha yang tidak terorganisir secara baik. Karena timbulnya usaha tidak mempergunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia di sektor formal. Pada umumnya unit usaha PKL tidak mempunyai ijin usaha. Pola kegiatan usaha mereka tidak teratur, baik dalam arti lokasi atau jam kerja. Teknologi yang dipergunakan bersifat primitif. Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga sekala oprasinya juga kecil. Pendidikan yang digunakan tidak melalui pendidikan formal, cukup diperoleh melalui pengalaman sambil kerja. Pada umumnya unit usaha termasuk golongan *one-man enterprise* dan kalaupun ada pekerja biasanya dari keluarga sendiri. Sumber dana biasanya berasal dari tabungan sendiri atau dari lembaga keuangan yang tidak resmi. Terakhir, hasil produksi atau jasa dikonsumsi golongan masyarakat berpenghasilan rendah, tetapi terkadang juga oleh mereka yang berpenghasilan menengah.

*"Istilah pedagang kaki lima merupakan peninggalan zaman penjajahan Inggris. Diambil dari ukuran lebar trotoar yang waktu itu dihitung dalam* feet *sama dengan kaki. Kira-kira satu kaki adalah 31 centimeter lebih sedikit. Lebar trotoar waktu itu 5 kaki, atau 1,5 meter. Pedagang yang berjualan di trotoar tersebut kemudian disebut pedagang kaki lima".*

Keberadaan PKL dan pesatnya pertumbuhan mereka, sebenarnya terkait erat dengan kebijakan ekonomi pemerintah. Beberapa faktor yang bisa menjadi sebab pertumbuhan PKL adalah; *pertama* terbatasnya kesempatan pekerjaan formal dan pemutusan hubungan kerja (PHK). Kondisi ini menyebabkan para pekerja kesulitan mencari penghidupan yang mereka butuhkan. Mereka kemudian mencoba dan mencari pekerjaan lain yang memungkinkan mereka bisa memenuhi kebutuhan hidup untuk sementara. Usaha model PKL sering menjadi alternatif bagi mereka yang mengalami kondisi PHK seperti ini, sambil menunggu kemungkinan dapat pekerjaan baru. *Kedua,* terjadinya konsentrasi sentra aktivitas ekonomi, yang pada akhirnya memunculkan tempat-tempat strategis yang menjadi lahan potensial bagi PKL. Siapapun akan mengincar tempat-tempat ini, jika tidak ada pengawasan yang ketat, pasti akan ada orang yang dengan cepat memanfaatkan. Seringkali juga terjadi kongkalingkong antara pejabat dan mereka yang ingin memperoleh lahan. Tidak jarang juga, justru harus lewat makelar, hingga jatuh lebih mahal. *Ketiga,* perpindahan penduduk dari desa ke kota (urbanisasi). Umumnya karena rendah-

nya lapangan kerja di desa, dan pekerjaan yang ada sama sekali tidak menjanjikan dan tidak akan diminati.

Karena karakternya yang tradisional, murahan dan menengah ke bawah, seringkali para PKL tidak memperoleh perhatian yang cukup dari pemerintah. Di Kota Cirebon, misalnya usaha jenih PKL ini, sekalipun jumlahnya cukup banyak dan menyumbang retribusi ke PD Pasar cukup besar, tetap tidak dipandang sepenuh hati. Mereka tidak masuk dalam program-program dinas apapun di pemerintah Kota ini. Mereka seringkali harus berhadapan dengan berbagai persoalan yang terkadang justru berbenturan berbagai kepentingan dengan pemerintah kota. Ditambah anggapan bahwa PKL adalah "penyakit kota". Yang mengganggu kebersihan, keindahan, ketertiban, dan kelancaran lalulintas. Kegiatan PKL menempati wilayah-wilayah yang secara hukum dilarang, seperti di halaman toko, trotoar, di badan jalan atau di tanah kosong milik orang lain. Hukum yang tentu bukan dibikin oleh PKL. Tetapi oleh mereka yang hanya menginginkan kenyamanan bagi mereka. Kenyamanan yang mengancam kehidupan bagi PKL. Pandangan negatif ini semakin kental

ketika muncul wacana keindahan kota. Karena dilihat dari segi estetika lingkungan terkesan kumuh dan semrawut. Kesemrawutan ini terjadi karena tenda dan sarana pendukung lainnya yang digunakan untuk berjualan biasanya ditinggal di tempat jualan. Sebagian, bahkan memilih untuk menggunakan untuk tempat tidur, sekaligus tempat usaha. Kondisi ini, tentu saja menyebabkan para pengguna jalanan kota tidak lagi merasa nyaman.

Para pedagang kecil ini seringkali menerima *stereotipe* sebagai penyebab kemacetan lalu-lintas. Sama dengan becak dan kendaraan angkutan umum. Tepatnya angkot, dalam bahasa *wong Cerbon*. Padahal jika mau jujur, kemacetan itu biangnya adalah konsentrasi keramaian. Di jalanan tol sekalipun, di Jakarta misalnya, seringkali macet jika terjadi konsentrasi keramaian. Padahal di tol tidak ada PKL, tidak ada becak dan tidak ada angkot. Ini hampir setiap hari. Tetapi tidak ada stereotipe bahwa mobil pribadi adalah biang macet. Berbeda dengan PKL, akan dengan mudah dicap sebagai biang macet. Kemacetan sesungguhnya adalah karena konsentrasi keramaian yang secara tidak bijak telah diciptakan oleh kebijakan pembangunan itu sendiri. Di samping karena memang kurangnya

*"Kemacetan sesungguhnya adalah karena konsentrasi keramaian yang secara tidak bijak telah diciptakan oleh kebijakan pembangunan itu sendiri. Di samping karena memang kurangnya budaya tertib di masyarakat kita. Tetapi yang tidak tertib itu, sesungguhnya melanda semua pihak; para pengusaha dan para pejabat juga. Termasuk para pedagang kecil, pejalan kaki, angkot dan tukang becak. Tidaklah bijak, jika hanya menyalahkan mereka yang kecil".*

budaya tertib di masyarakat kita. Tetapi yang tidak tertib itu, sesungguhnya melanda semua pihak; para pengusaha dan para pejabat juga. Termasuk para pedagang kecil, pejalan kaki, angkot dan tukang becak. Tidaklah bijak, jika hanya menyalahkan mereka yang kecil. Pembangunan mal-mal yang meringsek di tengah kota dengan menggusur berbagai ruang publik dan cagar budaya, adalah bukti bahwa mereka para pengusaha dan pejabat tidak pernah mau tertib. Tetapi stereotipe 'tidak tertib' biasanya hanya disematkan pada mereka yang lemah saja. Termasuk PKL. Begitu juga dengan stereotipe 'tidak taat aturan', hanya akan diarahkan pada mereka yang kecil dan lemah. Tidak kepada mereka yang secara sosial kuat; pejabat dan pengusaha kakap.

Jika kita mau melihat dengan kacamata yang lebih jernih, kita bisa menemukan banyak manfaat sosial dari PKL, di samping ketidaknyamanan dan ketidak-teraturan mereka. Pertama, PKL merupakan salah satu penyangga perekonomian rakyat, yang mandiri, kuat dan membuka lapangan kerja bagi banyak pihak di sekeliling mereka. Ketika pemerintah banyak kesulitan untuk membuka lapangan kerja, dan ketika para pengusaha lebih memilih untuk mem-PHK para pekerja mereka, PKL justru

menyediakan dengan tanpa bantuan dari pihak manapun. Pemerintah, maupun pengusaha dengan lembaga ekonominya yang hanya ngurus usaha-usaha formal dan besar. PKL sebagai sektor informal, mampu menyerap tenaga kerja cukup banyak karena mampu menciptakan lapangan pekerjaan yang tidak terbatas jumlahnya, karena sektor ini relatif lebih mudah dimasuki oleh mereka yang bermodal kecil dengan resiko kerugian yang tidak terlalu besar. Usaha PKL berada pada sekala kecil yang terkadang bisa berupa usaha keluarga (*family enterprise*). Dimana ibu, anak-anak dan keluarga yang lain bisa ikut membantu baik secara langsung maupun tidak langsung. Model seperti ini telah menciptakan komunitas-komunitas lokal yang kemudian terjadi interaksi sosial sendiri, yang bisa mendatangkan keuntungan. Potensi ini tentu saja bisa menekan banyak hal negatif yang ditimbulkan kebijakan pembangunan pemerintah dan para pengusaha.

*Kedua,* usaha PKL mampu mendukung industri secara makro. Karena pada prakteknya, justru usaha PKL yang menjadi pengecer langsung barang-barang yang diproduksi industri besar. Komoditas yang diproduksi pabrik-pabrik, atau yang diimpor sekalipun,

akan mengalami kesulitan pemasaran jika tidak ada sentra-sentra pedagang kecil seperti PKL. Industri ini, untuk konteks Indonesia, tidak mungkin hanya mengandalkan pasar-pasar formal, apalagi mal-mal. Karena pasar-pasar ini belum sanggup menjangkau seluruh konsumen yang masih berada di desa-desa, pinggir kota, yang secara sosial masih merasa nyaman untuk datang ke PKL daripada ke pasar-pasar formal.

*Ketiga,* pada saat yang sama, PKL mampu memberikan barang-barang alternatif dengan harga yang terjangkau. Banyak konsumen yang justru mencari barang-barang dari pedagang PKL, yang tidak mereka temukan dari pasar-pasar formal. Biasanya karena barang tersebut berkualitas rendah dan harga murah. Walaupun tidak menutup kemungkinan, dengan kondisi ini PKL juga menjadi pasar empuk dari barang-barang illegal, bajakan, terlarang dan aspal.

*Keempat,* dalam beberapa survey yang dilakukan terhadap PKL di banyak kota-kota besar di Indonesia, PKL justru menjadi *bamper* penduduk kota dari penjahat jalanan. Para pedagang jalanan ini, justru yang menjadi obyek pemerasan dan kekerasan dari penjahat jalanan, yang biasanya menyatroni penduduk dengan memasuki perumahan atau pemukiman. Seti-

daknya, para penduduk bisa merasa lega karena para penjahat jalanan ini sudah terpuaskan dari keberadaan para PKL. Walaupun, tidak menutup kemungkinan juga justru para pedagang ini juga bisa berasal dari penjahat jalanan, yang ingin berhenti dari perilaku jahat mereka.

*Kelima,* dengan berbagai ketidak-nyamanan yang ditimbulkan dan manfaat-manfaat yang dihasikan, PKL juga mendatangkan pendapatan terhadap pemerintah daerah. Di Kota Cirebon saja, pada tahun 2003 saja, PKL diperkirakan memberikan kontribusi berupa retribusi kepada pemerintah sebesar Rp.198.180.000,-. Belum lagi retribusi yang diberikan kepada Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP Kota Cirebon). Atau mereka para pejabat kelurahan, atau pejabat keliling yang lumayanan memungut uang saku dari mereka para pedagang kecil.

Memang bagi penyelenggara pemerintahan, merasa sangat dilematis ketika berurusan dengan para pedagang kecil ini. Di satu sisi dianggap mendatangkan banyak persoalan, apalagi perda yang adapun tidak banyak mendukung mereka. Perda no. 9 tahun 2003 jelas sama sekali tidak mendukung keberadaan para PKL. Tetapi di sisi lain, juga mendatangkan manfaat bagi masyarakat. Dan, karena situasi sosial

ekonomi yang ada, adalah sesuatu yang teramat sulit bagi pemerintah daerah manapun untuk menghilangkan PKL sama sekali. Karena itu, perlu kebijakan yang bijak dan arif, yang tidak hanya bisa menyalahkan, menggusur atau menertibkan semata. Kebijakan pemerintah tidak bisa hanya didasarkan pada pandangan yang sebelah mata, apalagi didasarkan pada stereotipe-stereotipe yang negatif dan memojokkan. Jika kebijakan masih tetap demikian, maka pemerintah daerah sebenarnya telah gagal untuk memahami mereka para pedagang kecil. Jika gagal memahami, maka pasti akan gagal ketika mengambil dan memutuskan kebijakan. Yang harus dipastikan di sini, adalah bahwa para pedagang kecilpun manusia; yang memiliki rasa dan harapan. Memiliki hak untuk hidup, hak ekonomi, hak pendidikan dan hak kesehatan. Terutama hak sebagai warga negara, yang bebas dari segala diskriminasi hukum dan perilaku sewenang-wenang dari pemerintah.

## Pengalaman PKL Pasar Pagi

Kejadian yang menimpa PKL Pasar Pagi, menurut hemat kami, adalah salah satu contoh bagaimana kebijakan pemerintah daerah yang tidak partisipatif, tidak transparan, bahkan

diskriminatif dan melemahkan orang-orang kecil. Keberpihakan pemerintah daerah terhadap para pelaku ekonomi kecil dipertanyakan. Mulai dari perencanaan yang dicanangkan, pelaksanaan, sampai solusi 'Pasar Mambo' yang ditawarkan. Semua diwarnai diskriminasi yang ketara. Perilaku pejabat terhadap para pengusaha akan berbeda dari perilaku mereka terhadap para PKL. Para PKL dipaksa pindah, diintimidasi dan dikejar-kejar hanya karena dianggap merusak keindahan lokasi Pasar Pagi. Sekalipun konsep keindahan dan ketertiban belum sama sekali dijelaskan dan disosialislasikan. Pokoknya harus lebih indah, dan harus diserahkan pada pengembang untuk dirubah menjadi Pusat Grosir Cirebon (PGC). Berbeda dengan perilaku pemerintah terhadap pengusaha dan investor 'Pasar Mambo', sekalipun melanggar berbagai aturan; lingkungan, kesehatan, tata ruang dan bantaran sungai. Mereka tetap dibiarkan, bahkan didukung dengan SK dan beberapa anggota dewan. Sekalipun yang awalnya diperuntukkan bagi eks-PKL, tetapi nyatanya diberikan kepada para pedagang baru, tetapi proyek tetap saja jalan dan penjualan kios tetap melenggang.

Pasar Pagi adalah salah satu sentra pasar tradisional di Kota Cirebon. Ketika demam

pasar swalayan di akhir tahun 80-an, melanda masyarakat Kota Cirebon, Pasar Pagi-pun terkena imbasnya. Pengunjung menjadi lebih sepi dari kebiasaanya. Pada tahun 1997, konsep pasar modern kemudian ditawarkan dalam pengelolaan Pasar Pagi. Menurut hemat para pedagang kecil, kebijakan modernisasi Pasar Pagi ini tidak memiliki sensitivitas terhadap mereka. Bangunan hanya diperuntukkan bagi mereka yang berkantong tebal. Pada prakteknya, kios-kios sudah terbeli orang-orang yang tidak bermaksud berbisnis di Pasar Pagi. Mereka hanya membeli untuk menjual kembali, atau menyewakannya kepada para pedagang. Pedagang kecil mulai terjepit. Dan muncullah ide PKL di seputar Pasar Pagi. Bahkan tumbuh dengan pesat, baik karena tuntutan dari para pedagang kecil yang merasa tidak disediakan lahan, maupun tuntutan konsumen yang ingin mencari barang-barang kelas 'PKL'. Sejak awal, para pedagang kecil mengusulkan pada pengembang dan PD Pasar untuk menyediakan lahan bagi mereka di pinggiran lantai bawah. Tetapi kebijakan yang dikeluarkan, justru menghapus keberadaan mereka di lantai bawah, lalu menempatkan mereka di lantai dua bangunan kedua yang di

*"Menurut hemat para pedagang kecil, kebijakan modernisasi Pasar Pagi pada tahun 80-an tidak memiliki sensitivitas terhadap mereka. Bangunan hanya diperuntukkan bagi mereka yang berkantong tebal. Pada prakteknya, kios-kios sudah terbeli orang-orang yang tidak bermaksud berbisnis di Pasar Pagi. Mereka hanya membeli untuk menjual kembali, atau menyewakannya kepada para pedagang. Pedagang kecil mulai terjepit. Dan muncullah ide PKL di seputar Pasar Pagi".*

belakang. Secara konstruksi, lantai 2 bangunan kedua ini tidak akan dikunjungi pengunjung. Karena jauh dan tidak ada fasilitas pendukung yang menarik para pengunjung. Tetapi kebijakan biasanya memiliki arogansinya sendiri, dengan memaksakan kehendak sekalipun seluruh masyarakat menentangnya. Karena mungkin dikhawatirkan meruntuhkan wibawa penguasa.

Pada akhirnya para pedagang kecil mencoba mengikuti kebijakan itu. Dan nyata tidak ada konsumen. Mereka turun kembali dan meringsek memadati pinggiran pertokoan Pasar Pagi. Secara tidak tertulis, pihak yang berwenang menerima keberadaan mereka di bawah, dengan syarat tetap membayar sewa (atau jual entah) lahan mereka yang berada di atas lantai dua bangunan kedua itu. Per-orang dikenakan pembayaran seharga 1X1,5 meter di lantai dua bangunan kedua. Ini berjalan selama tujuh tahun, ketika kemudian muncul lagi ide penggusuran kembali pada tahun 2004. Atau dalam bahasa pemerintah, adalah relokasi PKL. Sekalipun semua tahu, justru PKL sekarang tidak memiliki lokasi sama sekali. Kenapa tidak jujur mengatakan penggusuran? Pemerintah seringkali ingin dianggap baik, sekalipun semua tahu yang mereka lakukan adalah penggusuran.

Kasus ini menumbuhkan dan menggalang soliditas para PKL Pasar Pagi. Bahkan PKL di berbagai lokasi lain. Karena isu penggusuran juga marak dihembuskan untuk lokas-lokasi lain. Tidak hanya Pasar Pagi. Para PKL ini kemudian belajar berorganisasi, membaca persoalan, memetakan, menuliskan persoalan, menemui para pengambil kebijakan, mendiskusikan kebijakan dengan mereka yang berwenang, mengusulkan, mendebat dan juga menununtut yang menjadi kebutuhan mereka. Dari persinggungan mereka dengan kasus ini, meraka telah belajar banyak hal. Diantaranya, bahwa pemerintahpun dan juga pengusaha banyak sekali yang melanggar aturan, perundangan, kesepakatan dan janji-janji. Tetapi pelanggaran yang dilakukan orang-orang yang kuat hampir tidak pernah dipersoalkan. Apalagi digusur dari lahan kehidupan, seperti nasib para pedagang kecil. Pahit memang. Tetapi, para pedagang kecil juga belajar banyak bahwa di antara pemegang wewenang juga banyak memiliki hati nurani. Sekalipun sistem yang ada masih belum bisa membuahkan kebijakan dari hati nurani yang mereka rasakan. Ada dari anggota dewan, dan ada dari para eksekutif. Ketika salah seorang kepala dinas mencoba

memberikan pembelaan kepada para pedagang ini, justru ia dikucilkan, hingga ia pun mencoba menarik kembali pemihakannya.

Para pedagang ini sudah belajar mengenai ruwetnya tata pemerintahan, tidak jelas dan tidak memihak. Pemerintah juga, sepertinya atau semestinya juga belajar bahwa mereka selama ini tidak memiliki kordinasi yang cukup. Setidaknya mengenai PKL. Fenomena saling lempar tanggung-jawab pada kasus PKL adalah bukti tidak adanya kordinasi yang baik di pemerintah daerah. Entah diakui atau tidak. Kesemrawutan lain bisa dilihat pada solusi 'Pasar Mambo' yang ditawarkan kepada para PKL Pasar Pagi. Antara SK Walikota, dukungan anggota DPR, implementasi pengembang dan peruntukan yang disedikan, sama sekali tidak nyambung. Bahkan bertabrakan. Belum lagi jika dikaitkan dengan perizinan tata ruang, dampak lingkungan dan kesehatan. Semua carut marut. Tidak ada yang mau bertanggung jawab. Tetapi pembangunan tetap berjalan, sekalipun dipersalahkan semua pihak. Yang dalam kebijakan disebutkan dibangun secara semi permanen, ternyata dibangun permanen. Yang dalam kebijakan diperuntukkan untuk para eks-PKL yang digusur, nyatanya diperjual

*"Para pedagang kecil sudah belajar mengenai ruwetnya tata pemerintahan, tidak jelas dan tidak memihak. Pemerintah juga, sepertinya atau semestinya juga belajar bahwa mereka selama ini tidak memiliki kordinasi yang cukup. Setidaknya mengenai PKL. Fenomena saling lempar tanggung-jawab pada kasus PKL adalah bukti tidak adanya kordinasi yang baik di pemerintah daerah. Diakui atau tidak".*

belikan pada para pedagang baru. Tetapi semua yang terlibat pada persoalan ini, sekalipun mengancam lingkungan dan melanggar aturan perundang-udangan, tetap berjalan seperti biasa dan tidak tersentuh hukum. Berbeda ketika yang melanggar adalah mereka yang dari pedagang kecil. Bersikap benar dan taat aturanpun, mereka masih tetap dianggap biang kesemrawutan, ketidak-tertiban dan berpotensi kejahatan. Padahal kesemrawutan birokrasi memiliki dampak sosial dan psikologis yang jauh lebih berbahaya. Bisa merugikan negara dan rakyat. Baik ekonomi, maupun sosial. Inilah pelajaran yang bisa dipetik dari kasus PKL di Pasar Pagi.

Kita yakin, di antara penyelenggara pemerintah daerah juga ada banyak yang memiliki mata hati. Ini bisa ditunjukkan dengan model partisipasi rakyat yang sedang diusung BAPPEDA Kota Cirebon dalam merancang pembangunan daerah. Pada model ini, beberapa PKL dan komunitas-komunitas kecil yang lain, terutama pengurus Lembaga Perwakilan Masyarakat (LPM), sudah diberikan kesempatan yang lebih baik dibanding sebelumnya, untuk menyampaikan gagasan, mengusulkan dan menuntut kebutuhan hidup

*"Kita yakin, di antara penyelenggara pemerintah daerah juga ada banyak yang memiliki mata hati. Ini bisa ditunjukkan dengan model partisipasi rakyat yang sedang diusung BAPPEDA Kota Cirebon dalam merancang pembangunan daerah. Pada model ini, beberapa PKL dan komunitas-komunitas kecil yang lain, terutama pengurus Lembaga Perwakilan Masyarakat (LPM), sudah diberikan kesempatan yang lebih baik dibanding sebelumnya, untuk menyampaikan gagasan, mengusulkan dan menuntut kebutuhan hidup mereka".*

mereka. Dalam waktu dekat ini, jika berjalan mulus, para PKL akan menerima dana bergulir dari pemerintah daerah. Menariknya, program ini diusulkan, diperjuangkan, dibahas dan diperdebatkan terlebih dahulu di antara para PKL, teman-teman Fahmina dan dari perwakilan pemerintah; BAPPEDA dan Kantor Koperasi. Dalam waktu yang cukup lama. Para PKL-pun, bisa belajar bahwa banyak di antara pelaku pemerintahan, juga memiliki keberpihakan. Belajar bahwa hak memang harus dituntut dan diperjuangkan. Bahwa mereka para pedagang kecil, masih tidak lebih ahli dibanding para eksekutif, untuk mengusulkan tuntutan dan kebutuhan. Karena itu, harus belajar lebih banyak dari siapapun. Mungkin, terutama dari para eksekutif.

## Belajar dari PKL Sukalila

Untuk mengetahui lebih dalam mengenai kondisi PKL memang harus dengan penelitian terhadap seluruh PKL di Kota Cirebon. Tetapi kita bisa mengambil salah satu kawasan sebagai contoh untuk mengenal lebih dekat tentang keberadaan mereka; tingkat ekonomi, pendidikan, kondisi keluarga, aspirasi, dorongan, asal daerah, peran sosial, partisipasi dan harapan

kebutuhan mereka. Para pengambil kebijakan bisa belajar dari sampel ini untuk mengevaluasi kebijakan yang selama ini dikeluarkan mengenai PKL. Semestinya, setiap kebijakan dilahirkan atas kajian yang cukup, dipresentasikan di antara para pihak yang berkepentingan, dan digalang aspirasi rakyat secara partisipatif. Pada bulan Juni 2004, Fahmina institue dibantu rekan-rekan jaringan dari komunitas PKL, becak, ibu rumah tangga, pengojeg, nelayan dan pengamen, melakukan survey dan pengisian angket untuk pedagang kaki lima di kawasan Sukalila. Survey ini memang dilakukan terkait dengan rencana tim Kelompok Kerja (Pokja) Penataan Pedagang Kaki Lima Kota Cirebon untuk melakukan penataan di kawasan Sukalila. Jumlah angket yang disebar adalah 100 dengan sasaran depan Pasar Pagi sampai lampu merah Toserba Asia dan sepanjang Jalan sukalila. Dari 100 responden ini, yang datanya dianggap mencukupi adalah 93 responden. Yang lain tidak bersedia mengisi kebanyakan pertanyaan yang disediakan. Penelitian ini memang masih sangat sederhana, karena kebanyakan didasarkan pada angket survey. Ditambah sedikit pengamatan (observasi) untuk beberapa hal terkait subyek penelitian. Tetapi bisa digunakan

sebagai bacaan awal dalam melihat kondisi PKL di Kota Cirebon. Diharapkan, pemerintah Kota bisa menindaklanjuti penelitian ini. Dengan biaya yang harus ditekan semurah mungkin. Bahkan, sebaiknya ditenderkan di publik.

Secara umum, penelitian ini ditujukan untuk mengetahui pendapat pedagang kaki lima mengenai persoalan penataan di kawasan Sukalila, seberapa jauh pelibatan mereka pada rencana ini maupun pada proyek pembangunan Kota, kondisi sosial ekonomi dan perhatian mereka terhadap lingkungan sekitar. Ketika pemerintah dengan gegap gempita memiliki rencana untuk melakukan penataan terhadap PKL lokasi Sukalila ini, ternyata hanya 16 orang (17.2 %) yang mengetahui. Sementara 77 orang (82.8 %) dari 93 responden justru tidak mengetahui. Padahal mereka yang mengetahuipun, mereka peroleh justru dari media dan rasan-rasan tetangga. Ini tantangan ke depan bagi pemerintah, untuk tidak selalu menyembunyikan kebijakan dari subyek yang terkena imbas kebijakan. Ada 13 orang (14.0 %) yang mengetahui pemerintah telah menyampaikan rencana ini, 79 orang (84.9 %) merasa pemerintah tidak melakukan sosialisasi soal ini. Padahal, 64 orang (68.8 %) merasa penting

untuk diberi-tahu dan dilibatkan, sementara 24 orang (25.8 %) merasa tidak penting untuk dilibatkan dalam perencanaan relokasi ini. Sementara mengenai pembinaan pihak pemerintah, ada 2 orang (2.2 %) merasa memperoleh pengawasan dan pembinaan, sementara 91 orang (97.8 %) merasa tidak memperoleh.

Dari total responden ini, sebenarnya 66 orang merasa nyaman dengan kondisi tempat berjualan (71,0%). Bahkan beberapa pedagang mengaku sudah lebih dari 10 tahun berada di kawasan Sukalila. sehingga para pedagang berharap kondisi ini tidak berubah. Sementara sisanya, 24 orang (25,8%) merasa tidak nyaman dengan kondisi jualan yang ada. Karena alasan tidak prospektif dan tidak *disambangi* banyak pengunjung. Mereka yang merasa tidak nyaman ini, yang mendukung rencana penataan kawasan Sukalila, dengan harapan bisa menghadirkan peluang baru yang lebih menjanjikan. Kenyamanan ini diantaranya karena bagi mereka, usaha kecil ini menjadi tumpuan sebagian besar dari responden. Ada 86 orang (92.5 %) yang menjadikan usaha PKL sebagai tumpuan satu-satunya, sementara 4 orang (4.3 %) memiliki sumber ekonomi lain. Dengan usaha kecil ini, 87 orang (93.5 %) secara rutin

membayar retribusi kepada pihak berwenang, tetapi ada 5 orang (5.4 %) yang sering tidak membayar. Dengan alasan dagangan sepi dan jarang pengunjung.

Ada data lain, menyangkut rendahnya partisipasi sosial politik para pedagang kecil. Separoh dari responden tidak ikut dalam keanggotaan paguyuban dan lebih dari separoh tidak begitu aktiv dalam kegiatan sosial dan lingkungan, apalagi politik dan pembangunan. Kurangnya kesadaran partisipasi ini bisa karena dua hal; kesibukan mereka untuk mencari penghidupan atau memang menganggap itu bukan suatu hal penting dalam kehidupan sosial mereka. Karena lebih dari separoh responden berpendidikan di bawah SMU. Bahkan yang mayoritas justru hanya tamat SD, dan ada 3 orang yang justru tidak sekolah sama sekali. Ada 6 orang perempuan dari total 93 responden dan kebanyakan umur mereka berkisar antara 21-40 tahun. Ada 10 orang di bawah umur 21 tahun, dan 11 orang di atas umur itu, dari total 93 orang responden. Kebanyakan dari mereka berasal dari luar kota, sebanyak 47 orang (50.5 %) dan ada 39 orang dari dalam Kota Cirebon (41.9 %), dan bersedia tidak mau menjawab.

*"Kebijakan yang dikeluarkan seharusnya didasarkan pada filosofi pemberdayaan partisipatif, yang memungkinkan para pedagang kecil bisa berpijak pada kekuatan sendiri untuk terus berusaha, berkarya dan pada saat yang sama bisa menjaga dan melestarikan ketertiban dan keindahan Kota".*

Dari potret sederhana ini, beberapa bisa dicatat pemerintah Kota untuk dijadikan dasar kebijakan yang berkaitan dengan para pedagang kecil. *Pertama*, kebijakan yang dikeluarkan harus didasarkan pada kelestarian usaha pedagang kecil, bukan sekedar mengasumsikan keindahan dan ketertiban semata. Apalagi kalau harus membebani mereka dengan pembelian kios-kios, tenda atau aksesoris usaha yang lain. Ini disamping memberatkan, juga mungkin akan menghilangkan kekhasan pedagang kecil yang informal dan aksesabel bagi para rakyat kecil. *Kedua*, kebijakan yang dikeluarkan seharusnya didasarkan pada filosofi pemberdayaan partisipatif, yang memungkinkan mereka bisa berpijak pada kekuatan sendiri untuk terus berusaha, berkarya dan pada saat yang sama bisa menjaga dan melestarikan ketertiban Kota. Ini menuntut pelibatan dan sosialisasi aktif mengenai konsep keindahan dan ketertiban Kota, yang muncul dan dipahami dari masyarakat kecil. Jika ini terjadi, akan memudahkan implementasi program 'Kota Bersih' bagi kalangan masyarakat kecil.

Pada konteks ini, kita patut berbangga ketika para PKL, dalam waktu dekat akan

memperoleh dana bergulir dari Pemerintah Propinsi Jawa Barat. Secara prinsip, ini merupakan salah satu program yang diusulkan dari kalangan PKL sendiri, dan diperuntukkan bagi pemberdayaan dan pelestarian usaha kecil mereka, dengan didasarkan pada kekuatan organisiasi mereka. Program ini tentu saja bergandengan erat dengan pihak pemerintah Kota, terutama dari pihak Bappeda dan Kantor Koperasi Kota Cirebon.

*Ketiga*, kebijakan yang terkait pengelolaan dan penataan pedagang kecil juga didasarkan pada ketegasan pemerintah yang obyektif dan tidak pilih kasih. Jangan sampai, dalam aturan yang memang tidak membolehkan sesuatu menyangkut usaha kecil, tetapi pada praktiknya ada pejabat yang mengizinkan dengan pembayaran sejumlah uang. Ini seringkali akan menyulitkan, ketika usaha itu semakin membesar dan banyak, kemudian pemerintah memutuskan untuk menggusur dan membubarkan. Padahal kesalahan ada di tangan pemerintah, yang seharusnya tegas dan obyektif. Ketegasan ini tentu saja menyangkut soal-soal kesehatan masyarakat dan kesehatan lingkungan, terutama persoalan sampah, penghijauan dan pencemaran lingkungan.

Ketidak-tegasan dan ketidak-jelasan pemerintah, terlihat sangat kentara pada proyek pembangunan Pasar Mambo. Proyek ini mencerminkan betapa semrawutnya kordinasi pemerintah daerah, ketidak-jelasan informasi, tumpang tindih, tidak peka lingkungan, tidak jelas keberpihakan dan tidak mengarah pada tujuan mulia yang awal dicanangkan. Para pedagang kaki lima, yang awalnya dijanjikan akan direlokasi ke Pasar Mambo, malah pada bergumam: "Sebenarnya untuk siapa pembangungan Pasar Mambo?". Karena tidak ada satupun PKL yang digusur menempati kios 'terlarang' tersebut. *Aneh.*

# 6 | Kebijakan Pendidikan bagi Rakyat Miskin

*"Tidak cukup kita hanya berpikir tentang kepedulian sosial. Kita harus bertindak dengan penuh kepedulian sosial.".*
**(Rich DeVos)**

KEBIJAKAN pendidikan adalah yang paling penting. Jika gagal dalam pendidikan, bisa dipastikan akan gagal dalam menghadapi tantangan-tantangan kehidupan ke depan. Pendidikan memang tidak harus berarti sekolah. Tetapi sistem pembelajaran yang memungkinkan setiap orang menjadi manusia yang beradab, berbudi luhur dan kreatif. Mampu menggunakan hari, naluri dan nalarnya untuk kebaikan dan kesejahteraan lingkungan sekitar. Di negeri ini, pendidikan belum menjadi kebijakan yang

utama. Dari anggaran yang disediakan, perekrutan guru, kesempatan bea siswa, sistem yang disediakan, sampai pemilihan menteri, masih menunjukkan tidak adanya komitmen keberpihakan yang tinggi dan jelas. Keberpihakan terhadap pendidikan sebagai dasar dari segala pembangunan bangsa dan negara. Kasus-kasus yang menimpa bangsa kita menyangkut dunia pendidikan sangat berjibun. Mulai orang tua yang tidak sanggup menyekolahkan anaknya, mereka yang putus sekolah, gedung-gedung yang ambruk tidak terurus, sampai ada beberapa anak yang nekat bunuh diri hanya karena soal iuran atau seragam yang tak terbeli. Ironisnya, di tempat lain korupsi juga menjadi-jadi bahkan di dunia pendidikan sendiri.

Pemerintah daerah banyak disinyalir beberapa pengamat, juga kebanyakan tidak memiliki keberpihakan yang jelas terhadap pendidikan. Mereka tidak memiliki peta persoalan pendidikan yang ada di daerah masing-masing. Sehinggga rancangan pendidikan yang diajukan, seringkali hanya mengulang-ulang rancangan tahun-tahun sebelumnya. Hanya sedikit tambal sulam, untuk menunjukkan sepertinya ada sesuatu yang baru. Efektivitas program-program pendidikan yang dikeluar-

kan, tidak pernah dikaji pemerintah daerah untuk dievaluasi dan dilihat sejauhmana bisa menyelesaikan secara maksimal bagi persoalan pendidikan yang ada. Pemerintah Kota Cirebon harus banyak introspeksi mengenai kebijakan pendidikan. Karena publik hampir tidak pernah dikenalkan pada kebijakan signifikan dalam hal pendidikan. Mengenai evaluasi dinas pendidikan, pemilihan kepala dinas, perekrutan tenaga pendidik, pengalokasian anggaran pendidikan, pendistribusian bea siswa dan pengentasan anak-anak miskin yang tidak dan putus sekolah. Pemerintah Kota tidak memiliki keberpihakan yang pasti dan jelas. Atau setidaknya publik tidak mengetahui. Padahal saat ini, Kota Cirebon dipimpin dua orang yang datang dari dunia pendidikan. Bapak Subardi dan Bapak Agus al-Wafier. Fenomena anak-anak miskin yang tidak atau putus sekolah, juga dibicarakan hanya sambil lalu, tanpa kejelasan rancangan yang bisa lebih efektif untuk menyelesaikan persoalan pendidikan.

## Fenomena Anak-anak Putus Sekolah

Sebut saja Ade, bocah usia 10 tahun anak dari keluarga nelayan itu asyik bermain dengan anak-anak lainnya seusia. "Saya tidak sekolah,

hanya sampai kelas 5 SD," ungkapnya cuek sambil menunjuk beberapa teman lainnya yang disebutnya juga tidak sekolah. Ade tidak bisa sekolah karena persoalan ekonomi. Tepatnya, tidak ada uang untuk membiayai pendidikan dan hidupnya sehari-hari.

Duduk di bawah pohon rindang dan bermain-main di pinggir pantai adalah potret keseharian anak-anak pantai Kampung Baru Kelurahan Kesenden. Sesekali bermain sepeda keluar atau cukup mendengar radio di rumah. Kawasan yang dihuni 174 KK itu sekilas tergolong kampung yang cukup bagus. Bangunan rumahnya, hampir seluruhnya telah menggunakan batu-bata. Sebuah mesjid yang cukup bagus pun turut menambah aksen wilayah itu. Namun, beberapa gubuk tampak menghiasi pinggiran sungai tempat menambat perahu-perahu para nelayan.

Lantas, apa yang terjadi dengan anak-anak mereka yang tidak sekolah? Apakah di benak anak-anak kecil yang lugu itu tidak punya secuil cita-cita untuk membangun hidup lebih baik di masa depan? Sulit ditebak, memang. Yang pasti, bermain adalah bagian dari hidup mereka, seperti halnya anak-anak yang lain.

Di perkampungan ini, kita bisa melihat dan mendengar langsung ungkapan-ungkapan para

orang tua dan celotehan anak-anak. Sekilas, tampak di wajah mereka seolah menaruh harapan pada orang yang datang dengan pakaian sedikti rapih. Siapa tahu ada yang bisa diakses untuk penghidupan mereka. Bantuan bea siswa, bantuan pinjaman atau tawaran pekerjaan meski sekedar untuk pembantu rumah tangga. Dan agak sulit bagi siapapun yang datang untuk menghindar dari tatapan penuh harap semacam itu.

Nia (14), gadis imut puteri bungsu dari Yati (42), mengaku telah meninggalkan sekolah sejak SD kelas 3. Didampingi oleh ibunya, ia hanya senyum dan ketawa saat ditanya kenapa meninggalkan bangku sekolah. Menurut cerita ibunya, Nia lebih memilih bermain karena merasa tidak nyaman di sekolahnya. "Setiap pulang sekolah, buku-bukunya suka dirobek teman-temannya, " ungkap Yati menjelaskan.

Lebih dari itu, Yati mengaku kalau faktor ekonomi juga menjadi soal anaknya tidak terus sekolah. "Ya, kalo ada uang sih, mungkin Nia akan terus, apa pun halangannya. Gimana, mau pindah sekolah kan harus bayar bangunan lagi," ujar Yati yang mengaku ditinggal suaminya sejak anaknya yang bungsu tersebut kelas 3 SD.

Kini, hari-hari Nia dilaluinya begitu saja. Tidak ada cita-cita, kecuali merasa nyaman di

samping ibunya. Setiap hari, ia membantu ibunya menjual gorengan. Katanya, ia pernah ikut program "Kejar Paket A", yang diselenggarakan di lingkungannya. "Tapi hanya berjalan 5 bulan, setelah itu bubar".

Hal sama dialami Venny. Ia terpaksa berhenti sekolah setelah lulus dari SD. Adiknya, Neneng, juga DO saat duduk di bangku kelas 5 SD. Satu-satunya harapan tinggalah pada saudara kembarnya yang kini duduk di bangku kelas 3 SMP, tengah diusahakan untuk terus lanjut.

Meski begitu, Istiningsih (48), ibunya Venny, mengaku kesulitan menyelesaikan sekolah anak-anaknya itu. "Saya tidak tahu, apakah anak saya itu masih mungkin terus dan lulus atau tidak, sebelumnya ia banyak dibantu pamannya," urai Ibu Iis – sapaan akrabnya. Venny yang duduk di samping ibunya hanya tersipu-sipu tanpa bisa berkata-kata sepatah pun.

Iis mengaku kalau semenjak dicerai suaminya 6 tahun lalu, ia harus pontang-panting mencari pekerjaan untuk menghidupi ia dan keempat anaknya. "Sebelumnya saya hanya mengurus anak di rumah, karena masalah kehidupan sehari-hari dan biaya anak sekolah ditanggung suami. Sekarang, saya terpaksa harus menanggung biaya sehari-hari dan

sekolah anak-anak," ungkapnya dengan ekspresi muka penuh duka.

Namun, apakah benar bahwa tidak sekolahnya anak-anak mereka adalah karena faktor ekonomi semata? Dari cerita dua keluarga di atas, tampak alasan ekonomi memang menjadi pemicu utama anak-anak tidak sekolah. Namun, faktor lainnya, seperti dialami Nia, juga turut mendukung, yaitu faktor kenyamanan ber-sekolah – faktor sosial dan lingkungan nyaman yang sulit diperoleh

Kita bisa melihat pengalaman Bachrudin (40) dalam menyekolahkan anak-anaknya. Di sebuah rumah yang sederhana, bahkan tampak kusam, ayah dari 3 anak ini tampak tengah membereskan baju kaosnya. Ia mengaku sudah 6 tahun ditinggal wafat oleh isterinya. Dan di tengah kehidupan ekonominya yang hanya bergantung pada sektor buruh partikelir itu, ia harus membesarkan ketiga anak-anaknya. "Kadang saya melaut, kadang jadi kuli bangunan, juga kadang-kadang narik becak," tutur Bachrudin yang kini sudah 2 tahun menjabat Ketua RT di kampung tersebut.

Berdasar pengalamannya, Bachrudin menilai kalau putusnya anak-anak sekolah adalah bergantung pada besarnya minat yang terdapat

dalam diri anak. Dan faktor minat ini, baginya, sangat bergantung pada dorongan orang tua sejauhmana ia bisa memberi motivasi kepada anak untuk terus bersekolah. "Saya pikir, kalau kita berusaha, kan di sekolah itu akan ada keringanan-keringanan," begitu ungkapnya.

Imam mesjid yang ada di wilayahnya ini menceritakan ketiga anaknya yang semuanya tengah bersekolah. "Yang sulung di SMEA kelas 3, yang kedua di SP kelas 2 dan yang bungsu Kelas 4 SD." Ia berpendapat, faktor ekonomi bukanlah alasan utama bagi keberlangsungan anak-anaknya bersekolah. "Saya pikir, kalau dorongan kita kepada anak itu kuat, maka anak-anak juga akan punya minat yang tinggi untuk terus bersekolah, dan soal biaya akan menjadi tanggung jawab bersama," lanjutnya.

Ketua RT yang lulusan alumni Ponpes Ciwaringin ini mengaku kerap menunda kebutuhan-kebutuhan hidupnya yang sekunder. "Pokoknya bisa hidup dan anak-anak bersekolah," terangnya. Diakuinya, keberlanjutan sekolah anak-anaknya itu juga berkat bantuan-bantuan keringanan yang diberikan pihak sekolah, semacam bantuan beasiswa. "Tentu saja saya berharap bantuan pemerintah ini terus berlanjut, tanpa itu, saya juga tidak tahu," jelasnya.

Pendapat Bachrudin di atas tidak bisa diabaikan begitu saja, meski juga tidak benar seluruhnya. Sebab, jika kita menengok sebuah perkampungan lain masih di wilayah pesisir, yakni di pinggir pantai di Kelurahan Kebon Baru, kita akan melihat bahwa yang melatari anak-anak putus sekolah adalah banyak faktor dan kompleks.

RT 7, sebuah komunitas yang berada di pinggiran utara Kota Cirebon dan bersentuhan langsung dengan air laut itu, wajahnya diliputi oleh sampah yang berserakan, saluran drainase yang tidak dikelola dengan baik, rumah-rumah gubuk yang tidak sehat juga menambah kekumuhan wilayah tersebut. Bersumber dari pendataan yang dilakukan oleh Ketua RT waktu itu – tercatat ada 17 anak yang DO dan 9 anak yang sama sekali tidak sekolah – sebuah angka yang pernah dicoba dipublikasikan di tahun itu juga dan sayangnya banyak pihak yang tidak percaya. Diperoleh peta bahwa kemampuan masyarakat untuk mengakses kebutuhan mendasar, yaitu makan dan minum yang sehat, bersekolah dan mendapat informasi, cukup rendah. Hal ini berakibat pada keadaan lingkungan yang tidak begitu baik. Bahkan sebuah kasus kekerasan terhadap anak yang

dilakukan oleh ibu angkatnya, berupa pemaksaan kepada anak untuk terus bekerja guna mendapat sesuap nasi, pernah terjadi di sana.

Sebagai tambahan, sebuah observasi juga dilakukan di Kelurahan Pegambiran. Dari salah satu RT-nya diperoleh informasi sedikitnya ada 7 anak yang putus sekolah dengan keterangan DO sebagai berikut: Yogi (10th), Upi (8th) dan Wulan (12th) sudah DO sejak kelas 1 SD; Urip (11) DO di kelas 2 SD; Siska dan Neneng Kurniasih DO di Kelas III SD; dan Tunirah DO di kelas 4 SD.

## Keluarga Miskin di Kota Cirebon

Merujuk pada catatannya BKKBN hasil survey November-Desember tahun 2003, keluarga miskin di Kota Cirebon berjumlah 11.176 KK atau 18% dari 64.683 jumlah KK di Kota Cirebon. Keluarga miskin versi BKKBN ini dicirikan oleh 7 hal, yaitu frekuensi makan kurang dari 2 kali sehari; sebagian besar lantai rumah dari tanah; bila anggota keluarga sakit, tidak mampu ke sarana pelayanan kesehatan dasar (Puskesmas, red.); frekuensi makan lauk (daging/telur/tempe) kurang atau 1 kali dalam satu minggu; tidak mampu membeli pakaian baru minimal 1 stel dalam satu tahun terakhir;

anak usia 7 – 15 tahun tidak bersekolah karena alasan ekonomi; dan Pasangan usia subur (Pus) tidak mampu ber-KB dengan alasan ekonomi. Jumlah ini berbeda dengan angka yang dimunculkan Dinas Kesehatan yaitu 13.090 KK - angka yang mengacu pada penyebaran kartu miskin dan kartu sehat yang disebarkan Dinas Kesehatan ke setiap keluarga yang tidak mampu karena alasan ekonomi (Lihat Renstra Kota Cirebon 2003 – 2008).

Dari survey keluarga miskin yang dilakukan BKKBN tersebut diperoleh gambaran tentang jumlah anak-anak putus sekolah. Sedikitnya ada 1140 anak yang usia 7 – 15 tahun yang tidak sekolah karena alasan ekonomi. Sayangnya, jumlah ini tidak memisahkan antara jumlah laki-laki dan perempuan. Padahal, kalau diteropong lebih lanjut, menurut Wiharti, aktivis perempuan, bisa jadi jumlah perempuan yang putus sekolah lebih besar ketimbang laki-laki – analisis lengkap tentang hal ini antara lain pernah dilakukan Jurnal Perempuan dalam salah satu edisinya.

Sumber data yang lain, yaitu Dewan Pendidikan, pada tahun 2002 berhasil mencatat jumlah anak usia 7 – 12 tahun yang tidak sekolah sebanyak 1470 anak dan 1117 yang DO atau

sekitar 9 % dari jumlah seluruh anak. Data yang lebih rinci dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan, yaitu anak usia 7 – 12 tahun yang tidak sekolah pada tahun 2004 berjumlah 680 dan 297 anak yang putus sekolah; sedangkan anak usia 13 – 15 tahun ada 403 anak yang tidak sekolah dan 370 anak yang drop-out.

Persoalannya memang bukan pada jumlah atau angka-angka yang bisa dihitung. Sebab, kalau dilihat secara angka kelihatan menjadi kecil atau sedikit. Misalnya disebutkan hanya 4 atau 6 % saja dari seluruh jumlah anak. Atau hanya tinggal 0,5 tahun lagi rata-rata anak usia 7 – 15 tahun mengikuti pendidikan Wajar Dikdas 9 tahun. Persoalannya, pendidikan bagi anak dan lebih luasnya adalah persoalan *aksesbilitas* keluarga miskin terhadap pendidikan, kesehatan dan gizi– sekali lagi adalah persoalan kemanusiaan. Maka, pertanyaannya, apa yang sudah dilakukan pemerintah dan masyarakat terhadap mereka yang masuk dalam daftar 9 % tersebut?

Beberapa kebijakan memang telah disusun oleh pemerintah kita, seperti penanganan keluarga miskin, peningkatan gizi bagi penderita gizi buruk, beasiswa bagi yang terancam DO, atau program-program belajar bagi mereka yang

putus sekolah. Namun, sayangnya, pendekatan yang mereka lakukan – lagi-lagi masih menggunakan pendekatan formal-legal. Padahal, dunia di luar sekolah, adalah sesuatu yang sangat kompleks. Pada saat yang sama, anggaran untuk itu masih jauh lebih rendah dari yang diperlukan. Pos yang jauh lebih besar masih banyak tersedot ke kantong-kantong elit politik kita.

## Hak Memperoleh Pendidikan

Gerakan Penuntasan Wajib Belajar oleh Kepala Dinas Pendidikan Jawa Barat seperti diungkap media massa akhir-akhir ini menandakan intensitas yang cukup menaik dibanding tahun-tahun sebelumnya. Bahkan Gubernur Jawa Barat Danny Setiawan berencana akan memberikan "Wajar Dikdas Award" kepada Kepala Daerah yang berhasil melakukan penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun. Gerakan ini sebagai upaya meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dari aspek pendidikan tentang Rata-rata Lama Sekolah (RLS). Di Jawa Barat di targetkan RLS-nya harus mencapai 7,3 tahun. Sosialisasi gagasan tentang Wajar Dikdas pun terus digelar di setiap Kabupaten dan Kota, terutama di daerah yang diduga angka *Drop-*

*Out*nya masih tinggi. Juga di Kota Cirebon yang kini tengah mencanangkan Wajar Dikdas menjadi 12 tahun, bukan sampai 9 tahun..

Tentang gerakan Wajar Dikdas ini, saya memastikan tidak ada seorang pun yang tidak sepakat dengan hal ini. Setiap orang akan mendukung, bahkan sudah semestinya seseorang dapat menyelamatkan orang yang DO dengan menyeretnya kembali ke sekolah. "Ayo..... sekolah!" begitu ungkap Rano Karno dalam iklan layar kaca dulu. Para Ulama pun malah sudah lebih awal membuat statement bahwa mencari ilmu (pendidikan) itu penting, bermanfaat, wajib dan nilainya sama dengan berjihad.

Pertanyaannya, sejauhmana setiap orang mampu melakukan hal itu, yakni dengan menyeret anak-anak usia sekolah (disingkat AUS, yakni anak usia 7-15 tahun) kembali ke bangku sekolah? Sejauhmana setiap orang tua mampu "mewajibkan" anak-anaknya untuk bersekolah? Juga sejauhmana anak-anak dapat dengan nyaman dan merasa perlu bersekolah? Apakah hal ini bisa diselesaikan hanya dengan kegiatan sosialisasi?

Sebab, kenyataannya, bangsa ini dihadapkan pada setumpuk persoalan sosial-politik

yang tidak pernah berhenti. "Bencana tak pernah usai". Kalimat ini kalau diteruskan: "Tragedi tak pernah berhenti, derita dan nestapa selalu menyapa, kenistaan selalu muncul ke permukaan, dan kemiskinan pun selalu terlahir". Maksudnya, persoalan anak-anak yang putus sekolah, yang aksesibilitynya kurang, menurut saya adalah akibat dari lemahnya sistem penanganan persoalan-persoalan sosial yang dihadapi masyarakat. Baik persoalan yang datang dari pribadi-pribadi maupun organisasi atau institusi (kebijakan). Termasuk kebijakan yang tidak berpihak kepada anak usia sekolah (AUS).

Kalau kita lihat dari perspektif hukum, pendidikan dasar bagi AUS adalah hak bukan wajib. Ini kalau kita mengacu pada Deklarasi Universal Hak-Hak Azasi Manusia (DUHAM) pasal 26 dan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), pasal 13 dan 14. Begitu juga UUD 1945 hasil amandement pasal 31, UU Perlindungan Anak No 23 Tahun 2002 dan UU Sisdiknas No 20 Tahun 2003. Meski di beberapa pasal dalam hukum nasional kita masih mengandung kerancuan antara hak dan wajib, namun muatan yang paling kuat adalah kata hak, bukan

wajib. Kata wajib dipakai hanyalah ikutan atau konsekwensi dari munculnya kata hak. Kita mendiskusikan melalui beberapa pernyataan berikut ini.

*Pertama,* ketika muncul kata "hak" bagi anak usia sekolah (AUS), siapa yang berkewajiban memenuhi hak tersebut? Kalau relasinya antara anak dengan orang tua, maka yang berkewajiban memenuhi hak itu adalah orang tua; tapi kalau relasinya adalah warga dengan negara, maka yang berkewajiban memenuhi hak itu adalah negara atau pemerintah. Jadi, orang tua dan negara atau pemerintah sama-sama berkewajiban memenuhi hak tersebut kepada anak usia sekolah. Maka ketika masih terdapat sederet anak-anak yang drop-out atau sama sekali tidak sekolah, orang tua dan pemerintah dapat disebut belum dapat memenuhi hak-hak pendidikan dasar dengan baik.

*Kedua,* di tingkat implementasi batasan kewajiban antara orang tua dan pemerintah menjadi kabur. Tidak ada pemisahan secara jelas hal mana yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan hal mana yang menjadi tanggung jawab orang tua. Maksudnya, khusus menyangkut tanggung jawab materiil, yakni

penyediaan sarana prasarana, penunjang utama, proses, mekanisme dan managemen. Sebab, kalau secara moral, sudah jelas di awal disebutkan bahwa hal itu menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan orang tua.

Penjelasan tentang pemisahan di aspek materiil ini sangat penting guna menghindar dari bertumpuknya perolehan nilai tanggung jawab oleh pengelola (sekolah) atau sebaliknya sikap abai/lalai dari keduanya. Kelebihan perolehan akan berpeluang untuk dikorupsi, sedangkan kekurangan akan berakibat perolehan mutu yang rendah. (Pengertian korupsi dalam kalimat ini tidak hanya menyangkut soal uang, tapi juga soal kewenangan/*otority*).

Salah satu fenomena yang sering kita lihat adalah soal biaya sekolah. Di satu pihak partisipasi masyarakat diminta dengan setengah "memaksa" (lihat di setiap tahun ajaran baru, orang tua siswa kerap dimintai Dana Sumbangan Pendidikan (DSP); keterlibatan orang tua pada kerja-kerja komite/dewan sekolah), sedang di pihak pemerintah juga dituntut pengalokasian anggaran untuk program pendidikan secara lebih besar lagi).

Padahal, baik dalam UUD 45 hasil amandemen dan UU Sisdiknas Tahun 2003 sudah

menyebutkan secara jelas bahwa pemerintah menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu dan menyediakannya secara cuma-cuma bagi anak usia sekolah. UUD 45 Pasal 31 Ayat (1) menyatakan, "Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan", dan Ayat (2) "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya". Jadi sejatinya anggaran pendidikan dapat disediakan pemerintah dari budget Anggaran Pendapaan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Secara lebih rinci, UU Sistem Pendidikan Nasional Tahun 2002 mengilustrasikan pengertian Wajib Belajar. Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah; Hak Warga Negara (Pasal 5 (a)): Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu; Hak Warga Negara (Pasal 6): setiap warga negara yang berusia 7 – 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar; Kewajiban Orang tua (Pasal 7 (2)): Orang tua dari usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar

kepada anaknya; Kewajiban masyarakat (Pasal 9): Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan; Hak dan Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah daerah (Pasal 10): Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; *dan terakhir*, (Pasal 11): (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

*Ketiga*, menjadi konsekwensi logis dari munculnya hak pendidikan dasar bagi setiap anak usia sekolah, pemerintah berkewajiban sekurang-kurangnya pada 3 hal, yakni *to respect* (memberikan kebebasan), *to protect* (memberikan perlindungan) dan *to fullfil* (pemenuhan). Penjelasan yang pertama, negara tidak boleh melakukan tindakan yang menghambat, mengurangi dan mengekang kebebasan setiap anak dalam memperoleh hak-haknya (to *respect*); *yang kedua*, negara harus melakukan tindakan tertentu sehingga pihak ketiga, warga lain, atau negara lain tidak mengancam hak dan kebebasan seseorang dalam memperoleh

pendidikan dasar (*to protect*); dan *yang ketiga*, negara wajib menyediakan secara cuma-cuma serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu *(to fullfil)*. Tetapi, di tingkat implementasi, Indonesia mengaku belum dapat menjamin tersedianya pendidikan secara cuma-cuma dengan alasan anggaran yang tersedia belum memadai. Pemerintah masih disibukkan oleh pembayaran hutang dan sejumlah pembangunan fisik.

Sejatinya kita memang bisa memaksakan kehendak kepada pemerintah agar pemerintah dapat memenuhi hak-hak pendidikan dasar itu kepada AUS. Namun, pemaksaan ini tentu perlu proses yang bertahap sekurang-kurangnya dalam 5 tahun ke depan. Dan dalam waktu tersebut, pemerintah juga secara bertahap dapat menunjukkan itikad yang baik untuk melakukan proses tersebut. Proses pentahapan ini, memerlukan kesadaran dan dukungan semua pihak hingga pengalokasian penganggaran baik di APBN maupun APBD dapat mencapai angka 20% untuk biaya pendidikan di luar biaya pegawai dan biaya rutin. Selama ini alokasi anggaran di setiap kabupaten dan kota, termasuk di APBN rata-rata baru di bawah 10%.

Tetapi, apakah kita akan berdiam diri menunggu proses yang final dari pemerintah

sementara setiap tahun selalu ada AUS yang tidak sekolah? Di sinilah kita perlu memunculkan sikap peduli dari semua pihak. Pengembangan orang tua asuh juga perlu terus ditingkatkan. Karena pendidikan adalah identitas bangsa beradab dan berkemanusiaan. Para pendiri dan pelopor bangsa ini, justru mengawali seluruh gerakannya dengan pendidikan. Jika tidak, maka mustahil akan meraih kemerdekaan seperti yang kita rasakan sekarang. KH Hasyim Asy'ari, KH Ahmad Dahlan, Tan Malaka dan Suryadi Suryadiningrat adalah orang-orang yang mendirikan sekolah bukan untuk tenaga kerja. Tetapi untuk menjadi warga negara yang kritis, berkepribadian dan beradab. Hanya dengan ini, kamanusiaan bangsa Indonesia bisa diselematkan. *"Siapa yang menyelamatkan satu orang manusia, maka ia telah menyelamatkan manusia seluruhnya di muka bumi,"* (QS. Al-Maidah, 5: 32). *Ayo.*

# 7 | Pendidikan dan Kesehatan

*"Dan pendidikan murah akan membikin negara ini jauh lebih beradab ketimbang jika membuatnya tetap mahal".*
**(Eko Prasetyo)**

BUNYI Pasal 31 UUD 45 hasil perubahan itu: ayat (1) Setiap warga berhak mendapat pendidikan; ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; ayat (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan, serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; dan ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran

pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Serta, pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Jika Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ditopang dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 dilaksanakan, maka hal itu akan mengundang implikasi yang amat mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pendidikan nasional termasuk sistem pembinaannya. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 memberikan peluang kepada daerah otonomi, yaitu tingkat provinsi, kabupaten, dan kota untuk menerima pendelegasian wewenang dalam upaya mengembangkan potensi dan kemampuan daerah dengan segala sumber daya yang ada. Pendelegasian wewenang ini, sesuai pasal 11 ayat 1 dan 2 meliputi bidang-bidang: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 22 tahun 1989 menerapkan sistem sentralistik, karena itu bila otonomi daerah dilaksanakan dengan benar, maka Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional harus mengalami perubahan. Konsekuensinya pemberdayaan masyarakat di daerah melalui pelaksanaan otonomi daerah merupakan peluang masa depan yang mengandung banyak harapan.

Bersamaan dengan rencana disahkannya Rancangan Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional pada tanggal 2 Mei 2003, pada awalnya justru berbagai kalangan pendidikan meminta pemerintah menunda pengesahannya. Beberapa alasan yang dikemukakan yaitu: (1) memuat lebih banyak dominasi birokrasi dalam pelaksanaan pendidikan, mengatur hal teknis, dan tidak proporsional, (2) mengabaikan keragaman dan kemajemukan yang merupakan hakikat dan jati diri bangsa, (3) menampilkan warna eksklusif yang amat berpotensi mengancam eksistensi negara kesatuan Republik Indonesia, (4) tidak memiliki kualitas lebih baik daripada Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 tahun 1989, (5) tidak mencerminkan dimensi daya antisipasinya terhadap tuntutan perkembangan zaman, (6) roh pendidikan

berupa kasih sayang, kejujuran, keagamaan, dan kekeluargaan yang diabaikan, (8) landasan filosofinya amat lemah, (9) penerapan konsep pendidikan berbasis masyarakat, dewan pendidikan dan komite sekolah yang latah karena meniru dari negara maju, tanpa melihat keadaan Indonesia, (10) kurangnya kesempatan masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan kajian terhadap Rancangan Undang Undang tersebut.

## Anggaran Pendidikan Kita

Di tengah-tengah kondisi yang tidak kondusif tersebut, mari kita tengok Kota Cirebon dalam menyikapi esensi dari Pasal 31 UUD 45 ayat (4) yang berbunyi: "*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional*". Dari data APBD selama lima tahun dapat dicatat anggaran belanja pembangunan sektor pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pemuda dan olahraga adalah berturut-turut sebesar 4.2 % tahun 1999/2000, 2.3 % tahun 2000, 1.9 % tahun 2001, 3.4 % tahun 2002

dan menjadi 4.4 % tahun 2002 setelah perubahan dari total anggaran yang disediakan.

Sedangkan anggaran rutin dinas pendidikan selam lima tahun dari keseluruhan anggara sebesar : 6.8 % tahun 1999/2000, 12.4 % tahun 2000, 29.7 % tahun 2001, 17.8 % tahun 2002 dan menjadi 17.6 % setelah perubahan. Besaran anggaran rutin dialokasikan untuk belanja pegawai (gaji), belanja barang, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, dan belanja lain-lain. Belanja pegawai menghabiskan 90 % - 95 % anggaran. Sedangkan belanja pembangunan digunakan untuk pembinaan pendidikan dasar, pembinaan tenaga pendidikan dan kebudayaan, operasi dan perawatan fasilitas pendidikan dan kebudayaan, pembinaan pendidikan luar sekolah, pembinaan keolahragaan, dan selama lima tahun 0 % untuk pembinaan pendidikan tinggi. Jika dilihat jumlah persentasenya maka hanya pada tahun 2001 saja anggaran rutin melebihi angka 20 % sedangkan dalam anggaran pembangunan persentasi tertinggi adalan 4.4 % tahun 2002 dengan jumlah sebesar Rp. 9.121.670.800,- (9.1 milyar).

Pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Cirebon tahun anggaran 2003 terdapat data belanja rutin

pendidikan sebesar Rp. 50.430.543.850,- atau 23 % dari seluruh anggaran belanja dan belanja pembangunan sebesar Rp. 9.085.000.000,- atau 4,2 % dari seluruh anggaran belanja. Jika digabung menghasilkan angka 27,2 %. Kajian secara kritis dapat mempertanyakan komposisi belanja rutin pendidikan yang hampir menyamai jumlah seluruh belanja pembangunan sebesar Rp. 55.856.086.600,-, mengapa belanja rutin sedemikian besar? apakah telah ada penilaian kinerja bagi para pendidik/pengajar TK, SD, SMP, dan SMU/SMK ?

Jika kita mengamati angka-angka di atas, tentu ada sebagian dari kita yang menilai Kota Cirebon sudah cukup baik dalam menyusun porsi anggaran pendidikan selama lima tahun, Tetapi tentu masih banyak yang menilai keberpihakan pemerintah dan legislatif (yang ditunjukkan oleh anggaran pendidikan di dalam APBD) belum secara optimal menunjukkan prioritas pembangunan pada sektor pendidikan. Buktinya belanja pembangunan untuk pendidikan tahun 2003 malah menurun dibanding tahun 2002.

Analogi berikut dapat dijadikan pelajaran berharga bagi kita semua, ketika harus menentukan skala prioritas dan orientasi keberpihakan. Jika benar! tahun ini muncul

angka Rp. 2.200.000.000,- (2.2 milyar) untuk mobil dinas? coba kita hitung bersama berapa banyak siswa terselamatkan dari ancaman putus sekolah dan kesulitan biaya jika 2.2 milyar kita bagi dengan 5.000 siswa. Hasilnya, masing-masing siswa akan memperoleh beasiswa sebesar Rp. 440.000,- pertahun atau sekitar Rp. 36.600,- perbulan. Rasanya, mustahil ada siswa putus sekolah jika saja hati nurani para pengambil kebijakan dapat menentukan skala prioritas dan orientasi keberpihakan.

Atau ambilah angka-angka lain yang dapat dialihkan kepada anggaran pembangunan sektor pendidikan. Misalnya operasional anggota DPRD sebesasr Rp. 1.400.000.000 (Rp. 1,4 milyar), juga pendidikan bagi PNS sebesar Rp. 1.865.000.000,- (Rp.1,865 milyar). Juga tanyakan kepada masyarakat, mana yang lebih penting : pendidikan anaknya (wajib belajar sembilan tahun atau syukur jika sampai perguruan tinggi) atau melihat pejabat di kotanya mengendarai mobil dinas seharga Rp. 250.000.000,- (250 juta) plus BBM, plus rumah dinas yang mentereng, plus biaya lain-lain? Jawaban itulah yang seharusnya dijadikan dasar kebijakan bukan keinginan untuk memfasilitasi diri-sendiri demi sebuah jabatan dan martabat.

Data APBD 2004 tentang alokasi anggaran untuk pendidikan totalnya 61,6 milyar rupiah. Dengan rincian; untuk administrasi umum dialokasikan 56 miliar (91 %), untuk belanja operasional dan pemeliharaan 3,75 miliar rupiah (6 %) dan untuk belanja modal sebesar 1,8 miliar rupiah. Belanja administrasi umum terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, serta belanja pemeliharaan. Belanja operasi dan pemeliharaan terdiri dari honorarium/upah, uang lembur, biaya bahan/material, jasa pihak ketiga, cetak, penggandaan, sewa, makanan dan minuman, pakaian kerja, perjalanan dinas, serta pemeliharaan. Sementara belanja modal terdiri dari bangunan gedung, alat-alat angkutan, alat-alat kantor, rumahtangga, studio serta komunikasi.

Beberapa hal yang perlu dikritisi dan diusulkan sebagai perbaikan dalam alokasi anggaran pendidikan adalah sebagai berikut: *Pertama,* belanja untuk masyarakat secara langsung hanya dialokasikan 6% saja. Itupun masih dikurangi dengan belanja honorarium sebesar hampir 50%-nya. Jadi, yang turun riil tinggal 3% saja. Artinya alokasi untuk aparat masih jauh lebih besar dibandingkan untuk kepentingan masyarakat. Perlu kiranya

ditingkatkan alokasi anggaran yang murni untuk masyarakat sebesar minimal 20% dari PAD Kota Cirebon, atau sekitar Rp. 6 milyar. Bukankah untuk gaji guru PNS sudah dari DAU dan DAK? Dan kita sepakat dengan Dewan Pendidikan Kota, bahwa soal pendidikan adalah untuk masyarakat secara keseluruhan tidak membedakan antara negeri dan swasta.

*Kedua,* beasiswa untuk 3.500 siswa SD, SLTP, dan SMU sebesar Rp. 492.390.000,-. Berarti setiap siswa rata-rata memperoleh Rp. 140.600,/ tahun atau Rp. 11.700,- / bulan; Apakah mencukupi secara optimal beasiswa tersebut untuk membantu siswa (khususnya dari keluarga tidak mampu) sehingga tidak mengalami putus sekolah? berdasarkan real cost/biaya riil untuk pendidikan di masing-masing jenjang?

*Ketiga,* peran pendidikan luar sekolah yang di fasilitasi melalui program kejar paket A,B, dan C perlu mendapat perhatian dan penanganan lebih serius. Masih banyak kendala di lapangan. Di antaranya, masih randahnya akses masyarakat ke PKBM (pusat kelompok belajar masyarakat) di tiap Kecamatan, rendahnya minat belajar masyarakat, juga faktor ekonomi keluarga menjadi penghalang siswa untuk meluangkan waktu belajar, dan sebagainya.

*Keempat,* peningkatan mutu dan kualitas pendidikan perlu mendapat perhatian serius. Pendidikan siswa tidak mungkin berkualitas jika para pendidiknya juga tidak berkualitas. Dalam APBD Kota Cirebon terdapat anggaran pelatihan guru 10 mata pelajaran dan guru pamong sebesar Rp. 300.000.000,- dan Rp. 50.000.000,-. Dari besaran alokasi saya cukup gembira. Dengan catatan bahwa perencanaan kebutuhan pelatihan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

*Kelima,* dari analisa yang dilakukan oleh tim di Fahmina Institute, ternyata masih ada peluang anggaran dari alokasi lain, yang bisa diperuntukkan bagi peningkatan pendidikan. Diantaranya biaya penunjang kegiatan dewan; biaya transportasi saja sebesar Rp. 2,4 milyar, biaya transportasi akhir masa jabatan Dewan sebesar Rp. 1,5 milyar, dan juga pos bantuan (di bawah koordinasi Sekretaris Daerah) sebesar Rp. 8,9 milyar.

*Keenam,* dalam program yang diusulkan perlu ditegaskan kembali tentang jaminan pendidikan untuk semua. Tanpa pengecualian, terutama mereka yang miskin dan lemah. Pendidikan dengan perspektif keadilan gender juga penting dimulai.

## Pendidikan untuk Semua

Mungkin sekilas sepertinya telah banyak yang dipersiapkan pemerintah Kota Cirebon untuk peningkatan pendidikan. Tetapi kita juga melihat betapa masih banyak anak didik, terutama di daerah pesisir, yang tidak sanggup meneruskan sekolah, yang secara umum karena alasan biaya. Ongkos pendidikan, dalam pengamatan banyak pihak, relatif masih mahal. Sehingga tidak sedikit rakyat yang mengeluh dan terpaksa tidak memperoleh haknya untuk menikmati pendidikan. Belum lagi jika kita ingin menilai kualitas hasil pendidikan, Indonesia jauh di bawah peringkatnya dibanding negara tetangga ASEAN sekalipun. Kita tahu Singapura sampai tahun 2001 masih merupakan negara ASEAN yang masuk kategori negara maju, Korea telah membuktikan diri menjadi salah satu negara industri di Asia, Australia adalah negara maju anggota APEC, tiga negara tersebut ternyata memiliki partisipasi masyarakat yang dapat menempuh pendidikan tinggi seluruhnya jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia. Menurut catatan Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menangani program pembangunan (UNDP), sumber daya manusia (SDM) Indonesia berada

pada urutan ke-105 di seluruh dunia. Jauh berada di bawah negara-negara tetangga seperti Australia (urutan ke-7), Singapura (urutan ke-22), Malaysia (urutan ke-56), Thailand (urutan ke-67) dan Philipina (urutan ke-77). (Lihat: *Dunia Pendidikan Tempat Persemaian Nilai Kejujuran*, Harian Kompas, 15 April 2000).

Dalam lingkup global, setiap tahunnya pada bulan April, diselenggarakan sebuah kampanye global bertajuk *'Education for All'* atau 'Pendidikan untuk Semua'. Kampanye ini berawal dari sebuah deklarasi yang bernama Deklarasi Pendidikan untuk Semua (World Declaration on Education for All) yang dibuat dalam sebuah pertemuan yang membahas masalah pendidikan dunia di kota Jomtien, Thailand tahun 1990. Pertemuan ini memiliki visi sebuah kondisi pembelajaran di mana setiap orang akan memiliki akses dan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dalam berbagai bentuk, serta memungkinkan terbukanya peran penuh masyarakat dalam pendidikan.

Pada tahun 2000 di Dakar, dalam suatu pertemuan Forum Pendidikan Dunia, dibentuklah pedoman Kerangka Aksi yang dapat membantu setiap negara anggota Forum dalam mencapai tujuan menciptakan kondisi yang

dapat mendorong tercapainya 'Pendidikan untuk Semua'. Namun sampai hari ini, lebih dari 50 tahun setelah pendidikan disepakati menjadi hak manusia yang asasi, masih ada 125 juta anak belum menikmati bangku sekolah.

Bercermin pada PuS (Pendidikan untuk Semua/Education for All) yang telah disepakati dalam Forum Pendidikan Dunia di Dakar pada 26-28 April 2000 menerima dan mengesahkan Kerangka Aksi Dakar, dengan target sebagai berikut :

1. Perluasan dan peningkatan secara menyeluruh pendidikan dan perawatan bagi anak dini usia, terutama bagi mereka yang berada dalam kondisi sangat rawan dan kurang beruntung;
2. Memastikan bahwa pada tahun 2015, semua anak, memiliki akses dan dapat menyelesaikan pendidikan dasar yang bermutu secara gratis (terutama perempuan, anak-anak yang terpinggirkan dan mereka yang menjadi etnis minoritas);
3. Memastikan bahwa kebutuhan belajar pada semua generasi muda maupun dewasa terpenuhi melalui akses yang merata terhadap segala bentuk pendidikan, baik formal maupun informal;

4. Meningkatkan 50 % melek huruf orang dewasa, khususnya bagi kaum perempuan, serta meningkatkan akses pembelajaran seumur hidup bagi orang dewasa;
5. Penghapusan kesenjangan jender dalam akses terhadap pendidikan dasar dan menengah pada tahun 2005, dan mencapai kesetaraan kesempatan jender pada tahun 2015;
6. Meningkatkan semua aspek kualitas pendidikan yang diberikan kepada semua peserta didik dan peningkatan itu tercermin pada ukuran-ukuran outcome yang dapat diandalkan;

Untuk mewujudkan target di atas tentu dibutuhkan komitmen dari pemerintah, organisasi, badan dan asosiasi dunia, janji yang telah disepakati oleh peserta Forum Pendidikan Dunia adalah :

1. Mengerahkan komitmen politik nasional dan internasional yang kuat bagi Pendidikan untuk Semua, membangun rencana aksi nasional dan meningkatkan investasi yang besar dalam pendidikan dasar;
2. Mempromosikan kebijakan Pendidikan untuk Semua dalam kerangka sector yang

berlanjut dan terpadu baik, yang jelas terkait dengan penghapusan kemiskinan dan strategi-strategi pembangunan;

3. Menjamin keikutsertaan dan peran serta masyarakat madani dalam perumusan, pelaksanaan, dan pemantauan strategi-strategi untuk pembangunan pendidikan;
4. Mengembangkan system pengaturan dan manajemen pendidikan yang tanggap, partisipatoris dan dapat dipertanggung jawabkan;
5. Memenuhi kebutuhan system pendidikan bagi daerah-daerah yang dilanda oleh pertikaian, bencana alam, dan ketak-stabilan, dan melaksanakan program-program pendidikan dengan cara-cara yang mempromosikan saling pengertian, perdamaian, dan toleransi, dan yang membantu mencegah kekerasan dan pertikaian;
6. Melaksanakan strategi-strategi terpadu untuk kesetaraan jender dalam pendidikan yang mengakui perlunya perubahan-perubahan sikap, nilai dan praktek.
7. Melaksanakan sebagai sesuatu yang mendesak program dan tindakan pendidikan untuk memerangi wabah HIV/AIDS.

8. Menciptakan lingkungan sumber daya yang aman, sehat, inklusif, dan adil yang kondusif bagi keunggulan dalam pembelajaran;
9. Meningkatkan status, moral, dan profesionalisme guru-guru;
10. Memanfaatkan teknologi-teknologi informasi dan komunikasi baru untuk membantu pencapaian tujuan-tujuan Pendidikan untuk Semua;

Pendidikan sering dilihat hanya sebagai masalah persekolahan dan bagaimana seseorang bisa bebas dari buta huruf. Jelas diperlukan cara pandang baru untuk memahami bahwa pendidikan berkaitan dengan kemiskinan, masalah pekerja anak, korupsi, ketimpangan jender, masalah hutang luar negeri, sampai globalisasi. Pemerintah dan anggota masyarakat yang peduli terhadap pendidikan harus mengubah cara pandang yang parsial menjadi lebih holistic. Hal ini memerlukan niat politik yang besar dari pemerintah untuk mengubah paradigma pembangunan menjadi lebih mengutamakan pendidikan. Orientasi pembangunan kepada pendidikan telah dibuktikan banyak negara menjadi sebuah kebijakan penting. Kebijakan yang justru menjadikan

negara tersebut memiliki keunggulan kompetitif untuk bisa keluar dari krisis multidimensional dengan segera.

## Kebijakan Kesehatan

Pada hari Kamis, tanggal 8 Desember 2005, Kota Cirebon terpilih untuk menerima penghargaan *Swasti Saba* di tingkat nasional. Sebagai predikat kota sehat dan kota sejahtera. Kita patut berbangga dengan penghargaan ini, yang tentu saja berkat kerja keras berbagai lapisan masyarakat. Mulai dari pemerintah, lembaga-lembaga sosial dan peran individu masyarakat. Terutama mungkin yang perlu disebut adalah Forum Komunikasi Kota Sehat dan Bersih (Forkasih), yang dimotori Bapak Abdullah Ali. Sayangnya, berita pemilihan yang muncul di koran radar itu tidak dibarengi dengan indikator penilaian dan alasan yang mendasar. Tetapi tentu saja, kita tetap bisa berbangga. Kebanggan yang seharusnya tidak menina-bobokan dan menyurutkan kita untuk terus melakukan perbaikan-perbaikan pada aspek kesehatan. Terutama kesehatan yang berpihak pada masyarakat. Terutama sekali mereka yang paling miskin dan marjinal. Masih banyak yang harus dievaluasi, dilihat dan

dilakukan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan yang diperankan institusi pemerintahan.

Karena itu, kita semua harus bersedia mawas diri. Mengavaluasi untuk memperbaiki. Salah satunya, bisa mengawali dengan mengontrol anggaran kesehatan pada APBD Kota Cirebon. Kita bisa belajar lebih banyak, sejauhmana kesehatan masyarakat dimunculkan dalam deretan angka-angka rupiah. Di bawah ini, hasil pembacaan terhadap APBD tahun 2004, yang pada bidang kesehatan mendapat jatah anggaran sebesar Rp. 18,86 milyar atau 7,86% saja dari seluruh total APBD. Juga dapat dilihat dari belanja kesehatan, ada 40 jenis program senilai Rp. 7,61 milyar. Atau 3,17% dari seluruh total APBD. Jika angka Rp. 7,61 milyar dibagikan kepada 270.000 orang penduduk Kota Cirebon, maka satu orang penduduk hanya memperoleh dana kesehatan sebesar Rp. 14.300,- / tahun.

Kita bisa melihat 40 program kesehatan yang telah direncanakan oleh Pemerintah Kota Cirebon untuk tahun 2004. Ada program pelayanan kesehatan dasar, pelayanan untuk keluarga miskin, pelayanan ibu dan anak, pemberantasan penyakit, pelatihan tenaga

medis, dan sosialisasi kesehatan. Dari 40 program ini, yang menjadi prioritas adalah pengadaan obat dan penunjang pelayanan kesehatan dasar di 21 puskesmas, 15 puskesmas pembantu dan laboratorium kesehatan dasar. Persentase anggaran adalah 30% lebih dari 7,61 miliar rupiah. Hal ini menunjukkan Pemerintah Daerah melalui Dinas Kesehatan sudah cukup menyediakan dana di titik pertama dan terdekat kepada masyarakat untuk dilayani kesehatannya. Karena pintu pertama pelayanan kesehatan dimulai di puskesmas dan puskemas pembantu. Di setiap kelurahan telah ada puskesmas (dengan fasilitas dokter umum, dokter gigi, pelayanan ibu - anak, pemberantasan penyakit menular, dan pengadaan obat) juga beberapa kelurahan dibantu dengan puskesmas pembantu.

Anggaran untuk pelayanan kesehatan keluarga miskin sebesar Rp. 451.385.000,-. Jika keluarga miskin di Kota Cirebon adalah 13.000 kk (atau berkisar 65.000 orang), maka perorang akan mendapat Rp. 6.900,- dalam satu tahun. Dengan biaya puskesmas Rp. 2.000,- perkedatangan untuk satu orang, maka anggaran di atas hanya cukup untuk tiga kali datang ke puskesmas dalam satu tahun. Bagaimana jika mengalami jika lebih dari tiga kali? Bagaimana

jika ternyata mengalami sakit berat? dan harus di rawat di rumah sakit?. Hampir dipastikan kalau keluarga miskin tidak memiliki asuransi kesehatan. Padahal dalam banyak kasus, mereka sangat rentan terhadap serangan berbagai penyakit.

Tetapi persoalan kesehatan tentu saja tidak hanya terfokus pada APBD semata. Ada persoalan budaya masyarakat, *political will* para pengambil kebijakan, integritas para dokter, dan yang lebih penting adalah pengelolaan institusi kesehatan yang telah ada dan dimiliki. Ada hal yang lebih mendasar lagi, bahwa kesehatan merupakan hak seluruh warga Indonesia. Tidak peduli dia berasal dari mana, agama apa, kelas sosial apa; miskin maupun kaya. Pemerintah dalam hal memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak kesehatan warga. Air bersih, lingkungan bersih dan udara sehat. Program apakah yang dilakukan pemerintah untuk menjamin hak-hak tersebut di atas? Lebih jauh kita, masyarakat dan pemerintah seharusnya memiliki mekanisme bagaimana mengevaluasi instansi-instansi kesehatan di Kota Cirebon. Jangan dibiarkan pelayanan kesehatan publik tanpa evaluasi yang memadai. Institusi kesehatan tidak bisa hanya berbangga merasa

sudah banyak membantu masyarakat, tetapi tidak pernah mengevaluasi diri: apakah benar-benar telah melayani masyarakat; atau justru sebaliknya memanfaatkan kondisi 'kesakitan masyarakat' untuk mengeruk keuntungan bagi dirinya? Bahkan pelayananpun tidak memiliki standar kepuasan bagi para pengguna. Sungguh akan menjadi lebih baik, jika kita memiliki hasil evaluasi dari para pasien dan pengguna rumah sakit dan puskesmas di Kota Cirebon. Biarlah masyarakat memiliki penilaian mereka sendiri, dan pemerintah kemudian bisa menggunakan hasil penilaian tersebut sebagai dasar untuk mengevaluasi kinerja instansi kesehatan.

Jika kita percaya bahwa manusia pasti memiliki salah, maka para dokter semulia apapun ia dan para praktisi kesehatan, mereka semua adalah manusia. Yang pasti memiliki salah, khilaf dan alpa. Untuk mengurangi kesalahan-kesalahan yang dilakukan mereka, yang berakibat pada kesehatan fisik masyarakat, seharusnya kita memiliki pengawasan, tidak hanya dari korps mereka yang bernama Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Karena mana mungkin 'jeruk makan jeruk'. Mekanisme pengawasan baru bisa efektif, jika dilakukan lembaga independen yang diakui masyarakat dan

pemerintah. Memiliki kredibilitas dan akuntabel. Sebenarnya bisa juga pemerintah, jika tulus dan jujur, membentuk sendiri lembaga pengawasan kesehatan. Tetapi akan lebih baik jika lembaga itu dimotori masyarakat, dengan dukungan pemerintah dan DPRD. Sudah terlalu banyak keluhan para pasien mengenai kesalahan-kesalahan medis, mulai dari yang paling kecil sampai yang paling besar sekalipun, yang tidak pernah tuntas. Ini seharusnya bisa menjadi dasar bagi para pengambil kebijakan untuk bisa melahirkan kebijakan kesehatan yang benar-benar memihak kepada masyarakat, bukan hanya kepada dokter semata.

Kepercayaan masyarakat terhadap institusi kesehatan; para dokter, perawat, mantri dan obat-obatan begitu tinggi. Kepercayaan ini lahir karena menyangkut nasib fisik dan jiwa mereka yang terancam. Dengan kepercayaan ini seringkali orang-orang tidak akan pernah mempedulikan resiko-resiko yang datang mengancam. Uang seberapapun, biasanya akan mudah dikeluarkan. Demi yang namanya kesehatan dan keselamatan. Orang-orangpun menjadi tidak begitu cermat, teliti apalagi kritis. Menurut saja apa yang dikatakan para pekerja kesehatan dan iklan obat-obatan. Pada konteks

inilah, perlindungan masyarakat dalam aspek kesehatan menjadi sesuatu yang teramat niscaya. Pada prakteknya, kesehatan telah menjadi kekuasaan tersendiri, yang jika dimonopoli oleh kelompok medis semata akan cenderung pada penyelewengan dan penyalah-gunaan yang tidak menguntungkan masyara-kat. Pemerintah daerah sudah saatnya berpikir untuk memihak masyarakat. Tidak hanya berpikir bagaimana meningkatkan laba dari institusi-institusi kesehatan yang dikelolanya.

Sebagai kata akhir, mungkin kita bisa merenungkan bait-bait dari rangkaian kata yang ada dalam buku 'Orang Miskin Dilarang Sakit'. Diantaranya kalimat berikut ini: "*Pasien dalam lingkaran medis yang berprinsip kapitalisme hanya seperi konsumen. Dijajah oleh iklan yang meniupkan kepercayaan kalau hendak sehat harus mengunyah beberapa obat atau suplemen makanan tertentu. Dianiaya oleh perangkat canggih kesehatan yang konon dengan akurat akan mendeteksi setiap penyakit, padahal masih menyisakan ongkos dan resiko salah penanganan. Negara yang diam dan bisa memang tak bisa berbuat apapun dalam sektor medis ini. Rakyat miskin terutama, hanya bisa menjadi penonton dari sebuah sistem medik yang tidak berprinsip*

*pada kebutuhan melainkan keinginan untuk meraih untung. Sistem ini kejam, tidak masuk akal dan itu sebabnya harus dikutuk serta dilawan".* (Eko Prasetyo, 2005: 122).

Pada bulan Desember tahun 2005 beberapa anggota Dewan Kota Cirebon melakukan studi banding ke Kabupaten Jimbrana. Mengenai praktik kebijakan kesehatan gratis untuk semua masyarakat miskin. Tanpa sepeserpun pungutan. Kita berharap, mereka tidak hanya pergi untuk studi banding. Tetapi juga bisa mendesakkan kebijakan yang sama di Kota Cirebon ini. Kalau Jimbrana bisa, Cirebonpun pasti bisa. *Kita tunggu.*

# 8 | Menjadi Kepala Daerah

*"Pemimpin suatu kaum adalah sesungguhnya pelayan bagi mereka, maka cermatilah apakah ia hanya melayani dirinya atau benar-benar melayani kepentingan kaumnya".*
**(Pepatah Arab)**

PADA tahun 2003, Kota Cirebon pernah mengadakan hajatan demokrasi yang paling menarik dari yang sebelumnya. Yaitu pemilihan kepala daerah untuk periode 2003-2008. Sebelumnya, pemilihan kepala daerah hanyalah *kamuflase* belaka karena yang jadi pasti dari Golkar juga. Sekarang, para calon walikota benar-benar bertarung merebut suara dari para anggota dewan yang terhormat. Serunya lagi, yang meramaikan bursa bakal calon bukan hanya dari petinggi partai semata. Tetapi

kalangan pengusaha, akademisi dan rakyat biasa. Seperti Mas Syubbanuddin Alwi, yang dijuluki tukang demo, *saking* seringnya mendemokan kontrol kepada penyelenggara negara. Termasuk juga Dewi Laily Purnamasari, perempuan salah satu penulis buku ini, yang mencoba belajar berpolitik dalam peraduan pemilihan wali kota.

## Mencari Kepala Daerah yang Ideal

Pemilihan Kepala Daerah pada era reformasi diikuti berbagai calon independen. Bukan dari mereka yang diusung oleh partai politik tertentu. Sekalipun, semua tahu bahwa mereka yang tidak memiliki kendaraan partai, tidak akan diterima petinggi partai. Semua orang sudah tahu kalau mereka pasti akan kalah duluan. Karena penyaringan dilakukan hanya dengan dukungan partai dan anggota dewan semata. Tidak ada adu gagasan, adu konsep dan adu program. Dialog antar calonpun tidak ada. Orang bilang: bagaikan beli kucing dalam karung. Partai politik memiliki kuasa penuh untuk menentukan siapa yang boleh maju. Dan suara partai ditentukan suara ketua atau para petingginya. Tidak pernah ada penjaringan aspirasi masyarakat siapa yang mesti memimpin

menurut mereka. Tidak pernah juga ada pengumpulan pendapat rakyat. Partai yang katanya merupakan kepanjangan dari suara rakyat, hanya menyuarakan dirinya sendiri.

Secara formal, sudah ada rambu-rambu dalam melakukan penjaringan dan pemilihan kepala daerah. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Bagian Keempat tentang Kepala Daerah Pasal 33 berbunyi:

"Yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat : (a) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (b) setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintahan yang sah; (c) tidak pernah terlibat dalam kegiatan mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan ketua Pengadilan Negeri; (d) berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan atau yang sederajat; (e) berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun; (f) sehat jasmani dan rohani; (g) nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya; (h) tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana; (i) tidak

sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri; (j) mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; (k) menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan (l) bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah."

Pada Bagian Kelima tentang Kewajiban Kepala Daerah, Pasal 43 berbunyi:

"Kepala Daerah mempunyai kewajiban: (a) mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945; (b) memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (c) Menghormati kedaulatan rakyat; (d) menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; (e) meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat; (f) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; dan (g) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD."

Syarat-syarat para calon kepala daerah cukup ketat. Dan kewajibannya ketika nyata menjadi kepala daerah bukanlah sesuatu yang ringan atau main-main. Bukan sekedar tanda tangan kesediaan, atau tulisan hitam di atas putih yang tanpa makna. Atau sekedar coba-coba, mengadu

nasib dan mencari penghasilan. Karena yang akan menjadi korban adalah rakyat banyak. Untuk itu, penjaringan dan pemilihan seharusnya dibuka ke publik agar bisa ditemukan orang yang paling tepat. Untuk mengelola pelayanan publik. *The right man on the right place.* Seseorang yang akan maju menjadi calon kepala daerah harus berangkat dari komitmen untuk memakmurkan rakyat. Memiliki konsep yang jelas. Dan siap untuk dievaluasi oleh publik. Harus ada kriteria yang jelas yang diajukan ke publik, dalam hal ini oleh anggota dewan, untuk menjaring putra daerah sebagai calon kepala daerah. Jangan sampai yang tampil adalah mereka yang hanya sekedar 3 MD: modal *dengkul* (alias tanpa kriteria kualitas), modal *duit* (alias praktek kolusi, korupsi, nepotisme), modal *dedet* (alias saling sikut dan saling injak).

Mungkin perlu diperkenalkan konsep Model Kepemimpinan Kualitas (MKK). Untuk menciptakan kepemimpinan yang bertanggungjawab pada kesejahteraan rakyat. Memimpin berarti menentukan hal-hal yang tepat untuk dikerjakan, menciptakan dinamika kepemimpinan yang dikehendaki publik. Agar semua orang terlibat pada penyelenggaraan pelayanan publik memiliki komitmen, bekerja dengan

semangat dan antusias untuk mewujudkan kepuasan dan kesejahteraan publik. Memimpin juga berarti mengkomunikasikan visi dan prinsip penyelenggaraan negara kepada seluruh rakyat Kota 'Wali' Cirebon. Kegiatan memimpin termasuk menciptakan budaya kultur positif dan iklim yang harmonis. Serta menciptakan tanggung jawab dan pemberian wewenang dalam pencapaian tujuan bersama.

Dalam Model Kepemimpinan Kualitas dikenal pendekatan kepemimpinan transformasional (*transformational leadership*). Kepemimpinan ini merupakan kombinasi antara seni kepemimpinan dan keahlian manajemen. Kepemimpinan adalah kemampuan untuk bertindak secara tepat. Sementara manajemen adalah kemampuan untuk mengelola persoalan (birokrasi) secara efektif dan tepat. Kepemimpinan model ini harus memiliki kemampuan kerja-kerja untuk mengembangkan visi, menyesuaikan untuk kepentingan publik, memberdayakan anggota, mempedulikan mereka dengan merencanakan, mengorganisasikan, mengatur, mengkoordinasikan, dan mengendalikan kerja-kerja untuk memperoleh hasil maksimal bagi kepentingan publik.

Beberapa karakteristik yang penting dimiliki kepala daerah dengan model kepemimpinan kualitas ini adalah :

1. Memiliki visi yang kuat, yaitu tentang bagaimana KotaWali harus berjalan dengan baik serta mampu mentransformasikan visi kepada masyarakat.
2. Memiliki peta untuk tindakan, yaitu mengetahui bagaimana menerjemahkan visi Kota Wali ke dalam tindakan-tindakan nyata.
3. Memiliki kerangka untuk visi, yaitu dapat menyusun visi ke dalam suatu kerangka kerja yang jelas secara akurat menggabungkan visi dengan nilai-nilai yang telah diyakini oleh masyarakat.
4. Memiliki kepercayaan diri yang tinggi serta selalu bersikap optimis dan tidak kehilangan akal dalam menghadapi suatu masalah.
5. Memiliki keberanian mengambil resiko dalam merealisasikan visi yang telah ditransformasikan menjadi visi bersama. Mendorong perubahan pendekatan dan kreatifitas berupa ide-ide baru, praktek-praktek baru, atau cara-cara baru dalam memecahkan masalah.

6. Memiliki gaya pribadi inspirasional dan daya magnetis pribadi yang kuat. Sehingga masyarakat merasa dekat dan dapat memotivasi peningkatan penampilan yang lebih baik.
7. Memiliki kemampuan merangsang usaha-usaha individual dengan mengindentifikasi potensi yang ada pada masyarakat dan membantu secara intelektual agar dapat berkembang;
8. Memiliki kemampuan mengidentifikasi manfaat-manfaat yang diperoleh.

Untuk menemukan orang yang tepat pada tugas berat harus dibarengi komitmen dan niat tulus dari para elit daerah. Dalam perhelatan penjaringan dan pemilihan kepala daerah. Terutama komimen mereka yang menjadi petinggi partai. Jika penjaringan hanya berkisar di antara para politisi semata, maka kemungkinannya akan menemui jalan buntu. Putra-putri terbaik daerah akan kesulitan untuk ikut bersama mendialogkan dan merumuskan cita-cita terbaik untuk kemaslahatan rakyat Kota Wali. Biasanya, model penjaringan partai hanya memunculkan orang-orang yang berpikir untuk membesarkan partai. Aktivis partai politik biasanya berdalih, bahwa jabatan-

jabatan politik seperti kepala daerah harus diisi para politisi, yang sejak awal terjun di politik. Jika ingin dipilih, harus terjun dulu di gelanggang politik. Kalau semua orang boleh dipilih, lalu untuk apa masuk dunia politik jika tidak memperoleh prioritas menduduki jabatan-jabatan politis. Ini arogansi politik, yang menempatkan aktivitas politik sebagai lumbung uang atau pesugihan. Cara berpikir seperti ini, akan menghambat upaya menemukan 'orang yang tepat' membawa Cirebon menjadi lebih sejahtera, adil, aman dan makmur. Untuk semua rakyat.

Kita, rakyat Cirebon, seharusnya mengkritisi seluruh proses penjaringan, pemilihan, penetapan Kepala Daerah, serta tugas-tugas yang dilakukan sehari-hari. Penilaian ini setidaknya bisa menjadi cermin bagi kita melangkah ke masa depan. Bagaimana seharusnya kita memilih kepala daerah kita. Pemilihan untuk kesejahteraan kita semua. Bukan untuk segelintar orang atau kelompok. Kita bisa banyak belajar dari pemilihan kepala daerah pada tahun 2003. Sebuah perhelatan besar dengan anggaran biaya persiapan pemilihan dan pelantikan kepala daerah sebesar 560 juta rupiah. Ditambah 200 juta sebagai biaya

persiapan dan penunjang pelantikan kepala daerah (dalam pos sekretaiat daerah). Dengan biaya besar ini, tentu memiliki tujuan baik untuk mewujudkan amanat UU No. 22 Tahun 1999. Yaitu tercapainya Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) di Kota Cirebon. Perhelatan yang seharusnya juga melibatkan partisipasi masyarakat seoptimal mungkin. Kita tahu ada tanggapan masyarakat tentang kurang terbukanya peluang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah. Tapi dengan segala kekurangannya, kini Kota Cirebon telah memiliki Kepala Daerah yang diharapkan membawa perubahan mendasar dan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat Kota Cirebon.

Untuk menilai secara kritis, misalnya, kita bisa memberikan masukan tentang perlunya evaluasi 'Kinerja 100 hari Mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Kota Cirebon' kepada Kepala Daerah. Kinerja seratus hari dimaksudkan untuk dilaksanakan sebagai pijakan awal atau tangga pertama yang menjadi dasar bagi keseluruhan proses pemerintahan selama lima tahun ke depan. Kinerja 100 hari tentu tidak cukup untuk menilai apakah seorang kepala daerah mendapat rapor merah atau hitam, mendapat nilai buruk atau baik.

Tetapi paling tidak, dengan melihat dan menilai langkah pertama dan utama yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah dalam jangka waktu 100 hari, seluruh komponen masyarakat Kota dapat memberikan *reward* atau *punishment.*

Masyarakat dapat menilai apakah ada komitmen kuat untuk menegakkan nilai-nilai *good governance* di dalam pemerintahannya. KINERJA 100 HARI, bisa dibagi menjadi 5 tahap, yang masing-masing adalah 20 hari atau 3 minggu. Setiap tahap akan terbagi menjadi 3 sub yang masing-masing adalah 7 hari atau 1 minggu. Artinya Walikota/Wakil Walikota siap bekerja selama 7 hari dalam seminggu selama 15 minggu untuk membentuk pijakan awal agar tata pemerintahan yang baik, dapat terwujud di Kota Cirebon. Pencapaian target dalam masing-masing tahap adalah sebagai berikut :

*Tahap pertama,* konsolidasi Kepala Daerah untuk menentukan penilaian kinerja birokrasi dinas, instansi pemerintahan daerah dan BUMD; dengan target terbitnya Surat Keputusan (SK) Walikota tentang Standar Penilaian Kinerja Birokrasi Dinas dan Instansi Pemerintah Daerah dan BUMD Kota Cirebon; (penjabaran PP No. 96 tahun 2000 dan PP Nomor 97 tahun 2000). Walikota bisa menegaskan kepada seluruh jajaran

aparatnya mengenai pentingnya tata pemerintahan yang baik dan memihak kepada rakyat.

*Tahap kedua,* melakukan penilaian kinerja birokrasi terhadap dinas, instansi pemerintahan daerah dan BUMD. Ini bisa dilakukan dengan penerbitan SK Walikota pelaksanaan dan hasil penilaian kinerja tersebut.

*Tahap ketiga,* Advokasi untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Ditambah, memastikan keluarnya draft legal formal tentang pemberantasan KKN. Ini bisa dilakukan dengan target terbitnya SK Walikota tentang pembentukan tim advokasi, penyusunan draft raperda, serta pembentukan komisi pemeriksa. Ini sebagai penjabaran dari UU Nomor 28 tahun 1999 BAB VII pasal 10-22.

*Tahap keempat,* memastikan dukungan formal terhadap proses peran serta masyarakat pada pembangunan dan pemerintahan. Ini bisa direalisasikan dengan target terbitnya SK. Walikota tentang pembentukan tim advokasi, penyusunan draft raperda partisipasi publik Ini merupakan penjabaran dari UU Nomor 28 tahun 1999 BAB VI pasal 8-9.

*Tahap kelima,* sosialisasi dan curah pendapat dengan seluruh komponen masyarakat tentang

kinerja 100 hari, untuk memperoleh masukan mengenai target perbaikan kinerja kepala daerah. Kelima tahap ini bisa saja menjadi point-point pada kontrak politik kelak bagi calon walikota mendatang. Masyarakat perlu mendesakkan pentingnya keberpihakan nyata seorang kepala daerah terhadap kepentingan publik. Tidak hanya untuk membangun fasilitas bagi dirinya sendiri.

## Anggaran Seorang Kepala Daerah

Banyak anggaran yang telah disiapkan bagi Kepala Daerah, agar dia benar-benar bisa menjalankan fungsinya untuk mensejahterakan rakyat. Karena itu, kontrak dan kontrol menjadi sangat teramat penting. Untuk memastikan sang kepala berjalan pada rel yang seharusnya.

Pada saat yang sama, masyarakat juga perlu terlibat lebih intens terhadap perancangan dan pengawasan RAPBD, karena seringkali biaya dinas jauh lebih besar dibanding biaya pembangunan. Yang sudah menjadi dana pembangunanpun, seringkali yang nyata untuk masyarakat bisa lebih kecil, jika dibandingkan untuk biaya honor penyelenggara, komisi, atau biaya lain-lain. Kita bisa melihat pada RAPBD Kota Cirebon tahun 1999/2000–tahun 2003.

Dalam RAPBD kita dapat mengetahui pos anggaran untuk kepala daerah dan sekretariat daerah sebagai berikut:

(1) Tahun 1999 / 2000 pos kepala daerah Rp. 522.910.000. dan pos sekretariat daerah Rp. 7.691.143.389.

(2) Tahun 2000 pos kepala daerah Rp. 468.690.198. dan pos sekretariat daerah Rp. 6.705.358.020.

(3)Tahun 2001 pos kepala daerah Rp. 821.544.000. dan pos sekretariat daerah Rp. 14.694.256.539.

(4) Tahun 2002 setelah perubahan pos kepala daerah Rp. 594.174.000. dan pos sekretariat daerah Rp. 14.233.688.145.

Pos kepala daerah dalam RAPBD tahun 2003 sebelum perubahan adalah; (1) gaji dan tunjangan lainnya Rp. 107.266.200. (2) belanja barang dan operasional Rp. 356.000.000. (3) belanja operasi dan pemeliharaan Rp. 39.000.000. (4) belanja perjalanan dinas Rp. 49.000.000. Total sebesar Rp. 551.266.200.

Sedangkan pos wakil kepala daerah adalah; (1) gaji dan tunjangan lainnya Rp. 85.372.600. (2) belanja barang dan operasional Rp. 295.000.000. (3) belanja operasi dan pemeliha-

raan Rp. 31.500.000. (4) belanja perjalanan dinas Rp. 40.000.000. Total sebesar Rp. 451.872.600.

Untuk tahun 2003 jumlah anggaran untuk pos kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sebesar Rp. 1.003.138.800. (Rp. 1 milyar), yang juga ditunjang oleh sekretariat daerah dengan jumlah anggaran sebesar Rp. 17.766.452.675. (Rp. 17,7 milyar). Jika PAD tahun 2003 sebesar Rp. 30.179.405.563. maka persentasi perbandingannya sebesar 62%.

Ditemukan juga pos anggaran sektor aparatur pemerintah untuk pengadaan kendaraan roda empat sebesar Rp. 2.150.000.000. (Rp. 2,1 milyar), pembangunan rumah dinas wakil walikota dan perlengkapannya Rp. 500.000.000. Melihat besarnya jumlah anggaran yang menjadi beban RAPBD Kota Cirebon untuk pos Kepala Daerah dan Sekretariat Daerah tentunya tidak berlebihan jika masyarakat memiliki kepedulian untuk kritis terhadap segala kebijakan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerh dan para birokratnya.

Apakah untuk membeli kendaraan roda empat sebanyak 7 (tujuh) buah dibutuhkan biaya sebesar Rp. 2.150.000.000 atau rata-rata perkendaraan Rp. 307.142.857, dan jenis kendaraan apa yang dibeli?

Sebagai informasi, dalam RAPBD tahun 2003 sebelum perubahan ada anggaran pembangunan yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung perbaikan kualitas kinerja Kepala Daerah dan para birokratnya. Yaitu anggaran untuk membuat laporan akuntabilitas kinerja aparatur sebesar 75 juta. Anggaran untuk analisa jabatan sebesar 75 juta. Untuk penataan kelembagaan 100 juta. Anggaran monitoring proyek pembangunan sebesar 100 juta, untuk survey skala prioritas sebesar 125 juta. Dan anggaran sosialisasi Kepmendagri No. 29/2002 dan persiapan pelaksanaan APBD berbasis kinerja 400 juta.

Tentu masyarakat sangat berharap agar pelaksanaan kegiatan yang jelas-jelas sudah ada anggarannya tersebut dapat berjalan dengan semestinya. Hasilnya dapat dipertanggung jawabkan dan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Harapan untuk melihat Kepala Daerah nyata mempraktikkan visi misi kepemimpinannya untuk kesejahteraan publik, menjadi impian seluruh masyarakat.

Tetapi lima bulan pertama kepemimpinan Subardi-Agus al-Wafier tidak menunjukkan kejelasan mengenai konsep penilaian kinerja birokrasi dan perusahaan daerah. Isu reposisi

hanya sebatas menakutkan orang-orang yang sudah duduk, dan menimbulkan harapan banyak pihak terutama para pialang politik yang dulu merasa berjasa. Tidak ada konsep yang jelas, dan memihak pada rakyat. Kalangan perguruan tinggi telah memberikan kontribusi pemikiran berupa dibentuknya tim independen, tapi hal ini juga ternyata tidak direspon secara positif.

## Mencoba Kontrak Politik

Semestinya Kepala Daerah bisa melakukan penilaian kinerja terhadap seluruh instansi, mengumumkan kepada publik, kemudian melakukan loka karya secara partisipatif untuk belajar dari kekurangan-kekurangan masa lalu, bagi membangun masa depan instansi yang lebih baik dan lebih memihak kepada rakyat. Tetapi tidak ada Kepala Daerah yang berpikir lebih jauh seperti ini. Tidak juga Kepala Daerah kita di Kota Cirebon ini. Karena itu, sekali lagi kontrol dan kontrak politik menjadi sesuatu harus diagendakan ke depan. Pada moment-moment perhalatan politik, terutama Pemilu dan Pilkada yang sebentar lagi akan menghampiri kita. Ide ini muncul karena keputus-asaan sekaligus harapan terhadap masa depan. Putus asa terhadap tradisi pemilihan yang selama ini

berlangsung, yang tidak memihak pada kebutuhan dan kepentingan rakyat. Pada saat yang sama ada harapan pada kontrak politik, yang bisa melahirkan perubahan kehidupan yang lebih baik.

Mungkin bisa dikenalkan model kontrak politik ekstra parlementer. Calon kepala daerah harus diikat dalam kontrak yang disaksikan di hadapan komponen-komponen kelompok rakyat, di samping di hadapan DPRD. Kontrak politik untuk bersedia menjalankan hal-hal yang paling dasar; misalnya untuk membebaskan biaya pendidikan dasar, memudahkan pengurusan KTP dan surat-surat warga, bersedia memberikan segala informasi publik dan bersedia untuk dievaluasi secara terbuka. Bisa saja kontrak politik ini menjadi dokumen dari visi misi yang disampaikan di hadapan anggota DPRD. Tetapi dengan penegasan bahwa dia siap menandatangani kontrak untuk melaksanakan pada periode kepemimpinannya. Jika tidak terbukti tidak dilaksanakan, dia bersedia untuk diturunkan atau diajukan ke pengadilan untuk dipertanggungjawabkan.

Kontrak politik ini menjadi sangat penting, karena tanpanya seringkali rakyat hanya diperlukan para petinggi partai ketika kampanye dan pemilu saja. Setelah itu, pemerintahan hanya

menjadi prosesi ritualitas antara eksekutif dan legislatif. Pemilihan kepala daerah tahun 2003 di Kota Cirebon, telah mengeluarkan dana yang cukup besar. Padahal semua bakal calon membiayai dirinya sendiri untuk mengikuti penyaringan dan pemilihan. Pada pemilihan kepala daerah mendatang, pasti akan memerlukan dana yang jauh lebih besar dan berlipat-lipat. Karena pada tahun 2008, pemilihan kepala daerah akan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Jika pada akhirnya tetap tidak menguntungkan rakyat, pilkada ini tentu akan sia-sia dan mubazir saja. Ini semua adalah uang rakyat yang pasti harus ditebus. Kontrol rakyat menjadi sangat penting dan kontrak politik juga menjadi niscaya.

Rakyat pada pesta PEMILU biasanya diberi uang, kaos, stiker dan janji-janji perubahan kehidupan yang lebih baik bagi mereka. Tetapi setelah kepala daerah terpilih, atau para caleg terpilih, yang terjadi hanya perbaikan kehidupan mereka sendiri. Sementara rakyat tetap susah, sempit, miskin dan bodoh. Janji tinggal janji, dan rakyat pada setiap rentang lima tahun terus ditipu dan dikibuli lagi. Sekalipun susah dibuktikan secara hukum, tetapi prosesi

penipuan ini sudah menjadi rahasia publik, yang diketahui, dilihat dan dirasakan rakyat.

Ide 'kontrak politik' muncul untuk menghentikan prosesi penipuan per-lima tahun dalam pemilu atau pilkada. Rakyat tidak sekedar memilih partai dan caleg, atau kepala daerah yang dipilihkan partai. Tetapi memiliki kepastian apa yang akan rakyat dapatkan selama lima tahun dari partai dan caleg yang mereka pilih, dan kepala daerah yang dipilih. Kepastian ini tidak bisa hanya didengar dari janji-jani partai, para caleg atau calon kepala daerah. Harus dalam bentuk yang lebih kongkrit, yaitu 'kontrak politik'. Lebih kongkrit lagi, jika ditulis dalam surat perjanjian bersegel/materai, yang ditanda-tangani caleg yang bersedia menjamin kepastian, dan rakyat sebagai pemilih.

Pada setiap pemilihan, biasanya di depan rakyat hanya ada dua pilihan. *Pertama*, para calon kepala daerah, atau caleg yang merupakan pemain lama, pernah duduk di pemerintahan atau lembaga dewan, yang terbukti tidak bisa melakukan perubahan yang berarti bagi rakyat. Bahkan terkesan hanya memperkaya dan memperbaiki diri. *Kedua*, mereka yang baru masuk gelanggang politik, yang belum jelas sejarah komitmen mereka untuk memper-

juangkan rakyat melalui jalur politik atau pemerintahan. Yang perlu dicatat juga, sebagian besar para caleg mulai dari tingkat pusat sampai daerah, adalah mereka yang ingin mencari penghidupan dari dunia politik. Untuk menghadapi mereka, rakyat tidak bisa hanya memilih begitu saja dengan tanpa perjanjian dan kepastian. Karena, seperti yang sudah berlalu, mereka akan dilupakan dan ditinggalkan. Kepastian perubahan kehidupan yang lebih baik, harus ditegaskan dalam kontrak yang lebih jelas dan tertulis. Mereka bisa menjadikan 'kontrak' ini sebagai surat penagihan, ketika kelak anggota dewan yang terpilih melupakan atau meninggalkan mereka.

Dalam sejarah peradaban Islam, ada tradisi bai'at antara rakyat dengan pemimpin (*khalifah*). Bai'at, saat itu memang hanya berupa komitmen kepatuhan kepada pemimpin selama ia berada pada jalur syara' dan menjamin kemaslahatan kepada rakyat. Bai'at pada masanya merupakan bentuk kontrak politik, yang saat ini bisa disesuaikan dengan kondisi sosial politik sekarang. Pada proses pemilihan umum sekarang, baik rakyat maupun caleg, sebenarnya sedang melakukan tawar-menawar untuk sampai pada bai'at di antara mereka. Jabatan

anggota dewan, apalagi kepala daerah adalah wewenang untuk mengelola persoalan rakyat di kemudaian hari selama lima tahun. Wewenang ini dalam bahasa agama disebut amanah. Al-Qur'an menyatakan bahwa *"Sesungguhnya Allah memerintahkan kamu semua untuk menunaikan amanah itu kepada para pemiliknya"* (QS, an-Nisa, 4:85). Memberikan wewenang, sebagai sebuah amanah, juga harus diberikan kepada mereka yang berhak. Ketika kita sepakat bahwa anggota dewan adalah mereka yang memperjuangkan aspirasi rakyat, maka kita harus cermat memilih siapa yang berhak menerima wewenang.

Dalam ungkapan lain, Nabi Muhammad Saw berkata: *"Apabila sesuatu perkara diserahkan kepada mereka yang tidak ahli, maka tunggu saja kehancurannya"* (Riwayat Bukhari, Lihat: Ibn al-Atsir, Jâmi' al-Ushul, XI/82, no. Hadits: 7881). Ini adalah peringatan untuk berhati-hati, selektif dan cermat dalam menyerahkan pilihan terhadap seseorang yang akan duduk di anggota dewan. Mereka akan mengelola kepentingan rakyat selama lima tahun. Jika kita salah pilih, maka sama saja dengan membiarkan diri kita akan hancur. Dalam bahasa sosial, janji-janji yang diucapkan para caleg atau para calon kepala daerah adalah

hutang. Hutang tentu harus dibayar dan dipenuhi. Dan dalam konteks kehidupan kontemporer, hutang harus dicatat dan diketahui kedua belah pihak. Untuk memperoleh kepastian janji-janji dari para caleg, pada saat ini 'kontrak politik' menjadi keniscayaan. Sekali lagi, rakyat harus melakukan kontrak politik, untuk menjamin bahwa kepentingan mereka akan diperjuangkan kepala daerah terpilih, atau para anggota dewan terpilih.

Ini tentu saja, merupakan tuntutan ibadah dan keberagamaan kita. Karena keberagamaan kita, tidak saja hanya menyangkut persoalan ibadah ritual. Seperti shalat, puasa, zakat dan haji. Ibadah dalam Islam, juga menyangkut persoalan bagaimana mewujudkan kehidupan yang baik [*hayatan thayyibah*] di dunia ini. Lebih dari itu, ibadah ritual yang diwajibkan Islam bukan hanya persoalan ritual seremonial. Tetapi untuk kepentingan manusia sendiri, bagaimana mewujudkan kehidupan yang baik dan sejahtera. 'Kontrak politik' adalah satu-satunya upaya pada saat ini, untuk bisa memastikan bahwa kepala daerah atau anggota dewan terpilih bisa dikontrol dalam memperjuangkan perwujudan kebaikan dan kesejahteraan bagi rakyat. *Semoga.*[]

# 9 APBD dalam Perspektif Gender

*Perempuan lemah bukan karena ia pada hakikatnya lemah, tetapi karena dilemahkan dan tidak diberi kesempatan untuk menjadi kuat, pintar dan berdaya".*
**(FQ. Cakrawala Timur)**

GENDER, atau biasa juga ditulis dengan jender, telah masuk menjadi perbendaharaan kata dalam keseharian kita. Sekalipun di lapangan masih banyak orang yang belum mengerti betul mengenai istilah ini. Dalam berbagai obrolan ringan, seringkali gender hanya diartikan sebagai perempuan yang aktif, perempuan karir, perempuan yang kuat. Beberapa ibu-ibu pengajian mengartikan gender sebagai perempuan yang baik. Dalam beberapa diskusi di instansi pemerintah Kota Cirebon, gender

secara sepintas hanya dipahami sebagai gerakan untuk memperjuangkan nasib perempuan. Ketidak-jelasan pengertian ini terjadi karena memang merupakan kosa kata baru yang berasal dari bahasa Inggris, di samping mungkin karena keangkuhan struktural terhadap isu-isu yang memihak terhadap perempuan. Gender adalah alat analisis untuk melihat sistem sosial yang ada di masyarakat. Sistem yang sudah dibentuk sedemikian rupa memberikan label yang berbeda kepada dua jenis kelamin, laki-laki dan perempuan, memberikan aturan, hukum, perilaku-perilaku dan norma-norma yang patut dilakukan dalam kehidupan masyarakat.

## Apa itu Perspektif Gender?

Buku Mansour Faqih berjudul *"Analisis Gender dan Transformasi Sosial"* sangat baik untuk membantu memahami konsep gender baik dalam tatanan teori akademis, maupun gerakan praktis. Biasanya untuk memudahkan pengertian, seperti juga yang dilakukan Mansour Faqih, konsep gender akan disandingkan dan dibedakan dengan konsep seks. Jenis kelamin seseorang yang ditentukan secara biologis dan dibawa sejak lahir adalah seks (*sex*). Seperti seorang laki-laki memiliki penis,

memiliki jakala (kala menjing) dan memproduksi sperma. Sedangkan perempuan memiliki vagina, memiliki rahim dan memproduksi indung telur. Alat-alat ini melekat secara biologis pada seseorang, yang tidak bisa berubah dan tidak bisa dipertukarkan. Inilah yang disebut jenis kelamin biologis, atau seks, dan karena itu merupakan ketentuan Tuhan, maka disebut *kodrat*. Sementara gender adalah sifat-sifat yang melekat (atau dilekatkan) pada seseorang, laki-laki dan perempuan, yang dikonstruksi secara sosial. Misalnya laki-laki adalah kuat, rasional dan perkasa. Lalu perempuan adalah lemah, emosianal, lembut dan keibuan. Sifat-sifat ini sesungguhnya melekat karena bentukan dan pendidikan. Karena itu banyak yang terjadi sebaliknya. Perempuan bisa kuat, rasional dan perkasa. Sementera laki-laki juga bisa lemah, emosional dan lembut. Inilah yang disebut dengan perbedaan gender, bukan perbedaan jenis kelamin (seks). Perbedaan gender adalah perbedaan antara laki-laki dan perempuan, yang dibentuk dari konstruksi sosial, kultural dan pendidikan. Daftar perbedaan gender dalam masyarakat akan lebih banyak lagi, yang membedakan mana laki-laki dan mana perempuan, apa yang pantas, apa yang harus

dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Antara laki-laki dan perempuan. Ini adalah perbedaan gender (*gender differences*).

Perbedaan-perbedaan gender ini sesungguhnya tidaklah menjadi persoalan sepanjang tidak menimbulkan ketidak-adilan dan ketimpangan yang menimpa perempan atau laki-laki. Konsep gender sebenarnya hanya mengarah pada perbedaan (atau tepatnya pembedaan) yang pada akhirnya menimbulkan ketimpangan dan ketidak-adilan. Inilah yang disebut dengan ketidak-adilan gender (*gender injustice*), yang karena sistem ini, perempuan dan laki-laki sesungguhnya menjadi korban ketimpangan. Perbedaan dan pembedaan gender, pada galibnya, memang nyata-nyata melahirkan ketimpangan gender. Bisa berupa marginalisasi, subordinasi, anggapan tidak penting dalam keputusan politik, pemiskinan ekonomi, bentukan stereotipe atau pelabelan negatif, kekerasan, beban kerja lebih dan sosialiasi peran nilai gender secara timpang. Seseorang yang kodratnya, memiliki rahim, sama sekali tidaklah persoalan untuk hamil, melahirkan dan menyusui. Bahkan untuk mengambil peran-peran yang terkait dengan reproduksi, seperti menjadi perawat, pengasuh dan pendidik anak-

anak. Ini semua tidaklah menjadi persoalan dan tidak perlu digugat. Yang perlu dikritik justru ketika perbedaan peran gender itu kemudian menjadi legitimasi pada ketimpangan-ketimpangan yang berakibat buruk bagi perempuan sebagai manusia.

Misalnya pada ketimpangan subordinasi (peminggiran) sosial yang berbasis gender. Umumnya, perempuan atau program-program yang berkaitan dengan isu perempuan, tidaklah dianggap penting dalam pengambilan kebijakan politik, sosial, maupun ekonomi. Perempuan yang dianggap nantinya akan ke dapur, tidaklah dianggap perlu untuk menempuh pendidikan yang tinggi. Sekalipun ia nyata lebih pintar dari saudaranya yang laki-laki. Ini adalah bentuk subordinasi, yang dalam rentang waktu bisa mengambil bentuk dan model yang berbeda-beda. Misalnya lagi, karena perempuan dianggap 'emosional' maka semua perempuan tidak diperkenankan untuk menjadi pemimpin partai, perusahaan dan negara. Padahal tidak sedikit laki-laki yang juga emosional, dan banyak juga perempuan yang bijak, tenang dan penuh perhitungan. Jadi, gerakan keadilan gender adalah gerakan yang memperjuangkan sistem yang adil bagi laki-laki

dan perempuan. Gerakan yang ingin membebaskan manusia dari bentuk kezaliman, penindasan dan pelecehan yang didasarkan pada jenis kelamin.

Kembali pada ketimpangan gender dalam bentuk subordinasi dan marjinalisasi. Bentuk ketimpangan ini bisa ditelusuri pada setiap kebijakan pemerintah. Terutama kebijakan anggaran. Seperti yang dikatakan Sri Mastuti dan Rinusu, bahwa kebijakan anggaran yang buta gender secara langsung telah memberi andil besar bagi lahirnya kesenjangan gender yang masih terjadi sampai sekarang. Sebagai contoh, tingkat pendidikan perempuan secara umum masih lebih rendah dari laki-laki, perempuan juga lebih rentan terkena berbagai penyakit, disamping masih relatif tingginya angka kematian ibu yang melahirkan. Kesenjangan itu terjadi tidak terlepas dari kebijakan anggaran yang masih buta gender. Padahal anggaran yang disusun dalam APBD merupakan instrumen penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan.

Strategi mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender oleh Pemerintah Indonesia sejak tahun 1990-an dilakukan dengan pendekatan

*Gender and Development* (GAD). Pendekatan ini kemudian dikembangkan menjadi strategi Pengurus Utama Gender (PUG). PUG merupakan strategi untuk menjamin bahwa seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi dari seluruh kebijakan program dan proyek di seluruh sektor pembangunan telah memperhitungkan dimensi / aspek gender – yaitu melihat laki-laki dan perempuan sebagai pelaku (subyek dan obyek) yang setara dalam akses partisipasi dan kontrol atas pembangunan serta dalam memanfaatkan hasil pembangunan. Tujuan PUG sebagaimana yang dimuat dalam Inpres No. 9 tahun 2000 adalah "*Terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara*".

## Anggaran Berperspektif Gender

Seperti apakah APBD yang sensitif gender itu? Pertanyaan menggelitik ini sering dilontarkan pada saat sosialisasi pentingnya APBD Kota Cirebon yang *pro poor* dan *sensitive gender*. Sering juga gender hanya didefinisikan sebagai

perempuan, sehingga ketika dalam APBD sudah ada anggaran untuk PKK, GOW, atau program dengan judul 'perempuan', itu dianggap sudah sensitif gender. Gender adalah perempuan. Beberapa mata anggara yang sering dianggap 'anggaran gender' adalah anggaran yang ada pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat (DPM) dan Dinas Kesehatan. Dalam APBD Kota Cirebon 2004, DPM memunculkan anggaran untuk program:

(1) P2WKSS PKK Kota Cirebon sebesar Rp. 171.250.000,-
(2) Pemberdayaan perempuan sebesar Rp. 100.000.000,-
(3) UP2K PKK Kota Cirebon Rp. 70.000.000,-

Sementara anggaran yang ada dalam mata anggaran di Dinas Kesehatan, adalah :

(4) Manajemen kesehatan ibu dan neonatal Rp. 241.597.300,-
(5) Pelatihan tenaga bidan Rp. 63.473.500,-
(6) Pembinaan gerakan sayang ibu Rp. 209.210.700,-
(7) Penanggulangan anemia gizi besi Rp. 79.050.000,-.

Begitu juga di dalam bantuan keuangan terdapat anggaran :

(8) Bantuan penunjang 10 program kegiatan PKK Rp. 50.000.000,-

(9) Bantuan kepada organisasi wanita Rp. 44.500.000,-.

Tentu saja penjelasan gender melalui penganggaran untuk pos-pos tersebut di atas tidaklah sepenuhnya salah. Tetapi gender tidak berarti perempuan. Atau ketika perempuan sudah dianggarkan, maka anggaran sudah dianggap sensitif gender. Karena bisa saja, anggaran yang ada di PKK itu justru untuk melanggengkan ketimpangan gender. Atau program-program perempuan itu diserahkan kepada orang-orang (mungkin laki-laki) yang sama sekali tidak mengerti kebutuhan perempuan. Sehingga, program perempuan sebenarnya lebih banyak untuk memperkaya pelaksana program, daripada benar-benar untuk memberdayakan perempuan.

Menurut UNIFEM (*United Nation Development Fund For Women*) anggaran responsif gender memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- Anggaran responsif gender bukan merupakan anggaran yang terpisah bagi laki-laki atau perempuan;
- Fokus pada kesetaraan gender dan PUG dalam semua aspek penganggaran;
- Meningkatkan keterlibatan aktif dan partisipasi stakeholder perempuan;

- Monitoring dan evaluasi belanja dan penerimaan pemerintah dilakukan dengan responsif gender;
- Meningkatkan efektifitas penggunaan sumber-sumber untuk mencapai kesetaraan gender dan pengembangan sumber daya manusia;
- Menekankan pada re-prioritas daripada meningkatkan keseluruhan belanja pemerintah;
- Melakukan re-orientasi dari program-program dalam sektor-sektor daripada menambah angka pada sektor-sektor khusus.

Tujuan akhir dari anggaran responsif gender adalah adanya anggaran yang berpihak kepada laki-laki dan perempuan, khususnya (karena fakta menunjukan perempuan lebih banyak dimiskinkan) bagi perempuan miskin yang selama ini kurang mendapatkan manfaat dari alokasi anggaran yang ada.

Kesehatan ibu dan neonatal misalnya, telah disebutkan di dalam Renstra akan dilayani 4.000 orang ibu hamil. Anggarannya adalah Rp. 241.597.300,-. Jika dibagi dalam sembilan bulan kehamilan didapat angka Rp. 6.700,- untuk setiap ibu hamil, per satu bulan. Anggaran

Gerakan Sayang Ibu sebesar Rp. 209.210.700,- atau Rp. 4.300,- untuk seorang ibu per-satu bulan. Kita perlu bersikap kritis dan bersama-sama mencari jalan keluar agar anggaran bagi ibu dan neonatal tidak lagi minim seperti di atas. Karena data kematian ibu hamil dan melahirkan adalah 202 per 100.000 kelahiran hidup, sedangkan kematian bayi adalah 34 per 1.000 kelahiran hidup. Walaupun Kota Cirebon memiliki angka di bawah rata-rata nasional, tetapi kita tetap perlu melakukan upaya-upaya peningkatan pelayanan bagi ibu, neonatal, juga untuk balita.

Bagaimana bisa sehat ibu dan anak, jika perhatian yang diberikan tidak optimal. Anggaran untuk peningkatan usaha perbaikan gizi keluarga adalah Rp. 447.293.000,-. Jika dimanfaatkan oleh keluarga miskin, maka setiap balita mendapat Rp. 2.800,- perbulan atau Rp. 95,- perhari. Anggaran untuk posyandu sebesar Rp. 92.000.000,- untuk lima Kecamatan. Berarti setiap Posyandu di tingkat RW hanya mendapatkan Rp. 17.400,- perbulan. Melihat angka-angka tersebut, jelas kita harus berusaha keras untuk meningkatkan anggaran kesehatan. Terutama dengan memprioritaskan pada pelayanan dasar dan pelayanan keluarga miskin.

Coba bandingkan dengan angka asuransi kesehatan anggota DPRD pada tahun 2003 sebesar Rp. 750.000.000,- atau Rp. 25.000.000,- perorang dalam satu tahun. Pada tahun 2004 yaitu sebesar Rp. 200.000.000,- atau Rp. 6.600.000,- perorang dalam satu tahun. Sedangkan Walikota dan Wakil Walikota pada tahun 2004 mendapat biaya perawatan dan pengobatan sebesar Rp. 54.000.000,- atau Rp. 27.000.000,- perorang dalam satu tahun.

Kepekaan kita memang harus terus diasah. Paling mudah adalah dengan membandingkan anggaran untuk seluruh masyarakat Kota Cirebon (270.000 orang) dengan anggaran untuk para pejabat (2 kepala daerah, 30 anggota dewan, dan 30 kepala dinas/instansi). Masyarakat harus tahu dan harus peduli, bahwa uang yang digunakan oleh mereka, adalah uang rakyat dari pajak dan retribusi. Tidak salah jika masyarakat menuntut mendapatkan pelayanan kesehatan yang lebih baik, lebih manusiawi, dan tentu saja dengan anggaran yang lebih memadai.

Dalam analisis kami, anggaran kesehatan dibandingkan dengan total APBD pada periode 1999/2000–2003, yang terendah 1.5 % dan yang tertinggi 4.2%. Sedangkan pada tahun 2004 menurun menjadi 3.17%. Keberpihakan

pemerintah dan legislatif, sepertinya belum secara optimal menunjukkan prioritas pembangunan pada sektor kesehatan. Sektor kesehatan merupakan sektor tak terpisahkan dalam proses pembangunan kualitas sumber daya manusia. Sektor ini sekarang sudah masuk dalam indikator Human Development Index (HDI). Atau indeks pembangunan manusia yang dikeluarkan oleh UNDP. Bahkan telah ditetapkan tingkat pendidikan dan kesehatan sebagai indikator utama.

Sesungguhnya tidaklah sulit untuk membuat APBD yang tidak lagi buta gender. Anggaran responsif gender dapat dimulai dengan mengalokasikan anggaran belanja berdasarkan kebutuhan gender, yaitu terdiri dari tiga kategori:

1. Belanja yang secara khusus ditargetkan untuk kelompok perempuan dan anak-anak perempuan;
2. Belanja yang dialokasikan untuk meningkatkan kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan dalam sektor publik;
3. Anggaran belanja umum, untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat yang berbasis *mainstreaming gender*.

Beberapa rekomendasi untuk perubahan APBD 2004 Kota Cirebon agar lebih *pro poor* dan *sensitive gender* adalah:

1. Peningkatan alokasi anggaran beasiswa pendidikan (pembebasan biaya pendidikan SPP plus) untuk siswa perempuan miskin dan anak perempuan putus sekolah;
2. Penambahan pos alokasi anggaran untuk staf yang mengelola program-program gender;
3. Peningkatan alokasi anggaran pemberdayaan perempuan untuk proyek advokasi dan fasilitas perlindungan perempuan. Misalnya penyediaan unit pelayanan pengaduan kekerasan terhadap perempuan dan penyediaan konselor / pendamping korban;
4. Peningkatan alokasi anggaran kesehatan ibu dan neonatal khususnya untuk ibu dari keluarga miskin;
5. Peningkatan alokasi anggaran peningkatan gizi balita dan keluarga miskin;
6. Penambahan pos alokasi anggaran pemberdayaan UKM dan Koperasi untuk proyek peningkatan keahlian dan keterampilan perempuan dan laki-laki

yang setara untuk mengembangkan usaha (*entrepreneurship*);

7. Peningkatan alokasi anggaran pelayanan penyediaan air bersih bagi keluarga miskin di daerah-daerah kumuh, pinggiran, dan pesisir pantai;
8. Peningkatan alokasi anggaran pelayanan transportasi yang mudah dan murah di daerah pinggiran khususnya bagi keluarga miskin untuk meningkatkan akses mereka ke daerah perkotaan baik untuk menjangkau tempat bekerja, puskesmas, pasar, atau sekolah/tempat belajar;
9. Penambahan pos alokasi anggaran pendidikan politik perempuan untuk meningkatkan peran politik perempuan di lembaga formal seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, sehingga persentase keterwakilan atau representasi perempuan dan laki-laki di lembaga tersebut menjadi lebih setara;
10. Penambahan pos alokasi anggaran untuk membuat peraturan daerah yang dapat menjamin akses, keterlibatan dan partisipasi aktif masyarakat baik perempuan maupun laki-laki dalam

proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, dan pengawasan seluruh kebijakan publik.[]

# 10 Kebijakan Lingkungan dan Wisata

*"Bumi dan seisinya pasti akan cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh umat manusia yang hidup, berapapun jumlahnya. Tetapi ia tidak akan pernah cukup untuk memenuhi nafsu seorang manusia sekalipun".*
**(Mahatma Gandi)**

SESUNGGUHNYA Cirebon masih memilki magis kulturalnya tersendiri, di samping potensi sosial ekonomi yang lain. Jika kita hendak menuju Jawa Tengah dari Jakarta, maka Cirebon adalah pintu gerbangnya. Kereta api jurusan Timur baik jalur Utara maupun jalur Selatan akan singgah atau sekedar melewati Stasiun Cirebon. Keistimewaannya sebagai salah satu daerah asal mula berkembangnya agama Islam di Jawa bahkan Nusantara, membuat Cirebon dikenal baik di dalam negeri,

maupun mancanegara. Mengapa Cirebon terkenal dengan sebutan kota Udang? Mari kita *tadabur* budaya dan sejarah dengan bertandang ke kota Udang. Salah satu jenis ikan laut, yang enak dimakan dan dibikin trasi.

## Arsitektur Lingkungan Sekitar

Caruban yang berarti campuran adalah nama tempat di Kebon Pesisir atau Tegal Alang-Alang di tepi pantai sebelah Timur Pasambangan kurang lebih 6 km dari Pasambangan. Sekarang tempat ini dikenal dengan nama Lemah-wungkuk. Tempat inilah yang pada tahun 1445 menjadi cikal bakal berdirinya nagari Caruban. Pada perkembangannya kemudian Caruban berubah menjadi Cirebon, Ci adalah sungai dan rebon adalah udang-udang kecil, sehingga Cirebon berarti sungai yang banyak dihuni udang-udang kecil. Karena berada di pantai, maka sungai disana merupakan muara yang didominasi air asin ketimbang air tawar, disanalah tempat rebon-rebon hidup. Sehingga sampai saat ini Cirebon disebut kota Udang.

Pendiri nagari Caruban adalah Sunan Gunung Djati alias Syeh Syarif Hidayatullah. Sunan Gunung Djati adalah salah satu ulama besar penyebar agama Islam di tanah Jawa pada

abad 14 yang dikenal dengan sebutan Wali Sanga, khususnya di tanah Sunda. Menurut buku pusaka 'Babad Cerbon Purwaka Caruban Nagari' Sunan Gunung Djati adalah cucu dari Gusti Prabu Siliwangi, putra dari Nyi Mas Rara Santang yang dipersunting oleh Sultan Mesir.

Di Cirebon, untuk memperlancar penyebaran Islam kepada masyarakat di pedukuhan sekitarnya yang masih dalam lingkungan administratif Kerajaan Pakuan Pajajaran, Sunan Gunung Djati mendirikan pemerintahan dalam bentuk kerajaan yang keratonnya bernama Pakungwati sekitar tahun 1479. Nama tersebut diambil dari nama istrinya, yaitu Nyi Gusti Pakungwati. Peninggalan lain yang sampai saat ini masih dapat dikunjungi adalah Mesjid Agung Kesepuhan 'Sang Cipta Rasa' yang dibangun tahun 1480 oleh arsitek bernama Raden Sepat, mesjid Pajagrahan, mesjid 'merah' Panjunan yang dibangun oleh Syekh Abdurakhman yang lebih dikenal dengan gelar Pangeran Panjunan pada tahun 1485, dan mesjid Jaggabayan.

Perkembangan Cirebon sebagai kota pelabuhan yang ramai (selain pelabuhan Muara Jati juga dibangun pelabuhan Talang) memungkinkan banyak berdatangan pedagang mancanegara seperti dari Arab dan Cina. Laksamana

Cheng Ho yang datang bersama armada dari Cina tercatat telah turut membantu penyempurnaan pelabuhan Muara Jati, seperti membangun mercusuar dan bengkel perbaikan perahu ukuran besar. Di sekitar Muara Jati telah banyak dibangun pemukiman orang asing, gudang-gudang, dan pasar. Sedangkan pimpinan masyarakat Cina di pelabuhan Talang bernama Haji Tan Eng Hoat, atau Haji Maulana ifdil Hanafi penganut mazhab Hanafi, pedagang yang cukup kaya dan berwibawa. Anaknya yang bernama Putri Ong Tin dinikahkan dengan Sunan Gunung Djati.

Asimilasi dan akulturasi kebudayaan ini dapat dilihat pada bangunan khas Cina di sekitar pelabuhan Talang (pelabuhan Tanjung Mas sekarang). Dan perpaduan arsitektur Cina dengan arsitektur lokal pada beberapa bangunan seperti hiasan piring-piring keramik di dinding atau pagar, warna merah dan emas pada ornamen kayu atau besi, juga guci-guci besar dan antik. Gambaran tersebut dapat menjadi contoh pola hidup rukun dan saling bertoleransi. Alangkah damai dunia jika kita dapat saling menghormati sesama.

Ketika wafat, Sunan Gunung Djati dimakamkan di atas bukit Gunung Sembung, yang berjarak 7 km arah Utara Kota Cirebon. Kom-

plek makam ini dikenal dengan nama Astana. Pusaran Sunan Gunung Djati berada di puncak bukit Sembung di dalam sebuah ruang beratap limas dengan memolo kecil yang dikelilingi oleh batu mutu manikam bernilai tinggi, seperti zamrud, giok, intan, blue safir, dan batu mulia lainnya, juga diperkirakan salah satunya adalah merah delima yang sangat langka.

Tempat lain yang bisa dikunjungi adalah Taman Sari Gua Sunyaragi. Lokasinya lebih kurang 5 km ke arah Barat dari jantung Kota Cirebon, tepatnya di desa Graksan. Taman Gua Sunyaragi adalah petilasan dengan arsitektur estetik bernilai histories, serta mengungkapkan nilai-nilai spiritual. Pembangunannya dilakukan pada tahun 1703. Gagasannya berasal dari benak sang patih keraton Kesepuhan yang bernama Pangeran Arya Cirebon. Sunya berarti sepi dan raga atau ragi adalah jasmani. Nama petilasan ini memang mengungkapkan fungsinya, yaitu sebagai tempat peristirahatan para sultan dari keraton Kesepuhan Cirebon dan keluarganya. Bangunan Gua Sunyaragi secara keseluruhan memiliki pola bangunan yang merupakan perwujudan dan motif awan dan batu karang, motif ini dalam seni batik dikenal sebagai motif Mega Mendung.

Bangunan khas lainnya adalah Balaikota Cirebon yang didirikan oleh Belanda. Dapat dilihat ornamen empat ekor udang berwarna keemasan di ujung fasade atap bangunan yang menerapkan gaya art deco. Bangunan yang sekarang digunakan untuk kantor Walikota dan Wakil Walikota Cirebon juga terbuka untuk umum. Kurang lebih 500 m ke arah Timur terdapat pendopo yang menggunakan gaya arsitektur Jawa, dengan atap limas dan bahan ornamen kayu. Halamannya luas dan beralaskan rumput dihiasi pohon-pohon beringin yang rimbun sesekali terlihat menjangan berjalan hilir mudik.

Berbagai bangunan dengan gaya arsitektur Barat dan Timur (lokal maupun dibawa oleh para pendatang) di sebuah kota, menjadi nuansa tersendiri dalam tadabur kita di Kota Udang ini. Karya arsitektur dapat menjadi cermin, bahwa kebudayaan dapat saling menyapa dengan damai dan tetap menghasilkan keindahan.

## Arsitektur dan Kejujuran

Dalam bukunya yang terkenal Wastu Citra, Y.B. Mangunwijaya, arsitek terkenal sekaligus penulis-sastrawan-budayawan memberikan telaah terhadap bangunan arsitektural sebagai hasil karya arsitektur yang memang menampil-

kan berbagai gejala, bukan hanya keterampilan teknis yang bercorak praktis, tetapi juga mencerminkan jiwa, mental, serta sikap budaya dari si pembuat dan si pemiliknya.

Arsitektur adalah perpaduan keindahan, perilaku, kesejarahan, mitos, dan fantasi, untuk mencapai lingkungan ideal, yang lebih memperhatikan keberadaan *symbol* untuk merasai kebesaran alam, keterkaitan antara manusia, bangunan, dan alamnya, karena ada unsur memori dan respon tubuh dalam bangunan. Manusia ber-satu-alam dan ber-satu-hukum dengan dunia semesta fisik disekelilingnya, tetapi sekaligus mengatasi flora, fauna, dan alam materi belaka. Hakikat dan tugas budaya arsitektur bersatu hukum dengan alam semesta, sekaligus mengatasinya sehingga menjadi berbudaya dan bermakna.

Apakah artinya tiga ungkapan di atas bagi karya arsitektur? Dalam segenap karya pembangunan kita dapat saja membangun asal-asalan, sekedar bisa berdiri dan dipakai, tanpa memperhatikan konteks lingkungan, sosial, atau budaya. Tetapi itu tidak lebih baik dari hewan semisal kepompong kupu-kupu, sarang lebah, rumah semut, karang laut, atau jaring laba-laba. Ada dimensi yang lebih dari asal

berguna, ada semacam nurani dari hewan untuk membangun dengan lebih berbudaya. Oleh karena itu, bila kita berarsitektur, artinya berbahasa dengan ruang dan gatra, dengan garis dan bidang, dengan bahan material dan suasana tempat, sudah sewajarnya kita berarsitektur secara budayawan. Dengan nurani dan tanggung jawab penggunaan bahasa arsitektur yang baik.

Salah satu pengenal kemuliaan bahasa, juga bahasa arsitektur adalah kejujurannya, kewajarannya, atau seperti yang dinasihatkan oleh ahli pikir Thomas dari Aquinas bahwa keindahan adalah pancaran kebenaran (*Pulchrum splendor est veritas*). Bangunan, biar benda mati namun tidak berarti tak "berjiwa". Bangunan hidup karena dinafasi oleh kehidupan manusia, sebagaimana kita tahu beda "*home*" dan "*house*". Bagaimana bangunan di sebuah kota dapat mencerminkan nilai-nilai budaya masyarakatnya? Bagaimana membangun paradigma bahwa arsitektur adalah cermin kota budaya? Bagaimana wajah kota dapat menggambarkan perjalanan sejarah dan budayanya? Bagaimana sebuah kota memiliki bangunan yang selaras dengan lingkungan, sosial, dan budayanya.

Contohlah kota kita sendiri, Kota Cirebon. Adakah suatu bangunan atau kawasan yang

mencerminkan nilai-nilai budaya masyarakat Cirebon? tentu jawabannya pasti ada. Keraton, taman air, gua sunyaragi, mesjid, kelenteng, pelabuhan, stasiun, taman kota, alun-alun, kantor, sekolah, pertokoan, gudang, bahkan penjara, benteng, dan kuburan pun adalah perjalanan sejarah dan budaya sebuah kota. Cobalah sejenak berjalan kaki atau bersepeda, susuri seluruh jalan di kota Cirebon dengan kecepatan kaki atau roda sepeda. Tengok kiri dan kanan jalan yang kita lalui, hiruplah nafas kehidupan di setiap karya arsitektur yang ada, rasakan semacam aroma spirit aroma kekuatan bahwa bangunan dapat menjadi cermin. Tetapi... dimana cermin keteduhan, kesejukan, dan kenyamanan yang berasal dari rimbun pepohonan, warna-warni bunga, kicau burung, semilir angin, bentangan rumput, dan gemericik air mancur???

Sayang kota udang semakin gersang. Sebuah kota tanpa taman kota, tanpa alun-alun kota, tanpa plasa kota, tanpa ruang terbuka untuk publik gersang adanya. Manusia tradisional Nusantara yang hidup dalam alam tropika lembab lebih suka hidup di alam luar. Bagi kita arsitektur ruang luar menjadi sangat penting. Ruang penyegar kehidupan yang dipenuhi

pohon rindang, rumput hijau, dan bunga berwarna-warni termasuk wilayah tugas arsitektural seluruh masyarakat, khususnya di kota pantai seperti Cirebon.

Kita rindu bermain bola atau sekedar jalan-jalan sore di alun-alun dengan keteduhan dari rimbunnya pepohonan, tapi alun-alun Kejaksan ternyata gersang. Begitu juga alun-alun kesepuhan. Kepenatan rasanya akan sirna jika kita menyusuri taman dengan bunga berwarna-warni. Tapi dimana kita temukan taman itu di kota Cirebon? Tidak ada. Apalagi jika ingin mendengar gemericik air mancur. Wahh... ! entah kapan ada air mancur untuk publik di kota Cirebon. Belum lagi kiri-kanan jalan yang langka dengan pepohonan, sepanjang jalan Siliwangi sampai Karanggetas, juga Pasuketan sampai Pekalipan dan jalan-jalan lainnya yang tumbuh adalah pohon reklame. Jalan menjadi terik. Asap kendaraan tidak ada yang menetralisir. Pejalan kaki menjadi tidak nyaman. Sehingga kota terlihat keras dan semrawut. Pohon ditebang tanpa ditanam kembali.

Rindu rasanya berjalan seperti di ujung jalan Kembar yang rimbun, di jalan Kesambi sekitar makam Jabang Bayi dengan pohon asemnya. Rindu rasanya melihat bangunan seperti keraton

Kesepuhan dan Kanoman yang dikelilingi pohon-pohon besar, pendopo dengan lapangan rumput yang menghijau, atau dulu ... pasti Gua Sunyaragi menjadi taman air yang sangat indah.

Sekarang, bisakah Pemerintah Kota Cirebon mengadakan kembali kehijauan di kota udang agar tidak semakin gersang?

Bisakah pembangunan tidak menggusur lingkungan, baik sosial maupun budaya?

Bisakah ruang-ruang publik menjadi bagian integral dengan persyaratan mendirikan bangunan?

Bisakah pusat-pusat bisnis dan perdagangan (seperti perkantoran, toko, pasar, mal, departemen store, hotel, dan bangunan lainnya) memberikan kontribusi penghijauan 10 % saja dari luas bangunan?

Bisakah rumah-rumah penduduk menanam minimal sebatang pohon? Jawabannya, bisa. Tentu bisa.

Tentu dengan *political will* dan kemauan dari seluruh lapisan masyarakat yang mengedepankan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, golongan atau kelompok. Indahnya jika kota Udang menjadi rindang. Jika semua potensi ini dimaksimalkan, tidak musthail akan menyedot wisatawan lokal, nasional, maupun

mancanegara. Disamping meningkatkan kesehatan masyarakat banyak, memuaskan kebutuhan ruang publik dan meningkatkan citra budaya Kota Cirebon, yang khas dengan alamnya dan nilai spritualnya.

## Wisata Kota Cirebon

Kondisi pariwisata di Kota Cirebon sebenarnya bisa dikatakan hampir berjalan di tempat. Situs-situs pariwisata Cirebon memiliki magis kulturalnya sendiri, yang tanpa intervensi pemerintahpun telah menyedot para wisatawan, baik lokal maupun nasional. Sentuhan pemerintah daerah kurang mengena untuk dikatakan sebagai pendorong kepariwisataan di Kota Cirebon. Masih perlu perencanaan yang matang, kerja keras dan sungguh-sungguh serta partisipasi dari seluruh masyarkaat. Terutama insan-insan seni dan budaya Cerbonan. Kita bisa mengawali bacaan kita terhadap kondisi budaya dan pariwisata di Kota Cirebon, dengan merujuk pada visi pembangunan yang dicanangkan pasangan Subardi-Agus al-Wafier. Yaitu bahwa Kota Cirebon menjadi kota perdagangan dan jasa yang maju, didukung oleh pengembangan pelabuhan, industri kecil, budaya dan pariwisata, dalam suasana kota yang

sehat dan agamis pada tahun 2005. Untuk itu Pemerintah Daerah mencoba menuangkan dalam konsep kebijakan strategis yaitu peningkatan dan pembenahan manajemen produk-produk wisata dan promosi wisata.

Di era otonomi daerah dan desentralisai, daerah semakin dituntut mencari sumber pertumbuhan ekonomi baru yang didasari pada kekayaan sumberdaya yang dimilikinya. Cirebon sebagai suatu wilayah, kaya akan potensi peninggalan dan warisan kebudayaan adi luhung yang bisa disejajarkan dengan potensi kebudayaan daerah lain, baik skala nasional maupun internasional. Potensi kebudayaan tersebut berupa kesenian (tarian, tembang, musik), seni rupa-kerajinan (lukisan, batik, keramik), makanan khas, situs-situs bersejarah, bangunan-bangunan heritage, maupun potensi keraton yang memuat semua representasi kebesaran Cirebon di masa lampau.

Potensi kebudayaan tersebut didukung dengan potensi alam yang cukup representatif untuk dieksplorasi bagi kepariwisataan, seperti daerah pegunungan Ciremai dan pesisir lautan (sumber air panas Linggarjati/Sangkanhurup, waduk Darma, situ Patok, kolam Cibulan dan Cigugur, kawasan Cipaniis dan Cikalahang,

perkampungan nelayan, pantai Tirtamaya dan Ade Irma)

Melihat potensi yang sangat kaya, semestinya ada dorongan kuat, baik pemerintah daerah, praktisi pariwisata, budayawan, akademisi, maupun masyarakat luas. Dorongan dan keinginan untuk menjadikan Cirebon sebagai kota budaya pariwisata terpadu. Sebagai kawasan unggulan pariwisata di Indonesia. Ini impian yang mudah-mudahan dapat terwujud. hasil positif dari impian ini, tentu saja terbukanya berbagai sumber penghidupan dan lapangan pekerjaan yang mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tetapi, kondisi aktual yang ada cukup memprihatinkan, misalnya dalam APBD tahun 2003 sebelum perubahan hanya tertuang anggaran sebesar Rp. 475.000.000 untuk dinas kebudayaan dan kepariwisataan. Dengan pos proyek berupa:

(1) peningkatan promosi pariwisata Rp. 100.000.000,-
(2) pekan seni budaya Islam Rp. 100.000.000,-
(3) bantuan stimulan 20 sanggar seni Rp. 100.000.000,-
(4) penunjang media informasi pariwisata Rp. 25.000.000,-

(5) Lomba pasangan jaka rara Rp. 25.000.000,-
(6) Pemeliharaan sarana objek pariwisata Rp. 50.000.000,-
(7) Pengkajian dan pelestarian perlindungan dan pengembangan kawasan situs dan benda cagar budaya Rp. 75.000.000,-.

Jika dibagi dengan jumlah seluruh anggaran pembangunan maka anggaran untuk kebudayaan dan kepariwisataan hanya 0,8 % saja. Bagaimana bisa sebuah visi kota tercapai jika salah satu sektor pendukung utama hanya mendapat jatah kurang dari 1%?

Tentu dengan berbagai desakan dan sumbangan pemikiran, pemerintah daerah dapat meningkatkan anggaran untuk sektor potensial ini di tahun–tahun yang akan datang, minimal 2 %. Jika dirupiahkan tidak lebih dari 2 milyar atau tidak lebih dari anggaran untuk membeli kendaraan roda empat bagi para pejabat.

Tentunya tidak cukup hanya dengan meningkatkan anggaran saja, masih banyak faktor lain yang mempengaruhi, diantaranya adalah manajemen kepariwisataan yang harus segera dibenahi. Wisatawan baik lokal maupun mancanegara akan datang ke Cirebon, jika mereka tertarik kepada segala sesuatu yang ditawarkan oleh Cirebon. Lalu, bagaimana

menawarkan produk-produk pariwisata (khususnya pariwisata budaya) agar menarik dan membuat wisatawan mau datang ke Cirebon?

**Basis-basis Wisata**

Kota Cirebon memiliki basis-basis strategis yang dapat dikembangkan untuk menarik minat wisatawan yaitu 9 (sembilan) basis penataan lingkungan dan aktifitas industri wisata budaya terpadu Kota Cirebon, yang terdiri dari:

*Pertama,* basis perkotaan. Kita bisa memulai dengan penataan kawasan kalibaru selatan menjadi kawasan souvenir shop dan usaha kecil, kawasan pasar kanoman, kawasan keraton kasepuhan dan sekitarnya untuk galeri seni dan oleh-oleh khas, monumen budaya Cirebon (kereta singa barong dan paksi naga liman) di pintu gerbang masuk kota, kawasan alun-alun kejaksan dilengkapi fasilitas panggung permanen dan taman, sistem informasi kebudayaan dan kepariwisataan terpadu.

*Kedua,* basis pendidikan diantaranya. Di sini kita bisa mengenalkan pendidikan dan pelatihan bahasa Cirebon, pendidikan bahasa Cirebon di perguruan tinggi (program diploma/ sarjana), pendirian sekolah tinggi seni.

*Ketiga*, basis pesisiran. Banyak hal yang bisa dilakukan pada basis ini. Diantaranya penataan dan pengembangan wisata bahari dan perkampungan nelayan tradisional, kalender tahunan pesta laut, padepokan kebudayaan Cirebon di daerah pesisir.

*Keempat*, basis rekreasi. Kita belum banyak memikirkan dan melakukan penataan yang lebih baik terhadap situs-situs seperti Taman Ade Irma Suryani, Taman Sunyaragi, Taman Kalijaga, kawasan keraton (Kesepuhan, Kanoman, Kecirebonan), atau mempromosikan sejenis program wisata budaya untuk pelajar dan mahasiswa.

*Kelima*, basis pedesaan dan perkampungan. Diantaranya penataan lingkungan kawasan kampung Jagasatru dan Pegajahan, kawasan kampung nelayan Cangkol, kawasan Argasunya.

*Keenam*, basis arkeologi, diantaranya dengan pemeliharaan dan pelestarian benda-benda bersejarah dan pembangunan museum sejarah budaya Cirebon.

*Ketujuh*, basis lintas seni budaya tradisional. Diantaranya pembuatan buku sejarah Cirebon, buku dokumentasi seni budaya Cirebon, pembangunan kawasan batik, kalender tahunan

festival budaya Cirebon, pengiriman duta wisata ke daerah lain dan mancanegara.

Kedelapan basis hiburan malam untuk rakyat, diantaranya pengembangan pusat jajanan khas Cirebon untuk malam hari, pagelaran rutin seni modern dan tradisional Cirbeon di alun-alun Kejaksan, penataan pasar malam Lawanggada atau pasar Mambo.

Kesembilan basis pendukung. Diantaranya budaya tertib pedagang kaki lima, budaya tertib beca, budaya tertib lalu lintas, budaya bersih dan sehat bantaran kali dan sungai, budaya agamis, sehat, dan anti KKN.

Dengan adanya pengembangan di sembilan basis tersebut dan ditambah dengan penerapan konsep pemasaran berasaskan kepuasan pelanggan (*consumer satisfaction*), akan mempermudah mewujukan Kota Cirebon sebagai basis budaya dan pariwisata. Siapapun kini dituntut memiliki sebuah kesadaran bahwa pelanggan masa kini menemukan banyak sekali produk dalam setiap kategori. Kesadaran bahwa pelanggan memiliki beragam kebutuhan dalam kombinasi serta harga produk. Kesadaran bahwa harapan pelanggan akan mutu dan pelayanan tinggi terus meningkat. Di tengah pilihan yang begitu banyak, pelanggan

cenderung memilih tawaran yang paling sesuai dengan kebutuhan serta harapan masing-masing. Ada beberapa strategi yang dapat dipadukan untuk meraih dan meningkatkan kepuasan pelanggan yang berpengaruh positif terhadap peningkatan pendapatan sebuah perusahaan. Tepatnya, sebuah kota seperti Kota Cirebon bahkan sebuah negara. *Mari.*[]

# 11 Pasar Tradisional yang Dilupakan

*"Pikiranmu jadi tawanan pikiran orang lain,*
*Musik orang lain mengalun dalam kerongkonganmu,*
*Suaramu sendiri tertelan,*
*Dan hatimu dipenuhi yang bukan milikmu."*
**(Sir Muhammad Iqbal)**

SESEORANG menyebutkan istilah tradisional pada hal-hal tertentu, biasanya mengandung makna perendahan dan penomor-duaan. Berbeda ketika menyebut kata modern, yang mengandung makna kebesaran, kehebatan dan kemajuan. Makna ini bisa kita pahami pada kata-kata seperti budaya tradisional, makanan tradisional, pesantren tradisional dan Islam tradisional. Istilah pasar tradisional, mengarah pada pasar-pasar yang bermodal kecil, lemah,

kotor, tidak rapih, semrawut dan seringkali tidak taat aturan. Karena itu, hampir kebanyakan orang tidak menganggap penting terhadap keberadaan pasar jenis tradisional ini. Pemerintah juga tidak memiliki perhatian yang cukup. Pemerintah tidak berpikir keras untuk melahirkan kebijakan-kebijakan yang memungkinkan mereka bisa bertahan, maju dan bisa memberikan retribusi yang stabil.

Cara pandang yang *underestimate* ini juga membuat pengelolaan pasar tradisional menjadi tidak transparan, tidak akuntabel dan tidak efesien. Keuangan yang sesungguhnya masuk dari pasar tradisional dalam jumlah cukup banyak, juga tidak diperhitungkan dan dikelola dengan baik, sehingga yang masuk ke Pendapatan Asli Daerahpun (PAD)pun, menjadi tetap kecil. Mungkin kita semua kembali introspeksi untuk tidak mudah memandang rendah kepada pasar tradisional. Kita bisa menganalisis kembali, membaca persoalan-persoalan muncul dan kemungkinan-kemungkinan yang bisa kita lakukan untuk memperbaiki pengelolaan pasar tradisional. Jika pengelolaan ini baik, transparan dan efesien, kita yakin akan pasti bisa menambah target pemasukan pada Pendapatan Asli Daerah di

Kota Cirebon. Anggaran pembangunan untuk melayani kelompok-kelompok masyarkaat miskin dan lemah di Kota ini, menjadi lebih banyak yang bisa dimanfaatkan. Tulisan ini mencoba menerawang kondisi pasar-pasar tradisional di Kota Cirebon. Dengan harapan bisa menjadi dasar perbaikan kebijakan dan kinerja pada pengelolaan pasar-pasar tradisional.

## Potensi Pasar Tradisional

Pasar tradisional di Kota Cirebon masih memiliki posisinya tersendiri di mata masyarakat. Sekalipun harus berhadapan dengan gempuran dari pasar-pasar mewah, mal-mal, supermarket, bahkan mini-mini market yang merayap masuk di lahan pasar tradisional. Kebijakan seringkali hanya memandang kepada pasar-pasar jenis ini. Di samping kebanyakan masyarakat juga merasa lebih nyaman, indah, mudah dan terlayani di pusat-pusat pasar swalayan. Tetapi pasar tradisional tetap punya posisi yang juga sebenarnya strategis. Apalagi jika diberdayakan melalui kebijakan-kebijakan yang memihak dari Pemerintah Daerah. Masyarakat kecil seringkali akan tumpah ruah mendatangi dan memadati sentra-sentra pasar tradisional. Jika dilihat lebih mendalam, pasar tradisional

memiliki beberapa fungsi penting yang tak dapat digantikan begitu saja oleh pasar modern.

Setidaknya, ada empat fungsi ekonomi yang sejauh ini bisa diperankan oleh pasar tradisional. Yaitu *pertama,* pasar tradisional merupakan tempat di mana masyarakat berbagai lapisan memperoleh barang-barang kebutuhan harian dengan harga yang relatif terjangkau, karena memang seringkali relatif lebih murah dibandingkan harga yang ditawarkan pasar modern. Pasar tradisional merupakan pilar penyangga ekonomi masyarakat kecil.

*Kedua,* pasar tradisional merupakan tempat yang relatif lebih bisa dimasuki oleh pelaku ekonomi lemah yang menempati posisi mayoritas dari sisi jumlah. Pasar tradisional mudah diakses sebagian besar pedagang yang bermodal kecil, ketimbang mereka mengakses pasar modern.

*Ketiga,* pasar merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah lewat retribusi yang ditarik dari para pedagang.

*Keempat,* akumulasi aktivitas jual beli di pasar merupakan faktor penting dalam penghitungan tingkat pertumbuhan ekonomi baik pada skala lokal, regional maupun nasional. Di samping fungsi ekonomi, ada juga fungsi

sosial. Antara lain pasar tradisional merupakan ruang penampakan wajah asli masyarakat yang saling tergantung karena saling membutuhkan. Dan pasar tradisional adalah tempat bagi masyarakat terutama dari kalangan bawah, untuk melakukan interaksi sosial dan melakukan diskusi informal atas segenap permasalahan yang mereka hadapi.

Di Kota Cirebon, pasar-pasar tradisional dikategorisasikan menjadi tiga kelas berdasarkan lokasi pasar, luas areal dan bangunan pasar, kelengkapan komoditi dagangan dan waktu pelayanan. Dengan katagori ini, pasar tradisional dibagi dalam tiga kelas. Pasar kelas satu adalah Pasar yang memiliki luas areal dan bangunan diatas 3.500 $m^2$ jumlah retribusi Rp.750.000/hari, dan intensitas keramaian hampir 24 jam, juga dengan komoditi dagangan yang lengkap. Pasar kelas dua, adalah pasar yang memiliki luas areal dan bangunan diatas 2.500 $m^2$ jumlah retribusi diatas Rp.300.000/hari dengan intensitas keramaian di atas 15 jam. Biasanya komoditinya kurang lengkap. Dan pasar kelas tiga adalah pasar yang memiliki luas areal dan bangunan dibawah 2.500 $m^2$, jumlah retribusi kurang dari Rp.300.000/hari dengan intensitas keramaian kurang dari 15 jam, dan

biasanya hanya menjual satu komoditi atau kurang lengkap.

Yang masuk dalam katagori pasar kelas satu, adalah Pasar Pagi, Pasar Kanoman, Pasar Jagasatru dan Pasar Balinza. Dalam katagori pasar kelas dua adalah Pasar Kalitanjung, Pasar Gunungsari, Pasar Kramat dan Pasar Perumnas. Sementara dalam katagori pasar kelas tiga adalah Pasar Drajat, Pasar Kesepuhan, Pasar Besi, Pasar Sepeda Motor dan pedagang-pedagang kecil di Tempat Pemberhentian Umum (TPU) Rayon jalan A, B dan C. Di Rayon jalan A, tercatat ada sembilan jalan; Tentara Pelajar, Slamet Riyadi, Sisingamangaraja, Parujakan, Pekalangan, Pandesan, Pekiringan, Nyi Mas Gandasari dan Suryanegara. Sementara rayon B ada lima belas jalan; Pecinan, Lemah Wungkuk, Winaon, Syarif Abdurrahman, Sukalila Selatan, Yos Sudarso, Kesunean, Kalijaga, Pulasaren, Basamalah, Panjunan, Petratean dan Kolektoran. Dan yang masuk dalam rayon C ada empat belas jalan; Kanggraksan, Kalitanjung, Ahmad Yani, Brigjend Darsono, Rajawali Raya, Gunung Ciremai Raya, Pangeran Drajat, Jagasatru, Kesambi, Lawang Gada, Kutagara, Evakuasi, Dr. Sutomo, Perjuangan dan Nyi Mas Gandasari.

Retribusi yang ditarik dari pasar-pasar ini, dalam hitungan kasar dan minimal pada tahun 2003 adalah Rp. 1.860.588.000,- (atau sekita 1,8 miliar rupiah). Dalam hitungan Koran Tempo pada tahun 2004, retribusi yang bisa ditarik dari pasar-pasar tradisional sekitar 2,6 milyar (Koran Tempo, Jumat 25 April 2005). Ini perhitungan yang masih minimal, tidak menghitung parkir dan perizinan, dan tidak menghitung kenyataan beberapa retribusi yang dipungut ganda, atau melebihi karcis yang disediakan. Atau tambahan pedagang yang kagetan.

Anehnya, pemasukan PD Pasar pada tahun 2003 dari angka pendapatan kasar 1,8 milyar, hanya menyetor ke PAD dana sejumlah Rp 95 juta. Dengan mengacu pada peraturan bahwa jumlah yang dikontribusikan kepada PAD adalah 55 persen dari laba bersih PD Pasar, berarti laba yang diraup adalah Rp 172 juta. Lalu apakah berarti pengelolaan PD Pasar memerlukan dana sebesar 1,7 milyar? Angka ini semestinya harus dipertanggung-jawabkan ke publik. Dilaporkan ke masyarakat. Paling tidak bisa diakses para anggota dewan dan tokoh-tokoh masyarakat. Ini sebenarnya pernah menggelisahkan banyak pihak, termasuk beberapa orang yang di Bappeda. Pernah ada

*seloroh*, kalau hanya angka ini yang didapat PD Pasar, kenapa tidak mengurus saja satu atau dua helf. Sedikit dan sederhana, bisa mendatangkan angka yang sama. Tetapi, tidak pernah ada transparansi angka-angka yang bisa didapat dari PD Pasar. Seharusnya, masyarakat, terutama anggota dewan yang terhormat, bisa mengakses angka-angka yang semestinya dihadirkan PD Pasar dan mengevaluasi pengelolaannya jika tidak bisa mendatangkan angka yang signifikan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Setidaknya ada perhitungan yang jujur, obyektif dan transparan.

**Menghadapi Persoalan**

Memang ada banyak persoalan yang dihadapi PD Pasar yang mempengaruhi dalam mengelola pasar-pasar tradisional. Tetapi persoalan ini seharusnya juga dikelola untuk dicari penyelesainnya, dirubah dan diperbaiki untuk memperoleh model pengelolaan yang terbaik, bisa dipercaya publik dan bisa mendatangkan pendapatan yang lebih signifikan. Di antara persoalan yang dimunculkan kalangan pedagang pasar adalah berkembangnya struktur persaingan yang tidak adil yang menyebabkan banyak pedagang mengalami

penurunan omset secara signifikan, adanya kebijakan pemindahan tempat berdagang (relokasi) yang tidak diiringi jaminan stabilnya omset para pedagang, seringnya ada pungutan retribusi ganda yang memberatkan, menurunnya omset pedagang pasar karena pemicu intensitas keramaian pengunjung tidak ada lagi, dan menurunnya omset pedagang karena tidak mampu bersaing dengan pedagang di pasar modern, serta penghasilan bulanan rendah, sementara beban kerja relatif tinggi. Beberapa mandor pasar melaporkan banyak pedagang yang enggan membayar retribusi, atau di hari tertentu tidak berjualan sehingga tidak bisa dipungut retribusi. Ditambah dengan kesemrawutan dan ketidak-tertiban yang juga dirasakan masyarakat. Ini juga yang menyulitkan pihak PD Pasar dalam mengelola pasar-pasar tradisional.

Permasalahan yang melingkupi pasar-pasar tradisional memang tergolong kompleks. Permasalahan itu merentang dari rendahnya kualitas manajerial yang dikembangkan PD Pasar dan seluruh aparatnya di lapangan, kekeliruan pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota, resesi ekonomi yang meningkatkan jumlah pencari kerja di sektor informal yang cenderung sulit dikendali-

kan, menurunnya tingkat perekonomian dan daya beli masyarakat yang menyebabkan penurunan omset di kalangan para pedagang, hingga rendahnya kesadaran para pedagang akan kewajibannya, dan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Pemkot dan PD Pasar. Dan yang juga mendasar, adalah rendahnya tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses pengembangan kebijakan yang terkait dengan penataan pasar maupun dalam proses pengelolaan dana dan sumber daya lain yang terkait dengan pasar. Tentunya, tak ada jalan mudah dan instan untuk memecahkan sebuah permasalahan yang terlanjur menjadi kompleks. Apalagi yang menciptakan tidaklah pemerintah Kota sendirian. Karena seringkali, kita menerima imbas dari kebijakan pemerintah pusat atau pemerintah daerah di tempat lain.

Tapi setidaknya ada beberapa gagasan yang bisa menjadi bahan pertimbangan di sini. *Pertama*, pembenahan PD Pasar pada aspek kultur manajemen, sistem keuangan hingga sistem pengawasan. Ini sangat penting dan mutlak dilakukan. PD Pasar maupun Pemkot, mau tak mau mesti menunjukkan keteladanan baik secara teknis administratif maupun secara moral, sehingga tingkat kepercayaan dari

masyarakat bisa tumbuh. *Kedua,* mengembangkan dan memperkuat rasa memiliki di kalangan pedagang pasar untuk membayar retribusi dan atau kewajiban lainnya. *Ketiga,* Pihak Pemkot sendiri dituntut untuk mampu secara konsisten menegakkan dan memenuhi aturan main yang ada. *Keempat,* Dan hal penting yang menjadi dasar bagi semua itu, adalah perlunya dikembangkan ruang partisipasi bagi seluruh *stakeholders* pasar tradisional, dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengevaluasian pasar, termasuk juga tentunya dalam pemanfaatan hasil dari pengelolaan sebuah pasar.

Kebijakan Pemerintah Kota seharusnya benar-benar mempertimbangkan untuk tetap melestarikan dan memberdayakan pasar-pasar kecil, atau pasar tradisional. Saat ini pengangguran di Indonesia sudah mencapai 29 juta. Pada tahun 2005-2006 saja diperkirakan akan ada 11 juta pengangguran terbuka, akibat kenaikan BBM dan penutupan beberapa perusahaan. Pemerintah tidak akan mampu dalam waktu cepat melakukan recovery untuk mempekerjakan mereka. Ditambah lagi dengan pencari kerja dan calon pencari kerja yang setiap tahun pasti akan melonjak. Pemerintah setidaknya

memerlukan satu juta perusahaan baru dan besar. Dan ini tidak mungkin, di tengah iklim usaha di Indonesia yang masih belum kondusif. Terutama dari pihak birokrasi pemerintah dan keamanan, yang masih melestarikan budaya pungutan liar. Asosiasi Pengusaha Indonesia (Aspindo) pernah mempublikasikan bahwa ada biaya tinggi yang mencapai 10 persen dari total biaya produksi, yang berasal dari pungutan-pungutan yang tidak jelas tapi memaksa. Para pengusaha tidak memiliki nyali untuk menolak karena khawatir akan ditutup, atau tidak diteruskan izin usaha mereka. Kondisi ini menyurutkan banyak pihak untuk bisa bersaing lebih baik, untuk bisa menumbuhkan usaha-usaha baru, bahkan untuk menaikkan gaji buruh juga menjadi sangat sulit. Dalam kondisi seperti ini, sungguh sangat tidak bijak jika pemerintah masih saja melestarikan budaya pungli. Masih saja berpikir menggusur para pedagang kecil, yang notebene justru menyangga perekonomian rakyat, memberikan alternatif pekerjaan dan mengurangi angka pengangguran. Sesuatu yang justru tidak bisa dilakukan pemerintah.

Alasan ketertiban dan kenyamanan, harus dipikirkan ulang lagi oleh pemerintah Kota

Cirebon dalam melakukan penggusuran para pedagang kecil, baik PKL maupuan para pedagang di pasar tradisional. Apalagi alasan untuk sekedar meraih piala penghargaan 'kota bersih' atau 'kota sehat'. Apalah artinya sejumput piala, jika itu pada praktiknya menyengsarakan banyak rakyat kecil dan menutup banyak peluang pekerjaan yang menjadi lahan kehidupan mereka. Ketertiban dan keindahan tetap perlu, tetapi banyak cara yang bisa dilakukan. Salah satunya, dengan membuat kebijakan yang jelas mengenai 'apa itu tertib, indah dan bersih' pada konteks keberadaan para pedagang kecil. Para pedagang memang harus ditata, ditertibkan dan dijadikan lebih indah. Tetapi bukan digusur dan disingkirkan dengan alasan ketertiban dan keindahan. Saatnya, pemerintah baik pusat maupun daerah, juga berterimakasih kepada mereka para pedagang kecil, yang mampu bertahan dengan tetap menyediakan pelestarian kegiatan perekonomian, di saat banyak perusahaan-perusahaan besar gulung tikar dan hengkang ke luar negeri. Kita harus juga belajar untuk menghargai hal-hal yang kecil. Di antaranya mereka para pedagang kecil ini. *Emang*.[]

# 12 Mengejar Pendapatan Daerah

*"Dalam otonomi daerah, aspek yang paling penting sebenarnya bukanlah pada bagaimana pendapatan dapat terus ditingkatkan, tetapi juga bagaimana pengelolaan pendapatan itu sehingga masyarakat memperoleh kepuasan yang tinggi terhadap pelayanan publik yang diberikan."*

**(DL. Purnamasari)**

HAMPIR mayoritas dari pemerintah daerah, termasuk Kota Cirebon, masih tergantung terhadap kucuran keuangan dari Pusat untuk menyusun RAPBD masing-masing. Pendapatan Asli Daerah, masih sangat kecil, jika dibandingkan dengan keperluan belanja yang harus dikeluarkan pada setiap tahunnya. Karena itu, tumpuan terhadap PAD menjadi sangat besar. Terutama di era otonomi daerah ini. Sayangnya,

tidak semua penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kreatifitas untuk menggali dan mengoptimalkan PAD. Tidak sedikit kemudian muncul parade Peraturan Daerah (Perda) yang memperbanyak jenis-jenis pungutan biaya dari masyarakat. Di Kota Cirebon sendiri pernah muncul perda yang cukup kontroversial, yaitu perda pajak makanan di warung tegal yang dibebankan kepada pelanggan. Padahal kebanyakan pelanggan warung tegal ini adalah mereka yang dari ekonomi lemah; tukang beca, tukang bangunan, supir angkot dan mahasiswa, atau masyarakat lain yang secara ekonomi lemah. Untuk menggolkan perda ini, tentu telah mengeluarkan dana yang cukup besar. Tetapi tidak pernah dipikirkan para penggagas perda ini; apakah pemungutan akan benar-benar realistis dan bisa efektif. Pada akhirnya perda hanya menjadi onggokan kertas layaknya macan ompong. Pemerintah Kota harus berpikir keras untuk mengoptimalkan pendapatan, yang seharusnya tidak hanya dari sisi diversifikasi pendapatan.

Pada situasi seperti ini, retribusi dan pajak-pajak daerah sering diyakini pemerintah daerah sebagai 'seolah-olah' satu-satunya sumber yang dapat digali semaksimal mungkin untuk

memperoleh pendapatan daerah. Karena itu bukanlah hal yang aneh jika pemerintah daerah berlomba-lomba menarik retribusi dan pajak-pajak daerah dari masyarakatnya. Terkadang upaya untuk menciptakan sumber-sumber pendapatan baru tidak diimbangi dengan melihat konjungtur ekonomi yang sedang berkembang dan tanpa perhatian terhadap masalah-masalah dunia usaha di daerahnya. Pendapatan asli daerah sebagai salah satu sumber pendapatan memiliki bagian-bagian dan pos yang paling banyak. Hal ini menunjukkan bahwa daerah berusaha semaksimal mungkin menggali pendapatan asli daerah dari masyarakatnya.

## Fungsi Pendapatan Daerah

Jika merujuk kepada UU nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, tujuan pokok pajak daerah adalah: (a) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah; (b) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel), dan pasti; (c) mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian

tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggung-jawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuan-nya untuk membiayai tanggung jawab otonomi-nya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Melihat tujuan tersebut dan untuk mendu-kung terpenuhinya anggaran (pos pendapatan) salah satunya adalah meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Pemerintah daerah Kota Cirebon tidak boleh hanya mengandalkan pada pajak dan retribusi, tetapi harus memiliki ide-ide inovatif, kreatif, dan berjiwa *entrepreneurship* atau kewirausahaan. Pilihan bijak jika peme-rintah dapat mengoptimalkan pendapatan dari BUMD, peningkatan kinerja pelabuhan, terminal, stasiun, dan bandara, pendapatan dari pajak dan retribusi usaha, industri, pariwisata, dan profesi. Sehingga perbandingan PAD dengan total pendapatan daerah dapat mening-kat secara signifikan dan mencerminkan

kemandirian Kota Cirebon dalam memperoleh sumber-sumber pendapatannya.

Pendapatan Asli Daerah PAD Kota Cirebon, jika dibandingkan dengan seluruh total pendapatan (%) selama lima tahun berturut-turut adalah sebagai berikut; tahun 1999/2000 Rp. 14,92 milyar (32,7%), tahun 2000 Rp. 13,32 milyar (30,2%), tahun 2001 Rp. 18,57 milyar (22,2%), tahun 2002 sebelum perubahan Rp. 25,74 milyar (13,7 %) dan Rp. 29,38 milyar (14,3) setelah perubahan, sedangkan tahun 2003 sebelum perubahan adalah Rp. 30,17 milyar (13,9%). Dari data tersebut dapat dilihat bahwa selama lima tahun berturut-turut sumbangan PAD terhadap seluruh total pendapatan menurun cukup signifikan.

Artinya PAD Kota Cirebon tidak cukup kuat untuk memberikan kontribusi terhadap seluruh pendapatan, yang berimplikasi kepada berkurangnya anggaran untuk pembangunan. Tentunya Pemerintah Daerah dan DPRD tidak boleh tinggal diam dengan kondisi aktual tersebut. Jika hal ini terus dibiarkan, maka pembangunan di Kota Cirebon tidak akan menunjukkan peningkatan yang signifikan padahal pendapatan daerah berarti uang rakyat yang harus dikembalikan kepada rakyat.

## Strategi Penggalian

Berkaitan dengan permasalahan yang muncul di Kota Cirebon dalam Penerapan Strategi Pemasaran untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, perlu digaris bawahi bahwa beberapa aspek penting sebagai sumber pendapatan asli daerah adalah :

- Pendapatan dari penjualan atau ekspor produk-produk yang dibuat oleh masyarakat Cirebon;
- Pendapatan dari pariwisata yang memanfaatkan peninggalan budaya dan berbagai jasa pelayanan wisata di Kota Cirebon dan sekitarnya;
- Pendapatan dari masuknya investasi ke Kota Cirebon, baik dari kota lain maupun dari negara lain; dan pendapatan dari laba Badan Usaha Milik Daerah;

Ada beberapa strategi yang dapat dipadukan untuk meraih dan meningkatkan kepuasan pelanggan yang berpengaruh positif terhadap peningkatan pendapatan sebuah perusahaan, sebuah kota seperti Kota Cirebon bahkan sebuah negara, yaitu strategi:

1. *Relationship Marketing*, yaitu jalinan kemitraan dengan pelanggan secara terus menerus

2. *Superior Customer Service*, yaitu menawarkan pelayanan yang lebih baik dari para pesaing;
3. *Unconditional Guarantees* atau *Extraordinary Guarantees*, yaitu komitmen untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan
4. *Efficient to Steaming Complain* yaitu penanganan keluhan yang efisien.
5. *Develop to Performed Company* yaitu peningkatan kinerja perusahaan.
6. *Quality function Deployment* (QFD) yaitu praktik untuk merancang suatu proses sebagai tanggapan terhadap kebutuhan pelanggan.
7. *Position Defense* yaitu mempertahankan posisi produk perusahaan dengan terus menerus memperbaiki atau meningkatkan kepuasan pelanggan serta meningkatkan daya tarik produk.
8. *Backward Integration* yaitu peningkatan pengawasan atas pemasok atau supplier.
9. *Product Development* yaitu pengembangkan produk yang sudah ada dengan meningkatkan kualitas, menurunkan harga, dan membentuk bagian penelitian dan pengembangan yang potensial.
10. *Concentric Diversification* yaitu usaha pengadaan produk-produk saling berhubungan pada pasar yang sama.

11. *Horizontal Diversification* yaitu penciptaan produk baru, tetapi untuk memuaskan pelanggan yang sama.

Dengan potensi jenis produk yang ada di Kota Cirebon dan sebagian telah ada yang menembus pasar dunia, maka strategi tentang kepuasan pelanggan yang terdiri dari 11 point di atas dapat menjadi katalisator untuk meningkatkan jumlah ekspor atau penjualan di pasar domestik.

Jika kualitas produk makin meningkat, pelayanan makin memuaskan, harga kompetitif, serta kontinuitas terjaga, maka pendapatan asli daerah yang berasal dari ekspor atau penjualan produk dapat segera meningkat.

Begitu juga dengan potensi pariwisata di Kota Cirebon berupa peninggalan budaya dan fasilitas wisata lainnya, dapat dioptimalkan dengan menerapkan konsep kepuasan pelanggan di atas. Para wisatawan mancanegara dan domestik akan menjadi pelanggan setia dan tentunya memasukkan uang mereka kepada Kota Cirebon. Jika pariwisata dikelola dengan baik, tempat-tempat wisata dijaga kelestarian dan keindahannya, pelayanan, keamanan dan kenyamanan ditingkatkan, maka pendapatan asli daerah yang berasal dari sektor pariwisata dapat segera meningkat.

Sedangkan untuk meningkatkan volume investasi, dapat diterapkan konsep berikut. Jumlah pasar di Kota Cirebon sebagai pasar yang ingin dimasuki oleh para investor, harus cukup menjanjikan. Misalnya dengan menawarkan dan memberikan gambaran bahwa berkembangnya Kota Cirebon akan berpengaruh besar terhadap perkembangan wilayah disekitarnya; tingkat keamanan khususnya keamanan berinvestasi di bidang-bidang tertentu yang beresiko tinggi perlu mendapat jaminan Pemerintah Daerah; tersedianya SDM lokal yang berkualitas untuk berkecimpung di dalam dunia bisnis, perdagangan, dan industri yang dibangun para investor, ataupun dalam proyek-proyek pembangunan fisik sarana dan prasarana.

Dengan adanya investasi yang masuk, maka konsep *enterpreneurship* di kalangan masyarakat perlu ditingkatkan. Sebagaimana keberhasilan bangsa Jepang adalah karena mereka mampu melahirkan *entrepreneur-enterpreneur* tangguh. *Enterpreneur* adalah sikap mental yang berani menangung resiko, berpikiran maju, berani berdiri di atas kaki sendiri. Sebab akan sia-sia jika telah datang investasi tetapi tidak ada orang-orang yang mau berusaha dengan menggunakan investasi tadi.

## Strategi Pengawasan dan Perbaikan Kinerja

Hal menarik lainnya adalah peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah, yang selama ini terkesan seadanya, semaunya, dan sedikit menghasilkan laba. Tentu dengan penerapan 11 prinsip kepuasan pelanggan di atas, dapat segera disusun penilaian kinerja pada perusahaan daerah tersebut. Akan terlihat, BUMD yang perlu segera dibekukan/ ditutup, ditingkatkan kinerjanya, dan yang sudah baik, atau pembentukan BUMD baru yang sangat dibutuhkan oleh Kota Cirebon.

Yang pasti pola lama bahwa birokrat perlu dilayani harus segera diganti paradigma baru bahwa mereka adalah pelayan masyarakat. Karena masyarakat sudah membayar itu semua lewat pajak dan retribusi, dan karena birokrat memang dibayar oleh masyarakat.

Tetapi sekali lagi, bahwa dalam otonomi daerah aspek yang paling penting sebenarnya bukanlah pada bagaimana pendapatan dapat terus ditingkatkan, tetapi juga bagaimana perbaikan pengelolaan pendapatan itu sehingga masyarakat memperoleh kepuasan yang tinggi terhadap pelayanan publik yang diberikan. Secara nyata, kurang baiknya citra Pemerintah Daerah saat ini adalah akibat lambannya

pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Padahal hanya pemerintah yang kredibel yang mampu menjalankan misi-misi pelayanan publik dengan baik akan memperoleh dukungan dan kepercayaan dari masyarakat.

Ada strategi agar penggunaan penda-patan yang dipungut tidak menyimpang, dan justru bisa dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat secara maksimal. Yaitu meningkatkan prioritas dan rasionalisasi belanja; melakukan penghematan dan peningkatan disiplin anggaran; pengetatan dan perbaikan mekanisme (aturan main) pelaksanaan anggaran (bersih dan bebas KKN).

Dalam UU nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari KKN pada BAB VII tentang Komisi Pemeriksa pasal 10 dinyatakan: untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, Presiden selaku kepala negara membentuk komisi pemeriksa. Pasal 11 menyatakan; komisi pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden selaku Kepala Negara. Komisi pemeriksa

mempunyai fungsi untuk mencegah praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan negara.

Komisi Pemeriksa terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat, yang terdiri dari empat sub-komisi. Yaitu eksekutif, legislatif, yudikatif, dan BUMN atau BUMD. Komisi Pemeriksa membentuk komisi pemeriksa di daerah yang ditetapkan dengan keputusan Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat daerah. Pembentukkan komisi pemeriksa di daerah dimaksudkan untuk membantu tugas-tugas di daerah.

Sebagaimana kita tahu bahwa sistem pengawasan yang dilakukan oleh aparat birokrasi (badan pengawasan fungsional/BPKP, dan badan pengawasan struktural (BPKP, Itjen, Bawasda) sampai saat ini adalah berdasarkan sistem akuntabilitas keuangan melalui *financial audit* dan bukan *management audit*. Jadi ukuran yang dipakai adalah *compliance* terhadap tata aturan dan prosedur yang berlaku dalam sistem perundangan. Jadi jika semuanya dianggap sudah sesuai aturan main dan dikemas dengan apik memenuhi produk aturan hukum yang berlaku, maka semuanya akan berjalan aman dan baik-baik saja. Sistem pengawasan tersebut

bertambah parah dengan penerapan sistem *post audit* (pengawasan setelah semuanya terjadi).

Maka tidak heran jika apa yang terjadi di belakang sebuah bukti kuitansi atau nota bon tidak menjadi perhatian. Apakah sebuah gedung benar-benar dibangun sesuai spesifikasi, atau apakah sebuah pelatihan menjadikan peserta lebih terampil, atau apakah perjalanan dinas ke luar negeri memberikan kontribusi peningkatan hubungan diplomatik, menjadi bukan urusan pengawas.

Sebaiknya kita memilih sistem pengawasan *pre-audit*, yang sampai saat ini di birokrasi masih menjadi barang langka bahkan tabu untuk beberapa instansi. Sistem *pre- audit* dengan cara analisis *prior review* terhadap praktek-praktek atau proses yang sedang dilaksanakan dapat memberikan pengaruh positif yang sangat signifikan. Dengan cepat sekecil apapun kesalahan, kekeliruan, atau penyimpangan dapat teridentifikasi dan sekaligus terekam. Tugas pengawas yang sebenarnya adalah *to prevent* atau mencegah terjadinya sesuatu yang bakal merugikan ketimbang *to cure* atau mengobati sesuatu yang sudah terlanjur terjadi. Mencegah tentu saja lebih baik daripada mengobati, seperti kata pepatah. Ini berlaku di sini.

Dalam konteks inilah selain komisi pengawas yang dibentuk secara formal, teman-teman NGO, perguruan tinggi, media masa, mahasiswa, tokoh masyarakat, dan semua *stakeholder* di Kota Cirebon dapat berperan sebagai *watch dog* dan *whistleblower.* Melalui forum atau apapun namanya, lembaga-lembaga ini bisa melakukan pengawasan secara tulus untuk masyarakat dengan memasang mata dan telinga, waspada untuk mengawasi tingkah laku dan tingkah polah birokrasi yang telah diberi amanat untuk mengelola uang rakyat, yang terkadang karena *power*-nya cenderung untuk *corrupt.*

Jika duet Subardi–Agus ingin menjadi *top leader* dalam pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, maka selayaknya mempelopori pembentukan komisi pengawas yang dikonsultasikan dengan DPRD Kota Cirebon, agar kasus APBD *gate* atau *gate-gate* lainnya juga tidak terulang kembali. Sebagai kekuatan yang mendukung partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah, perlu juga disusun Perda partisipasi publik dan dibuat mekanisme partisipatif yang lebih komprehensip, yang disahkan oleh DPRD Kota Cirebon. Pada konteks Pendapatan Asli Daerah, masyarakat bisa saja terlibat secara aktif untuk

memfasilitasi pemerintah bagaimana meningkatkan pendapatan tersebut. Tentu saja, ini baru bisa dilakukan jika ada transparansi dari pihak pemerintah yang pasti akan membuahkan kepercayaan dari publik. Pemerintah Kota seharusnya mampu mengkomunikasikan kepada publik dimana letak persoalan-persoalan yang menggayut pada PAD; berapa potensi yang sesungguhnya, mengapa tidak optimal, apakah ada kebocoran dan dimana, bagaimana dengan manajemen pemungutan, pengelolaan dan pelaporan. Jangan sampai di kepala masyarakat masih tersimpan keyakinan bahwa sesungguhnya para aparat itu memungut uang rakyat untuk kepentingan aparat itu sendiri. Keyakinan ini tentu harus dikikis dengan tehnik komunikasi yang efektif dari pihak pemerintah. Bisa dengan penelitian yang partisipatif, dengar pendapat, workshop dan seminar. Biarlah publik memberikan respon yang konstruktif untuk perubahan dan perbaikan. Jika tidak ada langkah-langkah seperti ini dari pemerintah, maka keyakinan negatif dari masyarakat tetap akan terpatri. Dan ini alamat buruk bagi pemerintah, dan pemerintah Kota sebenarnya hanya berjalan di tempat. Hanya melanjutkan tradisi masa lalu. Dan tidak ada bedanya dengan

pemerintah masa lalu. Kita tunggu gebrakan kebijakan Pemerintah Kota, yang mengarah pada pemihakan terhadap publik. *Semoga*.[]

# 13 | Rakyat Tidak Terlelap

*"Aku terpilih bukanlah karena aku orang yang terbaik diantara kamu, maka bantulah aku agar tetap lurus mengurus kamu sekalian. Jika aku berperilaku baik, maka dukunglah aku. Jika aku berperilaku buruk, maka luruskanlah aku".*

**(Khalifah Abu Bakr Shiddiq, ra.)**

JIKA benar negara ini milik rakyat, semestinya mereka memiliki hak penuh untuk meng-evaluasi penyelenggaraan negara. Sungguh naif, jika sang pemilik tidak diperkenankan mengetahui perkembangan pelaksanaan pemerintahan dan dilarang melakukan evaluasi atas penyelenggaraan tersebut. Evaluasi dan pengawasan memang berjalan. Tetapi sistem yang selama ini ada, evaluasi hanya dilakukan melalui birokrasi yang diciptakan pemerintah

sendiri. Seperti Bawasda (Badan Pengawas Daerah) yang dibentuk pemerintah daerah untuk mengawasi pemerintah daerah sendiri. Kepala Bawasda diangkat dan diberhentikan atas restu Kepala Daerah. Mudah dibayangkan. Hasil pengawasan yang muncul biasanya hanya sesuatu yang akan menyenangkan pemerintah sendiri. Sulit untuk bisa muncul evaluasi yang riil dan obyektif. Apalagi yang memihak kepentingan rakyat. *"Masa jeruk makan jeruk"*, adalah ungkapan yang tepat dalam hal ini. Rakyatpun seringkali tidak pernah tahu dan tidak pernah diberitahu apa hasil pengawasan dan evaluasi dari pihak Bawasda. Padahal dalam pandangan banyak pihak, instansi publik secara umum masih belum memuaskan kepentingan publik. Belum melaksanakan pelayanan secara prima untuk kepentingan rakyat. Dalam pendengaran dan pembicaraan banyak pihak, perusahaan-perusahaan daerah juga dilaporkan seringkali merugi terus, tidak efesien, mahal operasional dan tidak transparan.

## Lembaga Pengawas Independen

Untuk mengantisipasi kebuntuan ini, di tingkat pusat sebenarnya sudah ada inisiatif untuk membentuk komisi-komisi yang

memiliki hak penuh terhadap evaluasi dan reformasi instansi-instansi pemerintahan. Seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan, Lembaga Ombudsmen dan beberapa yang lain. Sayang sekali lembaga-lembaga ini belum sampai ke daerah. Instansi publik dalam pemerintahan daerah hanya diawasi oleh dirinya sendiri. Apalagi jika anggota dewan daerah mudah diajak kompromi. Pada konteks ini, kebuntuan masih saja mengancam perbaikan pelayanan pemerintah di daerah-daerah. Karena itu, kerja-kerja langsung rakyat untuk mengontrol dan mengevaluasi pemerintah menjadi penting dilakukan. Di Kota Cirebon, rakyat yang direpresentasikan oleh beberapa komunitas basis (nelayan, PKL, pebecak, pengamen), pengurus LPM, ibu rumah tangga, pendidik dan elemen lain, merasa perlu melakukan evaluasi terhadap kinerja penyelenggara negara di tingkat Kota. Karena selama ini, tidak pernah terdengar bagaimana masyarakat menilai kinerja pemerintahan mereka.

Kecenderungan 'menutup diri' yang dilakukan berbagai instansi pemerintah membuat rakyat semakin penasaran untuk melakukan penilaian terhadap mereka. Rakyat justru sangat

antusias, jika benar dibuka kesempatan melakukan evaluasi terhadap kinerja pemerintahan daerah, maupun usaha daerah. Pada kenyataannya, rakyat memang banyak mengeluhkan banyak hal; soal informasi bea siswa yang tidak jelas, soal mutu pendidikan negeri, soal bantuan untuk nelayan dan soal-soal lain yang nyata hidup dan terjadi di depan mata mereka sehari-hari. Evaluasi kinerja pemerintah adalah hak rakyat dan kewajiban pemerintah untuk memberikan akses. Karena rakyat adalah pemilik negara yang sesungguhnya. Pada saat yang sama rakyat juga merupakan pengguna utama dari fasilitas pelayanan pemerintah. Rakyat antri membayar jasa pelayanan pemerintah. Berupa pajak maupun retribusi. Atau pembayaran atas pelayanan air minum, kesehatan, pendidikan, pembikinan surat-surat dan yang lain. Rakyat sesungguhnya berhak atas evaluasi tersebut. Dalam dunia usaha saja, evaluasi konsumen itu sangat penting untuk keberlangsungan usaha itu sendiri. Karena itu, evaluasi kinerja secara partisipatif ini penting dilakukan, untuk memotret kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara layanan publik. Kepuasan masyarakat –sebagai pengguna dan pemberi mandat– merupakan

indikator penting bagi transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik.

Evaluasi langsung dari rakyat merupakan amanat undang-undang. Karena itu, semestinya memperoleh dukungan dari pemerintah daerah. Hal ini bisa dilihat pada UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bebas dan bersih dari KKN, pasal 8 menyebutkan: (1) peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih. Kemudian pada Pasal 9, dijabarkan hak masyarakat tersebut. Ada hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan Negara. Ada hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara Negara. Ada hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggara Negara. Dan ada hak memperoleh perlindungan hukum. Hak perlindungan hukum, dinyatakan dalam pasal tersebut, untuk menunaikan hak-hak di atas, ketika diminta hadir dalam proses penyelidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi dan saksi ahli sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Mengapa penyelenggaraan pelayanan publik dan penggunaan dana APBD perlu dievaluasi?

Seperti termaktub dalam UU No. 17 tahun 2002 tentang keuangan Negara, pasal 3 menyebutkan keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Berkaitan dengan APBD misalnya, ada dalam Kepmendagri No. 29 tahun 2002. Pasal 91 menyebutkan (3) DPRD wajib mensosialisasikan rancangan peraturan daerah tentang perhitungan APBD kepada masyarakat untuk mendapat masukan dan masukan masyarakat tersebut didokumentasikan dan dilampirkan dalam Perda tersebut; (4) Dalam konteks ini perlu dilakukan partisipasi aktif masyarakat untuk mengawasi setiap tahapan yang ada dalam siklus anggaran untuk menjamin bahwa dana APBD yang pada hakekatnya merupakan dana rakyat dikelola dengan baik.

Jadi, dari sisi undang-undang dan peraturan pemerintah, evaluasi rakyat terhadap pemerintah adalah sah dan dilindungi. Bahkan seharusnya pemerintah mendorong secara aktif

agar evaluasi rakyat bisa dilaksanakan dengan baik. Karena evaluasi pada hakikatnya ditujukan untuk peningkatan pelayanan publik. Untuk peningkatan kualitas dan efektifitas birokrasi pemerintah.

Jika kita analogikan rakyat sebagai pengguna layanan atau konsumen, maka kepuasan mereka menjadi sesuatu yang niscaya. Evaluasi mereka menjadi penting untuk mengetahui kepuasaan rakyat atas pelayanan yang mereka terima. Apalagi jika rakyat merupakan pemilik sah kedaulatan negara. Penyelenggara negara, dalam hal ini pemerintah daerah harus berpikir untuk dapat menjadi pemerintah yang baik. Pemerintah yang baik, sebagai pelaksana layanan, tentu harus mengalokasikan sumber daya dan mengelola masalah publik secara efisien, memperbaiki kegagalan pasar (*market failure*), menyusun peraturan yang efektif, dan menyediakan barang publik sesuai kebutuhan. Pemerintah juga dapat meredistribusi pendapatan melalui retribusi dan pajak, memberikan kesempatan yang sama untuk pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan, mengurangi resiko dengan menyediakan pensiun dan asuransi pekerja.

Menurut Samuel Paul, salah satu prinsip yang telah diterima secara luas tentang karakteristik

pemerintahan yang baik adalah akuntabilitas. Spektrum pendekatan, mekanisme dan praktek yang digunakan oleh pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) untuk menjamin pemerintahan berada pada tingkat dan tipe kinerja yang diinginkan. Semakin puas masyarakat, berarti semakin dekat atau bahkan melampaui harapan masyarakat akan kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Semakin tidak puas masyarakat, berarti semakin jauh atau bahkan tidak terpenuhinya harapan masyarakat akan kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Artinya hubungan antara pemerintah (sebagai penyelenggara pelayanan publik) dan masyarakat (sebagai konsumen) menjadi nyata. Dengan kata lain, kepuasan masyarakat dapat menunjukkan akuntabilitas pemerintah. Akuntabilitas bertujuan untuk menjamin agar prosedur, aktivitas, dan hasil dari kebijakan pemerintahan memenuhi tujuan dan standar (harapan) yang telah disepakati.

Untuk itu, evaluasi kinerja pelayanan publik -sebagai salah satu aspek akuntabilitas- harus didasarkan pada suara masyarakat. Baik sebagai konsumen maupun sebagai pemilik negara dan pemberi mandat. Di masa yang akan datang, Pemerintah daerah seharusnya mau melaksana-

kan survey sendiri untuk mengetahui kepuasan masyarakat. Kepuasan atas pelayanan yang telah, sedang dan akan diberikan. Sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi. Tentu dengan melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya. Rakyat pasti akan tertarik untuk terlibat melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja pemerintah. Dan pemerintah yang bertanggung-jawab, seharusnya membuka kesempatan kepada rakyat untuk melakukan evaluasi, penilaian dan pengontrolan. Jika pemerintah mengeluarkan slogan: "Rakyat yang bijak taat bayar pajak", maka rakyatpun bersuara: "Pemerintah yang bertanggung-jawab tidak mengkorup dana pajak". "Pemerintah yang bijak mau mengajak rakyat mengontrol dana pajak".

## Evaluasi Kinerja Pemerintah

Pada akhir tahun 2004, Fahmina Institute bersama beberapa anggota komunitas mencoba melakukan evaluasi pemerintahan daerah. Untuk langkah awal evaluasi diarahkan pada satu lembaga penyelenggara layanan publik, yaitu Dinas Pendidikan dan satu lagi perusahaan daerah, yaitu PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) Kota Cirebon. Penilaian

dilakukan dengan metode survey sosial. Survey model ini lebih memfokuskan pada penjaringan responden dari para pengguna jasa secara partisipatif. Dengan model *social survey* ini, yang dilakukan adalah penyeledikan dan pengukuran gejala-gejala, kondisi-kondisi, dan situasi sosial yang dikaitkan dengan usaha memformulasikan program-program konstruktif guna melaksanakan perbaikan dan reformasi sosial. Prosedur survey mengusahakan untuk tujuan dua hal. Pertama, mengetahui kebutuhan-kebutuhan sosial masyarakat yang berkaitan dengan kinerja pelayanan Dinas Pendidikan dan PDAM Kota. Kedua, memahami dan menghubungkan kebutuhan sosial tersebut dengan dinamika perkembangan daerah. Dikaitkan pula dengan partisipasi serta tanggung jawab masyarakat dalam iklim sosial yang demokratis.

Kegiatan survey ini, diharapkan dapat menemukan fakta-fakta sosial yang akurat dan diperoleh dengan jalan metode ilmiah, sehingga hasilnya dapat berfungsi sebagai alat pengontrol terhadap penentuan kebijakan daerah. Di era otonomi daerah dan desentralisasi ini, adalah suatu yang niscaya untuk memperoleh fakta, data, informasi dan suara masyarakat. Perolehan suara rakyat ini sebagai landasan yang

sehat dan kokoh bagi semua perencanaan pengembangan dan pembangunan daerah, serta penetapan semua kebijakan publik.

Berbagai pengukuran dapat dilakukan untuk mengetahui suara masyarakat. Salah satunya pengukuran kepuasan pelanggan, atau lebih tepatnya masyarakat. Pengukuran dilakukan berdasarkan dimensi mutu dari masing-masing unit pelayanan terpilih. Yaiut Dinas Pendidikan dan PDAM Kota Cirebon. Salah satu cara untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap kinerja pelayanan Dinas Pendidikan dan PDAM Kota Cirebon adalah dengan menggunakan kuisioner. Kuisioner kepuasan masyarakat didisain dengan akurat agar dapat memperkirakan persepsi masyarakat tentang kinerja pelayanan dari masing-masing unit pelayanan. Model survey sosial ini, dilakukan 'wakil rakyat' dari komunitas basis dan pengurus LPM dari seluruh kelurahan di Kota Cirebon, yang semuanya berjumlah 40 orang. Sementara responden yang terpilih, sebanyak 400 orang dari berbagai rukun warga dan rukun tetangga di seluruh kelurahan Kota Cirebon. Sekitar 150 responden, dipilih untuk mewakili komunitas tertentu yang ada di masyarakat, yaitu komunitas nelayan, pekerja

di terminal, pedagang kaki lima, pedagang kecil, tukang becak, buruh, ibu rumah tangga, pengurus LPM, akademisi, guru, siswa, mahasiswa, pengusaha, profesional, aktivis media, budayawan, seniman, aktivis LSM, eksekutif, legislatif, yudikatif, PNS, tokoh agama, partai politik dan aktivis ormas. Dari total jumlah responden, sekitar 30 % adalah perempuan.

## Kinerja Dinas Pendidikan

Dalam survey sosial ini, ditemukan bahwa sebagian besar masyarakat merasa mendapat manfaat dari program perluasan kesempatan pendidikan, yang dikelola Dinas Pendidikan. Seperti program beasiswa dan kejar paket ABC. Ada 63 % responden yang merasa puas atas program ini, 37 % sisanya merasa tidak puas. Mereka yang tidak puas ini, terutama karena kurang ada informasi yang cukup mengenai bea siswa dan distribusi bea siswa yang tidak tepat sasaran. Mereka mengusulkan untuk lebih membuka informasi dan akses terhadap bea siswa, terutama mereka yang benar-benar miskin. Ada usulan lain dari mereka, yaitu mengurangi belanja rutin Dinas agar bisa meningkatkan pelayanan bea siswa lebih paripurna.

Program peningkatan kualitas kegiatan belajar mengajar, juga termasuk program yang memperoleh tingkat kepuasaan yang tinggi dari masyarakat. Ada 62 % yang merasa puas, dan sisanya 58 % merasa tidak puas. Mereka yang tidak puas ini menyarankan agar kurikulum tidak berubah-ubah, termasuk buku pelajaran yang seharusnya dapat digunakan kembali oleh adik kelas dan harganya tidak mahal. Sehingga orang tua tidak diberatkan dengan biaya-biaya tambahan, terutama kelompok miskin sangat merasakan keberatan jika harus membayar biaya pendidikan yang semakin mahal. Peningkatan kualitas kurikulum juga dirasakan mampu menjadikan siswa lebih berkualitas, seperti nilai UAN dan peluang masuk perguruan tinggi negeri.

Program peningkatan kuantitas dan kualitas sarana pendidikan menunjukan hanya 54 % yang merasa puas, sementara 45 % sisanya merasa tidak puas. Dalam hal ini banyak responden yang mengeluh soal mahalnya uang gedung dan uang registrasi. Yang seharusnya tidak ada lagi atau minta untuk dihapuskan. Karena ternyata APBD telah menyediakan dana pembangunannya. Hal yang disoroti adalah soal transparansi penggunaan dana pembangunan

sarana dan prasarana tersebut. Termasuk di daerah pinggiran yang masih memiliki gedung sekolah dalam kondisi buruk. Buku pelajaran yang mahal dan setiap tahun berganti, tanpa bisa digunakan kembali oleh adik kelasnya mendapat sorotan cukup tajam. Hal ini dianggap memberatkan orang tua dari kalangan dengan tingkat ekonomi lemah atau kelompok miskin. Diusulkan untuk bantuan buku perpustakaan yang bisa dipinjam dan digunakan oleh adik kelas di tahun berikutnya.

Survey ini dilakukan terhadap lima program utama Dinas Pendidikan, yang tertuang dalam APBD tahun 2004. Yaitu (1) program pelayanan perluasan kesempatan memperoleh pendidikan, (2) pelayanan peningkatan kualitas tenaga kependidikan, (3) peningkatan peran serta masyarakat, (4) peningkatan kualitas kegiatan belajar mengajar dan (5) peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana pendidikan.

Kelima program ini dalam APBD diturunkan menjadi beberapa hal; untuk yang pertama teridiri dari beasiswa (3.500 siswa SD, SLTP, SMU/SMK), kejar paket A,B,C (20 kelompok A/KF, 20 kelompok A/SD, 20 kelompok B/SLTP, 20 kelompok C/SMU), pembinaan kelompok

belajar (60 kelompok) dan peningkatan operasioanal SLTP terbuka (3 sekolah).

Sementara untuk program kedua, turunannya adalah Pendidikan dan latihan fungsional tenaga kependidikan (1.849 orang) dan Pelatihan tutor untuk kejar paket A,B,C (150 orang A/KF, 150 orang A/SD, 200 orang B/SLTP, 200 orang C/SMU). Program ketiga: sosialisasi dan implemen-tasi manajemen berbasis sekolah (232 sekolah terdiri dari SD, SLTP, SMU/SMK) dan optimalisasi tim koordinasi wajib belajar pendidikan dasar Kota Cirebon (5 kecamatan).

Sementara turunan dari program keempat adalah Sosialisasi dan implementasi kurikulum berbasis kompetensi/KBK (113 SD, SLTP, SMU/SMK). Dan turunan dari program kelima adalah Pembangunan, rehabilitasi gedung dan lokal ruang kelas/ruang penunjang, penyediaan perlengkapan KBM serta bantuan pengadaan buku pelajaran.

Dengan menggunakan model diagram karesius, survey ini menunjukkan empat kelompok pernyataan masyarakat terhadap program Dinas Pendidikan yang layak diperhatikan. Pertama bahwa ada satu program yang sangat penting bagi masyarakat dan menjadi citra utama Dinas, tetapi Dinas belum

memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Yaitu program beasiswa dan kejar paket A, B, C yang terdiri dari informasi, prioritas siswa keluarga miskin, akses masyarakat miskin, dan jumlah dana dalam APBD dan program rehabilitasi dan pembangunan gedung/lokal, ruang kelas/laboratorium, penyediaan perlengkapan kegiatan belajar mengajar, dan bantuan pengadaan buku pelajaran/perpustakaan (kualitas dan kuantitas serta jumlah dana dalam APBD.

Ada kelompok program yang dinyatakan sangat penting, memberi manfaat dan harus dipertahankan adalah program beasiswa dan kejar paket A,B, C untuk memenuhi perluasan kesempatan memperoleh pendidikan dan manfaat program rehabilitasi dan pembangunan gedung/lokal ruang kelas/laboratorium, penyediaan perlengkapan kegiatan belajar mengajar, dan bantuan pengadaan buku pelajaran/perpustakaan untuk memberikan peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana pendidikan.

Kelompok program yang dipandang tidak begitu penting bagi masyarakat, dan pelaksanaannya dari pihak Dinas juga dianggap biasa saja adalah program pendidikan dan latihan

fungsional tenaga pendidikan dan tutor kejar paket (kualitas dan kuantitas, serta jumlah dana dalam APBD), program sosialisasi dan implementasi manajemen berbasis sekolah dan optimalisasi tim koordinasi wajib belajar pendidikan dasar (informasi, partisipasi orang-tua siswa, dan jumlah dana dalam APBD), dan program sosialisasi dan implementasi kurikulum berbasis kompetensi (informasi, kualitas kurikulum, partisipasi tenaga pendidik, dan jumlah dana dalam APBD). Ketidakpuasan responden dirasakan khususnya di bidang sosialisasi Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang memang belum dilaksanakan dengan baik oleh Dinas Pendidikan. Kurikulum berbasis kompetensi juga masih menyisakan ketidakpuasan soal mahalnya harga buku dan kurikulum yang berganti-ganti. Sedangkan untuk pendidikan dan latihan guru/tutor adalah kuantitas guru/tutor yang mengikuti dan perhatian terhadap kesejahteraan guru bantu yang belum optimal.

Ada kelompok keempat, dimana program bagi masyarakat tidak begitu penting, tetapi memperoleh perhatian cukup besar dari pihak Dinas, yaitu program yang berkaitan dengan pendidikan dan latihan guru/tutor, program sosialisasi MBS, dan program sosialisasi

kurikulum berbasis kompetensi. Responden menilai bahwa sangat berlebihan jika program tersebut dilaksanakan dengan menghabiskan dana APBD, tetapi manfaatnya tidak begitu dirasakan oleh masyarakat. Sehingga responden memberikan saran untuk meninjau ulang pelaksanaan program tersebut, agar dana yang digunakan tidak terbuang sia-sia dan masyarakat dapat merasakan manfaat yang sebesar-besarnya. Secara umum, mereka yang tidak puas ini kurang dari 50 % dari responden. Tetapi angket ini menjadi sangat signifikan jika rujukan utama dari penyelenggaraan birokrasi ini rakyat, bukan pejabat.

Beberapa rekomendasi masyarakat terhadap kinerja di Dinas Pendidikan, yang muncul dalam survey ini, adalah:

1. Beasiswa harus tepat sasaran yaitu untuk siswa dari keluarga miskin. Beasiswa ditingkatkan jumlahnya baik penerima maupun anggaran di APBD. Akses dan informasi tentang beasiswa khususnya untuk keluarga miskin ditingkatkan melalui sekolah maupun media massa.
2. Kejar paket ABC tetap dilaksanakan, khususnya untuk pengentasan keaksaraan fungsional atau buta huruf, pengurangan jumlah anak putus sekolah atau yang

tidak dapat melanjutkan sekolah, termasuk yang sudah berusia sekolah tetapi belum sekolah. Akses dan informasi tentang kejar paket juga harus ditingkatkan.

3. Pendidikan dan pelatihan guru dan tutor perlu ditingkatkan kualitasnya. Hal ini berkaitan dengan dampak (impact) dan manfaat (benefit) yang ingin dicapai setelah para guru dan tutor mengikuti kegiatan pendidikan dan pelatihan. Yaitu meningkatnya kualitas para pendidik. Kualitas dalam segi keilmuan (mata ajar yang dipegang), metodologi mengajar, maupun wawasan yang berkaitan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Sosialisasi dan implementasi manajemen berbasis sekolah masih perlu ditingkatkan dalam hal efisiensi dan efektifitas pelaksanaannya. Agar dana yang sudah dianggarkan dapat bermanfaat bagi masyarakat. Penataan ulang fungsi dan wewenang komite sekolah sebagai lembaga yang dapat memberikan nilai tambah bagi kemajuan pendidikan. Termasuk aktivitas dewan pendidikan perlu ditingkatkan sebagai lembaga independen yang mampu memberikan

evaluasi dan solusi bagi Pemerintah Daerah khususnya Dinas Pendidikan.

5. Sosialisasi dan implementasi kurikulum berbasis kompetensi masih perlu ditingkatkan. Harga buku bisa ditekan, sehingga lebih murah. Buku dapat dipenuhi dari perpustakaan sekolah dan dapat diturunkan kepada adik kelas. Sehingga terjadi efisiensi dalam pembiayaan pendidikan. Inovasi dan kreativitas dalam proses belajar mengajar adalah kunci bagi keberhasilan kurikulum berbasis kompetensi. Jadi sesungguhnya bukan dengan menaikkan harga biaya pendidikan saja, tetapi juga dari sesuatu yang tidak perlu 'uang', yaitu inovasi dan kreativitas.
6. Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan masih perlu ditingkatkan. Anggaran pembangunan harus sepenuhnya untuk pembangunan, tidak lagi dipotong pungutan liar yang menyebabkan kualitas pembangunan berkurang. Orang tua siswa khususnya dari keluarga miskin, sangat berharap tidak ada lagi uang gedung dan uang lain-lain yang dirasakan sangat memberatkan. Bahkan meminta ada sekolah murah, bahkan gratis.

## Kinerja PDAM Kota Cirebon

Kinerja BUMD Kota Cirebon, yaitu Perusahaan Air Minum Daerah, di mata masyarakat pengguna juga mengalami ragam ketidakpuasaan. Dalam survey ini ditemukan ada 50 % responden yang tidak puas terhadap pelayanan pembayaran Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan-Pelayanan Limbah (RPPK/PL). Yang tertuang dalam Perda Kota Cirebon no. 3 Tahun 2002. Perda ini meliputi harga retribusi, sistem pencatatan, dan sistem penagihan. Ketidakpuasan yang cukup besar disebabkan responden tidak setuju jika RPPK/PL pembayarannya disatukan dengan retribusi PDAM.

Dalam pelayanan informasi dan keluhan pelanggan (keterbukaan manajemen, penanganan keluhan pelanggan, dan kualitas pegawai), ada 47 % responden yang merasa tidak puas. Banyak responden menilai PDAM belum melaksanakan keterbukaan manajemen. Begitu pula dengan akuntabilitas dan penanganan keluhan pelanggan. Selama ini PDAM dianggap tidak terbuka soal manajemen baik operasional maupun keuangan. Responden banyak yang ingin mengetahui berapa hasil/pendapatan PDAM dari retribusi yang ditarik dari masyarakat termasuk laba yang didapat oleh PDAM.

Sehingga kebijakan yang diambil (termasuk menaikkan harga) dapat diketahui alasannya oleh masyarakat. Responden juga menilai pengelolaan PDAM belum profesional, sehingga perusahaan berjalan tidak efisien dan efektif.

Tetapi ada 66 % responden yang bangga terhadap kontribusi PDAM pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Cirebon. PAD ini diharapkan dapat ditingkatkan, terutama bagi kepentingan kelompok miskin dan daerah pinggiran/daerah kumuh. Beberapa responden memberikan saran agar kontribusi PDAM terhadap PAD dapat ditingkatkan dengan melakukan pengelolaan perusahaan secara profesional, efisien dan efektif. Pengembangan PDAM seharusnya tidak dengan menaikkan harga air tetapi mencari sumber-sumber pendanaan lain yang lebih inovatif. Pelayanan tentang pembayaran mendapat tingkat kepuasan 0.64 atau 64% dari responden. Sebagian dari mereka menyatakan tidak bermasalah soal pembayaran retribusi dan harga air selama ini. Tetapi merasa tidak puas ketika baru-baru ini ada kebijakan menaikkan harga air.

Sementara soal penyediaan air bersih tingkat kesesuaiannya sebesar 0.55. Artinya, responden merasakan kepuasan 55% dan masih ada 45% lainnya yang tidak puas. Responden di daerah

pinggiran dan yang belum mendapat jaringan air minum paling banyak yang menyatakan ketidakpuasannya. Termasuk debit air yang terus memburuk dalam bulan-bulan terakhir.

Jika data yang sama dilihat dengan diagram Kartisius, ada empat kelompok pernyataan masyarakat mengenai kinerja PDAM. Pertama, pelayanan yang dianggap penting tetapi yang diberikan PDAM kurang memenuhi keinginan masyarakat. yaitu pelayanan penyediaan air bersih (sambung baru, instalasi, debit air, kualitas air, dan akses masyarakat miskin/ daerah kumuh dan pinggiran), pelayanan pembayaran (harga air, sistem pencatatan air, sistem penagihan, dan kenyamanan loket pembayaran), dan pelayanan informasi dan keluhan pelanggan (keterbukaan manajemen, penanganan keluhan pelanggan, dan kualitas pegawai).

Kelompok kedua, pelayanan yang dianggap berhasil memuaskan masyarakat dan harus diteruskan, adalah PDAM secara keseluruhan memberi manfaat bagi masyarakat dan kontribusi Pendapatan Asli Daerah dalam APBD.

Kelompok pernyataan ketiga, bahwa program tidak begitu penting di mata masyarakat dan pihak PDAM juga dianggap biasa saja, adalah pelayanan pembayaran RPPK/PL (harga

retribusi, sistem pencatatan, dan sistem penagihan). Sementara di kelompok empat, yang dianggap berlebihan tidak ada. Jika PDAM berkomitmen meningkatkan pelayanan terhadap pelanggan, selayaknya mendengar dan mengambil perhatian terhadap catatan-catatan penilaian yang datang dari pelanggan ini.

Dalam survey ini, masyarakat pengguna memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Pelayanan penyediaan air bersih harus sebaik-baiknya dilaksanakan oleh PDAM, karena masyarakat telah membayar untuk pelayanan tersebut. Debit air harus ditingkatkan. Sambung baru di daerah pinggiran dan daerah kumuh harus segera diupayakan solusinya (termasuk jika kendalanya adalah masalah teknis, kontur tanah, lokasi, dsb), dan harga sambung baru terjangkau oleh masyarakat khususnya masyarakat miskin.
2. Berkaitan dengan pelayanan pembayaran, masyarakat sangat berharap PDAM tidak menaikkan harga air. Jadi kenaikkan harga air harus dikaji ulang, bahkan jika memungkinkan tidak dilakukan.
3. Pelayanan informasi dan keluhan pelanggan harus ditingkatkan. Keterbukaan

manajemen PDAM dalam hal operasional dan keuangan perusahaan harus dapat diakses oleh masyarakat. PDAM juga harus mengelola perusahaan dengan profesional, efisien dan efektif. Selain itu, berbagai keluhan pelanggan harus segera dicarikan jalan keluarnya, misalnya soal kebocoran, debit air, kualitas air, harga air, sistem pencatatan, dan kualitas SDM. Sehingga, tidak perlu menaikkan harga air untuk menutupi biaya administrasi dan operasional. Tetapi PDAM dapat secara inovatif mencari sumber-sumber pendanaan lain, seperti saham publik, obligasi, atau mitra investasi swasta.

4. RPPK /PL segera dikaji ulang. Hapuskan dari retribusi PDAM. Lebih baik jika dikelola tersendiri dengan perhitungan yang baik agar pengelolaan sampah, limbah dan kebersihan dapat berjalan dengan baik pula.
5. PDAM sebagai satu-satunya perusahaan yang mengelola air minum di Kota Cirebon, harus terus meningkatkan kemanfaatannya bagi masyarakat. Termasuk kontribusi bagi PAD dalam pos pendapatan APBD setiap tahunnya.

Survey ini adalah bukti bahwa rakyat memiliki mata yang melihat, telinga yang mendengar dan hati yang merasa. Terhadap seluruh kebijakan pemerintah daerah. Seringkali penyelenggara pemerintahan menganggap rakyat itu tidak melihat dan tigak mengerti. Survey ini bisa menjadi awal dari upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan ke depan. Seharusnya para penyelenggara mengadakan survey sendiri. Melakukan evaluasi untuk mengetahui kinerja masing-masing anggota penyelenggara negara. Evaluasi diperlukan sebagai langkah awal untuk perbaikan dan perubahan. Jika tidak ada perbaikan yang dilakukan, tidak mau mendengar keluhan dari rakyat, sebagai pemilik kedaulatan sekaligus pengguna jasa pelayanan pemerintah daerah, maka sesungguhnya para pejabat itu sedang menggali lubang kehancuran mereka sendiri. Rakyat tidak buta dan tidak tuli. Saatnya memihak rakyat. *Mari.*[]

# Daftar Pustaka


Al-Qur'an al-Karim.

Ali Syahbana, 2003. Urban Hidden Economy; *Peran Tersembunyi Sektor Ekonomi Informal Perkotaan*, Surabaya: Lembaga Penelitian ITS.

Citra Umbara, 2001. *Peraturan Pemerintah tentang Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: Citra Umbara.

Cornelis Van de Ven, 1991. *Ruang dalam Arsitektur*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Dedi Haryadi dan Riyan Sumindar, 2002. *Belanja-belanja. Dewan*, Bandung: BIGS.

Eko Prasetyo, Fitria Agustina, Suparman Marzuki. 2003. *Ombudsmen Daerah;*

*Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih.* Yogyakarta: PUSHAM UII dan Jakarta: Partnership.

Eko Prasetyo. 2005. *Orang Miskin Dilarang Sekolah.* Yogyakarta: Resist Book.

Entin Sriani Muslim dan Dedi Haryadi, 2002. *Belajar Memahami Anggaran Peka Jender,* Bandung: BIGS.

Fandy Tjiptono, 1997. *Strategi Pemasaran,* Yogyakarta: Andi.

Faqihuddin Abdul Kodir, 2006. *Dan Nabipun Membela Perempuan,* Jakarta: Rahima.

Fokus Media, 2002. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan BUMN,* Bandung.

Husein Muhammad, KH. 2001. *Fiqh Perempuan; Refleksi Kyai atas Wacana Agama dan Gender,* Yogyakarta: LkiS.

Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, Agung Pribadi, et.all. 2003. *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi.* Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa.

J. Supianto, 1997. *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan,* Jakarta: Reieka Cipta.

Jurnal Perempuan, 2004, edisi 23. *Perspektif Gender dalam Pendidikan.* Jakarta: YJP.

Jurnal Perempuan, 2004, edisi 29. *Perempuan dan Anak Indonesia,* Jakarta: YJP.

Jurnal PSPK, 2002, edisi IV, *Anggaran Jender dan Kepemimpinan,* Jakarta: PSPK.

Kavaljit Singh, 2005. *Menjinakkan Arus Keuangan Global,* Jakarta: Infid.

Kotler and Armstrong, 2001. *Prinsiple of Marketing,* Prentice Hall International.

Mansour Fakih. 2004. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Pustaka Widyatama, 1992. *Undang-undang Kesehatan,* Yogyakarta.

Pustaka Widyatama, 2003. *Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional,* Yogyakarta.

Rinusu dan Sri Mastuti, 2003. *Panduan Praktis Mengontrol APBD,* Jakarta: Ciba-Ees.

Roem Topatimasang, Mansour Fakih, Toto Rahardjo. 2005. *Mengubah Kebijakan Publik,* Yogyakarta: Insist Book.

Sinar Grafika, 1999. *Undang-undang Otonomi Daerah,* Jakarta.

Sri Mastuti dan Rinusu, 2003. *APBD Responsif Gender,* Jakarta: Ciba-TAF.

Suhirman dan Endah Apriani. 2003. *Bila Warga Menilai; Potret Kepuasan Konsumen Pelayanan Publik Kota Bandung*. 2002. Bandung: BIGS.

Sunyoto Usman. 2004. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Syafruddin Chan, 2003. *Relationship Marketing*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Tri Kurniadi dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, tt. *Ketertiban Umum dan Pedagang Kaki Lima di DKI Jakarta*, Yogyakarta: YPAPI.

YB. Mangunwijaya, 1992. *Wastu Citra*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

# Biodata Penulis

**DEWI LAILY PURNAMASARI,** lahir di Kuningan pada tanggal 14 November tahun 1970. Saat ini sedang berbangga menjadi ibu rumah tangga bagi dua orang putra Ibrahim Rasyid Ridho Rusydi dan Muhammad Hafizh Haidar Hanif, serta suami Rachmad Aziz Mucharom. Di samping aktivitas lain di luar rumah yang juga padat; mengelola TPA An Nur sebagai Ketua dan Kader Posyandu Nuri di Bintaro Jaya, mendesain karya arsitektur bersama Biro Konsultan PT. Arsinsi Primacipta Jakarta, menulis artikel dan buku cerita anak, serta menyalurkan hobi fotografi dan traveling. Dan tentu saja, masih aktif sebagai Sekretaris Dewan Kebijakan dan Konsultan program kelembagaan di fahmina institute Cirebon. Sebelumnya banyak aktif di dunia pendidikan, sebagai dosen di STMIK CIC Cirebon dan sebagai Direktur APWD Cirebon, di politik sebagai Sekretaris dan Wakil Ketua DPD PAN Kota Cirebon, calon anggota Legislatif DPR RI dan bakal calon

Walikota Cirebon tahun 2003. Sewaktu masih gadis pernah menjadi Juara Intelegensia Putri Citra Indonesia tingkat Jawa Barat tahun 1989, Juara Pertama Putri Ideal Indonesia tingkat Jawa Barat tahun 1990, Juara Dua Busana Muslimah Bandung Raya tahun 1992, dan Juara Umum Busana Muslimah Kota Cirebon tahun 1993. Setelah menjadi ibu rumah tanga Juara Harapan I Ibu Softener So Klin tahun 2003 tingkat nasional dan Finalis/Juara Harapan Family Award 2004. Pengenya, praktik politik itu justru harus diarahkan untuk kerakyatan, keindahan dan kesejahteraan. Dan rakyat juga harus *melek* perpolitikan agar tidak tertipu terus.

**FAQIHUDDIN ABDUL KODIR,** kelahiran Gintunglor Cirebon pada tahun 1971. Saat ini, sedang bercita-cita untuk mendirikan lembaga pendidikan alternatif untuk masyarakat Cirebon. Sehari-hari menjadi dosen Hadits Ahkam di STAIN Cirebon, sering diundang sebagai narasumber dan fasilitator untuk isu Islam dan Gender, di malam hari dan hari-hari libur lebih memilih untuk bercanda dengan dua putra tersayang Dhiya Silmi Hasif dan Isyqie bin-Nabiy, serta istri tercinta Mimin Mu'minah. Pernah mengedit materi buku "*Fiqh Perempuan: Refleksi Kiai atas Wacana Agama dan Gender dalam Islam*" (LKiS, 2002), menulis buku "*Shalawat Keadilan: Relasi Laki-laki dan Perempuan dalam Teladan Nabi*" (Fahmina, 2003), menjadi kontributor buku: "*Reinterpretasi Pendayagunaan ZIS; Menuju Efektifitas Pemanfaatan Zakat, Infak dan Sedekah*" (Pirac, 2004), menulis buku "*Bangga menjadi Perempuan; Perbincangan dari Sisi Kodrat dalam Islam*" (Gramedia, 2004), buku "*Memilih Monogami;*

*Bacaan Atas al-Qur'an dan Hadits*" (LKIS, 2005), dan buku "*Dan Nabipun Membela Perempuan*", (Rahima, 2006). Ke depan, masih memiliki *nafsu* untuk menulis dan menulis, di samping cita-cita pendidikan alternatif tadi.

**IPAH JAHROTUNNASIPAH,** perempuan yang biasa dipanggil 'Ipah' ini bercita-cita jadi penulis. Padahal ketika masih anak-anak, sebenarnya bercita-cita jadi Insinyur Pertanian. Tapi kenyataanya lebih terkondisikan pada dunia tulis-menulis. Saat ini, sudah banyak menulis, tapi masih berupa catatan-catatan mengenai berbagai hal yang terkait dengan kondisi sosial, politik, kebudayaan dan perempuan di Cirebon. Sebagian tentu dipublikasikan di media lokal, seperti Radar dan Mitra Dialog. Aktivitas ini dilakukan bersamaan dengan kesibukan harian di fahmina institute sebagai pengelola program dan mengajar Bahasa Arab di MAN 2 Cirebon. Sebelumnya, pernah aktif menulis sebagai wartawan lepas di tabloid "Grage Pos", HU "Media Pantura" dan tabloid "Bintang Pantura". Aktivitas lain yang tidak kalah penting sebagai Sekretaris Jenderal Forum Dewan Kota (Forum Perbaikan Tata Kelola Pemerintahan) Cirebon sejak Januari 2003. Dan tentu saja sebagai istri dari kanda Mohammad Rondon Syarifuddin. Ke depan, semoga semua catatan-catatan yang tersimpan bisa secepatnya dipublikasikan untuk kepentingan masyarakat banyak.

**OBENG NUR ROSYID,** anak pertama pasangan KH. Roehan dan Ny. Urip ini awalnya diberi nama Nur Rosyid, Lahir di Sindang Laut, 18 Februari 1976 Kecamatan Lemah Abang Kabupaten Cirebon. Sehari-

hari melalui fahmina-insitute dipercaya beberapa komunitas untuk menemani mereka melakukan penguatan, pengorganisasian dan tuntutan kebijakan. Baik di Kota Cirebon, maupun di daerah lain dari wilayah III Cirebon. Sebelumnya, aktif sebagai pekerja di PT Mitra Kreasi Dharma (Group Salim) sebagai *Field Asisstent* untuk mempromosikan produk pestisida dan memberikan penyuluhan kepada petani di daerah Tegal, Brebes dan Slawi. Pernah juga bertugas di wilayah Garut, Tasik dan Ciamis. Karena alasan kesehatan, tahun 1997 mengundurkan diri dan memilih untuk berjualan sendiri (sektor informal). Setelah mengikuti berbagai pendidikan 'penguatan komunitas' akhirnya terpanggil untuk terjun melakukan penguatan dan pengorganisasian. Aktif juga di Baina Outbond Organizer yang bergerak di bidang pelatihan personality development dan life skill. Pernah juga beberapa kali menulis dan dimuat di harian lokal seperti Radar, Mitra Dialog dan Blakasuta. Kini suami dari Susi dan ayah dari Juwita (5) tinggal di Sindang Laut Kecamatan Lemah Abang Kabupaten Cirebon.

# Indeks


A

Abdullah Ali, 191,
Abdullah Gimnastiyar, 95, 96
Abu Bakar Ash-Shiddiq, 117, 289
Aceh, 10
Adnan Tonsedo, 79
Agus al-Wafier, 26, 27, 30, 214, 250, 286
Agus Prayogo, 82
Ahmad Firdaus, 82
Ahmad Syubbaduddin Alwy, 47, 58, 76, 200
Akbar Tanjung, 56
Amerika, 29
Aming Kamil, 82
Andri Novi, 10, 11
Angloa, 55
APBD Gate, 59, 60, 61, 62, 63, 73, 75, 76, 91, 286
APBD, 13, 17, 35, 52, 65, 68, 70, 88, 89, 97, 102, 103, 106, 107, 108, 110, 111, 113, 114, 115, 170, 172, 178, 179, 182, 192, 194, 214, 228, 229, 230, 234, 235, 236, 252, 294, 301, 302, 304, 305, 306
APBN, 170, 172
Arab, 24, 241
Arkeologi, 255,
ASEAN, 55,185
Aspindo, 270,
*Backward Integration,* 279

B

BAPPEDA, 141,143,150,265
BASIS, 63
Bawasda, 290

Belanda, 244
BEM, 63, 79
BKKBN, 162,
BOS, 27
BPK, 55
*Budgeting,* 105
BUMD, 43, 46, 209, 210, 276, 278, 282, 284, 309

C

Cina, 241, 242
Cirebon, 23, 24, 207, 240, 247, 248, 252, 253, 254, 255, 256, 278
*Concentric diversification,* 279

D

Dahono Fitrianto, 50
Dakar, 186
Dani Wahyu Nugroho, 10, 11
Danny Setiawan, 165,
*Defelop to Performed Company,* 279
Dewi Laili P, 200, 273
Didi Nursidi, 82, 86
Diktum, 65
DPD, 9
DPR, 56
DPRD, 7, 9, 13, 19, 64, 65, 68, 69, 70, 88, 89, 96, 97, 102, 103, 104, 110, 111, 196, 202, 216, 277, 286
DSP, 169
DUHAM, 167,

E

*Efecient to Steaming Complain,* 279
Eko Prasetyo, 175
Endang Sutrisno, 82
*Enterpreneurshif,* 276,281
Eva Kusuma S, 79
*Extraordinary Guarantees,* 279

F

Fahmina *institute,* 12, 13, 19, 44, 63, 78, 82, 143, 184, 297
Faqihuddin Abdul Kadir, 83, 85
FDK, 72, 79, 80, 91, 92, 93
FMBK, 62, 71, 72, 73, 79, 80, 91, 92, 93

G

*Gender sensitive,* 17,
Gender, 223, 224, 226, 227, 228
Georgia, 55
GMNI, 63,
GOLKAR, 199
*Good governance,* 98, 208
GOW, 230,
Gujarat, 24
Gus Dur, 1, 2, 3, 30

H

Habibi, 1, 2
HDI, 235
Hidayat, 123
*Horizontal Diversification*, 280

I

ICESCR, 167,
ICW, 79, 80, 91
IDI, 195,
IMF, 2
*Impeachment*, 3
Indramayu, 31
Ipah Jahotunasipah, 83, 86

J

Jamali, 74
Jawa, 24,
Jeremy Pope, 54
Jihad Maulana, 79
JPU, 69, 87

K

Kabupaten Cirebon, 24,31
Kabupaten Jimbrana, 198,
KAMPAK, 62
KH. Ahmad Dahlan, 173,
KH. Hasyim Asy'ari, 173,
KMPC, 61,
Kongo,55
Kota Cirebon, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 38, 41, 46, 48, 49, 50, 51, 60, 68, 69, 87, 88, 111, 114, 115, 116, 121, 126, 133, 134, 135, 155, 156, 161, 178, 180, 184, 191, 193, 194, 195, 198, 199, 204, 208, 214, 217, 223, 233, 246, 249, 250, 256, 257, 261, 263, 273, 274, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 286, 291, 313
KPK, 291
KPMKC, 62
Kuningan, 31

L

Laksamana Ceng Ho, 241-242,
Laode Ida, 9

M

Mahatma Gandi, 239,
Majalengka, 29, 31
Mansour Faqih, 224
Megawati, 1, 2, 3
Mesir, 241
Miqdad Husein, 64
MKK, 203
Moh. Syafruddin, 82
MPR, 3, 9
Muhammad Hatta, 1, 11
Myanmar, 55

N

Nabi Muhammad, 53, 92, 220
Nyi Gusti Pakungwati, 241
Nyi Mas Rara Santang, 241

O

Obeng Nusyid, 44
Ombudsmen, 57
Ong Tien, 242
Orde Baru, 5, 96
Otonomi Daerah, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 19, 22, 53, 55, 251, 273, 276
Otonomi, 7,21

P

P. Arya Cirebon, 243
PAD, 41, 43, 44, 64, 97, 104, 109, 183, 260, 262, 265, 266, 273, 274, 276, 277, 286, 287, 310, 311, 313
Pasar Tradisional, 259, 260, 261, 262, 263, 269, 271
PBB, 185
PDAM, 297, 298, 299, 309, 310, 311, 312, 313
PDB, 104
PEMILU, 21
Perda, 17, 274, 309
PKK, 230, 231
PKL, 117, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 141, 143, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 271
*Position Defense*, 279
Priatmoko, 21
*Product Development*, 279
PUG, 229, 231

Q

*Quality Funtion Deployment*, 279

R

Raden Sepat, 241
Rafi , 82
Rano Karno, 166
RAPBD, 105, 106, 211, 212, 213, 214, 273
Reformasi, 2, 5, 6, 22, 53
*Relationship Marketing*, 278
Rich De Vos, 153
Rinusu, 228,
Rusia, 29

S

Sad Dian Utomo, 95
Samuel Paul, 295
Saudi Arabia, 29
Sekuler, 30
Sir Muhammad Iqbal, 259

Soeharto, 1, 2
Sri Mastuti, 228,
STAIN, 63
Subardi, 26, 30, 51, 214, 250, 286
Sunan Gunung Jati, 47, 240, 241, 242, 243
Sunda, 24
*Superior Customer Service*, 279
Suryadi Suryadiningrat, 173
Suryana, 51
Suryapranata, 82
Syarifuddin, 82
Syekh Abdurahman, 241
Syekh Lemah Abang, 23
Syiria, 29

T

Tajikistan, 55
Tamrin Amal Tamagola, 57
Tan Eng Hoat, 242,
Tan Malaka, 173
TD Sudjana, 49
Tempo, 265
Teokrasi, 30
Thomas Aquinas, 246,
Todung Mulya Lubis, 56
Tradisional, 259,
Transparency International, 55,
Turmeniatan, 55

U

*Unconditonal Guarantees*, 279
UNIVEM, 231

Y

Y.B Mangunwijaya, 244

***

Catatan :

KITA harus seribu kali berpikir ulang dengan sebutan KOTA WALI, sementara tata ruang hanya disediakan untuk dagang, dagang dan dagang. Pendidikan, rumah sakit, bahkan gedung keagamaan nyatanya juga untuk dagang. Belum lagi ditambah penyakit pejabat dan penyakit masyarakat, yang disaksikan segenap rakyat.

---

BUKU ini seperti sebuah kaca rias yang akan membuat kita tahu wajah sesungguhnya dari sistem demokrasi. Agungnya sistem ini memang seolah-olah hanya ada di atas kertas; karena kita semua tahu, realitas politik yang ada tak lagi mampu berbuat dan menyumbang banyak. Rasa kemanusiaan kita seperti ditagih dengan hadirnya buku yang secara memikat dikasih judul Bukan Kota Wali. Membaca buku ini seperti menghidupkan kembali harapan kita, bukan hanya pada sistem politik yang arif, tapi juga pemimpin politik yang budiman.

**Eko Prasetyo**
**Direktur PUSHAM UII Yogyakarta**

---

REKAMAN peristiwa, permasalahan, pendapat, kritik dan tuntutan masyarakat akan keadilan yang dimuat dalam buku ini pantas menjadi bahan perenungan bagi penyelenggara pemerintahan daerah beserta seluruh Stakeholders pembangunan Kota Cirebon dan penyelenggara pemerintahan daerah lainnya di dalam proses pemantapan kinerja.

**Danny Setiawan**
**Gubernur Jawa Barat**

kutub fahmina

Jl. Kusumanegara Gedong Kuning Gang Ghanesa No. 83 Rejowinangun Yogyakarta 55281. Telp: 081802701219

ISBN: 979-24-3004-0

KITA harus seribu kali berpikir ulang dengan sebutan KOTA WALI, sementara tata ruang hanya disediakan untuk dagang, dagang dan dagang. Pendidikan, rumah sakit, bahkan gedung keagamaan nyatanya juga untuk dagang. Belum lagi ditambah penyakit pejabat dan penyakit masyarakat, yang disaksikan segenap rakyat.

---

BUKU ini seperti sebuah kaca rias yang akan membuat kita tahu wajah sesungguhnya dari sistem demokrasi. Agungnya sistem ini memang seolah-olah hanya ada di atas kertas; karena kita semua tahu, realitas politik yang ada tak lagi mampu berbuat dan menyumbang banyak. Rasa kemanusiaan kita seperti ditagih dengan hadirnya buku yang secara memikat dikasih judul Bukan Kota Wali. Membaca buku ini seperti menghidupkan kembali harapan kita, bukan hanya pada sistem politik yang arif, tapi juga pemimpin politik yang budiman.

**Eko Prasetyo**
**Direktur PUSHAM UII Yogyakarta**

---

REKAMAN peristiwa, permasalahan, pendapat, kritik dan tuntutan masyarakat akan keadilan yang dimuat dalam buku ini pantas menjadi bahan perenungan bagi penyelenggara pemerintahan daerah beserta seluruh Stakeholders pembangunan Kota Cirebon dan penyelenggara pemerintahan daerah lainnya di dalam proses pemantapan kinerja.

**Danny Setiawan**
**Gubernur Jawa Barat**

kutub fahmina

Jl. Kusumanegara Gedong Kuning
Gang Ghanesa No. 83 Rejowinangun
Yogyakarta 55281. Telp: 081802701219

ISBN: 979-24-3004-0

Bukan Kota Wali
Relasi Rakyat - Negara dalam Kebijakan Pemerintah Kota
kutub fahmina

*Dewi Laily Purnamasari*
*Faqihuddin Abdul Kodir*
*Ipah Jahrotunnasipah*
*Obeng Nur Rosyid*

# BUKAN KOTA WALI

## Relasi Rakyat-Negara dalam Kebijakan Pemerintah Kota

**Pengantar:**
**Eko Prasetyo**

**Sambutan :**
**Gubernur Jawa Barat**

kutub fahmina