



Jalan Berliku Desentralisasi Bagi Demokrasi Lokal

Oleh: Robert Endi Jaweng

Dalam bahasan normatif, desentralisasi dan otonomi daerah kerap dilihat sebagai instrumen kebijakan negara guna membuka luas ruang demokratisasi politik dan memungkinkan terjaminnya efisiensi-efektivitas tata kelola sektor publik. Untuk itu, dalam desain dan instrumentasi kebijakan, pengaturan desentralisasi sejauh mungkin melingkup--secara seimbang atau pun dengan titik tekan tertentu--aspek politik, administrasi dan ekonomi. Secara politik, desentralisasi adalah wujud nyata pengakuan negara atas suatu komunitas lokal sebagai entitas politik tersendiri; secara administrasi, desentralisasi menjadi metode pembagian urusan antar level pemerintahan pusat-daerah; sementara secara ekonomi, desentralisasi dipahami sebagai cara pembagian sumber daya fiskal dan pemberian kesempatan swasta untuk mengelola pelayanan publik (privatisasi).

Tulisan ini hendak memotret tendensi umum maupun ilustrasi local specific secara terbatas dalam kompleksitas hubungan politik lokal, demokrasi, ruang kesempatan desentralisasi di negeri ini. Terlepas dari seberapa rumit-berlikunya jalan desentralisasi yang terbentang, studi dan penerangan di lapangan menunjukkan bahwa desentralisasi menghadirkan lingkungan persoalan lain sekaligus struktur kesempatan baru pula bagi perpolitikan lokal, khususnya kerja demokratisasi. Faktor pengaruh desentralisasi merentang dari level kebijakan pusat hingga praktiknya di daerah, serta melingkup dari sebatas ranah politik hingga lintas sektor yang saling terkait.



politik di balik itu apakah untuk meningkatkan kualitas kebijakan di daerah atau ada kepentingan politik. Merespons wacana ini, sebagai bagian dari politik deliberasi seputar persoalan otonomi daerah, Suparjana menekankan pentingnya evaluasi komprehensif sebelum revisi dilakukan, terutama menemukan masalah-masalah penting yang dihadapi daerah untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan lokal, memperkuat otonomi dan memperbaiki proses dan mekanisme demokrasi di daerah.

Evaluasi komprehensif atas jalannya praktek politik desentralisasi dan demokratisasi penting dilakukan sebelum perbaikan Undang-Undang dilakukan, terutama berkaitan dengan munculnya berbagai persoalan yang menghambat demokratisasi dan perbaikan kualitas kebijakan publik. Masalahnya bukan hanya terletak pada UU atau peraturan hukum yang ada, tetapi juga pada persoalan sosiologis sehubungan dengan berkembangnya politik identitas di daerah.

Heru Nugroho, dalam paparan analisis selanjutnya tentang 'Etnosentrisme dan Politik Representasi dalam Era Otonomi Daerah' mengangkat persoalan ini dengan mengingatkan kita pentingnya mencermati berkembangnya etnosentrisme politik kedaerahan dalam praktek politik desentralisasi. Berkembangnya etnokrasi politik kedaerahan ini harus diatasi untuk perbaikan praktek politik desentralisasi, karena bukan hanya semakin mendistorsi otonomi daerah tetapi juga me-

merosotkan kualitas demokrasi, terutama dalam hal representasi politik dan formulasi kebijakan publik untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Selain paparan analisis di atas, di sini kita juga memaparkan hasil studi lapangan di berbagai daerah di Indonesia untuk menemukan bagaimana respon publik terhadap perkembangan politik desentralisasi dan kualitas kebijakan publik di daerah dari sudut pandang warga negara sebagai subjek pembangunan. Sebagaimana disajikan dalam paparan terakhir, hasil studi lapangan menunjukkan harapan semakin tinggi di kalangan publik akan hadirnya perbaikan politik desentralisasi dan demokratisasi di daerah untuk meningkatkan kualitas hidup warga negara. Penerapan Otonomi Daerah harus menjadi momentum mensejahterakan rakyat.

Berbagai paparan analisis diatas sangat berharga untuk identifikasi masalah-masalah penting yang dihadapi dan menemukan potensi-potensi penting yang harus dikembangkan dalam perbaikan politik desentralisasi dan kualitas kebijakan publik di daerah. Khusus dalam kaitan hasil temuan studi lapangan, hal itu bisa dimaknai sebagai aspirasi dan artikulasi warga negara untuk perbaikan kualitas kebijakan publik, yang sangat penting dan selalu kita harapkan kehadirannya dalam praktek demokrasi. Semua itu kita harapkan tidak hanya menambah bobot rasionalitas publik dalam pengambilan kebijakan, tetapi juga meningkatkan partisipasi dan tanggungjawab kita bersama, pemerintah dan warga negara, dalam perbaikan kualitas kehidupan rakyat banyak.

Redaksi

Desentralisasi-Demokratis: Suatu Pendekatan Sistem

“ Dalam kaca mata politik, kaitan desentralisasi dan demokrasi telah memunculkan polemik yang berpengaruh secara akademis maupun kebijakan. ”

Dalam kaca mata politik, kaitan desentralisasi dan demokrasi telah memunculkan polemik yang berpengaruh secara akademis maupun kebijakan. Sebagian pakar meragukan adanya korelasi desentralisasi sebagai prasyarat tumbuhnya demokrasi di level lokal, sekurangnya melihat hubungan itu bersifat tak langsung di mana demokrasi hanya konsekuensi lanjut dari dampak keberhasilan desentralisasi bagi perbaikan ekonomi¹. Bahkan C.H.Wilson, dalam risalah “*Essays on Regional Government*”, melihat keberadaan pemerintah daerah tidak lebih sebagai piranti administrasi yang bersifat teknis dan sulit diandalkan sebagai instrumen demokratisasi. Tiadanya korelasi ini terbukti dalam pengalaman negara seperti RRC yang menganut desentralisasi tetapi tidak demokratis.

Pada sisi seberang, di kalangan ilmuwan yang meyakini hubungan keduanya, desentralisasi dilihat dalam perspektif relasi kuasa (*power relations*) antara pemerintah pusat dan daerah mau-

pun antar pemangku peran dalam entitas lokal. Brian Smith, misalnya, melihat desentralisasi sebagai konsep “*territorial distribution of power*”², sementara Manor³ menempatkan desentralisasi sebagai sisi sebelah dari mata uang yang sama dengan demokrasi, yang sedemikian inherennya sehingga menghasilkan frasa politik “desentralisasi-demokratis”. Pilihan atas desentralisasi lebih bermotif politik ketimbang teknis: bukan sekedar penyerahan urusan ke daerah tetapi pengakuan kewenangan dan transfer kekuasaan yang melekat pada urusan tersebut, serta lebih substansial lagi ihwal keberdayaan politik warga (*citizen politics*) dalam mengontrol semua itu.

Dari alur historisnya, pengedepanan perspektif politik di atas tak bermaksud mengganti segi administratif dan ekonomi dari desentralisasi. Jika pada era 1960-1980an berbagai kajian akademik dan praktik kebijakan publik banyak dipengaruhi orientasi desentralisasi administrasi dan ekonomi (*structural efficiency model*), arah perkembangan baru sejak 1990an membuat lingkup perspektifnya menjadi lebih komprehensif dengan memasukan segi demokrasi politik (*local democracy model*). Hal ini juga tak terlepas dari trend demokratisasi gelombang ketiga di level global⁴, di mana desentralisasi dipilih sebagai instrumen perluasan demokrasi di ranah lokal maupun implikasinya secara nasional⁵.

1. Lihat Hans Antlov dan Anna Wetterberg, “Masyarakat Sipil, Akuntabilitas Publik dan Masa Depan Pemerintahan Daerah,” *Majalah Prisma* Vol.29, Juli 2010, hlm.23-24.

2. Smith membeni defenisi desentralisasi (sekaligus yang menjadi esensi judul buku yang ditulisnya) sebagai “the extent to which power and authority are dispersed through the geographical hierarchy of the state, and the institutions and the process through which such dispersal occurs”. Lihat Brian Smith, “Decentralization: The Territorial Dimension of the State”, George Allen and Unwin, London, 1985, p.1)

3. James Manor mendefenisi frasa desentralisasi-demokratis sebagai fungsi dari “the transfer of resources and power (and often tasks) to the lower authorities which are largely or wholly independent of higher levels of government, and which are democratic in some way and to some degree”. Lihat Jame Manoe, “The Political Economy of Democratic-Decentralization”, *The World Bank*, Washington, DC, 1999, p.6

4. Samuel P. Huntington, “The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century,” *University of Oklahoma Press*, Norman, 1991.

5. Bagi Smith, desentralisasi juga menjadi salah satu prasyarat munculnya demokrasi di level nasional. Dalam desentralisasi, warga lebih mungkin untuk berlatih politik untuk membentuk komunitas demokratis, pemerintahan daerah bisa berperan sebagai pengontrol atas kecenderungan anti demokrasi yang rentan marasuki pusat, munculnya struktur kesempatan baru dan ruang yang terbuka bagi partisipasi rakyat, dan lain-lainnya yang tentu amat penting sebagai fondasi munculnya demokrasi secara nasional

Mengalir dari dasar pikir singkat tadi, pe-rincian di aras instrumentasi kemudian membawa kita pada bahasan soal faktor pengaruh yang memungkinkan berhasil atau gagalnya desentralisasi sebagai jalan demokratisasi. Tajuk besarnya adalah politik lokal, sebagai kerangka sistem politik dan pemerintahan daerah, di mana setiap struktur mesti didesain, para aktor memainkan peran, segala hak esensial rakyat diproses layanannya, dst. Dalam konteks desentralisasi, semua itu berhulu pada cara pandang atas politik lokal sebagai lokus *real politics* yang berisi relasi kuasa antarpihak dalam entitas lokal maupun secara vertikal dengan infrastruktur-suprastruktur di level lebih tinggi (pusat).

Sebagai suatu sistem, keberhasilan kerja politik lokal tersebut adalah gabungan kerja di level struktur yang meringkai tindakan dari peran *agency* politik⁶. Implikasinya, seperti ditegaskan Kacung Marijan, upaya untuk membangun sistem politik demokratis, termasuk di ranah lokal, tidak hanya berkaitan dengan desain kelembagaan dan konteks struktural tetapi juga perbaikan budaya politik dalam diri individu, baik yang terlihat pada peran dan perilaku aktor di masyarakat maupun para elitnya⁷. Ulasan pengalaman desentralisasi-demokratik Indonesia pada halaman selanjutnya akan mendasarkan diri pada kerangka analisis sistem semacam ini.

Jalan Berliku Indonesia

Sejak otonomi daerah/otda mulai diterapkan satu dekade lalu, dasar hukum pokok pengaturan pemerintahan daerah (UU No.22 Tahun 1999 maupun penggantinya UU No.32 Tahun 2004) selalu menempatkan demokrasi sebagai salah satu jalan menuju kondisi masyarakat sejahtera. Gramatika rumusan dalam dua UU itu bermakna jelas: demokrasi pada dirinya mengandung nilai-nilai instrumental, sekaligus inheren di dalamnya adalah nilai-nilai esensial kesejahteraan sebagai muara akhir. Rumusan normatif ini kiranya telah mencerminkan perkembangan gagasan ihwal pemerintahan lokal modern di atas.

Namun, fakta di lapangan saat ini, setelah sepuluh tahun kita berotonomi, ketika fase transisi semestinya bergeser ke konsolidasi desentralisasi, gerak maju (capaian) desentralisasi serasa macet di tataran instrumental, yang tentu lebih dijejali agenda elite ketimbang agenda substantif-publik. Bahkan, dalam hal intrument demokrasi pun, kita

tidak kunjung sepenuhnya beres meletakkan dasar kelembagaan demokrasi yang kokoh dan sistematis bagi berlangsungnya proses politik lokal yang demokratis dan memberi faedah nyata (hasil kesejahteraan) bagi masyarakat. Ragam campuran masalah tersebut dapat diidentifikasi secara ringkas sebagai berikut.

Pertama, meski semangat dua UU tadi sudah meresonansi nada dasar demokrasi, namun corak jabarannya lebih lanjut justru kontradiktif. Dua klausul krusial patut diajukan sebagai contoh. Satu, dalam perspektif politik, hubungan pusat daerah tidak semata terefleksi dalam skema penyerahan urusan (teknis administratif) tetapi transfer dan/atau pengakuan kewenangan, termasuk kekuasaan yang melekat pada urusan tersebut. UU No.22 Tahun 1999 sesungguhnya sudah mengakomodir corak desentralisasi politik ini, tetapi UU No.32 Tahun 2004 justru memerosotkannya sekedar soal pembagian urusan.

6. Kepustakaan ilmu politik saat ini masih diwarnai oleh perdebatan ihwal faktor dominan yang mempengaruhi kerja sistem politik: struktur atau *agency*. Ini adalah polemik turunan antara kaum strukturalis yang melihat keutamaan struktur dan kaum behaviouralist yang menilai lebih idiosyncrasy seorang tokoh. Namun, lebih kompleks dari perdebatan di level akademis, fakta lapangan selalu menunjukkan pengaruh campuran dan saling pengaruh antara berbagai faktor tersebut

7. Kacung Marijan, "Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru", Jakarta, Penerbit Kencana, 2010, hlm.339.

Distorasi serius tersebut membuat makna desentralisasi kita kehilangan makna distribusi kewenangan berbasis teritorial maupun keberdayaan hak politik warga dalam relasi kuasa dengan negara. Kalau implikasi pertama membuat peran desentralisasi Pemda tereduksi dan bercampur peran dekonsentrasi, implikasi kedua mencerautkan otonomi dari basisnya di masyarakat yang pada gilirannya melemahkan makna demokrasi sebagai pemerintahan "dari" rakyat (partisipasi), dikelola (secara akuntabel) "oleh" para wakilnya, dan "untuk" (responsif) kepentingan rakyat pula.

Dua, sebagai institusi demokrasi, DPRD jelas menjadi lembaga perwakilan di level daerah. Jika DPRD menurut UU No.22 Tahun 1999 berkedudukan sejajar dan jadi mitra Kepala Daerah, UU No.32 Tahun 2004 menempatkannya sebagai bagian Pemda⁸. Dengan konstruksi hubungan demikian, fungsi *checks and balances* jelas sulit berfungsi optimal, alih-alih bahkan terbentuk pola subordinasi DPRD terhadap Pemda. Pada sisi lain, saluran keterwakilan rakyat dalam lembaga formil negara menjadi macet⁹, bahkan justru dibajak aktor-aktor dominan bagi kemenangan kepentingan mereka diri/kelompok sendiri.

Kedua, dalam pola desentralisasi-demokratis, proyek *crafting democracy* melalui rekayasa kelembagaan belum berlangsung simultan antara suprastruktur pemerintahan dengan infrastruktur elektoral. Soal sistem kepartaian, misalnya, upaya diferensiasi yang mewujud dalam pola multipartai tidak diimbangi dengan upaya desentralisasi

kepartaian, baik struktur organisasi maupun rekrutmen kepemimpinannya. Sementara ihwal pemilu, sistem proporsional semi-terbuka dalam praktiknya belum bisa mengarahkan para pemilih untuk memilih nama calon tetapi tanda gambar partai sehingga elite partai lah yang pada akhirnya menentukan para wakil terpilih.

Problem sistem kepartaian dan pemilu ini tentu bukan sekedar isu kelembagaan, tapi lebih penting lagi soal peran partai, kualitas keterwakilan dan akses kontrol rakyat terhadap wakil yang dihasilkan dari mesin elektoral tersebut. Sentralisasi kepartaian dan sindrom *directive linkage* dalam partai politik membuat institusi tersebut lebih tampak sebagai gerombolan *political rent-seekers* (khususnya kepentingan *oligharki elite*) ketimbang instrumen perjuangan rakyat untuk mempengaruhi arah kebijakan pemerintah. Anggota parlemen, dalam orientasi akuntabilitas politiknya, lebih sering memerankan diri sebagai *trustees* dan paling jauh politik ketimbang *delegates*.

Ketiga, sebagai turunan dari problem kelembagaan di atas, masalah krusial lainnya adalah kapasitas politik lokal dalam melaksanakan desentralisasi-demokratis. Hasil riset CSIS¹¹ pada fase awal otonomi menunjukkan lemahnya institusi negara (pemda dan DPRD) dan non-negara (asosiasi kepentingan, partai, pers) dalam mengorganisir diri dan bekerja sama bagi efektivitas kapasitas politik lokal demokratis¹². Setelah sedekade berotonomi, ruang politik lokal memang semakin terbuka, tetapi kemampuan mengisi agenda berba-

8. Bagi para pendukungnya (pemerintah pusat dan pakar administrasi publik), reposisi DPRD ini setidaknya bertitik tolak dari dua alasan. Pertama, sesuai sistem desentralisasi yang kita anut, keberadaan DPRD adalah dalam kerangka melaksanakan kewenangan otonomi. Di banyak negara unitaris, termasuk Indonesia, urusan yang diperoleh daerah adalah hasil transfer kewenangan di ranah pemerintah pusat (urusan eksekutif), bukan derivasi kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Kedua, belajar dari pengalaman, konstruksi DPRD yang ada hari ini merupakan hasil koreksi (titik tengah) atas dua titik ekstrim di masa sentralisasi Orba (UU No.05/1974) dan ultra-desentralisasi awal reformasi (UU No.22/1999). Hasil koreksi itu menjadi dasar penyusunan baru posisi DPRD dalam UU No.32/2004. Kedudukan DPRD sebagai bagian dari Pemda di era Orba, dalam praktiknya memerosotkan posisinya jadi subordinat Gubernur/Bupati/ Walikota yang berdwifungsi sebagai kepala daerah sekaligus kepala wilayah. Sementara posisinya sebagai badan legislatif-terpisah pada fase awal reformasi justru terbukti berdampak destruktif berupa relasi kolusif atau pun sebaliknya konfliktual dengan Kepala Daerah.

9. Lihat Perkumpulan Demos (Lembaga Kajian Demokrasi dan HAM), "Macetnya Sistem Perwakilan Rakyat". Sisipan dalam *Mingguan Tempo*, 19 Desember 2004, hlm.75-90.

10. Sebagai *trustees*, politisi bertindak atas dasar pertimbangannya sendiri dan sering kali justru mengarahkan kehendak rakyat agar sesuai dengan kepentingan politiknya. Sementara sebagai *delegates*, mereka benar-benar menjadi wakil rakyat dan menyesuaikan artikulasi politiknya berdasarkan kepentingan konstituen. Dan politisi bertipe *politico* bergerak bolak-balik di antara dua model sebelumnya, yang bersifat fleksibel dan bahkan pragmatis seturut perkembangan situasi.

11. Center for Strategic and International Studies (CSIS). "Kemampuan Politik Lokal untuk Pelaksanaan Otonomi Daerah". Jakarta 2001.

12. Kemampuan politik lokal diukur dari capaian suatu sistem politik dalam merealisasikan *extractive capability*, *regulative capability*, *distributive capability*, *symbolic capability*, dan *responsive capability*. Uraian lebih jauh mengenai kelima ukuran ini dapat diperiksa dalam Gabriel A.Almond & G.B.Powell Jr., "Comparative Politics: A Development Approach". Boston: Little Brown and Co., 1996, pp.195-205

sis kewenangan otonom yang dimiliki belum kunjung optimal. Dalam hubungan kerja sama pemda dan DPRD, misalnya, perubahan model *government by bureaucrat* ke *government by politician* justru menghasilkan inkompetensi dan politisasi berlebihan, baik dalam rekrutmen pejabat publik maupun pembuatan kebijakan.

Realisasi desentralisasi-demokratis yang defektif semacam itu pada gilirannya berimbas kepada pesimisme rakyat akan tuah otonomi. Mereka tak segera mendapatkan dirinya sebagai bagian dari sistem permainan yang ada lantaran ruang otonomi masih dimonopoli kepentingan elite (ihwal sumber daya fiskal) dan inkompetensi mereka dalam mengoptimalkan alokasi sumber daya tersisa untuk rakyat¹³. Lemahnya bukti kehadiran negara (*state in practice*, menyitir Joel S. Migdal) dalam relung kehidupan masyarakat tidak saja membersitkan rasa apatis dan skeptis terhadap politik tetapi juga berpotensi tergerusnya trust publik yang sejatinya menjadi basis otonomi itu sendiri.

Di luar berbagai masalah desain kelembagaan di atas, nasib demokrasi lokal dan demokratisasi pemerintahan di era desentralisasi sedikit-banyak pula ditentukan faktor pengaruh aktor politik itu sendiri. Bagi ilmuwan yang berperspektif kritis, pilihan desain kelembagaan memang penting, namun itu tidak cukup dan bahkan bisa *misleading* dalam menjelaskan politik lokal. Sosiolog Vedi Hadiz, misalnya, mengkritik bahwa lemahnya demokrasi di daerah bukan akibat pilihan kelembagaan¹⁴ tetapi oleh kepentingan material para

aktor yang bermain. Mereka, dalam sektor negara maupun di aras kemasyarakatan, membentuk jaringan patronase, mengkooptasi arah kebijakan publik, menyetir alokasi sumber daya politik/ekonomi menurut kepentingan mereka.

Dalam konteks analisis peran aktor ini, ruang terbuka otonomi telah memunculkan multiplikasi aktor, di setiap daerah terdapat variasi kelompok utama yang berpengaruh bagi gerak dan capaian demokrasi lokal hari ini. Namun, pola umum yang terlihat, aktor dominan dalam ranah formal negara tetap berasal dari kekuatan lama, baik yang berbasis tradisional maupun penguasa militer/birokrasi di masa Orde Baru. Meski era liberalisasi yang ditandai transisi desentralisasi telah menghadirkan aneka desain kelembagaan baru, sifat relasi kekuasaan lama tampaknya masih bertahan. Dan yang menarik pula, mereka tidak resisten dengan kerangka institusional yang berubah tapi justru ikut bermain dan memanipulasi ruang politik baru¹⁵.

Bukti pengaruh para aktor yang oleh para aktivis acap disebut "predatori" atau "penumpang gelap reformasi" ini terlihat pada hasil kontestasi politik lokal, baik ihwal rekrutmen pejabat publik (pemilu/pilkada) dan birokrat kunci maupun arah kebijakan yang memenangkan kepentingan mereka. Bagi kekuatan tradisional, politik lokal adalah arena untuk revitalisasi kekuasaan dinasti, seperti terlihat dalam sirkulasi kepemimpinan lokal yang berasal dari lingkaran inti seperti keluarga atau jejaring patronasenya¹⁶. Bagi pemain lama, politik lokal menjadi lokus baru rekonsoli-

13. Mismanajemen APBD selama sepuluh tahun terakhir menjadi contoh di sini. Tidak saja faktanya bahwa sebagian terbesar alokasi anggaran habis terpakai untuk belanja barang (alokasi gaji dan operasional) yang rerata sebesar 66% di level Propinsi dan 70% di Kab/Kota, tetapi juga betapa rendahnya kemampuan pemerintah menyerap anggaran yang ditandai banyaknya dana sisa (Silpa) atau dana "nganggur" berupa tabungan di SBI. Selain itu, inkompetensi dalam tata kelola anggaran ini juga terlihat dalam maladminis-trasi pelaporan dan nirakuntabilitas keuangan publik (Jika 2008 terdapat 21 Daerah yang mendapat status WTP, pada 2009 malah turun: hanya 12 dari 482 Daerah (2,5%) yang memperoleh status WTP tersebut. Selebihnya: 7 Daerah disclaimer, 10 Daerah adverse dan sisa mayoritasnya berstatus WDP). Robert Jaweng, "Pengawasan Internal APBD Mandul", *Bisnis Indonesia*, 27 Juli 2010 dan Michael Buehler, "Decentralisation and Democracy in Indonesia: The Marginalisation of the Public Sphere", in Edward Aspinall & Marcus Mietzner, "Problems of Democratisation in Indonesia", Singapore: ISEAS, 2010, p. 282.

14. Kritik atas pendekatan kelembagaan yang dinilai bias kapitalis dalam analisis desentralisasi ini dapat diperiksa pada sejumlah tulisannya, seperti "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo Institutional Perspective," SEARC-CUH, Working Paper No. 47, May, 2003 dan "Indonesia Local Politics: A Site of Resistance to Neo-Liberal Reform," SEARC-CUH, Working Paper No. 61, March, 2004.

15. John Hariss dkk, "Politik Demokrasi: Politik Lokal Baru", Jakarta, Demos, 2004 dan Tim Peneliti Demos, "Menuju Agenda Demokrasi yang Lebih Bermakna", Laporan Riset, 2005.

16. Sejumlah studi menunjukkan adanya tendensi kebangkitan kekuatan lama ini. Studi yang dilakukan Ari Dwi Paryana (IRE Yogyakarta, 2004), misalnya, menunjukkan fenomena kembalinya para arsitek di Surakarta dan Denpasar dalam proses demokrasi lokal era desentralisasi. Demikian juga studi Tim Fisipol UGM memperlihatkan bahwa politik lokal pasca-Soeharto ditandai bangkitnya kembali entitas politik masa lalu (Keraton, Feotr, Karang) dan semakin dominannya peranan lokal boss (orang kuat) dalam interaksi ekonomi-politik lokal. Ilustrasi mengenai berbagai kebangkitan kekuatan lama ini, periksa R. Siti Zuhro (Ed), "Demokrasi Lokal: Peran Aktor dalam Demokratisasi", Jakarta: Penerbit Ombak, 2009, hl. 10-11

dasi dan reorganisasi kekuasaan, termasuk jika mengharuskan mereka untuk migrasi politik dari pusat ke daerah.

Setali tiga uang, kekuatan lama ini juga muncul dari sektor swasta (pengusaha). Kepentingannya, jelas, mengamankan bisnis dan memperoleh jatah proyek-proyek negara. Dalam konteks politik lokal berbiaya mahal¹⁷, mereka cerdas membaca angin dan terlibat aktif dalam proses pemekaran daerah baru, pemenangan kandidat tertentu dalam pilkada, dst. Gurita pengaruhnya terlihat dari produk kebijakan dan alokasi sumber daya sebagai imbal tunai atas investasi politik mereka. Bahkan, sedemikian merasuknya pengaruh tadi, dibanyak daerah bermunculan tendensi *local capture*: pebisnis menyetir keputusan politik hingga teknis operasional birokrasi menurut koridor kepentingan ekonomi mereka.

Menghadapi potensi defisit demokrasi demikian, harapan perlawanan bersandar kepada kalangan masyarakat sipil, khususnya aktivis LSM, intelektual dan media massa. Berita baiknya, selama sedekade ini tumbuh subur upaya pengorganisasian diri (forum warga, kelompok diskusi, dst)

untuk mengadvokasi kebijakan dan governansi, keadilan dan transparansi anggaran, hak dasar rakyat di bidang pendidikan kesehatan dan kesehatan, dll. Semua itu menjadi kekuatan tanding yang relatif berpengaruh bagi perubahan politik dan birokrasi, meski sebaran dan magnitudenya bervariasi antar daerah.

Namun, terkait gerakan prodemokrasi kelompok sipil ini, catatan kritis perlu pula disampaikan. Pokok soalnya terutama ihwal sikap antinegara dan penghindaran diri dari keterlibatan dalam politik representasi formal. Masih lebih banyak kalangan aktivis yang menghabiskan energinya dalam gerakan destatisasi dan menjadikan ranah masyarakat sipil sebagai zona nyaman, saat ketika institusi-institusi demokrasi baru justru dimasuki, bahkan dibajak para predator. Pengucilan diri ini pada satu sisi membuat mereka menjadi demokrat mengambang yang kurang berakar kuat ke basis sosial tetapi juga tak tersalur dalam wadah resmi negara, sementara di sisi lain membuka peluang distorsi keterwakilan dan bahkan terbajaknya agenda publik oleh elite oligarkis di ranah politik dan ekonomi.

Dari Masalah ke Pilihan

“ Tendensi umum di sebagian besar tempat masih memperlihatkan pola bermasalah dalam pengelolaan desentralisasi sebagai jalan menuju politik lokal demokratis. ”

Gambaran lapangan tentu tak selamanya buram, setidaknya jika kita melihat gerak maju menjanjikan di Kota Surakarta, Yogyakarta, mau-

pun daerah lain yang telah banyak diakui prestasi inovasi kebijakan, mutu tata kelola sektor publik dan demokrasi politiknya. Namun, tendensi umum di sebagian besar tempat masih memperlihatkan pola bermasalah dalam pengelolaan desentralisasi sebagai jalan menuju politik lokal demokratis. Meski demikian, lantaran kita tak bisa menyurutkan langkah (*no point of return*), pilihan-pilihan dorongan bagi pemerintahan lokal demokratis patut terus diupayakan ke depan.

Pertama, pembenahan berkelanjutan atas

17. Perselingkuhan politik dan bisnis, di mana hasil akhirnya selalu politik yang kalah terhadap bisnis, tidak terlepas dari semakin mekalnya biaya berdemokrasi kita dewasa ini. Dalam kasus pilkada, misalnya, mahalnya biaya pencalonan dalam kotenstasi politik itu membuat kandidat berpaling ke pelaku usaha, yang pada gilirannya akan mengembalikan "utang jasa" tersebut saat berkuasa. Ihwal politik berat di ongkos ini, Mendagri Gamawan Fauzi pernah menyampaikan estimasi bahwa untuk terlibat dalam pilkada, seorang kandidat Bupati/Walikota membutuhkan dana minimal Rp 5 Milyar dan kandidat Gubernur sekitar Rp 20 Milyar. Jika dibandingkan dengan gaji bulanan Gubernur yang hanya Rp 8,7 Juta dan Bupati/ Walikota sebesar Rp 6,2 Juta, ongkospencalonan tersebut jelas tak terbayarkan selama lima tahun berkuasa. Lihat Robert Endi Jaweng, "Pilkada dan Demokrasi Berbiaya Mahal", *Harian Jurnas*, 16 September 2010.



aransemen kelembagaan demokrasi. Hal awal adalah perihal kerangka desentralisasi itu sendiri. Dominasi *public administration thought* sebagaimana tercermin dalam orientasi teknokratik, *structural efficiency model*, serta penekanan pada desentralisasi ekonomi dan administrasi dalam UU No.32 Tahun 2004 sebagai dasar pengaturan otonomi saat ini mesti direvisi dengan memberi bobot lebih bagi esensi politik. Selanjutnya adalah mencari garis simetris dengan segi-segi lain dalam sistem kepartaian yang terdesentralisir dan sistem pemilu yang mewadahi pilihan langsung konstituen pemilih.

Kedua, keberdayaan politik warga yang tercermin dalam keterwakilan politik resmi. Tantangannya di sini tidak saja mereposisi institusi DPRD untuk kembali menjadi wadah perwakilan rakyat yang fungsional dalam melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran tetapi juga memperbaiki relasi kuasa antar rakyat (*principal*) dan para wakilnya (*agency*). Untuk itu, selain membenah sistem elektoral guna menghasilkan wakil yang lebih sesuai pilihan otentik rakyat, juga menjamin terlembaganya mekanisme akuntabilitas. Dari sisi rakyat, mekanisme pemberdayaan itu setidaknya terlihat pada efektifnya *voice* (protes) dan *exit strategy* agar mereka bisa keluar dari situasi perwakilan yang buruk melalui hak *recall* atas wakil yang tak akuntabel dalam pemilu sela/referendum khusus.

Ketiga, institusionalisasi praktik demokrasi secara luas dan dalam. Sebagaimana ditulis Laurence Whitehead (1989), fase konsolidasi mensyaratkan peningkatan secara prinsip komitmen segenap lapisan masyarakat pada aturan main demokrasi. Demokrasi tidak semata sebagai proses politik prosedural dalam lembaga politik (*state*), tetapi juga pada ranah masyarakat (*political society, economic society, civil society*). Bahkan, pengalaman di banyak negara demokrasi menunjukkan, perubahan politik tidak bisa datang begitu saja dari kemurahan hati elite tanpa kekuatan politik warga. Untuk itu, ruang publik mesti dibuka luas bagi partisipasi otonom, semakin giatnya pendidikan rakyat bagi kesadaran kritis dan *civic culture*, menguatnya kapasitas mengorganisir diri para aktor sipil, dan terpenuhinya tuntutan hak dasar sosial-ekonomi segenap warga.

Keempat, melihat corak relasi kekuasaan dan peta oligarki kekuatan dalam politik lokal hari

ini, pegiat masyarakat sipil perlu mewacanakan secara serius untuk merangsek ke ruang politik formal, selain menyepakati pembagian kerja bagi sebagian aktivis lainnya bertahan di ranah konvensional selama ini. Hal itu menuntut lingkup keterlibatan yang tak lagi sebatas mempengaruhi kebijakan tetapi juag menduduki posisi kekuasaan di DPRD maupun jajaran eksekutif. Transisi menuju konsolidasi desentralisasi-demokratik adalah era kerja politik karena pada fase inilah agenda-agenda substantif-publik memperoleh prioritas tinggi. Hemat saya, sekaranglah *golden period* yang menentukan keberlanjutan demokrasi ke depan, tak boleh lagi dibajak bagi kemenangan kepentingan elite lama.

Catatan Akhir

Sepuluh tahun eksperimentasi desentralisasi tentunya banyak memberi pelajaran berharga bagi pilihan-pilihan tindakan yang imperatif ke depan. Paling minimal, kita tak boleh terus merepetisi kegagalan, di mana defisit demokrasi akibat penelikan elite oligarkis dapat berhenti melalui pengelolaan politik yang lebih sistematis, dari muara kelembagaan hingga pilihan-pilihan tindakan taktis di lapangan. Hanya dengan ini kita patut menaruh harapan awal, muatan esensial demokrasi (kesejahteraan sosio-ekonomi dan jaminan hak-hak demokratis rakyat) bukan mustahil diraih. Capaian itu sekaligus memastikan tumbuhnya *trust* rakyat sebagai basis bagi keberlanjutan desentralisasi dan otonomi daerah ke depan.