Daulat Rakyat Ataukah Daulat Pasar?:
Neo Liberalisme dalam Reproduksi Wacana dan Institutionalisasi Otonomi Daerah di Indonesia©

Hasrul Hanif♣

Hasrat untuk memberikan ruang yang lebih leluasa bagi politik lokal di Indonesia semakin terteguhkan seiring dengan berjalannya proses devolusi pada tahun 2000.[1] Seiring dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 -direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004- pemerintah pusat harus menyerahkan (desentralisasi) dan melimpahkan (dekonsentrasi) sebagian besar kewenangan atau urusan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom (kabupaten/kota) yang ada. Jakarta tidak lagi menjadi *centrum* yang menjadi penentu satu-satunya terhadap berbagai proses politik dan tata pemerintahan yang ada di ranah lokal sebagaimana telah berlangsung dalam kurun waktu hampir tiga dasawarsa (Hanif, 2008; Pratikno, 2005). Bahkan lebih jauh, dalam kasus Nanggro Aceh Darussalam dan Papua, kebijakan desentralisasi asimetris muncul sebagai sebuah pilihan yang tidak terelakkan dan hasil negosiasi baru di tengah ketegangan Pusat (*central*)-Pinggiran (*Periphery*) yang tak berkesudahan dan dipenuhi dengan nuansa pelanggaran HAM yang luar biasa.[2]

Tidak sedikit pihak yang meyakini pilihan devolusi merupakan salah satu jalan penting bagi pendalaman demokrasi di Indonesia dan penciptaan *civic services* dan *public services* yang lebih baik.[3] Para penganjurnya

---

© Disampaikan dalam Konferensi "Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal" Konsorsium KRHN bekerjasama dengan Human Rights Law Studies (HRLS) UNAIR, Kampus UI, Depok, Jawa Barat, 6 Agustus 2008.

♣ Saat ini bekerja di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Juga penggiat di Tsaqifah Insitute for Ecosoc Rights, Yogyakarta.Bisa dihubungi melalui email: hhanif@ugm.ac.id atau hasrulhanif@gmail.com

[1] Kebijakan desentralisasi sebenarnya bukan pengalaman baru dalam dinamika politik dan tata pemerintahan yang ada di Indonesia. Soetandyo Wignjosoebroto (2005) menyebutkan bahwa pemerintahan Hindia Belanda mulai memperkenalkan kebijakan desentralisasi sejak diundangkannya *Decentralisatie Wet* 1903 pada tanggal 23 Juli 1903. Setelah Indonesia merdeka, ide desentralisasi dimunculkan pula dalam beberapa produk perundang-undangan dengan beragam tingkat kedalaman. setidaknya pernah dihasilkan untuk mengatur segala proses tersebut, seperti UU No. 22 tahun 1948, UU No. 32 tahun 1956, UU No.1 tahun 1957, Perpu No. 6 tahun 1959, Perpu No. 5 tahun 1960, UU No. 5 tahun 1974, UU No. 5 tahun 1979. (Kaho, 1988; Kaho, 1982; Lay, 2003; Gaffar, et.al, 2002). Namun menurut Afan Gafar (2000) ada beberapa karakteristik yang kemudian membedakan kebijakan desentralisasi kekuasaan pasca tahun 1998 dengan sebelumnya, yaitu: (1) Demokratis dan membawa misi demokratisasi, (2) Mendekatkan pemerintah dengan rakyat, (3) Sistem otonomi luas dan nyata, (4) Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat, dan (5) *No mandate without funding*.

[2] Desentralisasi asimetris merupakan bentuk desentralisasi politik yang unik. Biasanya berbentuk pemberian kewenangan khusus kepada suatu daerah yang dianggap "unik" dan khas secara politik maupun secara budaya. Di beberapa negara, kebijakan desentralisasi asimetris muncul sebagai respon dan bentuk negosiasi terhadap munculnya hasrat *self determination* di wilayah mereka, seperti kasus Basque dan Catalonia (Spanyol) dan Quebec (Kanada). Desentralisasi asimetris juga biasanya diberikan kepada daerah-daerah yang tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk memberikan pelayanan publik (Wehner, 2000). Di Indonesia, model ini dikenal dengan istilah otonomi khusus atau daerah istimewa.

[3] Dalam literatur ilmu politik, setidaknya dikenal beberapa variasi pelimpahan atau penyerahan otoritas kepada level tata pemerintahan yang lebih "rendah" atau aktor non pemerintah (Cheema dan Rondinelli, 1983), yaitu: (a) **Dekonsentrasi**. Dekonsentrasi merupakan proses pelimpahan kewenangan dari pemerintah Pusat/Nasional kepada pemerintah-pemerintah Daerah/Sub nasional untuk menjalankan tanggungjawab manajerial dan administratif pada saat menerapkan tugas-tugas pemerintah Pusat/Nasional, (b) **Delegasi**. Delegasi merupakan bentuk desentralisasi yang muncul ketika lembaga-lembaga pemerintah yang semi otonom atau badan usaha milik negara (paratastal) diberi tanggungjawab untuk mengelola atau menjalankan fungsi pelayanan di sektor-sektor publik, (c) **Devolusi**. Devolusi merupakan penyerahan atau pemberian kewenangan dan tanggungjawab secara politis kepada pemerintah Daerah/Sub nasional. Proses ini biasanya diikuti oleh transfer fiskal sehingga pemerintah Daerah/Sub nasional tidak hanya memiliki otonomi administrasi dan politik semata tapi juga memiliki

tampak yakin bahwa devolusi –yang menekankan aspek subsidiaritas-[4] akan mendorong proses politik yang demokratis karena semakin mendekatkan berbagai proses kebijakan yang ada sesuai dengan prefensi dan kepentingan warga di ranah lokal. Tentu saja hal tersebut, secara ideal, akan memantik hadirnya pelayanan publik yang lebih baik karena berbagai *output* dan *outcome* kebijakan yang muncul kemudian akan sesuai dengan hasrat dan kepentingan publik dan proses penyelesaian berbagai problema sosial akan sensitif dengan konteks (Manor, 1999; Devas and Delay, 2006).

Yang menarik, isu desentralisasi ternyata juga menyerap perhatian lembaga donor internasional serta para pemodal atau aktor-ator di sektor privat. Donor internasional yang selama ini dikenal kuat mempromosikan ideologi Kanan, seperti Bank Dunia, IMF, dsb ternyata menjadi salah satu pendukung utama proses institusionalisasi desentralisasi di Indonesia. Mereka turut aktif membiayai dan terlibat dalam berbagai program dan aktivitas yang terkait dengan isu desentralisasi, terutama isu desentralisasi fiskal dan peningkatan kapasitas fiskal daerah, peningkatan kapasitas dan performa pemerintah lokal, dan penanggulangan kemiskinan. Meskipun, kita sudah mafhum, lembaga-lembaga donor tersebut sebenarnya telah lama mendorong diskursus dan institusionalisasi ide-ide desentralisasi dan *good governance* di berbagai negara berkembang sejak 1990-an seiring dengan menguatnya isu deregulasi, privatisasi, dsb. (Abrahamsen, 2001; Escobar, 1994).[5] Sementara itu, lembaga *think tank* atau penelitian domestik yang memiliki keterkaitan langsung atau tidak langsung dengan lembaga-lembaga donor internasional atau kalangan pebisnis yang ada, seperti Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), INDOPOV, dsb, juga turut memonitor proses pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, khususnya terkait dengan daya tarik daerah bagi investasi, kapasitas fiskal lokal, dan penanggulangan kemiskinan.

Tulisan ini merupakan sebuah kajian awal terhadap bagaimana bentuk desain desentralisasi di Indonesia yang dibayangkan oleh lembaga-lembaga berideologi Kanan yang diakui atau tidak membawa kepentingan ideologi neoliberalisme. Selanjutnya akan dijelaskan berbagai problema dan komplikasi desentralisasi dan

---

otonomi finansial, dan (d) **Privatisasi**.Pemerintah sebagai pemegang otoritas layanan barang-barang publik mendivestasikan tangggungjawab mereka kepada aktor-aktor non negara (institusi swasta atau Ornop) untuk menjadi *provider* dalam proses *delivery* pelayanan publik. Kadang pembagian tersebut lebih disederhanakan dengan hanya dibagi menjadi dua yaitu: devolusi (desentralisasi politik) dan desentralisasi (desentralisasi administrasi). Dalam praktek nyata ketatapemerintahan, seringkali pembagian tersebut sebenarnya tidak bisa dibedakan secara jelas sebagaimana ditegaskan oleh Nick Devas and Simon Delay (2006:678): "*However, the distinction between devolution and de-concentration is not always clear-cut, with varying local of decision making and central control, varying degrees of upward and downward of accountability, and varying range of functions and resources transfers under either system*".

[4] Subsidiaritas merupakan salah satu prinsip dasar dalam ide *governance* dimana proses kebijakan dibayangkan akan berlangsung sedekat mungkin dengan warga atau komunitas yang menjadi subyek atau terkena dampak dalam proses kebijakan tersebut. Atau dengan kata lain, berdasarkan prinsip ini level tata pemerintahan yang lebih "tinggi" tidak boleh terlibat dalam proses kebijakan yang ada selagi proses tersebut memungkin berjalan secara efektif dalam level tata pemerintahan yang lebih "rendah" atau level lokal.(http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm).

[5] Penulis sampai sekarang masih belum menentukan nominal dana yang dikucurkan oleh lembaga-lembaga donor internasioal untuk menyokong proses institusionalisasi desentralisasi di Indonesia. Sebagai contoh perbandingan kita bisa lihat sokongan dana yang pernah dikucurkan oleh USAID di tiga negara Amerika Latin, yaitu Colombia, Peru dan Ekuador. Kathleen O'Neill (2005: 14) mencatat, pada tahun 2001, the Inter-American Development Bank mengucurkan dana pinjaman sebesar 4,8 milyar dollar amerika untuk desentralisasi di Ekuador, 20 milyar dollar amerika untuk penguatan kapasitas manajemen finansial di pemerintahan kota Bolivia, dan 400 milyar dollar sebagai pinjaman untuk menyokong stabilitas fiskal pemerintahan sub nasional di Bolivia. Pada tahun 2003, Inter-America Development Bank menyepakati perjanjian dengan pemerintah Peru untuk memberikan pinjaman sebesar 28 milyar dollar amerika untuk proses modernisasi dan desentralisasi yang berlangsung di pemerintahan Peru. Bank Dunia juga mengucurkan dana sebesar 39 milyar dollar untuk proses desentralisasi air di Venezuela, mengucurkan kredit 60 milyar dollar untuk mendukung proses desentralisasi di Bolivia pada tahun 2001, serta meminjamkan dana sebesar 16,6 milyar dolar untuk pelaksanaan proses desentralisasi di Peru pada tahun 2004.

otonomi daerah yang gagap dibaca atau sengaja diabaikan oleh para pengusung neoliberalisme. Terakhir, tulisan ini mencoba menawarkan beberapa gagasan yang memungkinkan menjadikan praktek desentralisasi menjadi ruang bagi terciptanya demokrasi di ranah lokal yang dibangun di atas fondasi kesetaraan politik *demos* (rakyat) serta terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh warga negara yang dibangun di atas fondasi keadilan.

Namun demikian, tulisan ini sejak awal juga ingin menegaskan dua hal penting. *Pertama*, menguatnya praktik devolusi di Indonesia sendiri tidak hanya disebabkan oleh faktor tunggal. Desentralisasi adalah hasil resultante dari adanya perubahan struktur ekonomi politik baik di ranah global, nasional maupun lokal. *Kedua*, wacana devolusi -sebagaimana wacana pembangunan dan demokrasi- adalah salah satu arena ”pertarungan” makna dari beragam ideologi yang ada. Oleh karena itu, desain devolusi yang ada sangat tergantung terhadap basis ideologi yang mendasarinya. Dengan kata lain, penulis –sepakat dengan Vedi Hadiz (2005: 281) tidak berpretensi untuk terlalu hirau dengan pertanyaan apakah desentralisasi itu secara intrinsik itu ”baik” atau ”buruk”. Tulisan ini lebih mencoba memfokuskan bagaimana komplikasi institusionalisasi gagasan neoliberalisme tentang desentralisasi ketika dihadapkan dengan kompleksitas struktur kekuasaan dan aktor ekonomi-politik dan di ranah lokal.

Menata Ulang ”Ruang” Demi Pasar

Pilihan untuk lebih menguatkan kebijakan desentralisasi di Indonesia sejak tahun 2000, pada awalnya, lebih merupakan bentuk akomodasi pemerintah Pusat terhadap munculnya resistensi and isu *self determination* di beberapa daerah kaya sumberdaya alam (Bertrand, 2004:45; Aspinnall & Fealy, 2003). Kecenderungan pemerintahan rejim sebelumnya yang membangun basis stabilitas nasional di atas kebijakan politik yang hipersentralistik ternyata menjadi bom waktu yang memicu perlawanan daerah ketika negara mahadaya (*power house state*) tersebut mengalami krisis ekonomi dan politik. Pola hubungan Pusat-daerah yang sifatnya asimetris dengan Jakarta sebagai satu-satunya *centrum* kekuasaan akhirnya ditata ulang kembali. Jakarta kemudian merelakan sebagian besar urusan atau kewenangan kepada daerah.

Perubahan struktur politik di ranah nasional tersebut tampaknya gayung bersambut dengan perubahan struktur ekonomi politik global yang semakin meneguhkan gagasan-gagasan neoliberalisme. Dua dekade sebelumnya, para pemikir neoliberal sudah rajin meneriakkan pentingnya desentralisasi. Misalnya, dengan menggunakan “bendera” *good governance*, Bank Dunia dan beberapa lembaga donor internasional lainnya sangat aktif mengadvokasi, mempromosikan dan bahkan berusaha memastikan berlangsungnya praktek desentralisasi di negara-negara yang ada di Benua Afrika dan Asia. Meskipun sekarang mereka mulai menuai berbagai macam suara-suara skeptis yang mempertanyakan apakah betul desentralisasi bisa menjadi alternatif (Devas & Delay, 2006: 679). Bank Dunia dan lembaga-lembaga donor internasional tersebut tampaknya cukup dibuat frustasi oleh model-model pembangunan ekonomi komando dan tata pemerintahan yang sentralistik di berbagai belahan dunia yang hanya membuahkan ketidakefisienan, membuat korupsi dan ekonomi biaya tinggi semakin menjamur,dan tetap melanggengkan kemiskinan. Singkatnya, mulai tahun 1980-an, bentuk-bentuk sentralisasi politik dan kebijakan ekonomi serta peran negara sebagai satu-satunya agen pembangunan ekonomi dan modernisasi sosial sudah digugat karena dianggap tidak bisa membuat mekanisme pasar yang ada berjalan sempurna dan justru menimbulkan patologi sosial dan ekonomi.

Para pemikir neoliberal dan lembaga-lembaga donor internasional yang ada tentu saja lebih mengedepankan alasan-alasan normatif yang bernuansa ekonomi yang diklaim lebih bersifat rasional fungsional dibandingkan alasan-alasan politik-ideologis, yaitu alasan ”*economics of size*”. Bila desentralisasi pada hakekatnya adalah urusan ”ukuran” (*size*), maka desentralisasi yang dibayangkan oleh lembaga-

lembaga pendukung neoliberalisme merupakan mekanisme untuk menata ulang "ukuran ruang" agar mekanisme pasar berjalan sempurna dan proses akumulasi modal bisa berjalan secara efektif dan efisien. Sebagaimana kita ketahui, ideologi neoliberal sangat percaya pada kredo supremasi pasar sehingga mereka selalu berusaha mentransformasikan masyarakat melalui kehidupan ekonomi yang didominasi oleh mekanisme pasar. Oleh karena itu agenda dasar setiap perubahan yang didorong oleh ideologi neoliberal dipastikan untuk menjadikan - seperti apa yang disebut oleh Polanyi- masyarakat yang berjalan sebagai bagian yang menyokong mekanisme pasar (MacEwan, 2005:172).

Bagi pemuja ideologi Kanan, desentralisasi diyakini akan mendorong efisiensi dimana permintaan (*demands*) untuk pelayanan publik yang bersifat lokal bisa terpenuhi dan penyediaan *public goods* secara optimal akan terpenuhi. Lebih jauh, model pembuatan keputusan lokal ala pasar melihat desentralisasi sebagai sarana untuk memperluas jangkauan pilihan konsumen diantara *public goods* yang ada. Pilihan yang lebih bersifat lokal dan residensial akan berkontribusi terhadap realisasi nilai individual dan kesejahteraan kolektif. Desentralisasi dikatakan akan bisa menekan biaya (*cost*), memperbaiki keluaran (*output*), dan akan mendorong pemanfaatan sumberdaya manusia yang lebih efektif (Smith, 1985:14).

Yang ingin penulis tegaskan kembali dalam tulisan ini, bagi mereka yang meyakini akan supremasi pasar, "ukuran" dan jangkauan tata pemerintahan dianggap akan memiliki pengaruh terhadap peran pasar dalam mewujudkan kesejahteraan kolektif. Ukuran dan jangkauan pemerintahan akan berpengaruh terhadap seberapa besar tata pemerintahan yang ada memfasilitasi atau mempengaruhi proses *income generating* sehingga kesejahteraan kolektif tercapai. Oleh karena itu, desentralisasi adalah upaya untuk menata ulang kembali "ruang" tata pemerintahan sehingga diperoleh "ukuran" yang tepat.

Yang menarik, meminjam asumsi Albert Breton (2002 :31), desentralisasi kemudian didorong dengan menggunakan analogi mekanisme pasar dimana desentralisasi diharapkan mampu menciptakan 'ukuran' yang tepat sehingga mampu menstimulasi kompetisi antar level pemerintahan (*intergovernmental competition*). Bagi mereka, *intergovernmental competition* merupakan salah satu proses tata pemerintahan yang penting dengan alasan: (1) sebagai fungsi *checks* terhadap kekuasan politik sebagaimana fungsi kompetisi pasar yang melakukan fungsi *checks* terhadap *corporate* (2) sebagai mekanisme *invisible hands* yang bisa memproduksi kegunaan sosial (*social utility*) secara maksimal.

Proses di atas tersebut diyakini akan bisa berjalan secara sempurna karena "ukuran" pemerintahan yang tepat akan mendorong upaya minimalisasi biaya operasional. Biaya operasional yang dimaksud adalah biaya yang akan ditanggung oleh warga ketika akan mengartikulasikan kepentingannya dan preferensinya atau ketika berpindah dari satu yuridiksi ke yuridiksi lainnya. Selain itu, biaya organisasional itu terkait dengan biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah –bisa saja ditanggung oleh warganya juga- ketika berinteraksi antar pemerintah dan mengelola administrasi lembaga-lembaga pemerintahan.

Kerangka berpikir inilah yang tampaknya juga mendasari berbagai gagasan lembaga-lembaga donor internasional dan sayapnya dalam mengawal dan memonitor pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Sebagian besar seluruh laporan-laporan lembaga donor internasional atau lembaga-lembaga pendukung kalangan pebisnis selalu menempatkan kemajuan pelaksanaan desentralisasi dalam konteks seberapa jauh praktik desentralisasi mampu menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi dan mekanisme pasar dan menciptakan biaya "optimal" dalam pelayanan publik. Misalnya, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) setiap tahun mengeluarkan laporan tentang kemajuan pelaksanaan otonomi daerah dalam kaitannya dengan tingkat daya saing daerah dalam memberikan iklim

kondusif bagi investasi.[6] Isu peningkatan kapasitas aparatur daerah juga lebih cenderung didorong pada penyiapan aparatur dan kelembagaan daerah yang tidak anti pasar (*bussiness friendly governance*), seperti aktivitas-aktivitas *One Stop Service* dalam perijinan dan mendorong produk-produk legislasi yang ramah bisnis.[7]

Polisentrisme Radikal dan "Anti Politik"

Selain mendorong proses ketatapemerintahan yang bersifat *market driven*, para pemikir Kanan juga berkepentingan untuk menstimulasi adanya keragaman aktor dalam proses politik yang ada. Demokrasi dalam nalar Kanan identik dengan perayaan pluralitas aktor yang diharapkan bisa mematuhi mekanisme demokrasi sebagai '*the only one games in town*'. Oleh karena itu, desentralisasi menjadi mekanisme untuk memendarkan kekuasaan secara wilayah yang pada akhirnya berujung pada penciptaan watak politik yang semakin plural.

Pluralitas yang dimaksud bukan hanya plural dalam arti level pemerintahan tapi juga pluralitas aktor politik dan tata pemerintahan. Desentralisasi tidak hanya dipahami sebagai bentuk transfer kekuasaan, otoritas, tanggungjawab dalam pemerintahan tapi juga pembagian otoritas dan sumberdaya kepada aktor-aktor negara di dalam masyarakat untuk terlibat dalam proses kebijakan (Cheema & Rondinelli 2007:6). Oleh sebab itu, mereka mendorong kecenderungan polisentrisme radikal. Yang dimaksud dengan polisentrisme radikal adalah serangkaian ide yang meyakini bahwa entitas-entitas masyarakat sipil, pelaku pasar dan pemerintah lokal -yang tidak terkoordinasi dan sangat terdesentralisasi- akan bersinergi dan berkelindan satu sama lain dalam pola hubungan yang saling menguntungkan untuk menghasilkan sesuatu yang baik untuk seluruh rakyat (Harriss, Stokke, Törnquist, 2004:8). Semangat-semangat ini kemudian banyak dibungkus dalam bentuk jargon *good governance*, kemitraan publik-privat, dsb.

Yang perlu dicatat dalam proses tersebut adalah, meskipun lembaga-lembaga donor internasional tersebut berusaha merayakan pluralisme politik tapi pada saat yang bersamaan mereka secara ironis sangat anti ideologisasi dalam proses politik yang ada. Mereka membayangkan bahwa proses kebijakan yang nanti akan berjalan merupakan aktivitas teknokratis yang harus steril dan otonom dari proses politisasi. Mereka hanya akan menerima proses politisasi dinamika sosial yang ada selagi proses tersebut hanya dipahami sebagai perantara awal agar proses teknokratis yang ada bisa berjalan secara optimal. Misalnya, ide tentang demokrasi hanya bisa diterima sejauh para teknokrat dan birokrat bisa menjalankan berbagai kebijakan tanpa terhalangi oleh campur tangan dari berbagai kepentingan masyarakat yang antara lain mencakup kepentingan buruh, berbagai agenda sosial demokratik, taupun agenda-agenda radikal lainnya (Hadiz, 2005 :274).

Kecenderungan baru yang didorong oleh lembaga-lembaga donor internasional, terutama Bank Dunia, tersebut lebih dikenal dengan istilah "politik baru". Yang dimaksud dengan bentuk "politik baru" adalah aktivitas berbagai politik yang lebih banyak dikembangkan diantara organisasi-organisasi volunter di dalam masyarakat sipil (atau tepatnya organisasi-organisasi sipil) dibandingkan dalam partai politik; diantara

[6] KPPOD menggunakan indikator kelembagaan, kondisi sosial politik, ekonomi daerah, tenaga kerja dan produktivitas serta infrastruktur fisik (lihat kppod.org)

[7] Kalangan pebisnis seringkali mendesak pemerintah Pusat *via* Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan untuk membatalkan berbagai Perda bermasalah. Perda bermasalah yang dimaksud adalah Perda-Perda yang dianggap membatasi ruang gelak para penguasaha dan membuat biaya tinggi dalam investasi, misalnya terkait dengan pajak daerah, retribusi, proses perijinan, dsb. Dapat dipastikan, ketika praktik desentralisasi berjalan di Indonesia, hanya sedikit sekali adanya upaya-upaya untuk meminta peninjauan terhadap Perda-Perda yang memberatkan masyarakat dan berdampak lingkungan seperti Perda peningkatan retribusi kesehatan, dsb.

organisasi-organisasi gerakan sosial baru yang lebih pragmatis dibandingkan organisasi-organisasi radikal, seperti gerakan buruh, yang berideologi, serta dikelola melalui komunitas-komunitas yang ada dibandingkan tempat-tempat kerja. Mereka mengklaim, bentuk "politik baru" ini akan bisa menggantikan "politik lama" yang lebih cenderungan ideologis namun gagal memberikan solusi bagi berbagai masalah sosial yang ada dan dipenuhi pertarungan kekuasaan yang sangat korup. Singkat kata, "politik baru" ini lebih identik dengan nuansa teknokratis dibandingkan politis, lebih berorientasi pada rasionalitas *problem solving* dibandingkan pengembangan demokrasi secara subtantif (Harriss, 2005).

Lalu apa bayangan mereka sebenarnya tentang peran masyarakat sipil dalam desentralisasi dan proses politik baru tersebut? Masyarakat sipil dalam diskursus politik Kanan tidak bukanlah entitas kolektif *demos* (rakyat) yang berdaulat secara politis dan mengakar secara sosiologis. Masyarakat sipil lebih tepatnya organisasi masyarakat sipil yang dibayangkan adalah organisasi-organisasi volunter yang menjadi katalisator pengembangan modal sosial, memobilisasi kelompok-kelompok sosial untuk berpartisipasi di dalam kehidupan ekonomi dan sosial, memfasilitasi interaksi ekonomi dan politik, mendorong aksi solidaritas, melakukan fungsi "anjing penjaga", dan melindungi tradisi kebudayaan (UNDP, 1997). Maka dalam proses ini, masyarakat, terutama komunitas-komunitas miskin dan marjinal, terekslusi dibandingkan menjadi agen aktif. Organisasi-organisasi masyarakat sipil -yang lebih banyak didominasi oleh para aktivis yang berasal dari kelas menengah terdidik- sebagian besar mungkin bekerja untuk komunitas-komunitas marjinal tersebut (*for them*) dengan kecakapan teknokratis yang tidak usah diragukan namun mereka belum tentu mereka punya watak ideologis yang kental atau merupakan intelektual-intelektual organik yang berasal dari komunitas itu sendiri (*of them*). Mereka mungkin otonom dari negara -sebagaimana bayangan ideal tentang organisasi masyarakat sipil- tapi boleh jadi tidak bebas dari "arahan" lembaga donor.

Berbagai proses yang diuraikan di atas menunjukkan menguatnya mesin dan semangat anti politik dalam berbagai diskursus sosial yang dibawa oleh lembaga-lembaga donor internasional. Semangat anti politik ini pulalah yang juga mewarnai diskursus mereka dalam mengawal dan memonitor proses desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Semangat anti politik yang dimaksud adalah kecenderungan radikal untuk mengabaikan persoalan dan kompleksitas sosial yang sifatnya lebih struktural dengan lebih mengedepankan dimensi-dimensi teknikal teknokratis (Bandingkan Harriss, 2001). Hal ini mudah bisa temui dalam berbagai laporan-laporan *assessment* lembaga-lembaga donor tersebut terhadap proses pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Ilustrasi sederhana bisa kita lihat dari banyak produk-produk tulisan mereka yang mempublikasikan keberhasilan beberapa daerah yang mampu mendorong berbagai inovasi dalam kebijakan publik. Tulisan-tulisan tersebut semuanya lebih mengedepankan keunggulan teknokratis dari masing-masing daerah yang berhasil tanpa mencoba mengungkap konfigurasi struktur sosial dan politik di daerah tersebut sehingga memungkinkan adanya konsolidasi politik yang menjadi dasar penting bagi inovasi. Kalau argumen-argumen mereka sepenuhnya benar, pertanyaan yang menggelitik untuk dijawab adalah mengapa sebuah daerah berhasil namun daerah lain yang berusaha mentransplantasi ide inovasi tersebut ke dalam kebijakan mereka ternyata gagal? Kita bisa lihat dari kasus bupati Banyuwangi (yang notabene adalah istri dari bupati Jembrana) yang gagal mengadopsi kebijakan sosial yang diterapkan di Jembrana.

Politisasi Desentralisasi Bagi Demokrasi Lokal

Dalam bagian akhir ini, penulis mencoba menawarkan beberapa alternatif *roadmap*. Aletrnatif tersebut menjadi kebutuhan mendesak agar memungkinkan kita bisa mengawal proses desentralisasi agar berguna bagi rakyat, bisa menyemai praktek demokrasi subtantif yang lebih mengakar di ranah lokal dan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh warga, tanpa pengecualian apapun.

Sebagaimana kita ketahui, kajian-kajian tentang desentralisasi di Indonesia yang menggunakan kacamata politik atau ekonomi-politik menunjukkan bahwa desentralisasi bukan hanya bisa menjadi *opportunity structure* bagi perubahan namun juga dibarengi oleh kompleksitas baru, terutama terkait dengan konfigurasi kekuasaan dan penguasaan sumberdaya politik dan ekonomi. Beberapa kajian politik kontemporer tentang Indonesia menunjukkan bahwa praktik desentralisasi di Indonesia juga tidak lepas dari praktik munculnya reoligarki baru dalam konfigurasi elit lokal. Tidak ada perubahan yang signifikan dalam penguasaan sumberdaya selain hanya berubah "baju" dan kendaraan politik yang ada (Hadiz & Robinson, 2004). Pada saat yang sama muncul *local bosssism* atau orang kuat lokal di banyak daerah. Terjadi proses personifikasi kekuasaan yang luar biasa. Mereka adalah jawara, karaeng, tuan guru dsb yang menguasai modal budaya dan ekonomi di aras lokal dan seringkali lebih menentukan nasib politik lokal yang ada (Sidel, 2004).

Bahkan di beberapa daerah, beberapa studi juga mengindikasikan bahwa menguatnya negara bayangan (*shadow state*), praktek *rent-seeking*, dan informalitas dalam poses ekonomi dan politik. Dalam praktik otonomi daerah, mekanisme-mekanisme di luar mekanisme formal muncul dalam proses kebijakan yang ada sehingga dalam banyak hal institusi dan mekanisme politik dan tata pemerintahan yang ada menjadi impoten. Keputusan-keputusan penting justru tidak banyak ditentukan di kantor-kantor pemerintahan dan lembaga politik formal yang ada. Mekanisme-mekanisme informal ini tampak melembaga sehingga seakan-akan menjadi negara tersendiri yang tidak pernah bisa disentuh (Nordholt & Klinken, 2007; Hanif, Erawan dan Azizah, 2004).

Kelangkaan sumberdaya (*scarcity*) dan kanal artikulasi yang tersumbat dalam proses otonomi daerah tampaknya secara kuat mendorong adanya penguatan politik identitas. Ekspresinya pun beragam, mulai menguatnya tuntutan akan reproduksi identitas simbolik –seperti kasus perda syariah- hingga tuntutan pemekaran daerah baru (Hanif & Oktafiani, 2007),dsb.

Beragam komplikasi yang mengiringi proses desentralisasi dan otonomi daerah tersebut muncul karena proses ini tidak dibarengi dengan upaya untuk menata ulang penguasaan dan akses sumberdaya ekonomi dan politik di aras lokal. Ketika praktik desentralisasi hanya dipahami sebagai proses yang demikian, maka wajr saja bila desentralisasi kemudian tampak seperti hanya memindahkan praktik otoritarinisme dan korupsi dari Jakarta ke daerah semata.

Oleh karena itu menjadi kebutuhan mendasar untuk menjadikan agenda desentralisasi dan otonomi daerah sebagai agenda politik. Yang dimaksud sebagai agenda politik di sini adalah menegaskan kembali bahwa praktik desentralisasi bukan sekedar praktik transfer otoritas secara administratif yang hanya ditopang oleh asistensi teknokratis semata. Desentralisasi sebenarnya adalah praktik devolusi yang lebih bersifat politis dimana yang ditata ulang adalah bangunan dasar kekuasaan. Penataan yang dilakukan bukan hanya pada sumberdaya kekuasaan antara Pusat-Daerah semata tapi juga menata ulang pola hubungan asimetris antara elit-massa atau antara penguasa dan rakyat di ranah lokal.

Desentralisasi tidak akan punya arti apapun tanpa adanya upaya untuk menata ulang struktur kekuasaan melalui pengembangan demokrasi lokal. Tentu saja, bangunan demokrasi lokal bukan sekedar demokrasi prosedural yang terjebak pada logika elektoralisme. Demokrasi yang didorong di ranah lokal adalah demokrasi yang lebih subtantif dimana warganegara bisa dipastikan akan terlibat secara mendalam dalam berbagai proses kebijakan dan tidak hanya menjadi obyek kebijakan atau menjadi komoditas mobilisasi politik elit. Karena pada hakekatnya demokrasi adalah adanya kontrol publik terhadap proses-proses politik yang berimplikasi terhadap urusan publik dimana semua orang dianggap setara (bandingkan Törnquist, 2004).

Tentu saja, demokrasi subtantif tersebut tidak akan pernah berjalan efektif bila kanal-kanal artikulasi kepentingan tidak dibuka secara lebar. Oleh karena itu dibutuhkan adanya desain representasi yang lebih

plural dimana ruang representasi tersebut nantinya akan memainkan fungsi-fungsi intermediari yang menghubungkan antara warga dan negara dalam proses kebijakan. Kanal-kanal intermediari tersebut bisa menjadi representasi subtantif (ide), deskripsi (identitas), dan simbolik. Tentu saja, ruang-ruang representasi tersebut bukan menjadi subtitusi dari institusi representasi formal yang sudah ada tapi justru menjadi komplementer yang memungkinkan artikulasi kepentingan akan berjalan secara efektif.

Sebelum menutup tulisan ini, penulis ingin mengingatkan dua hal: (1) jangan abaikan kehadiran dimensi informalitas dalam proses desentralisasi yang kita bayangkan sebagai bagian penting dalam proses demokratisasi. Ketika desentralisasi dihadirkan dapat dipastikan akan ada banyak dinamika informal yang bermain dan pertarungan politik terjadi dalam informalitas tersebut. Cerita tentang orang kuat di daerah, bos-bos lokal, dsb hanyalah sekelumit cerita yang menunjukkan bahwa informalitas tidak bisa diabaikan. Berbagai studi politik selama ini memperlihatkan kekuatan-kekuatan informal yang bermain dalam proses desentralisasi. Tokoh-tokoh informal inilah yang mempunyai sumberdaya ekonomi dan modal politik yang harus diperhitungkan. Dengan sumberdaya yang mereka miliki para aktor-aktor informal ini punya kapasitas untuk bertarung dan bernegosiasi.

Kajian terhadap dimensi informalitas ini juga saat ini masih jarang tersentuh oleh kajian-kajian tentang desentralisasi di Indonesia karena kebanyakan kajian desentralisasi masih terlalu hiruk pikuk dengan dimensi-dimensi formal. Padahal pertarungan, negosiasi ketegangan politik dalam proses desenatralisasi dan otonomi daerah justru hadir secara nyata di ranah informal. Ranah informal menjadi signifikan karena seringkali dalam pengalaman praksis justru lebih menentukan nasib deseantralisasi itu sendiri. Informalitas menentukan pasang surut dalam proses desentralisasi yang berlangsung. Hal ini bisa kita lihat ketika upaya intervensi terhadap relasi sosial yang ada berbenturan dengan apa yang sudah terpola lama dalam kehidupan keseharian maka masing-masing aktor kembali ke watak aslinya, misalnya dengan menguatnya politik identitas berjubah agama lewat inisiasi Perda Syariah di beberapa daerah.

Tantangan ke depan adalah bagaimana mengelola dan mentransformasikan aktor-aktor informal tersebut agar bisa memberikan kontribusi yang positif terhadap proses desentralisasi. Studi-studi tentang elit yang selama ini menunjukkan bahwa reproduksi elit demokratik sangat mungkin terpola. Tentu saja tanpa bermaksud untuk mengabaikan kembali *demos* yang berdaulat.

Kedua, proses *crafting* desentralsiasi harus dibaca sebagai proses pembelajaran (*learning*) yang dinamis. Proses penghadiran desentralisasi jangan sampai hanya terjebak menjadi fase-fase program yang sekedar memenuhi kejar tayang dengan target-target hasil yang sudah dibayangkan jauh-jauh hari. Hal penting yang mesti ditekankan adalah proses yang berlangsung dalam berbagai praktik desentralisasi itu sendiri. Dalam proses yang berlangsung pasti akan ada negosiasi, ketegangan, diskonsensus atau konsensus yang justru menjadi bagian pelajaran penting untuk mengakarnya nilai dan mekanisme yang demokratis dalam kehidupan politik lokal dan mempola kesetaraan politik dalam relasi sosial.

Wallahu a'lam bishshowwab

DAFTAR PUSTAKA

Hadiz, Vedi & Richard Robinson (2004),*Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, Routledge.

Abrahamsen, Rita (2001),*Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, Mc Millian.

Escobar, Arturo (1994), *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeston University Press.

Nordholt, Henk Schulte & Gerry Van Klinken (2007), *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, KITLV.

Hanif, Hasrul (2008), *Mengembalikan Daulat Warga Pesisir: Partisipasi dan Representasi di Aras Lokal*, Pustaka Pelajar.

Hanif, Hasrul, I Ketut Putra Erawan & Nur Azizah (2004), *Sungai Kecil Buayanya Banyak: Ekonomi Politik Propinsi Baru di Indonesia (Kasus Propinsi Kepulauan Bangka Belitung)*, Laporan Penelitian Integratif. Kerjasama S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM dan Depdagri. Tidak dipublikasikan.

Hanif, Hasrul & Oktafiani Catur P (2007), *Dilema Formasi Politik Teritori Baru: Pemekaran Daerah, Politik Identitas Dan Integrasi Nasional*, Makalah dalam Seminar Nasional XXI AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia), Manado, 14 – 15 Agustus 2007.

Breton, Albert (2002),"An Introduction to Decentralization Failure" dalam Ehtisham Ahmad dan Vito Tanzi (eds.), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge.

Devas, Nick dan Simon Delay (2006), "Local Democracy and Challenges of Decentralising State: An International Perspective", *Local Government Studies*, vol. 32 No. 5, 677-695, Nopember 2006.

Hadiz, Vedi (2005), *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi-Politik Indonesia Pasca Soeharto*, LP3ES.

Bertrand, Jaques (2004), *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge.

Aspinnall, Edward dan Greg Fealy (2003), "Introduction: Decentralisation, Democratisation, and the Rise of the Local",Edward Aspinnall dan Greg Fealy (eds.), *Local Power and Politics in Indonesia: Desentralisation and Democratisation*, ISEAS.

UNDP (1997), *Reconceptualisasing Governance.*Discusssion Paper 2, UNDP.

Rondenelli, Dennis A. dan G. Shabbir Chemma (1983),"Implementing Decentralization Policies: An Introduction, dalam Rondenelli, Dennis A. dan G. Shabbir Chemma (ed)., *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications.

Smith, B.C. (1985), *Desentralization: The Teritorial Dimension of The State,* George Allen dan Uhwin.

Kaho, Josef Riwu (1982), *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara.

Kaho, Josef Riwu (1988), *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia: Indentifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Press.

Lay, Cornelis (2003), "Otonomi Daerah dan Keindonesiaan", dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM dan Pustaka Pelajar.

Gaffar, Afan (2000)," Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang", Jurnal Wacana, No. V.

Gaffar, Afan, et.al (2002), *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar dan PUSKAP, 2002.

Wehner, Joachim H.G (2000),"Asymmetrical Devolution", *Development Southern Africa*, Vol. 17, No.2, June 2000.

Harriss, John, Kristian Stokke & Olle Törnquist (eds.) (2004), *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, Palgrave Macmillian.

Törnquist, Olle (2004), "The Political Deficit of Subtantial Democratisation" dalam John Harriss, Kristian Stokke & Olle Törnquist (eds.), *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, Palgrave Macmillian.

Sidel, John T. (2004), "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'" dalam John Harriss, Kristian Stokke & Olle Törnquist (eds.), *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, Palgrave Macmillian.

Harriss, John (2001), *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*, LeftWorld.

Harriss, John (2005), " 'Politics is dirty river': But is there a 'new politics' of civil society?. *Perspectives from global cities of India and Latin America* ss. 1 -16.

Cheema, G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli (2007), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institute Press.

MacEwan, Arthur (2005), "Neoliberalism and Democracy: Market Power Versus Democratic Power", dalam Alfredo Saad-Filho & Deborah Johnston (eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*,Pluto Press.

O'Neill, Kathleen (2005), *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Anders*, Cambridge.

Wignjosoebroto, Soetandyo (2005), *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900 – 1940)*, Bayumedia.

Pratikno (2005), "Exercising Freedom: Local Autonomy and Democracy in Indonesia 1999-2001", dalam Maribeth Erb, Priyambudi S & Carole Faucher, *Regionalism in Post Suharto Indonesia*, ISEAS.

Manor, James (1999), *The Political Aconomy of Democratic Decentralization*, World Bank.