

PROBLEM KELEMBAGAAN TRANSISI DEMOKRASI DI DAERAH

Kacung Marijan

ABSTRACT

Some scholars have focused their attention on the process of democratisation at the local level. They argue that democracy at the local level will encourage the emergence of democracy at the national level. Furthermore, neo-institutionalism approach is important in supporting transition to democracy at the local level. The approach has applied particular policies, such as decentralisation and strengthening local parliament, local government capacity, political culture and civil society. This approach, however, did not work properly. The interests of political and economic players at the local level often hamper the work of neo-institutionalism approach.

Keywords: transition to democracy, decentralisation

PENDAHULUAN

Sebagian besar literatur yang memperbincangkan transisi demokrasi lebih banyak menaruh perhatian pada fenomena yang terjadi di tingkat nasional atau studi perbandingan di sejumlah negara (Gill, 2000; Haggard dan Kaufman, 1995; O'Donnel *et al.* 1986). Relatif minim literatur yang secara khusus menaruh perhatian pada transisi demokrasi di daerah.

Adapun literatur yang memperbincangkan transisi demokrasi di daerah biasanya berkait dengan perbincangan tentang kebijakan desentralisasi (Choup, 2003; Diamond *et al.* 1999; Smith 1998). Di sini, desentralisasi tidak hanya dianggap sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki tersedianya jasa

dan barang-barang publik di daerah, agar berlangsung lebih efisien dan efektif. Desentralisasi juga berfungsi sebagai instrumen untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah, terutama sekali untuk mendorong munculnya pemerintahan yang *accountable, responsible* dan *transparent*.

Meskipun demikian, seperti yang terjadi di tingkat nasional, perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah lebih banyak yang berangkat dari pendekatan kelembagaan baru (*neo-institutionalism*). Pendekatan ini berusaha menjelaskan sejarah, keberadaan dan fungsi-fungsi berbagai lembaga (apakah lembaga pemerintahan, hukum, pasar, keluarga dan yang lain) berdasarkan asumsi-asumsi dari teori ekonomi liberal (Hadiz, 2003a:1). Tetapi, pendekatan kelembagaan ini

tidak memiliki *point of view* yang tuntas. Misalnya, ketika terdapat kritik bahwa kebijakan desentralisasi tidak cukup mampu melahirkan demokrasi di daerah, lalu muncul argumen tentang perlunya sekuensi kelembagaan baru seperti penguatan *civil society* di daerah (Azfar *et al.* 1999). Tulisan ini berusaha memperbincangkan problem kelembagaan di dalam transisi demokrasi di daerah.

MENGAPA DEMOKRASI DI DAERAH?

Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional (1998:85-86). Pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional. Berdasarkan studi-studi yang pernah dilakukan di sejumlah negara di berbagai belahan dunia, Smith mengemukakan empat alasan untuk ini.

Pertama, pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis (*free*

societies). Hal ini tidak lepas dari tingkat *proximity* dari pemerintah daerah dengan masyarakat. Pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat ketika proses demokratisasi itu berlangsung.

Kedua, pemerintah daerah dipandang sebagai pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti-demokratis di dalam suatu pemerintahan yang sentralistis. Kecenderungan seperti ini, khususnya, terjadi di masa transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis. Di dalam transisi ini pemerintah daerah memiliki posisi tawar-menawar yang lebih tinggi atas kekuasaan dan otoritas dengan pemerintah pusat.

Ketiga, demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional. Fakta bahwa komunitas di daerah relatif terbatas dan masyarakatnya lebih tahu di antara satu dengan lainnya dianggap sebagai dasar argumen bahwa partisipasi masyarakat di daerah itu lebih bermakna apabila dibandingkan di tingkat nasional. Partisipasi politik di daerah lebih memungkinkan adanya *deliberative democracy*, yakni adanya komunikasi yang lebih langsung di dalam berdemokrasi.

Keempat, kasus Kolumbia menunjukkan bahwa legitimasi pemerintah pusat akan mengalami penguatan manakala pemerintah pusat itu melakukan reformasi di tingkat lokal. Penguatan legitimasi ini berkaitan dengan tingkat kepercayaan daerah kepada pemerintah pusat.

Selain itu, menyoroti transisi demokrasi di daerah juga memiliki makna penting di dalam memahami demokratisasi di tingkat nasional ketika diletakkan di dalam konteks relasi dinamik antara elit politik di tingkat nasional dengan elit atau konstituen konstituen di daerah. Elite nasional memiliki kepentingan untuk membangun dukungan di daerah, yakni untuk mempertahankan posisi atau hegemoni politik di tingkat nasional. Di dalam situasi yang kurang menguntungkan seperti adanya krisis politik atau krisis ekonomi, para elit nasional itu berusaha membujuk para elit atau konstituen di daerah melalui, misalnya, janji-janji untuk membuat dan melaksanakan kebijakan desentralisasi dan perbaikan-perbaikan di daerah. Sementara itu, elit atau konstituen di daerah memiliki kepentingan agar elit di tingkat nasional itu bersedia memperjuangkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan daerah, termasuk adanya kebijakan desentralisasi itu.

Memang, relasi antara elit nasional dengan elit atau konstituen di daerah

itu tidak selalu berjalan secara linier, menuju ke arah perbaikan-perbaikan, misalnya dari sistim yang tersentralisasi ke sistim yang terdesentralisasi. Dalam studinya di Pilipina dan Argentina, Kent Eaton (2001), menemukan fakta bahwa kebijakan desentralisasi erat kaitannya dengan kepentingan elit nasional untuk memperoleh dukungan dari daerah. Untuk ini, elit nasional itu cenderung mendukung pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Masalahnya, ketika kepentingan-kepentingan elit politik nasional itu sudah terpenuhi, kebijakan desentralisasi atau kebijakan-kebijakan yang menguntungkan daerah dikurangi atau dibatalkan. Kecenderungan demikian disebut resentralisasi. Hanya saja, fenomena seperti ini bisa terkurangi manakala elit-elit atau konstituen di daerah memiliki posisi tawar yang tinggi. Demokratisasi di daerah, di dalam konteks seperti ini memiliki relasi dinamis dengan demokratisasi di tingkat nasional.

TRANSISI DEMOKRASI DI DAERAH

Transisi demokrasi di daerah berarti masa peralihan dari kondisi pemerintahan daerah yang kurang demokratis (otoriter, totaliter) menuju pemerintahan yang lebih demokratis. Transisi seperti ini, paling tidak, bisa melibatkan tiga bentuk proses (Gill, 2000: 68-71). **Pertama**, *'transition*

through transaction'. Transisi ini terjadi manakala para elit berinisiatif untuk melakukan demokratisasi. Kedua, *'transition through extrication*', yakni manakala regim itu melemah. Karena menyadari kelemahan itu, rejim mencoba menyingkirkan diri sendiri dari kekuasaan. Ketiga, *'transition through replacement*'. Transisi yang terakhir ini terjadi manakala ada oposisi yang mengambil alih kekuasaan dan memimpin proses demokratisasi.

Di dalam konteks relasi antara pusat dan daerah, transisi ini dikaitkan dengan transisi dari pemerintahan yang sentralistis menuju pemerintahan yang terdesentralisasi. Karena itu, memperbincangkan transisi demokrasi di daerah tidak lepas dari perbincangan tentang implementasi kebijakan desentralisasi.

Sebenarnya, adanya desentralisasi sendiri tidak otomatis berarti adanya demokrasi di daerah. Seperti dikemukakan oleh Crook dan Manor (1998: 2) 'desentralisasi, pada akhirnya, bahkan bukan berarti memiliki makna demokrasi'. Argumen demikian didukung oleh fakta adanya negara-negara yang menganut kebijakan desentralisasi tetapi tidak demokratis. RRC merupakan contohnya. Di RRC, sejumlah urusan pemerintahan, secara administratif diserahkan ke daerah. Tetapi, secara politik RRC tidak demokratis karena menganut sistim

politik yang tersentralisasi dan totaliter. Kebijakan desentralisasi tidak didorong oleh semangat melakukan demokratisasi tetapi lebih didasari oleh semangat untuk memperbaiki sistim administrasi. Kebijakan itu juga disemangati oleh keinginan kuat untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi. Seperti diketahui, meskipun RRC masih menganut ideologi komunis, negara itu telah mengadopsi sistim ekonomi pasar. Tujuannya, untuk menjadikan RRC sebagai kekuatan ekonomi penting dunia. Untuk mempercepat ekonomi pasar ini dibutuhkan seperangkat desentralisasi administrasi pemerintahan.

Hanya saja, belakangan, literatur tentang desentralisasi berusaha mengkaitkan dengan demokratisasi di daerah (Choup, 2003; Diamond *et al.* 1999; Manor, 1999; Smith, 1998). Literatur demikian melihat desentralisasi tidak hanya berisi pendelegasian dan transfer fungsi-fungsi pemerintahan dari pusat kepada daerah, tetapi juga transfer kekuasaan terhadap fungsi-fungsi pemerintahan itu. Dengan demikian, desentralisasi tidak hanya diperbincangkan di dalam konteks desentralisasi administrasi atau desentralisasi fiskal, melainkan juga desentralisasi politik atau desentralisasi demokrasi (Crook dan Manor, 2000; Manor 1999). Di sini daerah tidak hanya memiliki kekuasaan yang lebih besar, tetapi mempraktikkan kekuasaan itu secara demokratis.

Hanya saja, proses transformasi dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang tersentralisasi dan tidak demokratis menuju penyelenggaraan pemerintahan yang terdesentralisasi dan demokratis tentu saja tidak mudah. Karena itu, selang waktu dari proses tersebut disebut sebagai masa transisi. Istilah ini memiliki makna yang serupa dengan masa transisi dari pemerintahan yang otoriter/totaliter menuju pemerintahan yang demokratis.

Seperti yang terlihat di dalam table 1, masa transisi demokrasi di daerah ditandai oleh sejumlah karakteristik (Choup, 2003). Dilihat dari parameter sentralisasi kekuasaan politik, masa transisi demokrasi di daerah berarti masih ada kerancuan antara batas-batas kewenangan pemerintah pusat

dengan kewenangan pemerintah daerah. Selain itu, di dalam transisi demokrasi biasanya muncul tokoh-tokoh politik yang mengemuka. Tokoh-tokoh politik inilah yang mengendalikan pos-pos birokrasi yang sebelumnya dilakukan secara terpusat. Dilihat dari aspek kelembagaan di masa transisi demokrasi di daerah, misalnya, terdapat ketidakpastian di dalam penyerahan urusan berikut anggaran untuk membiayai urusan-urusan itu. Terakhir, dilihat dari upaya warga negara di dalam memperoleh pelayanan dari negara juga terdapat kerancuan-kerancuan. Misalnya, di samping mengikuti mekanisme kelembagaan, warga negara juga berusaha memperoleh pelayanan melalui pendekatan-pendekatan pribadi.

Tabel 1: Proses Transisi Menuju Demokrasi di Daerah

Parameter	Kurang Demokratis	Masa Transisi	Lebih Demokratis
Sentralisasi Kekuasaan Politik	Pemerintah pusat mengendalikan proses pembuatan keputusan dan kekuasaan anggaran	Adanya batas batas wilayah kewenangan yang tidak jelas antara pemerintah pusat dan daerah	Masalah-masalah daerah ditangani oleh pemerintah daerah, masalah-masalah nasional ditangani oleh pemerintah pusat
Kepemimpinan	Terpusat, terpribadi, dan berdasarkan ikatan-ikatan kepartaian dan patron - klien	Pemimpin-pemimpin yang mempribadi mengendalikan pos - pos birokrasi	Terdesentralisasi, perwakilan obyektif berdasarkan pilihan konstituen
Lembaga-lembaga penyokong <i>good-governance</i>	Tidak ada	Anggaran dan mandat yang tidak jelas	Adanya otonomi permanen, termasuk sumber keuangan
Mekanisme warga negara memperoleh pelayanan dari negara	Warga negara harus menggunakan kontak pribadi, dengan hasil -hasil yang tidak jelas	Warga negara mencoba cara-cara yang bercorak pribadi maupun kelembagaan	Warga negar secara meyakinkan dapat menggunakan mekanisme birokrasi yang tidak bias dan dapat dipercaya

Sumber: Choup, Anne Marie (2003), 'Limits to Democratic Development in Civil Society and the State: The Case of Santo Domingo' *Development and Change*, 34 (1):27.

Munculnya kerancuan seperti itu bisa berpotensi menjadi batu sandungan bagi kelancaran proses desentralisasi dan demokratisasi di daerah secara sekaligus. Adanya pembagian kewenangan yang tidak jelas, misalnya, akan memunculkan tarik menarik antara kepentingan pemerintah pusat dan daerah. Di dalam proses seperti ini, ketika kepentingan daerah dimenangkan, proses desentralisasi dan demokratisasi di daerah akan berlangsung terus. Tetapi, manakala kepentingan pemerintah pusat yang dimenangkan, terjadi proses yang sebaliknya, yakni munculnya resentralisasi.

Seperti dikemukakan di atas, fenomena resentralisasi itu pernah terjadi di Filipina dan Argentina. Di dua negara itu pernah terdapat arus melakukan penarikan kembali atas kekuasaan, otoritas, dan urusan-urusan yang sebelumnya diberikan kepada daerah. Dalam tataran tertentu, fenomena resentralisasi juga terdapat di Indonesia. Hal ini terlihat dari perubahan UU No 22 tahun 1999 menjadi UU No 32 tahun 2004. Di dalam UU No 32, terdapat upaya untuk memangkas sejumlah otoritas yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota. Sementara itu, otoritas provinsi dan pusat bertambah.

PROBLEM KELEMBAGAAN

Untuk mempercepat proses transformasi menuju demokrasi di daerah para penganut pendekatan kelembagaan baru mengusulkan pentingnya seperangkat kelembagaan sebagai penopangnya (Azfar et al. 1999; Crook dan Manor, 2000; Smith, 1998). Di antaranya adalah memperkuat sistem perwakilan, meningkatkan kemampuan pemerintah daerah, dan adanya budaya politik serta *civil society* yang mendukung.

Seperti dikemukakan oleh Brian Smith (1998: 88), 'demokrasi di daerah itu suatu hal yang tidak mungkin terjadi tanpa adanya pemerintahan daerah yang demokratis'. Untuk membangun sistem pemerintahan yang demokratis di daerah dibutuhkan sistem perwakilan yang terbangun oleh sistem pemilu di daerah juga. Pemerintah daerah, misalnya, harus bertanggungjawab terhadap lembaga yang dipilih melalui pemilu. Misalnya, kepala daerah harus mempertanggungjawabkan pemerintahan yang dipimpinnya kepada DPRD, suatu lembaga perwakilan yang dipilih melalui pemilu. Proses kelembagaan ini terlihat pada penguatan DPRD periode 1999-2004. Sebelumnya, DPRD lebih berfungsi sebagai penopang kebijakan-kebijakan eksekutif dan pemerintah pusat.

Adanya pertanggungjawaban seperti itu tidak hanya akan menjadikan pemerintahan di daerah lebih *accountable* dan transparan, selain itu juga untuk membangun sistem perwakilan yang lebih baik. Ketika DPRD dipilih secara demokratis, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD bisa diberi makna sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada para wakil yang mewakili kepentingan-kepentingan rakyat.

Di samping itu, pemerintah daerah juga dituntut memiliki kemampuan yang lebih baik. Studi-studi tentang kegagalan pelaksanaan kebijakan desentralisasi di sejumlah negara pada 1970an (Rondinelli, 1983; Oluwu, 1989) menggarisbawahi bahwa hal seperti itu terjadi karena kemampuan pemerintah daerah lemah. Kemampuan itu berkait, misalnya, dengan masih besarnya kontrol pemerintah pusat kepada daerah, kurangnya sumber-sumber keuangan daerah, miskinnya kualitas para pejabat publik, berkurangnya kemampuan manajerial, dan ketidakmampuan pemerintah daerah di dalam menggalang kerjasama.

Berangkat dari kegagalan seperti itu para pendukung desentralisasi memberikan rekomendasi tentang pentingnya pemberian otoritas yang lebih besar kepada daerah berikut sumber-sumber kuangnya. Selain

itu, agar sumber daya manusia di daerah memiliki kemampuan yang memadai, juga dianjurkan agar kebijakan desentralisasi juga disertai oleh transfer sumber daya manusia kepada daerah. Dengan demikian, sumber daya manusia yang berkualitas tidak terkonsentrasi di pemerintah pusat melainkan juga terdistribusi ke daerah-daerah.

Sementara itu, budaya politik juga sering dianggap sebagai sumber penopang terprosesnya transisi menuju demokrasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Larry Diamond (1994: 10), nilai-nilai seperti '*moderation*', '*cooperation*', '*bargaining*', dan '*accomodation*' memiliki kontribusi penting terhadap munculnya konsolidasi dan transisi menuju demokrasi. Nilai-nilai demikian, bisa menjadi penopang bagi adanya konsolidasi di antara para elit politik.

Realitas politik selalu menunjukkan bahwa kepentingan politik antara satu kelompok dengan kelompok lain tidak selalu sama. Maka, ketika masing-masing kelompok itu tidak memiliki nilai-nilai '*moderation*', '*cooperation*', '*bargaining*', dan '*accomodation*', sulit dibayangkan terjadinya kompromi-kompromi di dalam proses demokrasi. Atau, paling tidak, tidak akan ada penghormatan, penghargaan, dan kepatuhan terhadap keputusan-keputusan yang dihasilkan di dalam proses demokrasi.

Studi yang dilakukan oleh Robert Putnam (1993) di Italia menunjukkan bahwa demokrasi itu akan berkembang secara baik manakala terdapat modal sosial (*social capital*), yakni adanya nilai-nilai saling percaya (*trust*) di antara warga negara. Masalah modal sosial ini menjadi lebih penting lagi di daerah mengingat tingkat *proximity* antar warga lebih dekat. Ketika nilai-nilai seperti itu sulit ditemukan, upaya menuju demokratisasi daerah akan sulit dilakukan.

Faktor lain yang memiliki kontribusi penting bagi berjalannya transisi demokrasi di daerah adalah adanya *civil society* yang relatif kuat. Sebagai komplemen dari 'state' dan 'market', *civil society* bisa berfungsi sebagai jembatan di dalam terjadinya negosiasi di dalam 'policy' daerah. Selain itu, *civil society* juga bisa menjalankan fungsi control terhadap jalannya pemerintahan di daerah.

Masalahnya, negara-negara sedang berkembang memiliki masalah terhadap keberadaan *civil society* ini, khususnya berkaitan dengan perannya untuk mempercepat transisi demokrasi di daerah. Hal ini terjadi karena relatif pasifnya peran mereka. Tidak hanya itu, *trust* di antara kelompok-kelompok di dalam *civil society* juga rendah. Implikasinya, konsolidasi demokrasi juga sulit dilakukan. Bahkan, tidak sedikit,

kelompok *civil society* telah terhegemoni oleh kekuatan negara.

Untuk itulah, salah satu desain kelembagaan di dalam mempercepat transisi demokrasi di daerah adalah bagaimana melakukan gerakan *empowerment* terhadap kelompok-kelompok *civil society*. Maksudnya, ketika kelompok-kelompok *civil society* itu kuat dan aktif, mereka akan bisa berfungsi sebagai energi yang mampu menggerakkan lokomotif transisi demokrasi di daerah, agar berjalan lebih cepat dan tidak *set back* ke arah resentralisasi dan otoriter.

Negara-negara yang sedang melaksanakan kebijakan desentralisasi berupaya mengikuti desain kelembagaan seperti itu. Indonesia, misalnya, berupaya membangun demokrasi yang lebih baik di daerah, melalui desain kelembagaan. Pemerintah membuat kebijakan desentralisasi yang membuat dunia terperangah. Melalui kebijakan desentralisasi pada 1999 itu di Indonesia telah terjadi 'big bang' dari salah satu negara yang paling tersentralisasi ke negara yang paling terdesentralisasi.

Selain itu, terdapat upaya untuk memperbaiki sistim perwakilan di daerah. Hal ini terlihat dari diperkenalkannya kembali sistim multi partai dan pemilu yang relatif demokratis pada 1999. Agar terdapat proses *checks and balances* di daerah,

kekuasaan DPRD ditambah. Hal ini terlihat dari hak-hak yang melekat pada DPRD seperti hak melakukan interpelasi. DPRD juga bisa memberhentikan kepala daerah manakala kepala daerah dianggap tidak mampu mempertanggungjawabkan jalannya pemerintahan (melalui LPJ). Maksudnya, agar DPRD benar-benar menjalankan fungsi keterwakilan, yakni manakala DPRD bertindak sesuai 'keinginan masyarakat' dan ketika mereka 'hadir untuk konstituen yang diwakili dan bertindak sebagaimana kehendak para konstituen' (Marion, 2000: 126).

Tetapi, disain kelembagaan seperti itu ternyata tidak serta merta bisa berjalan sebagaimana harapan. Upaya memperkuat DPRD, misalnya, tidak mampu mewujudkan *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif, berikut adanya sistem perwakilan yang lebih baik. Kasus-kasus di sejumlah daerah menunjukkan bahwa DPRD lebih banyak menggunakan kekuasaan yang dimiliki untuk kepentingannya sendiri daripada untuk kepentingan konstituen yang diwakilinya. Hal ini, misalnya, terlihat dari adanya penyalahgunaan hak anggaran. Di dalam kasus-kasus itu, seperti yang terjadi di Sumatera Barat, Sidoarjo, Surabaya, dan sejumlah daerah lainnya, hak anggaran dipakai DPRD untuk memperbesar *take home pay* yang mereka peroleh. Di dalam situasi

seperti ini, pemberian kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar kepada DPRD bisa berarti adanya distribusi penyalahgunaan kekuasaan, dari yang sebelumnya hanya berpusat di eksekutif ke DPRD.

Kasus seperti itu memang bisa saja berkurang sekiranya kekuatan *civil society* mampu memberikan kontrol yang lebih kuat kepada DPRD maupun kepada eksekutif. Tetapi, di banyak daerah, kekuatan *civil society* itu tidak berfungsi secara baik. Walaupun terdapat kelompok *civil society* yang cukup kuat seperti di Surabaya, misalnya, kekuatannya tidak begitu efektif. Berbagai tekanan, seperti demonstrasi dan diskusi publik sering dilakukan di Surabaya, untuk meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan. Tetapi, penyalahgunaan kekuasaan, baik oleh eksekutif maupun legislatif toh tetap saja terjadi.

Sementara itu, di sejumlah daerah, khususnya di luar Jawa seperti Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Sulawesi Tengah, terdapat kekerasan antar kelompok yang mengemuka. Terlepas dari pandangan bahwa konflik-konflik itu merupakan implikasi konflik elit politik nasional, fakta itu mengindikasikan bahwa modal sosial di daerah belumlah kuat. Lemahnya modal sosial itu juga terlihat dari adanya pandangan sempit tentang makna kedaerahan setelah diberlakukannya kebijakan

desentralisasi. Misalnya saja tentang konsep putra daerah sebagai prasyarat untuk menduduki jabatan kepala daerah atau jabatan-jabatan tertentu yang dikaitkan dengan etnisitas, kesukuan, dan bahkan agama. Konsep yang demikian telah menghilangkan adanya persamaan hak dan kewajiban warga daerah yang terlepas dari ikatan-ikatan primordial di dalam kehidupan demokrasi.

Menyadari bahwa seperangkat kelembagaan yang dipakai untuk mempercepat proses demokratisasi di daerah belum jalan, terdapat upaya untuk membangun kelembagaan lainnya. Ketika terdapat fakta adanya penyalahgunaan kekuasaan dan otoritas oleh DPRD, muncul gagasan untuk memangkas kekuasaan itu. Hal ini, misalnya, terlihat dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (*Pilkadal*). Karena kepala daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD, laporan tahunan (LPJ) juga ditiadakan. Hanya saja, mekanisme baru ini juga belum tentu menjamin lancarnya proses demokratisasi di daerah berjalan secara baik. Sekiranya mekanisme baru ini juga tidak jalan, mekanisme kelembagaan apa lagi yang hendak ditawarkan?

Belajar dari kasus Indonesia, Vedi Hadiz (2003a dan b) berpandangan bahwa belum jalannya proses demokratisasi di daerah bukan karena aspek kelembagaan. Dia mencoba

menjelaskannya di dalam konteks kepentingan material. Di dalam pandangan Vedi, tidak jalannya demokratisasi di daerah karena kekuasaan di daerah telah terkooptasi dan terhegemoni oleh sejumlah kepentingan sekelompok kecil orang di daerah. Kelompok itu bukan hanya terbatas pada orang-orang yang duduk di lembaga eksekutif dan legislatif, melainkan juga di luarnya. Kelompok luar ini berkaitan dengan kontribusi yang menghantar orang-orang yang duduk di dalam kekuasaan formal, dan upaya untuk melanggengkan kekuasaan itu. Termasuk di dalam kelompok ini adalah para pengusana yang bersentuhan dengan kekuasaan dan para preman.

Yang lebih menyedihkan, model patronase seperti itu tidak hanya berkaitan dengan kelompok bisnis dan politik. Para penguasa di daerah juga mencoba untuk membangun patronase dengan kelompok-kelompok di dalam *civil society* untuk menopang kekuasaannya. Implikasinya, kelompok-kelompok *civil society* yang seharusnya berfungsi memberikan control terhadap jalannya pemerintahan di daerah justru secara ekonomi memiliki ketergantungan kepada penguasa.

Proses pemilihan kepala daerah secara langsung dicurigai tidak mampu membawa percepatan demokratisasi di daerah manakala prosesnya

melibatkan model patronase seperti itu. Memang betul, para pemilih bisa secara langsung memilih kepala daerah. Tetapi, proses pemilihannya tidak lepas dari model patronase. Para calon harus didukung oleh kekuatan-kekuatan politik tertentu. Sementara itu, pemilihan secara langsung juga membutuhkan modal yang besar. Tidak hanya modal sosial, melainkan juga modal politik dan ekonomi. Konsekuensinya, para calon kepala daerah memiliki ketergantungan politik dan ekonomi pada kekuatan tertentu. Implikasi selanjutnya adalah, kekuasaan yang terbangun oleh pemilihan secara langsung itu bisa jadi bukan untuk rakyat melainkan untuk kepentingan kekuatan-kekuatan politik dan ekonomi yang memungkinkan calon kepala daerah itu terpilih.

Dalam situasi seperti itu, upaya percepatan transisi demokrasi di daerah tidak hanya terkait dengan distribusi sumber-sumber politik, melainkan juga sumber-sumber ekonomi. Ketika masalah alokasi dan distribusi sumber-sumber ekonomi ini tidak terpecahkan, disain kelembagaan untuk mempercepat transisi demokrasi di daerah bisa terus bermasalah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A., Meagher, P. and Rutherford, D., 1999. 'Decentralization, Governance and Public Services, the Impact of Institutional Arrangements: A Review of the Literature', IRIS Centre, University of Maryland.
- Choup, A.M., 2003, 'Limits to Democratic Development in Civil Society and the State: The Case of Santo Domingo' *Development and Change*, 34 (1): 25-44.
- Crook, R. dan Manor J., 2000, 'Democratic Decentralisation', *OED Working Paper Series* No. 11.
- Crook, R.C. and Manor, J., 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Diamond, L., 1994, 'Introduction: Political Culture and Democracy,' dalam L.Diamond, *Political Culture & Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publisher, London: 1-27.
- Diamond, L., Hartlyn, J., dan Linz, J.J., 2001, 'Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin

- America', dalam L.Diamond, J. Hartlyn, J.J. Linz, dan S.M. Lipset, *Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder: 1-70.
- Eaton, K., 2001. 'Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines', *Development and Change*, 32(1): 101-27.
- Gill, G., 2000, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*, MacMillan Press Ltd., London
- Hadiz, V.R., 2003a. Decentralisation and Democracy in Indonesia: A Critique of neo-institutionalist perspectives, *Search Working Paper No 47*, Hong Kong.
- Hadiz, V.R., 2003b. 'Power and Politics in North Sumatra: the Uncompleted Reformasi', dalam E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, ISEAS, Singapore: 119-31.
- Haggard, S. dan Kaufman, R.R. (eds), 1995, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton.
- Johnson, C., 2001, 'Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy', *Development Policy Review*, 19 (4): 521-532.
- Manor, J., 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington, DC.
- Marion, Y.I, 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press. O'Donnell, G., Schmitter, P.C., Laurence, W. (eds), 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective*, John Hopkins University Press, Baltimore
- Olowu, D., 1989. 'Local Institutes and Development: the African Experience', *Canadian Journal of African Studies*, 23(2): 201-31.
- Putnam, R.D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton
- Rondinelli, A.D., 1983. 'Decentralization of Development Administration in East Africa', dalam A.D. Rondinelli and G.S. Cheema (eds), *Decentralization and Development*, Sage Publications, London: 77-125.
- Smith, B.C., 1998, 'Local Government and the Transition to Democracy: A Review Article' *Public Administration and Development*, 18: 85-92.