

PERANAN NEGARA KUAT DALAM PELAKSANAAN DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA: KASUS DI SUMATERA BARAT

Asrinaldi & Mohammad Agus Yusoff

Staf pengajar di Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas

Email: asrinaldi4@yahoo.com

Diterima : 12 Oktober 2008

Disetujui: 20 Oktober 2008

ABSTRACT

The role of strong state to implement local democracy is important for a state in transition. When decentralization laws UU No. 22/1999 and UU No. 25/1999 was applied, central had a lack of power to control local autonomy so that local government tends to use its power with wrong way. In this condition the role of state is weak to manage local autonomy, as it has no effect to enhance local prosperity. Therefore, goverment amended UU No.22/1999 and UU No. 25/1999 and issue of new decentralization laws UU No. 32/2004 and UU No. 33/2004. Both new decentralization laws become basic for strengthening the role of state to control local democracy in Indonesia. This paper explain the role of strong state to employ local democracy in West Sumatera as a subject in this study. With using structural functional approach, this paper shows that local democracy could be achieved because center has capacity to extract, distribute, regulate and reinforce the symbol of state in local society. We conclude by recommending the center for keeping the state strength to accomplish local democracy agenda.

Keywords: Strong state, local democracy

PENDAHULUAN

Keberhasilan praktek demokrasi lokal di Indonesia sebenarnya dipengaruhi oleh peran negara. Jika negara yang mengendalikan pelaksanaan demokrasi lokal tersebut kuat, maka tujuan demokrasi dapat diwujudkan. Sebaliknya, jika peran negara lemah, maka praktek demokrasi lokal menjadi sarana konflik masyarakat yang dapat mengancam integrasi nasional. Salah satu indikator dari praktek demo-

krasi lokal tersebut adalah penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan melihat penyelenggaraan otonomi daerah, maka dapat diketahui bagaimana demokrasi lokal itu dilaksanakan. Ini karena otonomi daerah yang dilaksanakan tersebut memiliki nilai-nilai demokrasi seperti mendorong partisipasi masyarakat, transparansi, akuntabilitas, mengutamakan pemerintahan yang efektif dan efisien dan sebagainya. Namun, upaya mewujudkan nilai-nilai demokrasi tersebut tidak akan dapat diwujudkan sekiranya kewenangan yang diserahkan pemerintah daerah tidak dapat dikendalikan oleh pemerintah pusat. Di sinilah letak peran negara kuat, terutama dalam mengawasi dan mengendalikan otonomi daerah.

Ketika UU No. 32 Tahun 2004 diterbitkan, banyak pihak meragukan kesungguhan pemerintah pusat melaksanakan demokrasi lokal sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945. Terbitnya UU tersebut dianggap bertentangan dengan semangat reformasi yang menginginkan adanya desentralisasi kekuasaan ke daerah. UU No. 32 Tahun 2004 dipandang sebagai bentuk keinginan politik pemerintah pusat untuk memusatkan kembali kekuasaan yang selama ini pernah terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Namun, pemerintah pusat tidak bergeming dengan tuduhan resentralisasi yang dilakukannya. Pemerintah pusat memiliki alasan khusus mengapa UU No. 22 Tahun 1999 harus diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. *Pertama*, dari segi kewenangan ternyata daerah telah menyalahgunakan kewenangan yang diberikan kepadanya sehingga mengancam kestabilan politik lokal. Bahkan, dengan kewenangan yang dimiliki tersebut, elit pemerintah daerah merasa tidak perlu lagi diatur dan diawasi dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan. *Kedua*, dari segi keuangan terjadi penyalahgunaan uang rakyat untuk kepentingan tertentu, sehingga kasus korupsi di daerah meningkat. *Ketiga*, dari segi rekrutmen pegawai muncul pula isu putera daerah menyebabkan sentimen etnik dan kedaerahan menguat. *Keempat*, pelayanan publik yang diharapkan meningkat menjadi terabaikan sehingga tujuan pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat diwujudkan. Bagi pemerintah pusat, semua masalah ini muncul karena tidak tuntasnya peraturan yang ada dalam UU No.22 Tahun 1999, sehingga menimbulkan berbagai interpretasi dari pemerintah daerah. Keadaan ini semakin buruk karena pemerintah pusat tidak mampu berbuat banyak untuk mengendalikan pemerintah daerah karena peraturan dalam UU tersebut telah meniadakan peranannya. Kenyataan inilah yang mendorong pemerintah pusat segera mengganti UU No. 22 Tahun 1999 untuk melaksanakan politik kekuasaannya, sehingga cita-cita reformasi dapat dilaksanakan tanpa harus mengurangkan peran negara dalam masyarakat.

Tulisan ini ingin mendiskusikan tentang politik kekuasaan pusat dalam melaksanakan peran negara kuat dengan fokus analisis pada daerah Sumatera Barat. Politik kekuasaan pusat dalam tulisan ini terkait dengan kaedah politik

yang dilakukan pemerintah pusat dalam upayanya melaksanakan demokrasi lokal di Indonesia terutama di Sumatera Barat. Ini tentunya tidak mudah dilakukan mengingat Indonesia merupakan sebuah negara yang luas dengan masyarakat yang majemuk. Walaupun begitu, dengan membahas kemampuan yang dimiliki oleh pemerintah pusat sebagai penyelenggara kekuasaan negara dalam mengekstraksi, mendistribusikan, mengatur dan memperkuat simbol negara, maka sebenarnya pemerintah pusat telah memperkuat kembali kekuasaannya. Melalui kemampuan inilah negara kuat yang demokratis itu dapat diwujudkan, terutama dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah daerah.

NEGARA KUAT DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA

Teori negara struktural fungsional menjelaskan fenomena negara dalam pengertian sistem politik. Pendukung struktural fungsional ini seperti Easton (1965) dan Almond & Powell (1978) melihat negara dari dinamika mobilisasi politik yang berlaku di negara-negara demokrasi, terutama pada abad ke-19. Pada masa ini muncul institusi sosial dan politik, yaitu partai politik, kelompok penekan (*pressure group*), kelompok masyarakat sipil, media massa dan sebagainya yang berperan dalam negara. Kelompok ini mengakui bahwa institusi tersebut dapat mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik dalam negara. Oleh sebab itu, memahami fenomena negara haruslah dengan cara melihat interaksi institusi politik ini dan institusi sosial dalam aspek yang luas.

Struktur politik dalam analisis sistem ini berdasar pada adanya peranan individu dalam bentuk perilaku. Perilaku ini dibentuk karena adanya harapan dan tindakan terhadap individu yang lain. Adanya perbedaan harapan dan tindakan individu menghasilkan berbagai sudut pandang dalam melihat bekerjanya sebuah sistem politik. Inilah kelebihan dari pendekatan struktural fungsional terutama dalam memahami fenomena politik yang ada. Berkaitan dengan ini, Almond & Powell (1978: 55) menjelaskan: "*The great advantage of an explicitly structural-functional approach is that it enables us to avoid the confusion between the formal goals of structures and the political functions actually performed by them*".

Negara¹, dalam pendekatan struktural fungsional ini memiliki tujuan, yaitu menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Untuk itulah negara harus dapat

¹ Negara dan pemerintah adalah dua hal yang tidak boleh dipisahkan. Negara adalah pemilik monopoli legitimasi yang dapat memaksakan kekuatan fisik dalam teritorinya. Penggunaan monopoli legitimasi tersebut hanya dapat dilakukan oleh pemerintah karena tanpa pemerintah kekuasaan negara tersebut tidak akan terwujud. Sebaliknya, tuntutan terhadap loyalitas rakyat oleh pemerintah harus ditujukan kepada negara dan bukannya kepada pemerintah karena dalam sistem politik yang demokratis, pemerintah dapat berganti tetapi kewujudan negara adalah kekal (Miliband, 1969:50). Ketika menyingung konsep negara dan pemerintah ini, Shively (1999:49) menjelaskan: "*A government is a group of people within the state who have the ultimate authority to act on behalf of the state.*" Dengan

memaksimumkan kemampuannya, sehingga negara dapat melaksanakan tujuannya. Almond & Powell (1978) menyebutkan kemampuan negara sebagai sistem politik dapat diidentifikasi ke dalam empat bentuk. *Pertama*, kemampuan ekstraksi ialah kemampuan negara mengurus sumber domestik dan internasional untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat. Semakin besar hasil yang diperoleh negara dalam mengekstraksi sumber-sumber yang dimilikinya, maka semakin kuat kedudukan negara tersebut dalam masyarakat. *Kedua*, kemampuan distribusi dapat dilihat dari upaya negara membagikan hasil negara secara adil kepada semua kelompok masyarakat dalam negara. Ini termasuk memenuhi kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan, perumahan, dan ekonomi masyarakatnya. *Ketiga*, kemampuan regulasi yang berkaitan dengan upaya negara mengatur aktivitas masyarakatnya. Apabila aturan yang dibuat oleh negara terlalu membatasi hak rakyatnya, maka kekuatan negara menjadi lemah karena legitimasinya akan menurun. *Keempat*, kemampuan simbolik adalah kesediaan rakyat untuk mengikuti perintah dan larangan negara secara sukarela. Jika rakyat menentang aturan ini, maka penentangan ini dapat melemahkan kekuatan negara. Oleh sebab itulah negara perlu mempunyai pemimpin yang berwibawa dan memiliki kharisma menjadi simbol masyarakatnya (Almond & Powell 1978: 286).

Pendapat Almond & Powell (1978) ini sangat relevan dalam menjelaskan politik kekuasaan pemerintah pusat terutama dalam melaksanakan peran negara kuat. Dengan konsep tersebut, tulisan ini menjelaskan betapa pentingnya membina negara kuat yang demokratis untuk mempertahankan keutuhan NKRI. Dengan realitas bangsa Indonesia yang majemuk dengan berbagai kepentingan menyebabkan negara harus dapat mengawalinya supaya tidak saling berlawanan tanpa menafikan partisipasi mereka. Walaupun begitu, negara juga harus mampu memobilisasi kepentingan rakyat tersebut untuk mendukung tujuan negara yang sejati. Kekuatan negara tersebut dapat dilihat dari kemampuannya mengekstraksi, mendistribusikan, mengatur, dan menegakkan simbol negara dalam wilayah kekuasaannya. Dari segi kemampuan ekstraksi, negara mengendalikan semua kekayaan alam yang dimilikinya untuk didistribusikan kembali kepada rakyat.² Begitu pula dengan kemampuan regulasi negara berlandaskan aturan hukum yang dibuatnya sebagai landasan *apparatus* negara bertindak.³ Sementara kemampuan simbolik dijelaskan

demikian hanya pemerintahlah yang dapat bertindak melaksanakan kekuasaan atas nama negara untuk mewujudkan tujuan negara tersebut:

¹ Dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) disebutkan: "Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pasal 33 UUD 1945 ini adalah bukti kuatnya justifikasi bagi negara untuk menggunakan kemampuan ekstraksinya dalam mewujudkan tujuan negara.

² Aspek ini juga terdapat dalam UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah negara hukum."

secara eksplisit dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik". Kesan positif yang dihasilkan dari kemampuan tersebut ialah berkembangnya demokrasi secara pesat. Walaupun begitu kesan negatif juga nampak dalam pelaksanaan demokrasi tersebut, yaitu dengan munculnya perilaku anarki dalam masyarakat, terutama sejak diberikannya kekuasaan kepada daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 yang mengganggu proses demokrasi lokal. Ini juga mengisyaratkan belum kuatnya kedudukan negara dalam masyarakatnya.

POLITIK KEKUASAAN PUSAT DAN PERANAN NEGARA KUAT: KASUS DI SUMATERA BARAT

Kestabilan politik merupakan syarat utama melaksanakan tujuan negara. Oleh karena itu, negara harus kuat. Tanpa kekuatan, negara akan menghadapi tantangan yang dapat mengancam kedaulatannya serta melemahkan negara dalam memenuhi aspirasi masyarakat. Bagaimanapun, aspirasi masyarakat ini tidak akan terwujud jika peranan negara diselewengkan untuk kepentingan tertentu. Kecenderungan ini dapat dilihat dalam pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru dengan membentuk kepemimpinan politik yang otoritarian. Partisipasi masyarakat dalam aktivitas politik dan pemerintahan dibatasi sehingga rejim yang terbentuk menjadi tidak demokratis (Aspinall & Fealy, 2003: 2; Crouch, 1998: 108; Jackson, 1978: 3-12).

Pada masa reformasi, pemerintah mulai menggunakan cara-cara yang demokratis sesuai dengan aspirasi rakyatnya. Ini dapat dilihat dari partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi lokal melalui pelaksanaan otonomi daerah, pemekaran daerah, dan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Bagi pemerintah pusat, praktek demokrasi lokal ini ditujukan untuk menjaga keutuhan NKRI. Pemerintah pusat menyadari pelaksanaan otonomi daerah membawa keuntungan dari segi politik, stabilitas, dan efektifitas pemerintahan. Walaupun begitu, secara empiris, tidak semua kebaikan otonomi daerah ini dapat dijumpai. Misalnya, Prude'Homme (1995: 10) menemukan bahwa desentralisasi menyebabkan munculnya perilaku korupsi di daerah. Menurutny: "*The corruption would probably be more widespread at the local level than at the national level. But if true, decentralization would automatically increase the overall level of corruption in a given country*". Sementara itu, Arghiros (2001) juga menemukan terjadinya praktek klientelisme dalam jabatan politik di Thailand sejak desentralisasi dilaksanakan. Klientelisme dalam pelaksanaan desentralisasi melibatkan pihak swasta yang berupaya menjalin hubungan dengan politisi lokal dan birokrat setempat untuk mendapatkan proyek pemerintah daerah. Desentralisasi di Thailand ternyata memperkuat praktek klientelisme di pedesaan Thailand, dimana banyak elit lokal memanfaatkan pelaksanaan desentralisasi ini untuk kepentingan jangka pendeknya melalui pemenuhan kebutuhan kliennya

untuk keuntungan masing-masing. Lambright (2003) juga menemukan pelaksanaan desentralisasi di Uganda menyebabkan terjadinya penghamburan uang rakyat oleh pemerintah daerah karena tidak disertai dengan pengalaman, perencanaan, dan kemampuan pemerintah daerah melaksanakan desentralisasi tersebut.

Apa yang terjadi di Uganda tersebut juga ditemukan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Pada awal dilaksanakan, otonomi daerah menda-tangkan banyak masalah, sehingga mengancam integrasi nasional dan kestabilan politik NKRI. Misalnya, dengan melihat ketiadaan pengalaman daripada birokrasi lokal melaksanakan otonomi daerah menyebabkan rendahnya komitmen pemer-intah memberikan pelayanan kepada masyarakat (Colongon, 2003: 95). Selain itu, pemerintah daerah juga menafikan aspirasi masyarakat daerah dalam merenca-nakan pembangunan sehingga terjadi penyimpangan keuangan daerah. Masalah lain yang juga muncul sebagai implikasi pelaksanaan desentralisasi ini ialah konflik elit lokal terutama dalam memperebutkan kekuasaan di pemerintahan daerah. Bahkan, otonomi daerah menguatkan kembali sentimen kedaerahan sehingga memunculkan isu putera daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah (Aspinall & Feally, 2003: 6).

Masalah korupsi sejak dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 juga meningkat. Hal ini terlihat dari kasus korupsi yang melibatkan elit lokal seperti ketua DPRD Surabaya, Bupati Kepulauan Riau, anggota DPRD Jawa Barat, dan anggota DPRD Sumatera Barat. Mengapa kecenderungan ini muncul? Banyak pihak menghubungkan lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Dari catatan Kejaksaan Agung, sejak Januari 2003 hingga April 2004 rata-rata kasus korupsi APBD yang melibatkan anggota DPRD di Indonesia mencapai 270 kasus (*Sinar Harapan*, 11 Juni 2004: 2). Di Sumatera Barat, lemahnya kedudukan pemerintah pusat mengawal kepentingan ekonominya di daerah, telah dimanfaatkan oleh elit setempat memenuhi ambisi politiknya. Kecenderungan ini dijelaskan oleh Sakai (2003) yang melihat konflik yang berlaku antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi Sumatera Barat karena adanya keinginan elit lokal untuk menguasai sumber ekonomi daerah, yaitu pabrik Semen Padang. Namun, kecenderungan ini justru dimanfaatkan oleh elit lokal untuk membangkitkan semangat identitas etnik untuk menentang pusat yang menguasai sumber ekonomi masyarakat Sumatera Barat. Jika gejala ini dibiarkan, maka tentu membahayakan kedudukan pemerintah pusat di daerah serta mengancam integrasi NKRI.

Dengan demikian, untuk memastikan pelaksanaan demokrasi lokal berjalan dengan baik sesuai tujuan reformasi, maka pemerintah pusat harus dapat menggunakan kekuasaan yang dimilikinya sesuai dengan UU. Salah satu cara yang dapat dilakukan pemerintah pusat ialah dengan kembali mewujudkan politik negara

kuat. Peranan negara kuat itu dilaksanakan melalui kebijakan politik yang dapat mengawal dan mengendalikan masyarakat di daerah untuk melaksanakan demokrasi lokal. Diantaranya adalah dengan meningkatkan kemampuan dalam mengekstraksi sumber daya alam di daerah, meningkatkan kemampuan distribusi terhadap sumber alam yang sudah diekstraksi untuk kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kemampuan regulasi dalam masyarakat, dan memperkuat simbol kekuasaan negara di daerah.

Kemampuan Ekstraksi Negara (*Extractive Capability*)

Kemampuan ekstraksi sebuah negara dapat dilihat dari kemampuannya memobilisasi sumber daya yang ada. Kemampuan mobilisasi ini dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan elit dalam memanfaatkan sumber daya yang dimiliki negara. Efektivitas mobilisasi terhadap sumber daya alam dan sumber daya manusia menjadi indikator proses modernisasi politik dan pembangunan ekonomi sebuah negara. Kemampuan elit memobilisasi sumber-sumber yang ada dapat memaksimalkan fungsi negara, terutama dalam menciptakan pembangunan ekonomi, kesejahteraan, keamanan dan ketertiban, serta menyediakan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Oleh karena itu, kemampuan ekstraksi merupakan aspek penting dalam menjaga stabilitas sistem politik sebuah negara, sekaligus mewujudkan negara kuat (Campbell, 1993: 163; Ingle, 1972: 28). Namun, yang menjadi persoalan adalah sejauhmana kemampuan sistem politik dalam memaksimalkan kemampuan ekstraksi dan apakah ukurannya?

Di Indonesia, masalah yang berkaitan dengan kemampuan ekstraksi negara sudah lama menjadi masalah dalam hubungan pusat-daerah. Pada masa Orde Baru, kedudukan pemerintah pusat yang kuat di daerah menafikan kepentingan masyarakat daerah, sehingga melahirkan sikap perlawanan daerah kepada pusat seperti di Aceh dan Papua. Namun, pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 mempengaruhi kebebasan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan yang diserahkan kepadanya termasuk di bidang keuangan. Kecenderungan ini menyebabkan pemerintah daerah menjadi sewenang-wenang menggunakan sumber keuangan yang dimilikinya. Di Sumatera Barat terjadi korupsi yang melibatkan lima puluh tiga orang anggota DPRD provinsi ketika menyusun APBD tahun 2002 sebesar 5.9 milyar rupiah. Mereka telah menyalahgunakan kekuasaannya ketika menyusun APBD tahun 2002, yaitu tidak merujuk pada PP No. 110 tahun 2000 yang menjadi dasar dalam menyusun kedudukan kewenangan kepala daerah dan DPRD (*Padang Ekspres*, 27 Januari 2005: 1). Selain itu, kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD juga berlaku di kota Payakumbuh tahun 2003 yang merugikan negara sebesar 1.4 milyar rupiah (*Sinar Harapan*, 11 Juni 2004: 2).

Selain itu, diberikannya kewenangan otonomi daerah ini telah mendorong daerah menggunakan kemampuan ekstraksi untuk meningkatkan sumber pendapatannya. Berbagai pungutan dan iuran diwajibkan kepada masyarakat dan pihak swasta melalui penerbitan Perda untuk mendukung keuangan daerah. Bagaimanapun, ini jelas bertentangan dengan semangat otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien. Retribusi dan pajak daerah yang ditetapkan pemerintah daerah membebani masyarakat, sehingga menghambat terjadinya persaingan dalam membangun ekonomi daerah. Misalnya, Perda No.1 Tahun 2004 tentang tertib pemanfaatan jalan dan retribusi pengendalian muatan yang dibuat pemerintah provinsi Sumatera Barat dan Perda No. 14 Tahun 2002 tentang retribusi pasar grosir dan pertokoan di Kabupaten Solok dianggap telah membebani masyarakat setempat (*Kompas*, 17 Februari 2005: 22). Walaupun akhirnya kedua Perda tersebut dibatalkan oleh pemerintah pusat, namun pemerintah daerah telah menyalahgunakan kewenangan dalam mengekstraksi sumber daya yang ada. Untuk itu, berdasarkan kewenangan yang dimiliki pusat, penggunaan keuangan daerah harus diawasi kembali secara ketat.

Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dominasi yang dilakukan pemerintah pusat dimaksudkan untuk memperkuat kembali sumber keuangan negara guna membiayai demokrasi lokal melalui pelaksanaan otonomi daerah. Kemampuan ekstraksi negara, misalnya dalam memungut pajak merupakan satu aspek penting dari politik kekuasaan yang dapat diukur terutama jika dikaitkan dengan legitimasi pemerintah pusat. Jika sebuah negara memiliki legitimasi yang kuat, maka ia tidak perlu menggunakan ancaman kepada rakyatnya untuk memungut pajak. Menurut Boulding (1990: 156):

The ability of national state to tax depends in part on its threat power, but it also very much depends on its integrative power. If the national state is widely regarded by its citizens as legitimate, not very much threat has to be used. Most people will pay their taxes without making a fuss about it, although there may be certain amount of cheating ... The integrative power of the national state depends a good deal on whether the taxpayers regard its expenditures as legitimate. Where these expenditures are used to build palaces and to support the luxurious establishment of the rulers, they are much less likely to be regarded as legitimate (unless become symbols or advertisements for legitimacy) than if they are used for social services-education, the relief of poverty, the improvement of the environment, and other things that either benefit large numbers of the people or produce a sense of national pride.

Sejak otonomi daerah dilaksanakan, kemampuan pemerintah pusat memungut pajak terus meningkat. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan hasil pajak yang

dipungut pemerintah pusat setiap tahunnya. Kecenderungan ini juga menjadi indikator peningkatan kemampuan ekstraksi negara di daerah. Pada akhirnya ini dapat meningkatkan pembiayaan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan di daerah. Pada Tabel 1 di bawah ini dapat dilihat besarnya kenaikan pungutan pajak untuk melaksanakan pelaksanaan fungsi negara sejak otonomi daerah dilaksanakan.

Tabel 1.
Pungutan Pajak dan Bukan Pajak
untuk Pembiayaan Kegiatan Pemerintahan

Tahun	Pendapatan Negara dari Pungutan Pajak (dalam trilyun Rupiah)	Pendapatan Negara di Luar Pungutan Pajak (dalam trilyun Rupiah)
2003	254.1	82.0
2004	272.2	77.1
2005	297.8	81.8
2006	416.3	205.3

Sumber: BPS (2007)

Bagi daerah Sumatera Barat persentase alokasi yang diperoleh dari pemberian pemerintah pusat ini juga meningkat setiap tahunnya. Kecenderungan peningkatan alokasi yang diberi pusat ini juga menjelaskan adanya hubungan yang terbangun antara kedua tingkatan pemerintahan tersebut. *Pertama*, bagi pemerintah daerah provinsi Sumatera Barat, peningkatan pajak ini merupakan prestasi yang dicapai di wilayah kekuasaannya. Dengan demikian, keberhasilan dalam usaha memungut pajak ini menambah anggaran tahunannya terutama dari Dana Bagi Hasil yang dialokasikan pusat kepadanya. Dari Tabel 2 di bawah ini dapat dilihat peningkatan jumlah alokasi dana APBD provinsi Sumatera Barat yang diperoleh dari bagi hasil pajak dan sumber alam dari pemerintah pusat.

Tabel 2.
Alokasi Provinsi Sumatera Barat yang diperoleh dari
Dana Bagi Hasil pajak dan sumber alam

Tahun	Bagi Hasil Pajak Yang Dipungut Pusat (dalam milyar Rupiah)	Bagi Hasil umber Alam (dalam milyar Rupiah)
2004	54.436	6.232
2005	56.283	2.941
2006	69.113	2.319

Sumber: BPS (2007).

Kedua, melalui pungutan pajak yang dibagi oleh pemerintah pusat ini, membawa manfaat kepada masyarakat Sumatera Barat terutama dari segi pemenuhan kebutuhan dasar. Peningkatan pendapatan dari segi keuangan ini membawa implikasi pada perencanaan pembangunan yang dibuat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daerah. Ini berbeda dengan apa yang pernah dilakukan oleh rezim Orde Baru yang terlalu mengendalikan semua sumber keuangan daerah dengan menentukan alokasi pembangunan daerah hanya berdasarkan kepada kepentingan politik penguasa saja (MacAndrews, 1986: 11-13; Morfit, 1986: 62-67).

Sebagai upaya melaksanakan demokrasi lokal, maka pemerintah pusat menyediakan pula Dana Perimbangan (DP) yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diberikan kepada pemerintah daerah sebagai dasar pembiayaan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan daerah. Walaupun DP ini adalah kelanjutan dari model pembiayaan pemerintahan daerah di bawah UU No. 25 Tahun 1999, namun dalam UU No. 33 Tahun 2004 pengawasan dalam penggunaannya diperketat oleh pemerintah pusat. Dalam Tabel 3 di bawah ini dapat dilihat besarnya pengeluaran pemerintah pusat membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Tabel 3.
Pengeluaran Pusat Untuk Pembiayaan Pemerintahan Daerah

Tahun	Dana Perimbangan (dalam trilyun Rupiah)			Jumlah
	Dana Bagi Hasil	Dana Alokasi Umum	Dana Alokasi Khusus	
2003	31.4	77	2.7	111,1
2004	37.8	82.1	4.2	123,1
2005	49.8	88.7	4.7	143.3
2006	65.1	145.6	11.6	222.3

Sumber: BPS (2004) dan (2007).

Walaupun pemerintah pusat menyediakan pendanaan untuk melaksanakan otonomi daerah, namun pusat juga memberi kemudahan kepada pemerintah daerah dalam menggali sumber keuangan untuk mendukung pembiayaan pemerintahan. Kemudahan tersebut diberikan dalam bentuk pemberian pedoman agar pemerintah daerah mampu mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah. Dalam konteks inilah kemampuan ekstraksi negara tersebut digunakan untuk mencukupi keuangan pemerintah daerah. Ini semua adalah bentuk tanggung jawabnya menyukseskan penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan daerah. Bahkan, melalui kemampuan ekstraksi ini, pemerintah pusat dapat melakukan intervensi

dalam mengawal alokasi anggaran yang diusulkan pemerintah daerah setiap tahunnya. Pemerintah pusat dapat menolak usulan alokasi anggaran tersebut jika dianggap bertentangan dengan peraturan yang ditetapkan pusat. Hakekat inilah yang membuat demokrasi lokal dapat diarahkan sesuai dengan tujuan negara kuat yang dilaksanakan.

Kemampuan Distribusi Negara (*Distributive Capability*)

Karakter negara kuat dapat juga dilihat dari kemampuan negara untuk mendistribusikan pendapatan negara secara adil kepada daerah. Jika kemampuan ekstraksi berkaitan dengan siapa yang membayar, siapa yang dilayani dan berapa banyak keuntungan yang diperoleh dari pelayanan yang diberi, maka kemampuan distribusi berhubungan dengan siapa yang memperoleh keuntungan dari hasil ekstraksi yang dilakukan negara tersebut. Dalam praktek negara modern, menurut Almond & Powell (1978: 299), pajak yang dibebankan kepada masyarakat akan diberikan kembali oleh pemerintah pusat untuk tujuan memenuhi kebutuhan dasarnya. Melalui kaedah ini, legitimasi negara dapat ditingkatkan. Negara harus memperkuat kemampuan distribusinya agar legitimasinya tidak dipermasalahkan oleh rakyat. Menurut Kelly (2005), pemerintah memiliki peranan penting dalam mendistribusikan kembali pendapatan untuk rakyatnya. Walaupun, dalam proses pembuatan kebijakan terkait distribusi itu terdapat persaingan dan bahkan konflik antara kelompok yang ada dalam lembaga negara (2005: 866).

Indikator untuk melihat kuatnya kemampuan distribusi ini adalah bagaimana pemerintah meletakkan kesejahteraan masyarakat sebagai dimensi utama dalam melaksanakan fungsi negara (Bergh, 2004: 749-754). Disinilah letak hubungan kemampuan ekstraksi dan distribusi itu. Dengan hasil ekstraksi yang diberikan negara ini, masyarakat dapat menikmati hidup dan patuh pada hukum yang dibuat pemerintah. Kepatuhan rakyat kepada hukum ini dapat menghasilkan ketentraman publik. Jika rakyat patuh pada hukum, maka negara akan menjadi stabil dan kuat. Stabilitas inilah yang menjadi landasan untuk melaksanakan agenda ekonomi dan politik negara di daerah melalui pelaksanaan demokrasi lokal.

Sejak otonomi daerah dilaksanakan di Sumatera Barat keinginan pemerintah daerah meningkatkan kesejahteraan masyarakat tempatan terlihat begitu besar. Pada permulaan reformasi, kecenderungan ini disokong dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999. UU ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Namun keadaan ini menjadi paradoks ketika kewenangan melaksanakan otonomi daerah tersebut disalahgunakan untuk kepentingan tertentu. Terjadinya kasus korupsi dana APBD di beberapa kabupaten dan kota di Sumatera Barat mengganggu wujud fungsi distribusi melalui pelaksanaan otonomi daerah. Misalnya, kasus korupsi APBD

tahun 2001 dan 2002 sebesar Rp.10,4 milyar di Kota Padang justru tidak menguntungkan masyarakat setempat. Begitu juga di Kota Solok, dimana korupsi yang melibatkan anggota DPRD dalam kasus pembangunan terminal bus merugikan uang negara sebesar Rp. 1,3 milyar.⁴ Kasus ini membuktikan bahwa pemerintah daerah sebenarnya belum mampu melaksanakan kewenangan yang diserahkan kepadanya. Keadaan ini semakin diperparah ketika pemerintah pusat tidak mampu memaksimalkan fungsi pengawasan dalam bidang keuangan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto, et al. (2006) di Provinsi Sumatera Barat mendapati buruknya pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah daerah kepada masyarakat. Akuntabilitas birokrasi pemerintah daerah di Sumatera Barat dalam memberikan pelayanan publik sangat rendah, sehingga sering kali mengecewakan masyarakat setempat. Begitu juga dengan kemampuan birokrasi dalam merespon kebutuhan masyarakat masih terlihat lemah. Padahal dengan dilaksanakannya otonomi daerah, semestinya pemerintah daerah mampu mengidentifikasi masalah yang dihadapi masyarakat dan berusaha untuk segera menyelesaikannya. Namun, birokrasi pemerintah daerah di Sumatera Barat cenderung membiarkan keadaan ini sehingga berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan pada masyarakatnya (2006: 57-75).

Pemerintah pusat menyadari lemahnya kemampuan pemerintah daerah mengalokasikan hasil ekstraksi yang dibagi melalui dana perimbangan berimplikasi kepada fungsi negara di daerah. Berdasarkan UU No. 33 tahun 2004, pemerintah pusat, sesuai dengan kedudukannya, dapat mengawasi kembali alokasi peruntukkan keuangan daerah ini sehingga bermanfaat bagi masyarakat. Pemerintah pusat menginginkan fungsi distribusi ini dapat meningkatkan program kesejahteraan sosial sebagaimana yang dikembangkan oleh pemerintah yang demokratis (Rudra & Haggard, 2005: 1016). Program kesejahteraan sosial yang mendapat perhatian pemerintah pusat sekaligus memperkuat peranan negara ini adalah bidang pendidikan, kesehatan dan perumahan. Ketiga bidang ini mendapat perhatian pemerintah pusat, sehingga mendapat alokasi yang besar dalam anggaran nasional setiap tahun. Dalam Tabel 4 di bawah dapat dilihat bagaimana komitmen pemerintah pusat dalam memperkuat fungsi distribusi negara yang difokuskan pada bidang ini.

⁴ Lihat http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2004/06/30/brk_20040630-34.id.html [1 Mei 2008].

Tabel 4.
Alokasi Anggaran Pemerintah Pusat dalam Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat

Tahun	Alokasi Bidang (dalam trilyun Rupiah)			Jumlah
	Pendidikan	Kesehatan	Perumahan	
2004	15.4	7.3	1.6	24.3
2005	25.9	7.0	2.3	35.2
2006	43.3	12.7	6.1	62.1

Sumber: BPS (2005) & BPS (2007).

Praktek negara kuat terutama peningkatan fungsi distribusi ini dapat juga ditemukan di Sumatera Barat. Berlandaskan visi pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat yang ada dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), terdapat tiga aspek pembangunan yang menjadi tumpuan daerah ini, yaitu: (i) mewujudkan SDM yang berkualitas; (ii) pemerintahan (daerah) yang baik dan bersih, serta (iii) mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan (LPPD Sumbar, 2006: 8). Oleh karena itu, pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat berusaha meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui penyusunan program pembangunan sesuai dengan RPJM yang tergambar dalam APBD-nya (Tabel 4.5).

Tabel 5.
Alokasi Anggaran Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat

Tahun	Peruntukan Bidang (dalam Milyar Rupiah)			Jumlah
	Pendidikan	Kesehatan	Sosial	
2004	5.173	8.302	2.746	16.221
2005	7.782	47.067	10.586	68.513
2006	104.210	43.243	13.664	161.107

Sumber: Pemda Sumbar (2004), (2005), (2006)

Sejak dilaksanakannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004, pemerintah daerah di Sumatera Barat berupaya meningkatkan kemampuan keuangannya terutama dalam mengali potensi PAD yang dimilikinya. Ini sesuai dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu terwujudnya pemerintah daerah yang mandiri baik dalam merencanakan program pembangunan maupun membiayainya. Negara kuat ditandai dengan meningkatnya legitimasi masyarakat

kepada pemerintahnya. Hal ini dapat diwujudkan jika kebutuhan dasar masyarakat dapat dipenuhi melalui kemampuan distribusi negara kuat tersebut.

Kemampuan Regulasi Negara (*Regulative Capability*)

Dari segi kemampuan regulasi negara, Almond & Powell menjelaskan perlunya sistem politik melaksanakan fungsi menciptakan ketertiban dan ketenteraman umum. Sebab asas utama melaksanakan tujuan negara ini adalah tegaknya aturan dan terciptanya tertib sipil di wilayahnya. Lemahnya negara dari segi ini menyebabkan ketidakstabilan politik yang boleh mengancam kedaulatan negara. Sebuah penelitian yang dilakukan Dinnen (2001) di Papua New Guinea dapat menjadi contoh ketika negara tidak mampu menciptakan tertib sipil dalam masyarakatnya karena tidak tegaknya hukum. Keselamatan masyarakat terancam karena tingginya tingkat kriminalitas dan kegagalan birokrasi pemerintahan melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga berdampak pada legitimasi hukum yang dibuat pemerintah. Secara empiris, kecenderungan ini telah mendorong berlakunya kerusuhan dan kekerasan yang mengancam keselamatan masyarakat (2001: 40-54). Begitu juga di Indonesia, beberapa kasus yang muncul, terutama perlawanan masyarakat terhadap pusat di Provinsi Aceh dan Papua, membuktikan belum kuatnya fungsi regulasi yang dibuat pemerintah pusat. Ini semua adalah implikasi belum mampunya pemerintah pusat memenuhi aspirasi masyarakat daerah di bawah UU No. 22 tahun 1999.

Walaupun pemerintah pusat memiliki peranan yang besar melakukan pengaturan pelaksanaan otonomi daerah, tetapi pengaturan tersebut juga mendatangkan masalah di daerah Sumatera Barat. Kasus privatisasi pabrik Semen Padang yang merupakan BUMN di bawah pemerintah pusat yang berada di daerah ditolak oleh pemerintah daerah. Bahkan elit lokal memobilisasi masyarakat untuk menolak keputusan privatisasi yang dilakukan pemerintah pusat ini (Sakai 2003:148). Fakta ini menjelaskan adanya sikap elit lokal yang menafikan pengaturan yang dilakukan oleh pusat di Sumatera Barat. Banyaknya masalah yang ditimbulkan dalam pelaksanaan demokrasi lokal ini disebabkan oleh lemahnya negara menegakkan peraturan yang dibuatnya sendiri.

Namun, sejak UU No.32 Tahun 2004 diterbitkan menggantikan UU No.22 Tahun 1999, peranan pemerintah pusat mengatur dan mengawal pelaksanaan demokrasi lokal meningkat. Di antara aspek utama regulasi tersebut yang sekaligus menjadi fokus pusat adalah menyangkut pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Ini karena selama pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 pemerintah daerah mengartikan kewenangan yang diserahkan kepadanya tidak dapat digugat oleh pemerintah pusat sehingga cenderung disalahgunakan. Padahal hakikat desentralisasi ialah adanya pembagian kewenangan antara

pemerintah pusat dan daerah untuk mewujudkan tujuan negara (Turner & Hulme, 1997: 152-153; Smith, 1985: 19-20; Rondinelli & Cheema, 1983: 16-20). Namun, dalam sistem negara kesatuan, kewenangan itu tidaklah diartikan sebagai bentuk kebebasan mutlak, melainkan harus dikendalikan sesuai dengan peraturan UU.

Pemerintah pusat menyadari munculnya banyak masalah dalam pelaksanaan otonomi daerah disebabkan tidak adanya aturan yang jelas mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga pemerintahan yang ada. Demokrasi lokal yang diharapkan dapat memperkuat integrasi nasional menjadi paradoks ketika pemerintah kabupaten/kota menafikan kedudukan pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Bahkan gubernur Provinsi Sumatera Barat pun mengeluhkan perilaku bupati/walikota yang tidak lagi menghormati keberadaannya (*Haluan*, 16 Januari 2002: 3). Oleh sebab itu, pemerintah pusat perlu memperbaiki keadaan yang tidak menentu ini. Perubahan UU No.22 Tahun 1999 yang digantikan oleh UU No.32 Tahun 2004 menjadi bagian strategi regulasi bagi pembinaan hubungan antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota. Dengan direvisinya UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah pusat berhasil menguatkan kedudukannya, terutama dari segi regulasi di daerah. Inilah ciri negara kuat yang ingin dibentuk pusat terutama dalam melaksanakan demokrasi lokal di Indonesia.

Kewujudan Kemampuan Simbolik Negara (*Symbolic Capability*)

Kemampuan simbolik negara adalah kemampuan pemerintah menegakkan simbol negara sebagai upayanya membangkitkan emosi rakyat untuk mendukung tujuan negara. Kemampuan ini biasanya terkait dengan lembaga eksekutif. Sebab, dalam sistem presidensial seperti Indonesia, simbol negara dalam kegiatan resmi ada pada presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Kemampuan simbolik ini dapat diwujudkan ke dalam pidato politik, acara politik resmi dan gambaran prinsip politik (*political iconography*) yang disampaikan elit pemerintahan. Dengan memahami prinsip-prinsip politik dan pemerintahan tersebut, maka masyarakat dapat mengetahui tujuan penyelenggaraan negara. Misalnya, ajakan pemimpin kepada masyarakat untuk taat membayar pajak pendapatan, patuh kepada hukum, dan membela kedaulatan negara. Begitu juga dengan ajakan pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan yang bersih, transparan, dan bertanggungjawab, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan.

Merujuk pada Almond & Powell (1978: 287), kemampuan simbolik ini adalah aspek penting untuk mewujudkan kemampuan ekstraksi dan kemampuan regulasi. Sebab, kemampuan simbolik dalam sebuah sistem politik adalah asas untuk membuat kebijakan pemerintahan. Melalui kemampuan simbolik ini, pemerintah dapat "memanipulasi" masyarakat untuk taat dan loyal pada negara. Dengan cara

ini, pemerintah atas nama kedaulatan negara dapat memaksakan UU yang dibuatnya kepada rakyatnya. Sejak reformasi politik berlaku di Indonesia, kemampuan simbolik negara untuk melaksanakan demokrasi terus meningkat.

Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan demokrasi lokal di Indonesia adalah upaya pemerintah pusat menguatkan kembali identitas lokal. Walaupun UU No. 22 Tahun 1999 dilaksanakan berdasarkan aspirasi masyarakat lokal, namun menguatnya nilai identitas lokal memunculkan pula semangat kedaerahan yang berlebihan. Misalnya, di Sumatera Barat muncul keinginan masyarakat lokal untuk melaksanakan pemerintahan *nagari* sebagai pemerintahan modern terendah yang juga melaksanakan nilai adat dan budaya Minangkabau. Penggabungan kedua nilai adat tradisi dan nilai modern birokrasi ini mempengaruhi perilaku elit dan masyarakat lokal dalam melaksanakan demokrasi. Penguatan nilai adat dan budaya Minangkabau menjadi masalah *nagari*. Masing-masing *nagari* berusaha menonjolkan keunikan masing-masing yang menyebabkan berlakunya persaingan antara *nagari*. Persaingan tersebut menimbulkan konflik horizontal dalam masyarakat.

Sesuai dengan kewenangan yang diserahkan pemerintah kabupaten kepada pemerintah *nagari*, serta adanya usahanya menguatkan identitas *nagari*, maka oleh masyarakat, beberapa aset *nagari* dijadikan simbol "kedaulatan" *nagari*. Misalnya, tanah ulayat *nagari* yang menjadi sumber pendapatan *nagari* dapat dikelola oleh masing-masing *nagari* secara maksimum untuk kesejahteraan masyarakat di *nagari*. Namun, penguatan nilai identitas simbolik *nagari* melalui pemanfaatan tanah ulayat ini mendatangkan masalah integrasi dan kestabilan politik lokal. Sejak dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999 terjadi pemekaran *nagari* dan pemberian hak otonomi kepadanya. Kecenderungan ini ternyata menyimpan potensi konflik karena masing-masing *nagari* berusaha menguasai sumber ekonomi melalui penguasaan tanah ulayat ini. Lemahnya kedudukan negara di aras-lokal menyebabkan munculnya konflik horizontal yang melibatkan masyarakat. Misalnya, konflik masyarakat yang berlaku antara *nagari* Saningbaka dan *nagari* Muaro Pingai di Kabupaten Solok adalah bentuk konflik yang terpendam tanpa ada penyelesaian yang jelas sehingga menjadi kerusuhan yang melibatkan konflik fisik dalam masyarakat (*Padang Ekspres* 3 Mei 2008: 1). Konflik kedua *nagari* itu menyangkut batas wilayah yang melibatkan tanah ulayat. Begitu juga konflik antara *nagari* berkaitan dengan penguasaan sumber alam dan kesalahpahaman identitas budaya yang berlaku antara *nagari* Muaro Kalaban dengan Padang Sibusuk di Kabupaten Sijunjung dan antara *nagari* Mungo dan Sungai Kamuyang di Kabupaten Lima Puluh Kota. Kenyataan ini menyadarkan pemerintah pusat bahwa identitas lokal sebagai simbol kesatuan masyarakat setempat juga dapat mendatangkan masalah dalam pelaksanaan demokrasi lokal.

Oleh sebab itu, dalam konteks inilah pemerintah pusat menegaskan kembali

nilai yang dikandung oleh UUD 1945 dan Pancasila sebagai asas dalam pelaksanaan demokrasi lokal dalam NKRI. Ide dan gagasan tentang hidup bernegara itu mengandung simbol-simbol yang dapat mengikat seluruh warga negara. Berdasarkan realitas ini, maka pemerintah pusat berusaha menguatkan kemampuan simboliknya, supaya tujuan negara Indonesia dalam berdemokrasi dapat diwujudkan. Pilihan kepada NKRI sebagai bentuk negara dipandang sesuai dengan realitas bangsa Indonesia yang majemuk untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa. Bertrand (2004: 189) mengemukakan bahwa:

The unitary state was elevated to high symbolic level, as it became the embodiment of the Indonesia nation. Unitarianism was product of a nationalist aim for unity, as it had been clearly expressed in the constitution of 1945. For nationalist leaders, such as Sukarno and Hatta, the agreement on federal system was only temporary [sic. 1949-1950]. The ultimate aim had been the unitary state for achieving the objectives of a united Indonesian nation.

PENUTUP

Dalam negara yang mengalami transisi menuju demokrasi dibutuhkan peran negara kuat untuk mengawal pelaksanaan demokrasi tersebut. Kemampuan negara kuat itu meliputi kemampuan untuk mengekstraksi sumber alam dan mendistribusikan kembali kepada masyarakat dengan didukung oleh kemampuan regulasi dalam masyarakatnya, sehingga tercipta keamanan dan ketenteraman umum. Keberhasilan melaksanakan fungsi-fungsi negara dengan memaksimalkan kemampuan negara ini dapat memperkuat legitimasi pemerintah yang berkuasa. Walaupun begitu, pelaksanaan demokrasi harus pula mengikutsertakan masyarakat terutamanya dalam proses politik dan pemerintahan. Antara simbol praktek demokrasi lokal ini adalah partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan. Melalui kemampuan simbolik, negara dapat menguatkan nilai-nilai demokrasi sebagai salah satu mekanisme yang sesuai dengan keinginan masyarakat melaksanakan otonomi daerah.

Begitu pentingnya kemampuan negara ini, sehingga tidak ada cara lain bagi pemerintah pusat selain meningkatkan kemampuan negara tersebut. Peningkatan kemampuan negara ini telah menjadi bagian dari politik kekuasaan yang dilaksanakan pemerintah pusat untuk memperkuat kembali kedudukan negara dalam masyarakat lokal. Walaupun begitu, memperkuat negara ini tidaklah dimaksudkan untuk memusatkan kembali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan yang bercorak otoritarian seperti yang pernah berlaku masa Orde Lama dan Orde Baru. Peranan negara kuat ini bertujuan untuk mengawal pelaksanaan demokrasi lokal melalui pelaksanaan otonomi daerah, pemekaran daerah, dan Pilkada. Inilah yang hendak diwujudkan oleh pemerintah pusat sebagai bentuk

pemerintahan modern di tingkat lokal. Dengan demikian, sifat kekuasaan yang hendak dibentuk pemerintah pusat itu adalah kekuasaan pemerintahan yang demokratis, terpadu namun tersebar di unit-unitnya di tingkat lokal. Adanya keinginan politik pemerintah pusat melaksanakan demokrasi lokal melalui praktik otonomi daerah, pemekaran daerah, dan Pilkada ini adalah bukti masih kuatnya kemampuan negara untuk mewujudkan tujuan NKRI.

DAFTAR PUSTAKA

- Abimanyu, A., 2008, "Kebijakan fiskal dalam pembangunan pro rakyat", makalah *Seminar CIDES*, Jakarta, 23 Januari.
- Almond, G.A. & Powell, Jr. G.B., 1978, *Comparative politics: system, process and policy*, Cet.Ke-2, Little Brown & Company, Boston.
- Arghiros, D, 2001, *Democracy, development and decentralization in provincial Thailand*, Curzon Press, Great Britain.
- Aspinall, E. & Fealy, G., 2003, "Introduction: Decentralisation, democratisation and the rise of the local" dalam Edward Aspinall & Greg Fealy (Eds.), *Local power and politics in Indonesia: decentralization and democratization*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, hlm 1-14.
- Bergh, A., 2004, "The universal welfare state: theory and the case of Sweden", *Political Studies*, 52: 745-766.
- Bertrand, J., 2004, *Nationalism and ethnic conflict in Indonesia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Biro Pusat Statistik, 2004, *Statistik Indonesia*, Jakarta.
- _____, 2005, *Statistik Indonesia*, Jakarta.
- _____, 2007, *Statistik Indonesia*, Jakarta.
- Boulding, K.E, 1990, *Three faces of power*. Cet.Ke-2. Sage Publication, London.
- Campbell, J.L., 1993, "The state and fiscal sociology", *Annual Review Sociology* 19: 163-185.
- Colongon, A.A., 2003, "What is happening on the ground? The progress of decentralisation", dalam Edward Aspinall & Greg Fealy (Eds.), *Local power and politics in Indonesia: decentralization and democratization*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, hlm 87-101.
- Crouch, H., 1998, "Indonesia's 'strong' state" dalam Peter Dauvergne (Ed), *Weak and strong states in Asia-Pacific societies*, Allen & Unwin, Canberra, hlm 93-113.
- Dinnen, S., 2001, *Law and order in a weak state: crime and politics in Papua New Guinea*, Crawford House Publishing, Adelaide.
- Dwiyanto, Agus, [et al.], 2006, *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*, Gadjah Mada

University Press, Yogyakarta.

- Easton, D., 1965, *A frame for political analysis*. Prentice Hall, New Jersey.
- Elcock, H., 1982, *Local government politicians, professionals and the public in local authorities*, Methuen & Co., London.
- Haluan, 16 Juni 2002.
- Ingle, C.R., 1972, *From village to state in Tanzania: the politics of rural development*, Cornell University Press, Ithaca.
- Jackson, K.D., 1978, "Bureaucratic polity: a theoretical framework for analysis of power and communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson & Lucian W. Pye (Eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press, Berkeley.
- Kelly, N.J., 2005, "Political choice, public policy, and distributional outcomes" *American Journal of Political Science*, 49(4): 865-880.
- Kompas, 17 Februari 2005.
- Lambright, G. M. S., 2003, *The Dilemma of Decentralization: A Study of Local Politics in Uganda*. Tesis Ph.D, Michigan State University.
- MacAndrew, C., 1986, "The structure of government in Indonesia", dalam Colin MacAndrew (Ed.), *Central government and local development in Indonesia*, Oxford University Press, Oxford, hlm 20-41.
- Miliband, R., 1969, *The State In Capitalist Society*, The Camelot Press, London.
- Morfit, M. 1986, "Strengthening The Capacities of Local Government: Policies and Constraints", dalam Colin MacAndrew (Ed.), *Central government and local development in Indonesia*, Oxford University Press, Oxford, hlm. 56-76.
- Padang Ekspres, 27 Januari 2005.
- Padang Ekspres, 3 Mei 2008.
- Pemda Sumbar, 2005, *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Barat tahun 2004*, Padang.
- _____, 2006, *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Barat tahun 2005*, Padang.
- _____, 2007, *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Barat tahun 2006*, Padang.
- Prude'homme, R., 1994, "On the dangers of decentralization", *Policy Research Working Paper*, World Bank, Washington, DC.
- Rudra, N., & Haggard, S., 2005, "Globalization, democracy, and effective welfare spending in the developing world", *Comparative Politics Studies*, 38(9):1015-1049.
- Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S., 1983, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", dalam G. Shabbir Cheema & Dennis. A. Rondinelli (Eds.), *Decentralization and development: policy implementation in developing*

- countries, Sage Publication, London, hlm 9-34.
- Sakai, M., 2003, "The Privatization of Padang Cement: Regional Identity and Economic Hegemony in The New Era of Decentralization", dalam Edward Aspinall & Greg Fealy (Eds.), *Local power and politics in Indonesia: decentralization & democratization*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, hlm 148-163.
- Shively, W. P., 1999, *Power & Choice: An Introduction to Political Science*. Ed. Ke-6, McGraw-Hill College, Boston.
- Sinar Harapan, 11 Juni 2004
- Smith, B.C., 1985, *Decentralization: The Teritorial Dimension of State*, George Allen & Unwin, London.
- Turner, M. & Hulme, D., 1997, *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, Macmillan, London.