

Masyarakat, Kebudayaan dan Politik

Daftar Isi

Arkeometalurgi pada Enam Jenis Logam yang Berpengaruh pada Peradaban Umat Manusia	
Tjokorda Udiana Nindhia Pemayun dan Tjokorda Gde Tirta Nindhia	1–5
Otonomi Negara dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia: Implementasi Politik Kekuasaan Pusat dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah	
Asrinaldi Asril, Mohammad Agus Yusoff	6–16
Sosial dan Kebudayaan Kelompok “Batin Sembilan” di Provinsi Jambi	
Mat Syuroh	17–23
Kontestasi Wacana <i>Civil Society</i>, Negara, dan Industri Penyiaran dalam Demokratisasi Sistem Penyiaran Pasca-Orde Baru	
Henry Subiakto	24–34
Minimalisasi Konflik antar-Etnis di Kepulauan Timur Madura Melalui Media Rakom	
Surokim dan Tatag Handaka	35–44
Remaja Nangroe Aceh Darussalam Pasca-Tsunami	
Nurul Hartini	45–51
Saling Hubungan antara Lingkungan Eksternal dan Lingkungan Internal Perkumpulan Petani Pemakai Air	
Syamsir Torang	52–60
Perempuan dalam Perspektif Sosial dan Keluarga: Kajian terhadap Novel Mutakhir Perempuan Indonesia	
Sulaiman	61–67
Tingkat Adopsi terhadap Diversifikasi Pangan Berbasis Jagung pada Organisasi Kelompok Masyarakat di Provinsi Lampung	
Fitriani, Saroni, dan Yatim R. Widodo	68–73
Mekanisme <i>Survival</i>, Identifikasi Kebutuhan dan Pemberdayaan Nelayan Miskin dalam Masa Kritis Akibat Kenaikan Harga BBM	
Bagong Suyanto	74–83

Otonomi Negara dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia: Implementasi Politik Kekuasaan Pusat dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Asrinaldi Asril¹ dan Mohammad Agus Yusoff

Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas, Padang
Program Sains Politik, Universitas Kebangsaan, Malaysia

ABSTRACT

Scholars debate about the state's role in the implementation of democracy is inevitable. In one aspect, the role of the state is considered dislocate the process of democracy and it should be minimized. On the other aspect, that the state's role is needed because it can control the process of democratic consolidation, especially in a pluralistic society. This article analyzes the centralized political power in the implementation of regional autonomy in Indonesia. The main argument in this article is the state should not restrict its role in the regional autonomy practice. Instead, the state must be present in the democracy process to become conducive. The main focus of this article is to answer the question how the centralized political power conducted on regional autonomy practice in Indonesia? This article use qualitative research approach with grounded theory method to analysis the question research above. The centralized political power is one part of the state autonomy to supervise the implementation of local democracy. The centralized political power can be found in Law No.32/2004 which aims to reduce the negative impact of regional autonomy. Meanwhile, under Law 22/1999, the implementation of the centralized political power cannot be found so that regional autonomy was implemented threaten political stability and national integration. Political power is the central substance of the nature of state autonomy that comes along with the establishment of the country. If the state is autonomous, then the state can perform its function properly. This article concludes that the centralized political power becomes an important condition for a country in implementing local democracy. Implementation of this centralized political power aimed at ensuring the state interests in society to be achieved, especially to complete public welfare compliant with the objectives of regional autonomy.

Key words: *centralized political power, local democracy, public welfare, regional autonomy, state autonomy*

Masalah yang sering dikemukakan oleh para pendukung demokrasi adalah bagaimana mengurangi peran negara dalam kegiatan masyarakat. Negara sering dianggap sebagai institusi yang membatasi kebebasan warga, terutama dalam mewujudkan kepentingannya. Tidak jarang muncul desakan dari berbagai elemen masyarakat agar pemerintah, sebagai penyelenggara kekuasaan negara, cukup berperan sebagai penengah jika terjadi konflik dalam masyarakat. Sebaliknya, masyarakat yang menentukan apa yang terbaik menurut mereka. Munculnya pandangan ini adalah dampak dilaksanakannya reformasi politik yang menginginkan masyarakat sebagai aktor utama dalam proses demokrasi tersebut. Negara hanyalah institusi yang menjadi arena untuk mewujudkan kepentingan masyarakat, tempat berkompetisinya aktor politik.

Dalam persaingan tersebut, bukan agenda demokrasi yang diimplementasikan, malah agenda politik kelompok tertentu yang dilaksanakan. Misalnya, ini dapat dilihat dari praktik demokrasi lokal yang kehilangan arah karena terjadinya persaingan agenda politik yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Kelompok-kelompok anti demokrasi, yang dulu menjadi pendukung setia orde baru, kini menjelma kembali ke dalam bentuk baru. Kelompok ini seolah-olah menjadi pendukung setia demokrasi yang sedang dilaksanakan (Hadiz 2003). Padahal mereka sebenarnya ingin melindungi kepentingannya. Fenomena ini semakin menarik untuk diperhatikan karena dalam praktik demokrasi lokal ini memunculkan banyak *free rider* yang justru membajak agenda demokrasi yang ada. Penelitian Hidayat (2007) menemukan besarnya pengaruh para

¹ Korespondensi: Asrinaldi Asril. Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas, Kampus Limau Manis. Padang 25163. Telp/Faks: 0751-71266. E-mail: asrinaldi4@yahoo.com.

jawara di Banten dalam menentukan agenda publik dalam pemerintahan. Mereka menjadi kekuatan bayangan negara yang menentukan agenda publik yang seharusnya ditentukan oleh pemerintah daerah. Pendapat Hidayat ini tidak jauh berbeda dengan argumen Sidel (2004) dan Masaaki (2004) yang menyebut gejala ini sebagai bentuk kemunculan *local bossism* dalam proses politik di daerah. Praktik demokrasi yang diharapkan dapat mendorong individu terlibat aktif dalam proses politik berubah menjadi ancaman kepada eksistensi politik masyarakat lokal.

Hadiz (2003) memiliki pandangan yang lebih ekstrim dalam memahami gejala tersebut. Menurutnya demokrasi lokal yang dilaksanakan pasca tumbangannya kekuasaan orde baru menjadi lahan baru bagi para penjahat politik yang berusaha mengendalikan arah demokrasi. Kecenderungan ini dapat dilihat dari gejala otoriter yang dipraktikkan penguasa-penguasa lokal, maraknya korupsi, kolusi dan nepotisme sama seperti yang terjadi dalam kekuasaan orde baru. Begitu juga munculnya klaim untuk menguasai wilayah tertentu oleh penduduk pribumi (etnik lokal) sehingga mendorong munculnya ketegangan yang mengarah pada lahirnya konflik sosial (Bertrand 2004; Aragon 2007). Singkatnya, praktik demokrasi lokal yang dilaksanakan justru mendorong munculnya pada penguasa lokal yang tidak demokratis dan hanya ingin mengukuhkan kekuasaannya. Lalu pertanyaannya, di manakah negara saat itu? Mengapa negara tidak berfungsi mengawal praktik demokrasi tersebut sehingga sesuai dengan agenda nasional?

Menurut penulis, ketika reformasi dilaksanakan perhatian elite hanya tertumpu kepada upaya menghilangkan sifat otoriter dalam menjalankan kekuasaan negara. Trauma kekuasaan otoritarian yang dilaksanakan rezim orde baru menyebabkan masyarakat antipati kepada pemerintah. Oleh karena itu, pasca kekuasaan rezim orde baru ini, maka pemerintah berusaha mengembalikan keadaan, bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan tapi sesuai dengan kepentingan masyarakat, yaitu melalui pelaksanaan demokrasi (lokal) dan membatasi peran negara dalam proses demokrasi tersebut. Namun, kebijakan ini justru melemahkan kedudukan negara ketika berhadapan dengan masyarakat. Lemahnya kekuasaan negara ini tercermin dari kemampuannya yang menurun, terutama dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Dalam keadaan ini negara tidak lagi menjadi institusi yang otonom sehingga fungsi dasar negara, yaitu fungsi regulasi tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Kecenderungan ini bisa dilihat,

misalnya, di Bali di mana menguatnya sentimen kedaerahan sehingga memunculkan sikap curiga masyarakat terhadap warga pendatang, tidak jarang mereka melakukan *sweeping* untuk memastikan hak mereka sebagai warga tempatan tidak “dirampas” oleh pendatang yang ingin mencari rezeki di daerah itu (Nordholt 2007). Munculnya konflik lokal yang bernuansa etnik semakin banyak ditemukan, seperti konflik yang melibatkan etnik dan agama tertentu di Sambas, Poso dan Ambon (van Klinken 2007, Henly & Davidson 2007).

Pada aspek lain, negara ternyata tidak mampu juga melaksanakan fungsi ekstraksinya sehingga berpengaruh kepada kemampuan negara yang lain. Di mana-mana masyarakat menuntut adanya pembagian hasil alam dan bahkan menuntut penguasaan sepenuhnya sumber daya alam yang ada di daerah tersebut. Salah satu kasus yang menarik adalah munculnya penolakan masyarakat Sumatera Barat terhadap kebijakan pengambilalihan PT. Semen Padang oleh pihak Cemex (Cement Mexico) tahun 2002–2004 (Sakai 2004). Begitu juga munculnya deklarasi merdeka dari masyarakat Riau yang hendak memisahkan diri dari NKRI, adalah bukti kuatnya keinginan mereka untuk memiliki sumber minyak dan gas yang selama ini dikuasai oleh pemerintah pusat. Bagaimanapun, fungsi ekstraksi ini erat kaitannya dengan kemampuan negara menggali sumber ekonomi yang ada dalam teritorinya. Lemahnya kedua fungsi ini menyebabkan negara tidak mampu mengawasi praktik demokrasi lokal di Indonesia.

Demokrasi lokal yang dilaksanakan melalui penyelenggaraan otonomi daerah menjadi pilihan utama ketika reformasi dilaksanakan. Oleh karenanya, untuk merealisasikan agenda reformasi di bidang politik dan pemerintahan di tingkat lokal, maka pemerintah menerbitkan UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Banyak sarjana berpendapat terbitnya kedua UU tersebut memulai babak baru dalam hubungan pusat-daerah yang lebih demokratik menempatkan masyarakat lokal sebagai pelaku utamanya. Walaupun begitu, seperti yang dijelaskan di atas, kedua UU yang menjadi asas pelaksanaan demokrasi lokal tersebut membawa implikasi negatif bagi kedudukan negara mengawasi dan mengendalikan proses demokrasi. Menurut penulis, negara tidak semestinya membatasi kekuasaan pemerintah dalam penyelenggaraan otonomi daerah tersebut. Sebaliknya, negara harus hadir dalam praktik demokrasi tersebut sehingga keadaan berdemokrasi

menjadi kondusif. Namun, kehadiran pemerintah dalam penyelenggaraan otonomi daerah ini haruslah mempertimbangkan dua kepentingan besar, yaitu kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Di sinilah diperlukannya politik kekuasaan pusat dalam mengendalikan praktik demokrasi lokal cerminan adanya otonomi negara dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Sehubungan dengan itu, makalah ini bertujuan membahas politik kekuasaan pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Dalam memfokuskan pembahasan tersebut, maka makalah ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian utama. Pada bagian pertama akan dibahas konsep otonomi negara dan kaitannya dengan politik kekuasaan pusat. Selanjutnya pembahasan ini akan dilanjutkan dengan realita penyelenggaraan otonomi daerah dan kaitannya dengan politik kekuasaan pusat yang diimplementasikan dalam praktik demokrasi tersebut. Tumpuan pada bagian ini adalah pada pergeseran politik kekuasaan pusat dalam melaksanakan fungsi regulasi dan ekstraksi negara. Sementara dua fungsi negara lainnya, yaitu fungsi distribusi dan simbolik negara, karena terbatasnya ruang dalam makalah ini, akan disinggung sepiantas lalu saja dalam pembahasan yang terkait. Di bagian penutup akan disimpulkan bagaimana politik kekuasaan itu diperlukan untuk menjamin transisi ke demokrasi dapat berjalan dengan baik.

Metode Penelitian dan Pendekatan

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik *grounded theory*. Teknik ini dipilih karena ingin mengetahui “keunikan” pelaksanaan demokrasi lokal yang ada di Indonesia pasca Orde Baru. Selain itu, melalui teknik *grounded theory* ini memudahkan peneliti untuk mengkonstruksi kembali proposisi dan konsep yang sesuai dengan tujuan kajian. Teknik ini berangkat dari pengamatan empiris sehingga penulis dapat mengetahui realita yang sesungguhnya terjadi dalam masyarakat. Untuk menjawab masalah dalam kajian ini, maka peneliti menggunakan beberapa data dari wawancara dengan informan yang dipilih secara sengaja—mereka yang dianggap mengetahui masalah yang dikaji. Walaupun begitu, data hasil wawancara dengan informan ini harus diperiksa silang (*cross check*) dengan melalui telaah dokumen yang relevan dan pengamatan yang dilakukan untuk menguatkan analisis yang dibuat.

Hasil dan Pembahasan

Otonomi Negara, Politik Kekuasaan Pusat dan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Politik kekuasaan pusat memiliki hubungan dengan otonomi negara. Politik kekuasaan pusat ini digunakan untuk mewujudkan kepentingan negara dalam masyarakat melalui penyelenggaraan fungsi negara. Jika demikian, pertanyaannya adalah apa yang dimaksud dengan politik kekuasaan pusat ini? Dapat dinyatakan di sini bahwa politik kekuasaan pusat berkaitan dengan bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara itu dilaksanakan dan bagaimana kekuasaan itu didistribusikan di antara kelompok masyarakat dalam negara. Oleh sebab kekuasaan negara itu dilaksanakan oleh pemerintah, maka pemerintah yang menentukan kewenangan apa yang harus didistribusikan dan kewenangan mana yang dibatasi penggunaannya dalam masyarakat. Perlunya institusi pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara tersebut dapat dilihat melalui keputusan yang dibuatnya. Ini sesuai dengan pendapat Wolman (1990:29) yang menyatakan peran pemerintah pusat dalam membuat dan melaksanakan keputusan politik amat luas, yaitu mencakup kekuasaan untuk memutuskan isu-isu yang menjadi kebijakan pemerintah termasuk melaksanakan kebijakan tersebut. Menurut Mackinnon (2000:295) supaya kekuasaan itu dapat dilaksanakan secara efektif, maka pemerintah perlu menetapkan mekanisme, prosedur dan strategi untuk melaksanakannya dalam masyarakat.

Terdapat dua sifat dasar kekuasaan negara yang otonom yang dapat dijadikan landasan dalam memahami politik kekuasaan pusat tersebut. Pertama, adanya kekuasaan infrastruktur dan despotik dalam penyelenggaraan kekuasaan negara oleh pemerintah, bentuk kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan otonomi negara (Mann 1986). Ini berarti kekuasaan tersebut bisa dilaksanakan tergantung kepada keadaan yang dihadapi oleh negara. Kedua, kekuasaan infrastruktur dan despotik ini dilaksanakan oleh elit negara untuk mewujudkan tujuan negara di wilayahnya. Walaupun begitu, kedua sifat kekuasaan tersebut juga memiliki perbedaan yang dapat menimbulkan efek dalam penggunaannya. Pertama, penggunaan kekuasaan infrastruktur tidaklah dengan cara represif, sebaliknya kekuasaan infrastruktur ini lebih mengutamakan diskusi dan pembahasan dengan masyarakat. Kecenderungan ini dapat dilihat

di negara-negara yang mengamalkan demokrasi di mana pembuatan kebijakan publiknya selalu melibatkan masyarakat. Biasanya efek kebijakan yang dibuat melalui kaidah seperti ini dapat diterima oleh masyarakat. Kedua, kekuasaan despotik walaupun sekarang ini sudah jarang ditemukan, namun kekuasaan ini tetap memiliki peranan penting dalam menciptakan kestabilan politik dalam sebuah negara, terutamanya bagi negara yang mengalami transisi ke demokrasi serta negara yang berpotensi menghadapi konflik horizontal dalam masyarakat.

Sejak terjadinya pergeseran kekuasaan pemerintahan yang otoriter ke pemerintahan demokratis pada tahun 1998, politik kekuasaan pusat mengalami perubahan yang sangat jelas. Pemerintah pusat mulai membuka ruang untuk melaksanakan demokrasi bagi masyarakat di daerah melalui praktik otonomi daerah (Pratikno 2005:28). Walaupun terjadi penyerahan kewenangan kepada daerah melalui pelaksanaan desentralisasi, namun pemerintah pusat tetap memiliki peran dalam mengawasi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan daerah melalui peraturan yang dibuatnya. Misalnya, menyangkut pembahagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak lagi dikenal adanya kekuasaan daerah yang dinyatakan secara eksplisit sebagaimana yang dicantumkan dalam UU No. 22 tahun 1999. Adanya perbedaan istilah antara UU No. 22 tahun 1999 dengan UU No. 32 tahun 2004 dalam menyebutkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah ini memengaruhi praktik pemerintahan daerah, terutamanya dari peringkat kabupaten/kota.

Dalam UU No. 22 tahun 1999, terutama Bab IV, pasal 7–13 dinyatakan secara eksplisit kewenangan daerah sehingga membawa dampak psikologi kepada perilaku elite pemerintah kabupaten/kota ketika berhadapan dengan pemerintah pusat dan provinsi. Pemerintah kabupaten/kota merasa memiliki hak penuh terhadap kewenangan yang telah diserahkan kepadanya. Oleh sebab itu, menurut pandangan pemerintah daerah, pemerintah pusat tidak boleh mengintervensi pelaksanaan kewenangan yang telah diserahkan kepadanya. Sebab, dalam pandangan daerah, jika pemerintah pusat yang terlalu banyak campur tangan menyebabkan kemandirian daerah terganggu sehingga mengaburkan maksud dilaksanakannya otonomi daerah tersebut. Namun, menurut pusat realitas ini jelas bertentangan dengan prinsip yang ada di negara kesatuan. Dan, untuk mengurangi masalah terutama yang terkait dengan penyalahgunaan kekuasaan, maka ketika UU No. 32 tahun 2004 diterbitkan menggantikan UU

No. 22 tahun 1999, istilah kewenangan daerah diganti dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah.

Pemerintah pusat telah memasukkan kekuasaan daerah ke dalam pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Akibat yang nampak adalah kewajiban daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya terhadap hak yang dituntutnya. Begitu juga dengan sikap politik pemerintah pusat yang lebih mengutamakan prinsip kesatuan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang dilaksanakannya. Berdasarkan UU No. 32/2004 urusan pemerintahan di daerah tersebut dibagi ke dalam (i) urusan wajib, yaitu urusan yang berkaitan dengan pelayanan asas, kesihatan, pemenuhan keperluan minimum dan infrastruktur, serta lingkungan asas; (ii) urusan pilihan berkaitan dengan pengelolaan potensi dan keunggulan yang dimiliki daerah untuk dikembangkan. Berdasarkan pembagian itu, pemerintah pusat mengatur secara terperinci pelaksanaan setiap urusan yang diserahkan tersebut dan harus diikuti oleh pemerintah daerah. Melalui kemampuan mengatur ini pemerintah pusat dapat mengawasi pelaksanaan demokrasi lokal melalui praktik otonomi daerah.

Dengan kata lain, pemerintah pusat tetap memiliki otoritas tertinggi menciptakan keseimbangan sistem pemerintahan sesuai dengan perannya sebagai penanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan di negara kesatuan. Pertanyaannya, bagaimanakah politik kekuasaan tersebut dilaksanakan? Apakah elemen yang mendukung keberhasilan pelaksanaan politik kekuasaan pusat tersebut? Pelaksanaan politik kekuasaan pusat ini sebenarnya dapat dilihat dari penguatan peran birokrasi sebagai pelaksana keputusan pemerintah, tidak hanya di peringkat nasional tetapi juga di daerah. Walaupun pemerintah daerah (baca: birokrasi) memiliki inisiatif untuk melaksanakan keputusan yang dibuatnya, namun institusi ini juga tunduk kepada peraturan yang dibuat pemerintah pusat.

Sesuai dengan ciri otonomi negara, peran birokrasi yang terpusat sangat penting untuk melaksanakan fungsi negara (Rueschemeyer & Evans 1985:48–51). Namun, agar sentralisasi peran birokrasi ini tidak bertentangan dengan demokrasi lokal yang sedang dilaksanakan, maka pemerintah pusat menyeimbangkannya dengan prinsip desentralisasi. Pemusatan peran birokrasi yang dilaksanakan pemerintah ini sebenarnya terkait dengan pengawasan terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah dan penggunaan keuangan daerah. Misalnya, pengawasan terhadap

peraturan daerah (Perda) seperti Perda APBD, SOTK dan sebagainya. Pengawasan ini berkaitan dengan kesesuaian Perda dengan peraturan yang dibuat oleh pusat. Oleh sebab itu, sesuai dengan Pasal 217 UU No. 32/2004 yang mengatur tentang pengawasan tersebut, maka dalam praktiknya harus diikuti dengan pembinaan. Kecenderungan ini juga membuktikan bahwa pemerintah pusat memiliki tanggung jawab penuh untuk keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

Walaupun pemerintah pusat menginginkan adanya birokrasi yang solid sebagaimana yang terjadi pada masa orde baru, namun birokrasi yang ingin diciptakan tidaklah menjadi alat politik untuk memaksa daerah mengikuti keinginan pemerintah pusat. Kuatnya kedudukan birokrasi masa orde baru ini dijelaskan secara bijak oleh Jackson (1978:4) yang mengistilahkannya sebagai *bureaucratic polity*. Menurut *bureaucratic polity* ini merujuk kepada bentuk pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat menentukan dalam membuat keputusan di tingkat nasional, yaitu elite yang memiliki kedudukan tinggi, menafikkan kekuatan sosial dan politik yang ada di luar birokrasi. Seperti yang jamak diketahui, negara *bureaucratic polity* dalam pembuatan dasar politik nasionalnya terbatas pada institusi birokrasi pada tingkat atas, pekerja negara khususnya orang-orang yang memiliki kemampuan tinggi yang dikenal dengan teknokrat. Kekuatan politik lain di luar pemerintahan seperti partai politik tidak bebas dan partisipasi politik masyarakat lebih banyak dilakukan dengan cara memobilisasi mereka untuk kepentingan kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Sarjana lain yang menjelaskan sistem politik yang dilaksanakan rezim orde baru ini adalah Arief Budiman (1991). Menurut beliau, Indonesia adalah negara birokratik rente yang mempunyai ciri: (i) rezim bersifat otoritarian; (ii) pembuatan keputusan cenderung tertutup; (iii) penglibatan masyarakat terbatas; (iv) menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara (1991:13-14).

Melalui bentuk pemerintahan birokratik ini, rezim orde baru dapat melaksanakan program pembangunan yang dilaksanakannya secara efektif. Bahkan partisipasi masyarakat lokal hanya pada tingkat melaksanakan keputusan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat dan bukan pada pembuatan keputusan untuk kepentingan masyarakat tersebut. Di bawah kendali Presiden Soeharto, birokrasi berada dalam keadaan yang solid terutamanya dalam mengendalikan daerah-daerah di Indonesia. Bahkan untuk memperkuat kerja birokrasi di daerah, maka

Presiden Soeharto juga melibatkan militer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sehubungan dengan itu, birokrasi (pemerintah pusat) pada masa orde reformasi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah dengan menekankan kepada pengawasan afektif, yang bertujuan memberi kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan, serta memberikan peran kepada lembaga legislatif lokal untuk melaksanakan fungsinya sebagai badan yang mengawasi tugas dan fungsi pemerintah. Sementara itu, pembinaan yang dilakukan adalah dalam konteks memfasilitasi pemberdayaan daerah otonom dengan cara memberikan pedoman standar, arahan, pelatihan, dan supervisi terhadap pemerintah daerah (Sabarno 2007:47). Inilah keseimbangan peran yang dimaksudkan pemerintah pusat tersebut tanpa menghilangkan substansi kekuasaan politiknya dan tidak menafikkan pemerintah daerah melaksanakan hak otonominya.

Selain itu, fenomena pengawasan ini juga dapat dilihat dari pengawasan represif yang dilakukan pemerintah pusat. Terjadinya pembatalan Perda yang dilakukan oleh pemerintah pusat menunjukkan adanya kewenangan untuk mengawal daerah agar otonomi daerah yang dilaksanakan tidak disalahgunakan. Hingga tahun 2008, Departemen Keuangan Republik Indonesia telah membatalkan sebanyak 2.665 Perda bermasalah karena dianggap dapat mengganggu iklim investasi di daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan bertentangan dengan peraturan pemerintah yang lebih tinggi (Kompas 12 Desember 2008). Menurut pemerintah pusat, jika ini dibiarkan maka hal ini dapat mengganggu pencapaian tujuan otonomi daerah. Agar tujuan pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ini efektif, maka dibutuhkan birokrasi yang solid. Salah satu cara memperkuat birokrasi ini, baik struktur maupun fungsinya, adalah pemerintah pusat terus melakukan pembenahan dengan cara mereformasi birokrasi. Dalam pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam rapat paripurna DPR RI pada 15 Agustus 2008 telah dinyatakan reformasi birokrasi itu: "...mencakup perbaikan yang seimbang antara sistem kerja, pengukuran kinerja, dan penerapan disiplin dan remunerasi. Beberapa langkah awal reformasi birokrasi ini telah dimulai oleh departemen keuangan, kementerian negara pendayagunaan aparatur negara, mahkamah agung dan badan pemeriksa keuangan."

Peran birokrasi dalam proses pembuatan keputusan juga menentukan bagaimana politik kekuasaan

politik itu digunakan (Pramuka 2007). Walaupun muncul tekanan dari berbagai pihak agar birokrasi bersifat netral dalam politik, namun kecenderungan ini belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Mengapa menciptakan birokrasi yang netral ini sulit diwujudkan? Benarkah dengan netralitas birokrasi ini dapat memperkuat otonomi negara? Menurut Smith (1988), penguasaan terhadap sumber informasi yang melimpah mendorong birokrasi terlibat dalam proses pembuatan keputusan politik. Bahkan, tidak jarang politisi sangat bergantung kepada informasi birokrasi ini sehingga memengaruhinya dalam pembuatan keputusan politik. Lemahnya peran politisi mendorong birokrat ikut terlibat dalam pembuatan keputusan menyebabkan birokrasi menjadi tidak netral. Pandangan Smith ini dipertegas lagi oleh Wamsley (1990). Beliau menjelaskan keterlibatan birokrasi dalam proses politik adalah akibat lemahnya posisi legislator yang tidak mampu mengantisipasi keadaan yang muncul ketika keputusan politik dibuat. Akibatnya, mereka meminta birokrat untuk menggunakan pengalaman, kepakaran, dan persepsinya ikut serta dalam membuat keputusan. Jadi, hubungan antara jabatan politik dan eksekutif serta birokrasi ini adalah faktor penting bagi inovasi kebijakan yang dibuat. Keadaan ini jelas menjadi dilema bagi pemerintah dalam usahanya melakukan reformasi terhadap institusi birokrasi ini.

Bagaimanapun, adanya peran birokrasi dalam memengaruhi proses pembuatan keputusan politik ini, baik langsung maupun tidak langsung, melalui pengalaman, kepakaran, dan nalurnya sehingga menjadi asas utama pelaksanaan politik kekuasaan pusat. Sebab, merujuk kepada definisi politik kekuasaan pusat, seperti yang dijelaskan di atas, adalah menumpukan pada cara dan prosedur pemerintah melaksanakan keputusan tersebut secara efektif. Sesuai dengan pendekatan otonomi negara yang digunakan dalam tulisan ini, maka peran birokrasi dalam pembuatan keputusan politik adalah penting, bukan karena keterlibatannya untuk menentukan tujuan akhir kebijakan tersebut, namun keterlibatannya menentukan proses kebijakan itu dibuat. Ini karena birokrasi sebagai pelaksana kebijakan tidak menginginkan adanya kegagalan dalam melaksanakan keputusan tersebut. Keterlibatan birokrasi ini dapat dilihat dari proses terbitnya UU yang diajukan oleh pemerintah dan dibahas oleh DPR. Walaupun ada pembahasan dan mungkin perubahan substansi UU tersebut namun dalam penjabarannya, baik dalam bentuk PP, keputusan presiden, keputusan menteri, dan instruksi menteri,

birokrasi lebih dominan menjabarkannya ke dalam peraturan yang sesuai dengan kepentingan negara.

Dengan demikian, harapan untuk menjadikan birokrasi sebagai institusi yang terpisah dari aktivitas politik (netral) adalah sesuatu yang sulit diwujudkan. Terbitnya PP No. 5 tahun 1999 tentang netralitas birokrasi, terkait dengan aktivitas partai politik, hanya sekedar untuk mengantisipasi dukungan birokrasi dalam kegiatan politik yang dapat mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsinya. Namun dalam praktiknya, pemerintah yang terdiri dari birokrasi akan terus bersentuhan dengan aktivitas politik terutamanya membantu politisi yang memiliki jabatan dalam lembaga pemerintahan seperti menteri, dimana mereka tidak menguasai bidang tugasnya secara lebih baik berbanding aparatur birokrasi di lembaga tersebut. Misalnya, berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dimana elite birokrasi di departemen dalam negeri cenderung menguasai bentuk pengaturan yang hendak dilaksanakan di daerah ketimbang menterinya. Singkatnya, peran birokrasi dalam proses pembuatan keputusan inilah yang menjadi landasan bagi pelaksanaan otonomi negara. Sebaliknya, dengan adanya netralitas birokrasi dapat memengaruhi kemampuan negara terutama membuat keputusan yang cenderung akan melayani kelas dominan seperti elite partai politik, pengusaha yang mendominasi keputusan partai, kelompok "preman" politik dan sebagainya (cf. Hidayat 2007, Hadiz 2005, Sidel 2004). Keadaan birokrasi yang menguasai proses pembuatan keputusan ini justru lebih baik dibandingkan dengan kelompok lain. Menurut Skocpol (1985), aparatur negara (birokrasi) ini jelas memiliki loyalitas yang tinggi untuk melaksanakan kepentingan negara yang ada.

Otonomi daerah akan dapat dilaksanakan dengan baik jika otonomi negara sebagai asasnya dapat dikuatkan terlebih dahulu. Realita inilah yang dipahami oleh pemerintah pusat sehingga menggeser pendekatannya dari *society centered* yang tergambar dalam UU No. 22 tahun 1999 menjadi *state centered* berdasarkan UU No. 32 tahun 2004. Walaupun banyak dipermasalahkan karena revisi UU ini menyebabkan menguatnya sentralisasi, namun sebenarnya tidaklah bertentangan dengan prinsip demokrasi dalam NKRI. Ini karena dalam UU No. 32 tahun 2004 khususnya pasal 22 menjelaskan adanya kewajiban [pemerintah] daerah melaksanakan demokrasi berdasarkan kepentingan masyarakat. Selain itu, prinsip sentralisasi dan desentralisasi dalam NKRI seharusnya tidak dilihat dalam

konteks dikotomi di antara keduanya. Sebab, kedua prinsip tersebut dilaksanakan secara bersamaan bergantung kepada keadaan yang berlaku. Jadi yang membedakannya adalah sejauh mana derajat sentralisasi dan desentralisasi itu dilaksanakan, karena kekuasaan keduanya berada dalam satu *continuum* yang ada. Oleh sebab itu, pemerintah pusat harus melaksanakan kekuasaannya secara fleksibel dengan cara melaksanakan desentralisasi, namun tidak mengurangi kekuasaan sentralisasinya (Werlin 2000:583). Jadi ketika pemerintah pusat menarik kembali kekuasaan yang sudah diserahkan kepada daerah sebenarnya terkait dengan keinginannya mengatur kembali kekuasaan tersebut sehingga desentralisasi yang dilaksanakan tidak menjadi ancaman kepada kepentingan negara.

Otonomi negara, selain menyangkut kewenangan mengatur administrasi pemerintahan daerah, juga berkaitan dengan masalah keuangan daerah (fiskal) yang juga menjadi perhatian pemerintah pusat. Pengaturan ini dilakukan adalah akibat terjadinya penyalahgunaan keuangan untuk kepentingan tertentu. Celaknya, akibat pelaksanaan desentralisasi fiskal ini, maka meningkat pula kasus korupsi di daerah terutama menyangkut dana APBD di bawah UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Misalnya, kasus yang melibatkan anggota DPRD provinsi Sumatera Barat sebesar Rp5,9 miliar yang menyalahgunakan uang APBD tahun 2002 untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan anggota dewan (Kompas 25 Oktober 2003). Pengungkapan kasus ini menjadi titik kebangkitan masyarakat mengungkapkan kasus korupsi di lembaga pemerintahan daerah di Indonesia. Bahkan dari laporan penelitian yang dilakukan oleh Bank Dunia bekerja sama dengan *justice for the poor program* sebuah organisasi nirlaba yang peduli terhadap masalah ini melaporkan hingga tahun 2006 saja sudah terdapat 256 kasus korupsi yang melibatkan DPRD di seluruh Indonesia. Kenyataan ini jelas merisaukan pemerintah pusat. Mengapa desentralisasi fiskal dan politik mendorong munculnya kasus korupsi di daerah? Apakah ini menunjukkan pemerintah pusat tidak mampu mengawal pelaksanaan otonomi daerah?

Rinaldi (2007) menjelaskan salah satu faktor yang menyebabkan korupsi di daerah meningkat karena besarnya kekuasaan yang diterima daerah sejak otonomi daerah dilaksanakan. Pergeseran pelaksanaan pemerintahan daerah dari UU No. 5/1974 ke UU No. 22/1999 menyebabkan DPRD menjadi lembaga yang sangat menentukan, termasuk dalam mengalokasikan keuangan daerah. Ditambah

lagi masalah keuangan yang dihadapi anggota dewan ini, maka mendorongnya untuk mencari cara yang mudah mendapatkan uang melalui keuangan daerah (2007:1-3). Dari kasus yang dijumpai tersebut, kebanyakan anggota DPRD yang terjerat kasus korupsi ini karena mereka tidak merujuk peraturan pemerintah (PP) No. 110/2000 dalam penyusunan keuangan daerah. Namun begitu, kesalahan tentu tidak saja berasal dari anggota DPRD ketika menyusun keuangan daerah tersebut, tetapi karena tidak jelasnya aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat, maka menimbulkan pelbagai interpretasi yang menyebabkan munculnya kasus korupsi ini.

Jelas tindakan pemerintah daerah mengatur kembali keuangan daerah secara intensif merupakan bagian politik kekuasaannya untuk mengawal pelaksanaan demokrasi lokal. Pengaturan dari segi pengelolaan keuangan daerah ini juga tidak menutup kemungkinan terjadinya pemusatan kekuasaan dalam bidang keuangan ini. Misalnya, evaluasi yang dilakukan pemerintah pusat terhadap APBD provinsi dan kabupaten/kota adalah salah satu bentuk “pemusatan kuasa gaya baru” walaupun prosedur untuk mengesahkan APBD tersebut ada di daerah. Kecenderungan ini sesuai dengan ciri otonomi negara yang secara bebas membuat keputusan terutama memutuskan membiayai agensi negara mana yang dapat mendukung terwujudnya tujuan negara. Menurut Herbst (2000), pemusatan keuangan ini juga yang menjadi ciri otonomi negara yang sebenarnya terkait dengan kemampuan ekstraksi negara terutama membiayai pembangunan yang menjadi tujuan negara tersebut. Tabel 1 menggambarkan bagaimana kemampuan keuangan negara yang terpusat itu mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Tabel 1.
Pengeluaran Pusat untuk Pembiayaan Pemerintahan Daerah

Tahun	Dana Perimbangan (dalam triliun 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
2007	68.5	164.8	17.1	250.3

Sumber: Biro Pusat Statistik (2004 & 2007).

Tabel 1 menunjukkan besarnya pengeluaran pemerintah pusat dalam membiayai pemerintah daerah. Dalam tabel tersebut dapat dipahami adanya komitmen pemerintah pusat untuk berupaya

meningkatkan biaya penyelenggaraan bagi pemerintah daerah walaupun alokasinya masih bergantung kepada *political will* pusat. Peningkatan jumlah dana perimbangan (DP) yang disediakan pemerintah pusat menunjukkan komitmen pemerintah pusat agar demokrasi lokal melalui pelaksanaan otonomi daerah, pemekaran daerah dan pilkada dapat dilakukan dengan baik. Setiap tahunnya pemerintah pusat berusaha meningkatkan jumlah dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah daerah. Ini bertujuan agar daerah yang tidak memperoleh dana bagi hasil (DBH) yang cukup karena terbatasnya sumber daya alamnya akan menerima DP sesuai dengan rumusan perhitungan yang telah ditetapkan pusat.

Politik kekuasaan pusat dengan cara memusatkan sistem keuangan ini juga dapat diidentifikasi dari cara pemerintah pusat mengumpulkan sumber pendapatan negara yang dipusatkannya seperti pendapatan dari sektor pajak dan bukan-pajak (Lieberman 2003). Pemerintah pusat melarang daerah memungut pajak dan sesuatu yang berkaitan dengan pungutan kepada rakyat yang dianggap bertentangan dengan kewenangannya. Dengan cara ini pemerintah pusat dapat mengendalikan kekuasaan daerah. Begitu juga, sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dengan pembatalan Perda yang terkait dengan bidang keuangan ini adalah bukti pemerintah pusat tidak menginginkan adanya pembagian kewenangan di bidang ini. Sebagai gantinya, pemerintah pusat menyediakan sumber keuangan yang diserahkan kepada daerah, namun tetap mengikuti ketentuan yang ada.

Pemusatan keuangan yang dilakukan pemerintah pusat ini merupakan cara yang sesuai untuk mengendalikan pelaksanaan demokrasi lokal tersebut. Bagaimanapun, sesuai dengan tugas dan fungsi stabilisasi dan alokasi yang dimiliki pemerintah pusat, maka belanja pemerintah pusat jauh lebih besar dari pemerintah daerah. Ini dapat dilihat dari persentase alokasi dana yang disediakan

pemerintah pusat untuk daerah dalam APBN setiap tahunnya seperti yang ditunjukkan tabel 2.

Merujuk pada tabel 2 di atas dapat dilihat persentase belanja nasional yang terdiri dari belanja pemerintah pusat dan daerah. Bagaimanapun, belanja pemerintah pusat cenderung lebih banyak ketimbang daerah, walaupun pada dasarnya urusan yang dikelola yang berhubungan langsung dengan rakyat lebih banyak di daerah. Namun, karena peran pemerintah pusat dari segi keuangan menjalankan fungsi stabilisasi dan alokasi, maka keuangan pemerintah pusat menjadi lebih banyak. Jelas kecenderungan ini bagian dari strategi pemerintah pusat sesuai dengan fungsinya mengendalikan kekuasaan pemerintahan daerah. Inilah politik kekuasaan pusat dari segi keuangan, yaitu mengakomodasi kepentingan daerah di bidang keuangan, namun tidak menjadikan daerah bebas menentukan semua kegunaannya, melainkan harus mendapat persetujuan dari pemerintah pusat. Namun begitu, pemusatan keuangan ini berbeda dengan masa orde baru yang cenderung memusatkan tanpa dialokasikan secara proporsional.

Politik kekuasaan pusat dari segi keuangan pada masa orde baru ini dapat dilihat dari efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satunya adalah keberhasilan pemerintah pusat memusatkan sumber keuangan untuk mewujudkan tujuan kekuasaannya (Morfit 1986, Booth 1999). Dengan pemusatan keuangan ini semakin memperkuat kemampuan rezim orde baru menyusup ke dalam aktivitas masyarakatnya di daerah. Dalam keadaan ini kuatnya negara orde baru telah melemahkan kedudukan masyarakat. Demokrasi politik tidak boleh berkembang dalam masyarakat. Akibatnya masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pengawasan, terutamanya penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah. Berbeda dengan masa orde baru ini, kemajuan di bidang keuangan diperoleh pemerintah daerah justru pada masa orde reformasi ini. Kemajuan ini ditunjukkan dengan diterbitkannya UU perimbangan

Tabel 2.
Persentase Belanja Daerah dalam Belanja Nasional (APBN)

Tahun	Belanja Nasional (dalam triliun Rupiah)	Belanja Pusat (dalam triliun Rupiah)	Belanja Daerah (dalam triliun Rupiah)	Persentase belanja daerah (%)
2004	427.2	297.5	129.7	30.4
2005	509.6	361.2	150.5	29.5
2006	667.1	440.0	226.2	33.9
2007	753.2	499.9	253.3	33.6
2008	854.7	573.4	281.2	32.9

Sumber: Diolah dari Abimanyu (2008)

Tabel 3.
Ringkasan Pergeseran Pendekatan Pemerintah Pusat pada Masa Orde Reformasi dalam mendukung Demokrasi Lokal

Elemen Masa	Sifat birokrasi	Hubungan politik-birokrasi	Hubungan antara pemusatan kuasa dan penyebaran kuasa	Model sistem keuangan
Orde Baru	Solid dan mutlak terpusat	Kekuatan sosial dan politik di luar pemerintahan tidak berpengaruh dalam pembuatan keputusan	Kekuatan sentripetal mutlak kuat	Terpusat dengan keberlimpahan
Orde Reformasi	Solid dan pemusatan tidak pada semua bidang	Kekuatan sosial dan politik di luar pemerintahan tidak selamanya memengaruhi keputusan pemerintah	Kekuatan sentripetal dilaksanakan mengikut keadaan dan kepentingan negara yang lebih utama	Terpusat, namun memiliki formula keseimbangan keuangan untuk pemerintah daerah

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu UU No. 33 tahun 2004.

Merujuk pada fenomena di atas, maka dapat dipahami pergeseran pendekatan pemerintah pusat melaksanakan demokrasi lokal melalui pendekatan otonomi negara dari elemen yang dijadikan pendukung tindakan pemerintah pusat seperti dilihat dari tabel berikut ini.

Berdasarkan tabel 3 di atas dapat diketahui sifat otonomi negara pada masa orde reformasi ini, yaitu dengan melihat perbedaan pada empat elemen yang menjadi ciri pelaksanaan politik kekuasaan pusatnya. Keempat elemen yang mendukung pelaksanaan politik kekuasaan pusat itu adalah sifat birokrasi, hubungan politik-birokrasi dalam pembuatan keputusan, bentuk pelaksanaan antara sentralisasi dan desentralisasi, dan model keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bagaimanapun, politik kekuasaan pusat dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan tidaklah menjadikan kekuasaan pemerintah itu hegemoni sehingga menafikan partisipasi masyarakat di daerah. Misalnya, otonomi daerah yang dilaksanakan sesuai dengan UU pemerintah daerah harus melibatkan masyarakat setempat. Justru pengaturan yang terpusat seperti yang dituduhkan oleh banyak pihak merupakan hakikat dari otonomi negara mengawal kepentingannya yang lebih besar di dalam masyarakat terutama dalam mewujudkan integrasi nasional, kestabilan politik dan kesejahteraan masyarakat.

Dengan merujuk pada fenomena di atas dapat dilihat adanya kecenderungan penguatan peran negara dalam penyelenggaraan otonomi daerah pasca diterbitkannya UU No. 32/2004. Walaupun begitu, terbitnya UU ini tidak dapat disamakan dengan gejala sentralisasi yang menguatkan sifat

hegemoni negara seperti yang terjadi pada masa orde baru. Sebaliknya, politik sentralisasi yang dilakukan pemerintah pusat ini terkait dengan kedudukannya sebagai penanggung jawab penyelenggaraan otonomi daerah dalam NKRI. Pemusatan kekuasaan ini dalam konteks tertentu adalah bagian dari politik kekuasaannya untuk mengawasi praktik demokrasi lokal yang tidak bertentangan dengan kepentingan negara. Inilah sifat otonomi negara yang dilaksanakan di bawah UU No. 32/2004 tersebut. Gejala ini dapat diketahui dari pelaksanaan dua fungsi dasar negara, yaitu fungsi regulasi dan ekstraksi. Dengan memenuhi kedua fungsi dasar ini, maka konsolidasi demokrasi yang menjadi tahapan selanjutnya setelah transisi ke demokrasi dapat dilaksanakan.

Simpulan

Disimpulkan bahwa politik kekuasaan pusat menjadi syarat penting bagi sebuah negara dalam melaksanakan demokrasi (lokal). Apalagi, jika negara tersebut memiliki masyarakat yang plural dengan pelbagai latar belakang dan kepentingannya. Implementasi politik kekuasaan pusat ini adalah untuk memastikan kepentingan negara dalam masyarakat dapat diwujudkan, terutama dalam menciptakan kestabilan politik dan integrasi nasional. Politik kekuasaan tersebut adalah pengejawantahan dari sifat otonomi negara yang hadir bersama dengan berdirinya negara tersebut. Jika sebuah negara otonom, maka negara dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Sebaliknya, jika otonomi negara ini terancam, maka fungsi negara tidak dapat diselenggarakan, terutama untuk mengawasi dan mengendalikan proses demokrasi yang dilaksanakan.

Praktik demokrasi lokal yang dilaksanakan di bawah UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004, menurut hemat penulis, bukanlah bentuk resentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Justru sebaliknya, terbitnya UU ini merupakan bentuknya menguatnya kemampuan negara untuk melaksanakan fungsi-fungsinya. Di antara fungsi negara yang dikuatkan melalui kedua UU ini adalah fungsi regulasi dan fungsi ekstraksi. Dapat dibayangkan jika fungsi regulasi ini tidak dapat dilaksanakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Justru yang akan terjadi adalah kekacauan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Realita ini menyebabkan munculnya ancaman terhadap kedaulatan negara dalam masyarakat. Fungsi regulasi ini merupakan fungsi minimum yang harus dilaksanakan oleh pemerintah jika ingin mewujudkan kepentingan negara dalam masyarakat. Selanjutnya, fungsi ekstraksi merupakan prasyarat untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi yang lain, terutama fungsi regulasi ini. Begitu juga dengan fungsi distribusi dan fungsi simbolik akan dapat ditegakkan, jika negara dapat membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi ini oleh institusi negara yang ada di daerah.

Daftar Pustaka

- Abimanyu, A (2008) Kebijakan Fiskal dalam Pembangunan Pro Rakyat. Makalah Seminar CIDES. Jakarta, 23 Januari, 2008.
- Anonim (2008) Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam Rapat Paripurna DPR RI tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009 Beserta Nota Keuangannya pada Tanggal 15 Agustus 2008. [Diakses: 17 Januari 2009]. http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=8090&Itemid=701.
- Aragon, LV (2007) Persaingan elit di Sulawesi Tengah. Dalam: HS. Nordholt & G. van Klinken (eds). Politik Lokal di Indonesia. Terj. Bernard Hidayat. Leiden: YOI & KITLV. Hlmn: 49–86.
- Bertrand, J (2004) Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia. Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, A (1999) Development: Achievement and weakness. Dalam: DK. Emerson (ed). Indonesia Beyond Suharto: Polity Economy Society Transito. London: An East Gate Book. Hlmn: 109–135.
- BPS (2003) Statistik Indonesia 2004. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- BPS (2007) Statistik Indonesia 2007. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- Budiman, A (1991) Negara dan Pembangunan: Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan. Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.
- Hadiz, VR (2003) Decentralisation and democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives. Dalam Working Papers Series No. 47. Hong Kong: The Southeast Asia Research Centre (SEARC) of the City University of Hong Kong.
- Henley, D & Davidson, JS (2007) Introduction: Radical conservatism—the Protean politics of adat. Dalam: JS. Davidson & D. Henley (eds). The Revival of Tradition in Indonesia Politics: The Deployment of Adat From Colonialism to Indigenism. London: Routledge. Hlmn: 1–49.
- Herbst, JI (2000) States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Hidayat, S (2007) Shadow state...? Bisnis dan politik di Banten. Dalam: HS. Nordholt & G. van Klinken (eds). Politik Lokal di Indonesia. Terj. Bernard Hidayat. Leiden: YOI & KITLV. Hlmn: 267–303.
- <http://cetak.kompas.com/read/2008/12/12/01353748/2.665.raperda.dan.perda.dibatalkan> [Diakses pada 13/5/2010]
- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0310/25/fokus/644679.htm> [Di akses pada 26/3/2007]
- Jackson, KD (1978) Bureaucratic polity: a theoretical framework for the analysis of power and communications in Indonesia. Dalam: KD. Jackson & LW. Pye (eds). Political Power and Communication in Indonesia. Los Angeles, California: University of California Press. Hlmn. 3–20.
- Lieberman, E (2003) Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacKinnon, D (2000) Managerialism, governmentality and the state: A neo-Foucauldian approach to local economic governance. Political Geography 19: 293–314.
- Mann, M (1986) The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. Dalam: JA. Hall (ed). States in History. New York: Basil Blackwell. 109–135.
- Masaaki, O (2004) Local Politics in Decentralized Indonesia: The Governor General of Banten Province. IIAS NewsLetter No. 34: 24.
- Morfit, M (1986) Strengthening the capacities of local government: Policies and constraints. Dalam Collin MacAndrew (Ed.). Central Government and Local Development in Indonesia. Oxford: Oxford University Press. Hlmn. 56–76.
- Nordholt, HS & van Klinken, G (2007) Pendahuluan. Dalam: HS. Nordholt & G. van Klinken (eds). Politik Lokal di Indonesia. Terj. Bernard Hidayat. Leiden: YOI & KITLV. Hlmn: 1–41.
- Nordholt, HS (2007) Bali: Sebuah benteng terbuka. Dalam: HS. Nordholt & G. van Klinken (eds). Politik lokal di Indonesia. Terj. Bernard Hidayat. Leiden: YOI & KITLV. Hlmn: 505–542.
- Pramuka, G (2007) Masalah Birokrasi sebagai Pelayanan Publik. Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik 20(1): 23–34.

- Pratikno (2005) Exercising freedom: local autonomy and democracy in Indonesia 1999-2001. Dalam Priyambudi Sulistiyanto & C. Faucher (Eds). *Regionalism in post-Suharto Indonesia*. London: RoutledgeCurzon. Hlmn. 21-34.
- Rinakit, S (2003) Decentralization and the military. Dalam: MEP. Sulistiyanto & C. Faucher (eds). *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*. London: Routledge Curzon. 75-86.
- Rinaldi, T, Purnomo, Marini, D & Dewi (2007) *Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi: Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintah Daerah. Laporan Penelitian*. Jakarta: Justice for The Poor Program-Bank Dunia.
- Rueschemeyer, D & Evans, PB (1985) The state and economic transformation: Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. Dalam: PB. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. Hlmn: 44-77.
- Sabarno, H (2007) *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sakai, M (2004) The privatization of padang cement: Regional identity and hegemony in the New Era of decentralization. Dalam: E. Aspinall & G. Feally (eds). *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization & Democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. Hlmn: 148-163.
- Sidel, JT (2005) Bossism and democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an alternative framework for the study of 'local strongmen'. Dalam: J. Harriss, K. Stoke, O. Teornquist (eds). *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*. London: Palgrave Macmillan. Hlmn: 51-74.
- Skocpol, T (1985) Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. Dalam: PB. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. Hlmn: 3-44.
- Wamsley, GB, Robert, N, Goodsell, CT, Kronenberg, PS, Rohr, JA, Stivers, Camilla, M, White, OF & Wolf, JF (1980) *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Publications.
- van Klinken, G (2007) *Comunal conflict and decentralization in Indonesia*. Dalam: Occasional Papers Series. The Australian Center for Peace and Conflict Studies. Australia: The University of Queensland.
- Werlin, HH (2000) Linking public administration to comparative politics. *Political Science and Politics* 33 (3): 581-588.
- Wolman, H (1990) Decentralization: What it is and why we should care. Dalam: RJ. Bennett (ed). *Decentralization Local Governments, and Markets: Towards A Post-Welfare Agenda*. Oxford: Oxford University Press. Hlmn: 29-42.