

DISERTASI

**DEMOKRASI SETENGAH HATI
(STUDI ANTROPOLOGI POLITIK TENTANG OTONOMI DAERAH DAN
PRAKTIK POLITIK DI DPRD PROVINSI GORONTALO)**



ARIFIN H. JAKANI

E023192020

**PROGRAM DOKTORAL ANTROPOLOGI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

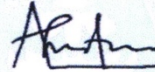
**DEMOKRASI SETENGAH HATI
(STUDI ANTROPOLOGI POLITIK TENTANG OTONOMI DAERAH DAN
PRAKTIK POLITIK DI DPRD PROVINSI GORONTALO)**

Disusun dan diajukan oleh

**ARIFIN H. JAKANI
E023192020**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor di Program Studi Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Pada tanggal 13 Maret 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor,



Prof. Dr. Ansar Arifin, MS
Nip. 196112271988111002

Co. Promotor,



Prof. Dr. Mahmud Tang, MA
Nip. 195112311984031003

Co. Promotor,



Prof. Dr. Mdn. Akmal Ibrahim, M.Si
Nip. 196012311986011005

Plt Ketua Program Studi
Antropologi,



Dr. Yahya, MA
Nip. 196212312000121001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Phil. Sukri, M.Si
Nip. 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **ARIFIN H. JAKANI**
Nomor Induk Mahasiswa : E023192020
Program Studi : S3 Antropologi

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Jika ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan disertasi, saya bersedia disertasi dibatalkan serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 14 Maret 2023



ARIFIN H. JAKANI

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga saya dapat melakukan studi di Program Doktorat (S3) Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Disertasi ini bertujuan mengungkap masalah tentang tiga hal: 1) bagaimana bentuk otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Gubernur Provinsi Gorontalo? 2) bagaimana praktik politik Gubernur dalam pembahasan program di DPRD Provinsi Gorontalo? Dan 3) bagaimana respon politik anggota DPRD dalam pembahasan dan pelaksanaan program Gubernur Gorontalo?

Berdasarkan penelitian ini, dapat disimpulkan tiga poin yang menjadi sangat penting sebagai temuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Pelaksanaan otonomi daerah oleh Gubernur Gorontalo dilandasi pada penggunaan skema struktur signifikasi yaitu mengkondisikan kesadaran masyarakat dan pemerintah dengan cara pembuatan aturan. Struktur dominasi yaitu gubernur menguasai dan mengendalikan partai politik, pemerintahan dan anggota dewan perwakilan rakyat secara menyeluruh. Pada aspek struktur legitimasi yaitu gubernur memberikan sanksi kepada aparat pemerintah dan anggota dewan perwakilan rakyat apabila tidak mentaati perintahnya. Selain itu, hubungan eksekutif dan legislatif yang sarat dengan konflik kepentingan masing-masing dengan kekuatan politiknya bersaing

untuk merealisasikan kepentingan-kepentingannya. Dengan pemanfaatan modal politik oleh elite-elite yang bersaing berpengaruh dalam upaya mewujudkan tujuan politik dengan dalih pemanfaatan APBD yang terbatas akibat regulasi pusat serta diperuntukkan sepenuhnya oleh masyarakat melalui pembangunan infrastruktur dan sebagainya, bahkan melegalkan segala cara untuk percepatan pembangunan melalui proyek.

2. Dalam pembahasan program pembangunan di DPRD Provinsi Gorontalo, Gubernur mempraktikkan politik yang berasaskan sinergisitas, kemitraan, kebersamaan/konsolidasi, kekeluargaan, partisipatif, demokratis, harmonisasi, dengan mengedepankan prinsip otonomi nyata, prinsip tanggung jawab, prinsip otonomi daerah seluas-luasnya, prinsip dinamis, prinsip kesatuan, prinsip penyebaran, prinsip keserasian, prinsip demokrasi, prinsip pemberdayaan (struktur/skema dominasi); dengan menggunakan regulasi formal mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-undang tentang Desa, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, hingga Peraturan Daerah) (struktur/skema legalitas); dan melibatkan para aktor pembangunan, baik legislatif, eksekutif (gubernur dan organisasi perangkat daerah), stakeholder, elite lokal, elite informan, dan masyarakat umum (struktur/skema signifikansi).

3. Sikap politik anggota DPRD terhadap program yang akan dibahas oleh DPRD bersama eksekutif, antara lain : dominatif (penguasaan oleh pihak yang lebih kuat terhadap yang lebih lemah), akomodatif (langkah yang ditempuh untuk mengatasi perbedaan atau masalah antar dua pihak), kompromistik (untuk memperoleh kesepakatan di antara dua pihak yang saling berbeda pendapat atau pihak yang berselisih paham), aspiratif (harapan atau keinginan yang kuat untuk meraih sesuatu perubahan yang lebih bernilai dari saat ini dan merujuk pada perubahan positif dimasa datang), dan *bargaining position* atau posisi tawar-menawar.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin. Kepada Prof. dr. Budu, Ph.D., Sp. M.,(K).,M.Med.Ed, selaku Dekan Sekolah Pasca Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin. Kepada Dr. Phil. Sukri, M.Si sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta stafnya yang telah banyak membantu dan memberikan fasilitas kepada penulis dalam menyelesaikan studi.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Ansar Arifin, MS sebagai Promotor; Prof. Dr. Mahmud Tang, MA sebagai Co-Promotor I dan kepada Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si sebagai Co-Promotor II, karena telah banyak memberikan sumbangsi pemikiran yang sangat

konstruktif dan bermanfaat untuk memahami antropologi dengan baik. Dari merekalah saya mengetahui beragam paradigma dan metode untuk masuk dalam *setting* yang sensitif untuk mengungkap dan menjabarkannya secara komprehensif dalam sebuah karya disertasi.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Dr. Muhammad Basir, MA; Dr. Tasrifin Tahara, M.Si; Prof. Dr. Suparman Abdullah, M.Si. sebagai penguji, yang memberikan tanggapan kritis pada saat ujian berlangsung dan mampu merubah sudut pandang saya tentang antropologi dan bagaimana fenomena sosial-budaya terkait dengan demokrasi dan otonomi daerah diketahui dan dieksplanasi secara komprehensif.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya, penulis sampaikan kepada Prof. Dr. M. Yamin Sani, MS; Prof. Dr. Hamka Naping, MA; Prof. Dr. Pawennari Hijjang, MA; Prof. Nurul Ilmi Idrus, Ph.D; Prof. Dr. Supriadi Hamdat, MA; Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, M.Si; Dr. Yahya, MA; Dr. Sapriadi, MA; Dr. Lahaji Haedar, M.Ag; dan Dr. Mashadi, M.Si, karena telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat selama proses perkuliahan berlangsung, dan membuka wawasan saya tentang paradigma, metode dan praktek penelitian untuk melihat secara objektif realitas sosial-budaya dalam perspektif antropologi.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya penulis sampaikan kepada seluruh informan, yang di tengah kesibukannya bersedia diwawancarai untuk menemukan data yang akan saya interpretasi dan

ekplanasi secara mendalam. Dari kalianlah saya mendapatkan data berharga dan semakin mengajarkanku agar mampu menganalisis, menjustifikasi, menemukan dan mengkonstruksi teori yang relevan tentang problem sosial-budaya khususnya fenomena demokrasi dan otonomi daerah di provinsi Gorontalo, yang hingga saat ini masih harus diperhatikan dan diselesaikan dengan baik.

Ucapkan terimakasih yang tulus kepada Ayahanda Hino Jakani, Ibunda Asma Thalib dan saudara saya Herlina Jakani, Mastina Jakani dan dr. Hindri Jakani atas segala doa restu, nasehat dan bantuan agar saya selalu sehat dan sukses dalam mengejar cita-cita serta dapat menjadi manusia yang selalu komitmen dengan janji yang telah diikrarkan untuk berguna bagi keluarga dan orang lain.

Ucapan terimakasih yang tulus kepada istriku tercinta Nurainy Kangiden, anaku tersayang Muhammad Fauzi Jakani dan Zaki Khalfani Jakani. Dari kalianlah saya mengenal cinta kasih yang tulus dan spirit sebagai seorang ayah dan sebagai laki-laki tangguh untuk melanjutkan studi di Program Studi Doktorat (S3) Antropologi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 6 Februari 2023

Yang menyatakan,

Arifin H. Jakani

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xii
ABSTRACT.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian	19
D. Manfaat Penelitian	19
BAB II TINJAUAN PUSTAK.....	20
A. Konsep Demokrasi.....	20
1. Pengertian Demokrasi	20
2. Prinsip-Prinsip Demokrasi	21
3. Model-Model Demokrasi.....	22
B. Otonomi Daerah dan Desentralisasi	26
1. Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah	28
2. Desentralisasi dalam Pandangan Teori Utama	30
3. Perbandingan Istilah Desentralisasi.....	36
4. Derajat Desentralisasi	37
5. Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah.....	46
6. Otonomi daerah dan kesejahteraan	49
C. Konsep Antropologi Politik	51
1. Definisi Melalui Tindakan Politik	56
2. Kekuasaan Politik dan Keniscayaan	62
3. Stratifikasi Sosial dan Kekuasaan	65
4. Partai Politik sebagai Perangkat Modernisasi	68

D. Teori Strukturasi.....	70
1. Dualisasi Struktur dalam Teori Strukturasi.....	74
2. Perentangan Waktu dan Ruang.....	83
3. Refleksivitas-Institusional dalam Teori Strukturasi	87
4. Kerangka Konseptual.....	89
BAB III METODE PENELITIAN	92
A. Jenis Penelitian	92
B. Lokasi Penelitian	93
C. Informan Penelitian	94
D. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data.....	96
E. Analisis Data	97
F. Etika Penelitian	98
BAB IV LANSKAP POLITIK PROVINSI GORONTALO SEBAGAI SETTING PENELITIAN.....	101
A. Keadaan Geografis Provinsi Gorontalo	102
B. Keadaan Demografis dan Topografi	103
C. Potensi Pengembangan Wilayah	102
D. Keadaan Kesejahteraan Masyarakat.....	108
E. Jumlah Perangkat Daerah, Unit Kerja Perangkat Daerah dan Pegawai Pemerintah	111
F. Visi dan Misi Propinsi Gorontalo	113
G. Pola-pola Kepemimpinan.....	114
H. Keadaan Anggota DPRD Propinsi Gorontalo Periode 2019-2024	121
I. Kinerja Anggota DPRD Propinsi Gorontalo Periode 2019-2024	123

BAB V BUDAYA DEMOKRASI : OTONOMI DAERAH DI PROVINSI GORONTALO	122
A. Bentuk Otonomi Daerah yang dilaksanakan oleh Gubernur.....	122
B. Struktur Signifikasi Kebijakan pada Arena Politik.....	140
C. Struktur Dominasi Politik di Gorontalo.....	154
D. Struktur Legitimasi Dalam Area Politik	175
BAB VI PRAKTIK POLITIK GUBERNUR PADA PEMBAHASAN PROGRAM DI DPRD PROVINSI GORONTALO.....	197
A. Praktik Politik Gubernur dalam Pembahasan Program di DPRD	197
B. Struktur Signifikasi Kekuasaan Gubernur	219
C. Struktur Dominasi Gubernur	228
D. Struktur Legitimasi Gubernur	247
BAB VII RESPON ANGGOTA DPRD TERHADAP PEMBAHSAN PROGRAM	265
A. Sikap Politik Anggota DPRD	265
B. Sikap politik anggota DPRD Provinsi Gorontalo terhadap program yang akan dibahas oleh anggota DPRD Provinsi Gorontalo	285
C. Cara Gubernur mengatasi Perlawanan Politik anggota DPRD sebelum pembahasan program	287
D. Cara Gubernur mengatasi kontra politik dengan anggota DPRD setelah pembahasan program	304
E. Struktur Signifikasi Anggota DPRD.....	292
F. Struktur Dominasi Partai Politik.....	311
G. Struktur Legitimasi Partai Politik.....	326
BAB VIII PENUTUP.....	342
A. Kesimpulan	342
B. Saran	347
DAFTAR PUSTAKA.....	350
CURRICULUM VITAE.....	355

ABSTRAK

ARIFIN H. JAKANI. Demokrasi Setengah Hati (Studi Antropologi Politik Tentang Otonomi Daerah Dan Praktik Politik Di Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Gorontalo). Dibimbing Oleh Prof. Dr. Ansar Arifin, MS; Prof. Dr. Mahmud Tang, MA; Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si.

Tujuan penelitian yaitu pertama, mendeskripsikan bentuk otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Gubernur Provinsi Gorontalo. Kedua, mendeskripsikan praktik politik Gubernur Provinsi Gorontalo dalam pembahasan program di DPRD Provinsi Gorontalo. Ketiga, mendeskripsikan sikap politik anggota DPRD Provinsi Gorontalo terhadap program yang akan dibahas oleh anggota DPRD Provinsi Gorontalo. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Informan penelitian yaitu anggota DPRD yang berasal dari berbagai Fraksi dan Gubernur Provinsi Gorontalo. Data primer diperoleh dengan cara observasi dan wawancara mendalam. Data sekunder bersumber dari jurnal dan buku yang diterbitkan secara online dan cetak. Analisis data dilakukan dengan cara menyalin data, membaca keseluruhan data, menganalisis secara detail dan mendeskripsikannya secara holistik-integratif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama pelaksanaan otonomi daerah oleh Gubernur Gorontalo dilandasi pada penggunaan skema struktur signifikasi yaitu mengkondisikan kesadaran masyarakat dan pemerintah dengan cara pembuatan aturan. Struktur dominasi yaitu gubernur menguasai dan mengendalikan partai politik, pemerintahan dan anggota dewan perwakilan rakyat secara menyeluruh. Pada aspek struktur legitimasi yaitu gubernur memberikan sanksi kepada aparat pemerintah dan anggota dewan perwakilan rakyat apabila tidak mentaati perintahnya. Selain itu, dalam pembahasan program pembangunan, praktik politik Gubernur berlandaskan pada sinergitas, kemitraan, konsolidasi hanya ditujukan untuk dirinya dan partai politik yang mengusungnya sehingga melupakan prinsip otonomi daerah yang ditujukan untuk menguntungkan rakyat dan menciptakan keadilan.

Kata Kunci: demokrasi, gubernur, signifikasi, dominasi, legitimasi.



ABSTRACT

ARIFIN H. JAKANI. Half-Hearted Democracy (Political Anthropology Study on Regional Autonomy and Political Practices in the People's Representative Council of Gorontalo Province). Supervised by Prof. Dr. Ansar Arifin, MS; Prof. Dr. Mahmud Tang, MA; Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si.

The research objectives are first, to describe the form of regional autonomy implemented by the Governor of Gorontalo Province. Second, describe the political practices of the Governor of Gorontalo Province in discussing programs at the Gorontalo Provincial DPRD. Third, describe the political attitudes of members of the Gorontalo Provincial DPRD towards the program that will be discussed by members of the Gorontalo Provincial DPRD. This study uses a qualitative method. The research informants were DPRD members from various factions and the Governor of Gorontalo Province. Primary data was obtained by means of observation and in-depth interviews. Secondary data comes from journals and books published online and in print. Data analysis was carried out by copying the data, reading the entire data, analyzing it in detail, and describing it holistically-integratively. The results of the study show that first the implementation of regional autonomy by the Governor of Gorontalo is based on the use of a structural signification scheme, namely conditioning public and government awareness by making rules. The domination structure, namely the governor controls and controls political parties, government and members of the people's representative assembly as a whole. In the aspect of the legitimacy structure, the governor gives sanctions to government officials and members of the people's representative council if they do not obey his orders. In addition, in discussing the development program, the governor's political practice is based on synergy, partnership, consolidation and is only aimed at himself and the political parties that support him, thus forgetting the principle of regional autonomy aimed at benefiting the people and creating justice.

Keywords: democracy, governor, significance, domination, legitimacy.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah Indonesia yang berdasarkan konstitusi UUD RI 1945 dibagi atas pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota adalah organisasi publik yang subjek dan objeknya rakyat. Pemerintah provinsi yang akan menjadi objek penelitian ini dipimpin oleh gubernur sebagai kepala daerah pemimpin pemerintahan. Kepala daerah dalam memimpin pemerintahan mengemban tugas dan tanggung jawab yang diamanatkan konstitusi, yaitu memberikan pelayanan umum untuk kesejahteraan rakyat. Dengan menggerakkan roda pemerintahan untuk memberikan pelayanan, melaksanakan pembangunan dan melindungi masyarakat, dengan otonomi daerah dan desentralisasi sebagai instrumennya.

Posisi kepala daerah dalam sistem pemerintahan bukan karena hasil pengangkatan pejabat berwenang dari hirarki atasnya, melainkan hasil olah kekuatan politiknya dalam mempengaruhi dan menguasai kekuatan politik rakyat, sehingga disenangi, dicintai, didukung dan akhirnya dipilih rakyat untuk diangkat sebagai pejabat politik selaku pejabat negara. Sehingga, kepala daerah dalam menjalankan kekuasaan karena jabatannya itu, melekat pula kekuasaan pribadinya sebagai pejabat politik dalam mengurus kehidupan rakyat agar terbangun kehidupan yang lebih baik dengan menjalankan pemerintahan yang baik.

Dengan kedudukan, tugas dan tanggung jawab yang melekat pada Kepala Daerah sebagai pemegang otoritas tunggal dalam eksekutif pemerintahan, maka Kepala Daerah menjadi faktor penentu utama keberhasilan otonomi daerah melalui kepemimpinannya. Kepemimpinan, pemimpin dan manajemen merupakan mata rantai dalam proses manajemen, acapkali membingungkan dalam memahaminya. Hal ini diungkapkan John Kotter dalam Robbins–Judge (2011: 48) bahwa manajemen terkait dengan usaha untuk menangani kompleksitas. Sebaliknya, kepemimpinan berkaitan dengan perubahan. Pemimpin menentukan arah dengan cara mengembangkan suatu visi masa depan; kemudian menyatukan orang-orang dengan mengkomunikasikan visi ini dan menginspirasikannya untuk mengatasi berbagai rintangan.

Dalam organisasi pemerintahan di era otonomi daerah, peran kepemimpinan Kepala Daerah sangat menonjol. Kepemimpinan Kepala Daerah dengan otoritas yang dimiliki karena jabatannya, memegang peran penting dan strategis dalam melaksanakan otonomi daerah dan keberhasilannya ditentukan oleh kepiawaian dalam menerapkan kepemimpinannya. Kepala Daerah sebagai pengambil kebijakan, pengarah, pengendali dan pengawas dalam menggerakkan roda pemerintahan, membangun kualitas pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik, mewujudkan Pemerintah Daerah Otonom yang efisien, efektif, transparan dan akuntabel, memetakan dan menggali potensi sumber-sumber keuangan daerah mengorganisasikan proses

pembangunan dengan mendorong peran dan partisipasi aktif publik, serta kreatif dan inovatif dalam memandirikan daerah dengan daya saing yang kuat, akan berhasil bila dengan kepemimpinan yang baik.

Kepemimpinan yang baik adalah kepemimpinan yang memiliki arah, tujuan dengan visi, misi dan strategi yang jelas atau disebut kepemimpinan stratejik. Kepemimpinan stratejik meliputi kemampuan mengantisipasi, memiliki visi dan mempertahankan fleksibilitas, memberi kuasa kepada orang-orang lain untuk menciptakan perubahan strategis yang perlu, sehingga kepemimpinan stratejik yang efektif diperlukan untuk mencapai tujuan dengan sukses. Oleh karena itu, faktor-faktor kepemimpinan stratejik yang meliputi kemampuan dalam menentukan dan mencapai standar kinerja, kemampuan dalam menciptakan dan memelihara hubungan, kemampuan dalam memanfaatkan teknologi guna mendukung terciptanya pemenuhan kebutuhan strategis pengembangan dan pemeliharaan peran yang proaktif dan dinamis bagi manajemen, pemanfaatan dan pengembangan orang-orang secara efektif merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi oleh pemimpin dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi (Handscombe dan Norma, 1989).

Kepemimpinan selalu menjadi dambaan setiap orang, namun sering kepemimpinan yang dominan selalu menjadi problem kebudayaan apabila kepemimpinan itu tidak memperhatikan unsur organisasi lain yang memberi andil dalam berbagai kebijakan. Gramsci (1971), mengatakan penguasa seringkali dapat memerankan praktik otoritatif yang disebutnya

sebagai “hegemoni” yang mengombinasikan antara kekuatan dengan konsensus. Kekuatan tersebut terselubung oleh klaim legitimasi berdasarkan atas adanya konsensus mayoritas sehingga dapat diterima sebagai pengetahuan universal. Klaim kebenaran universal inilah selanjutnya menjadi peta makna, tanpa disadari sesungguhnya mendukung kelompok sosial dominan dari negara hingga ke pelosok negeri.

Agar dapat meminimalisir dominasi penguasa seperti itu, pemerintah atau penguasa diharapkan mampu mencapai tujuan yaitu mengsejahterakan rakyat dengan menerapkan sistem otonomi daerah yang sampai saat ini menjadi tolak ukur pembangunan masyarakat. Menurut pendapat Widjaja (2002), pengertian otonomi daerah adalah salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan yang pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara menyeluruh, yaitu upaya yang lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan makmur.

Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan pada produksi pelayanan publik. Produksi pelayanan publik harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Pada masa yang akan datang, pemerintah pada semua

tingkatan harus fokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu: penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi: pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumberdaya yang efisien; pengembangan kualitas sumberdaya manusia dan infrastruktur; melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun non fisik; serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup (Mardiasmo. 2004:5). Menurut Anwar Syah (2002) dalam Brodjonegoro (2013: 13), bahwa:

Desentralisasi politik atau desentralisasi demokrasi bermakna pemerintah daerah yang terpilih secara resmi bertanggung jawab secara langsung kepada rakyatnya. Desentralisasi administratif memberi kuasa kepada pemerintah untuk mengangkat pegawai dan memberhentikan pegawai di daerah tanpa mengacu/membutuhkan referensi dari pemerintahan di atasnya. Desentralisasi administratif, dimana pengambilan keputusan berpindah ke pemerintah regional (Provinsi), dan pemerintah daerah (Kabupaten/Kota). Desentralisasi fiskal/kebijakan pemerintah daerah dalam hal keuangan yaitu pemerintah yang terpilih harus mampu memastikan dan mempertimbangkan secara hati-hati mengenai keuangan daerah melalui pengeluaran dan pendapatan warga/masyarakat serta harus mampu menghadapi kekalahan atau tidak terpilih oleh warga.

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa desentralisasi terdiri dari desentralisasi politik atau desentralisasi demokrasi, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal. Secara teoritis, otonomi dan desentralisasi ibarat sebuah koin mata uang, satu sama lain tidak dapat dipisahkan. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak pernah ada otonomi bagi pemerintahan daerah (Ismail, 2000: 25). Desentralisasi fiskal

akan berhasil bila adanya suara rakyat dalam pengendalian akuntabilitas keuangan daerah. Desentralisasi (tanpa) fiskal maupun fiskal (tanpa) desentralisasi sama-sama mencederai demokrasi (Tjandra, 2013: 204). Desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: Pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah; Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik pada tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi lengkap.

Pentingnya otonomi daerah bagi kemajuan masyarakat sekarang dan kedepan, ditegaskan Shah, bahwa penguatan otonomi merupakan trend di banyak negara dan penguatan otonomi ini merupakan bagian dari pergeseran struktur pemerintahan untuk menciptakan *new strategi* dalam menghadapi era *new game* dan *new rules* di abad 21, di mana kekuatan dan keinginan global sudah semakin kuat. Shah menerangkan ada keinginan yang kuat untuk menggeser negara kesatuan ke arah bentuk federasi atau konfederasi, yang lebih mengglobal yang sekaligus melokal.

Dengan syarat itu pemerintah pusat diharapkan akan berorientasi pada *leadership* daripada menjadi manajer. Dalam operasionalisasi fungsi dan perannya pemerintah pusat pun mulai mengikis budaya birokrasi digantikan oleh budaya partisipatif yang responsif dan akuntabel. Oleh

karena itu budaya pemerintahan masa depan lebih terbuka dan cepat dalam suasana kompetisi yang sehat, yang pada nantinya diharapkan akan membawa perubahan mendasar pada lingkungan legal dan regulasi lainnya, yaitu dari tidak toleran terhadap resiko menjadi lebih leluasa untuk berhasil atau gagal (Mardiasmo, 2002:66-67).

Bagi bangsa Indonesia, pentingnya otonomi daerah dan desentralisasi sejak reformasi fiskal dilaksanakan tahun 1999, di samping alasan yang dikemukakan diatas juga diperkuat secara politik dengan ditetapkan amandemen UUD RI 1945 tahun 2000 (Pasal 18, 18A dan 18B), sebagai landasan kongkrit sistem pemerintahan daerah dan satu-satunya sumber konstitusional yang menjadi norma dasar (*ground norm*) dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Namun dalam pelaksanaannya diwarnai berbagai permasalahan diantaranya yang paling fenomenal dan hingga saat ini belum ada solusi yang komprehensif adalah mengenai ketimpangan fiskal daerah. Sebagai akibat dari bergesernya berbagai otoritas dari pusat ke daerah telah menyebabkan kebutuhan fiskal yang besar bagi daerah untuk menyusun berbagai skema keuangan daerah/ fiskal daerah guna membiayainya. Sedangkan kewenangan yang dilimpahkan ke daerah untuk memobilisasi penerimaan sebagai sumber utama fiskal daerah kecil, sehingga terjadi kesenjangan fiskal (*fiskal gap*). Akibatnya, daerah tidak dapat melaksanakan otonominya dengan maksimal yang berakibat pada pelayanan publik yang tidak maksimal pula atau sebaliknya membuat daerah ketergantungan terus pada pusat.

Selanjutnya Amir (dalam Brodjonegoro, 2012:179) bahwa desentralisasi fiskal sebagai komponen utama dalam desentralisasi, selain melakukan penyerahan sebagian wewenang pemerintah pusat ke daerah, namun juga harus memastikan bahwa daerah mendapatkan sumber-sumber keuangan yang memadai untuk menjalankan wewenang dan fungsinya. Fenomena lain yang juga penting bagi kelangsungan dan keberhasilan otonomi daerah adalah menyangkut kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya, sebagai salah satu pilar pokok otonomi daerah. Keuangan daerah atau anggaran pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah.

Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dengan begitu proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran seharusnya juga difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah, sehingga keberhasilan kinerja anggaran tidak hanya diukur pada realisasinya,

melainkan yang paling utama pada capaiannya bagi kehidupan rakyat.

Alokasi anggaran oleh pusat kepada daerah Provinsi Gorontalo sebenarnya merupakan wujud tanggung jawab pemerintah kepada rakyat di daerah, yang dilaksanakan melalui berbagai bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Daerah sebagai sentral otonomi yang berhadapan dan bersentuhan langsung dengan rakyat sebagai pemilik negara ini, daerah yang harus memiliki pelayan publik (birokrasi) yang memadai agar dapat memberikan pelayanan prima, daerahlah yang harus menanggung beban *fixed cost* (gaji pegawai) dan daerah pulalah yang harus mengusahakan tersedianya belanja variabel pembangunan (belanja publik) untuk menjawab tuntutan rakyat karena daerahlah yang diberi wewenang oleh perundang-undangan untuk mengelola daerah otonom. Akan tetapi realitasnya berbeda saat implementasinya otonomi daerah yaitu pemerintah pusat lebih banyak menentukan atau mengintervensi pemerintah daerah dan kuasa partai politik yang lebih berpihak kepada Gubernur Provinsi Gorontalo. Sehingga otonomi daerah yang dapat menjadi elemen dasar pembangunan dan kemandirian sangat sulit terwujud.

Fenomena di atas adalah sebuah masalah penerapan kebijakan hubungan keuangan pusat dan daerah, karena hubungan keuangan dibidang ini merupakan kunci bagi keberhasilan penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah bagi berhasilnya penyelenggaraan

urusan-urusan rumah tangga daerah. Mengurus rumah tangga daerah juga mengandung makna membelanjai diri sendiri, yang berarti daerah otonomi harus memiliki sumber pendapatan sendiri. Sumber-sumber pendapatan bagi daerah ini seharusnya seimbang dengan fungsi pemerintahan yang harus dijalankan. Artinya hubungan keuangan pusat dan daerah seharusnya sejalan dengan perwujudan otonomi yang dianut.

Selain itu, dalam kondisi fiskal daerah di Provinsi Gorontalo yang tersedia dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan otonom daerah secara keseluruhan adalah terbatas, seharusnya ada kebijakan yang dapat memberikan ruang bagi pemerintah daerah otonom untuk dapat terus membangun ekonominya. Membangun ekonomi daerah adalah sasaran sentral pembangunan dalam pelaksanaan otonomi daerah, untuk tumbuh dan berkembangnya pembangunan di sektor-sektor yang lainnya. Mengingat, bila ekonomi daerah terbangun, diharapkan akan terjadi *trickle down effect* yaitu bila kehidupan rakyat meningkat akan berdampak pada peningkatan kapasitas fiskal daerah dan kemandirian rakyat dalam arti rakyat dapat memandirikan dirinya sendiri menuju pada terwujudnya kemandirian daerah.

Dengan demikian, pembangunan harus lebih meningkatkan upaya peningkatan kualitas kehidupan yang kita jalani dan kebebasan yang kita lewati. Pembangunan harus dipandang sebagai proses multidimensi yang melibatkan berbagai perubahan mendasar dalam struktur sosial, sikap masyarakat dan lembaga nasional serta percepatan pertumbuhan, pengurangan ketimpangan dan penanggulangan kemiskinan dengan menggunakan keputusan politik dari segala sektor.

Foucault (1972) melihat bahwa kekuasaan politik itu sifatnya halus dan ada di mana-mana dan oleh karena berbentuk *micro power* yang menyebar di dalam berbagai 'tubuh' dan 'institusi' sehingga dapat menyelip dalam hampir semua lini kehidupan. Dengan menyebarnya kekuasaan, diinginkan penguasa dengan keputusan politik harus mampu merancang dan membangun dan memberikan perubahan sistem sosial secara total sesuai dengan berbagai kebutuhan dasar serta upaya menumbuhkan aspirasi individu dan kelompok-kelompok sosial, pembangunan harus mampu mengubah kondisi kehidupan dari yang dipandang tidak memuaskan menjadi lebih baik secara lahir dan batin.

Sesungguhnya prinsip-prinsip dasar pembangunan yang harus dipedomani dalam melaksanakan pembangunan di era otonomi daerah, dengan pijakan bahwa otonomi daerah hanyalah sekedar alat, bukan tujuan bagi pembangunan daerah maupun upaya menuju demokrasi di tingkat lokal. Memang, otonomi daerah adalah hak daerah untuk mengatur, mengisi, dan menentukan arah pembangunan daerah. Namun

bukan segala-galanya dalam kondisi beraneka ragam potensi dan keinginan masyarakat daerah, yang paling penting masyarakat daerahlah yang merupakan objek sekaligus subjek otonomi dan pembangunan daerah. Otonomi daerah telah membawa pembaharuan paradigma pembangunan dari pembangunan di daerah dibawa ke arah membangun daerah. Pengertian membangun daerah bahwa daerah yang mengambil prakarsa/inisiatif pembangunan, bersifat *bottom-up*, desentralistik, menghargai keberagaman (daerah, suku, agama), fasilitatif, mendorong kemandirian daerah (Kuncoro, 2014: 38).

Akan tetapi, pembangunan yang seharusnya untuk kesejahteraan rakyat selalu terhalang oleh kebijakan penguasa. Sebagaimana dikatakan Anderson (2008), bahwa secara radikal kekuasaan bersifat genealogis (diwariskan), stabil, terberikan (*given*), terpusat (*centre*) dan bersifat transendental sehingga dianggap sakral dan absolut. Hal itu selalu menghambat sehingga harapan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat misalnya di Provinsi Gorontalo selalu terhambat karena penguasa selalu mementingkan orang terdekatnya atau orang-orang dari partai politik pengusung, seperti yang dikatakan oleh antropolog Clifford Geertz (2002) yang mengistilahkan sebagai kiprah politik yang berorientasi primordialisme.

Sesungguhnya penelitian tentang demokrasi dan otonomi daerah sudah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Penelitian Jati (2012) tentang pelaksanaan otonomi daerah penelitian Jati (2012) bahwa

otonomi daerah pasca era Orde Baru bertujuan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan demokrasi lokal justru dibajak oleh kepentingan kaum elite. Azhar (2012) otonomi selama ini dianggap sebagai pintu masuk bagi pelaksanaan kekuasaan yang lebih baik dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, tapi ternyata otonomi malah menciptakan benih-benih konflik baru yang mengarahkan daerah pada posisi yang berhadap-hadapan saling bersaing dalam memperebutkan sumber daya yang ada.

Selain itu, Kambo (2012: 2), desentralisasi pemerintah daerah sangat perlu karena hal ini dapat mencegah *abuse of power*, karena daerah hanya sebagai alat kepentingan pusat dan tanpa usaha pemberdayaan daerah dengan sepenuh hati. Banyak keuntungan yang dapat diperoleh dengan desentralisasi yang luas antara lain masyarakat dapat merasakan hasil pembangunan dari daerahnya. Mukhrijal (2016), dengan adanya desentralisasi Otonomi daerah yang diberikan oleh pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Fakrullah (2018), tentang tertib regulasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang terdiri dari empat unsur, yakni tertib kewenangan, tertib prosedur, tertib substansi dan tertib implementasi. Wicaksono dan Rahman (2020) mengatakan bahwa, meskipun secara konseptual otonomi daerah menekankan pada kebebasan daerah dalam menyelenggarakan rumah tangganya, namun otonomi daerah tidak dapat diartikan sebagai

kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Widianto (2020) penyelenggaraan organisasi dan sistem administrasi negara Indonesia, tidak hanya atas dasar sentralisasi dan dekonsentrasi sebagai “aturan simbolis”, tetapi juga berdasar atas desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Selama ini masih memunculkan adanya konflik dan krisis di antara tingkatan pemerintahan, institusi perwakilan masyarakat maupun dengan masyarakat itu sendiri mengatasi konflik-konflik tersebut, maka perlu diupayakan tindakan untuk mengurangi atau menghilangkan eksese negatif terdapat konflik yang berakar pada tumpang tindih peraturan.

Hasil penelitian ini juga sejalan dengan berbagai fenomena yang menjadi persoalan pelaksanaan demokrasi khususnya otonomi daerah ditingkat daerah. Lemahnya otonomi daerah ini ditandai tata kelola yang buruk (*bad governance*), mesin birokrasi lokal yang berjalan lamban, dan monotonnya kualitas pelayanan publik pemerintah daerah. Korupsi oleh kepala daerah marak terjadi. Sepanjang 2004 hingga 2022 telah terjadi penangkapan terhadap 22 gubernur, 150 bupati/wali kota dan 300-an anggota DPRD karena kasus korupsi. Belum lagi ditambah aparatur sipil negara (ASN) birokrasi yang menjadi bagian dari korupsi tersebut. Kerusakan lingkungan yang berujung pada bencana di tingkat lokal dan

belum berkualitasnya produk pengaturan di daerah juga jadi pertanda buruknya tata kelola daerah otonom. Parkirnya dana milik daerah otonom di perbankan yang mencapai Rp 120 triliun menjadi pertanda lambannya mesin birokrasi. Hal ini tentu berpengaruh terhadap pelayanan publik daerah. Untuk itu, kita harus memikirkan secara serius langkah perbaikan yang diperlukan.

Faktor pelemah otonomi daerah menurut Irfan Ridwan Maksum (2022) setidaknya bisa dibagi menjadi empat kelompok besar. Pertama, faktor input organisasional. Organisasi internal pemerintah daerah secara terus-menerus sudah didorong untuk melakukan perbaikan melalui reformasi birokrasi yang digencarkan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta Kementerian Dalam Negeri secara aktif dan masif. Namun, faktanya, sampai sekarang perbaikan atmosfer birokrasi yang menjadi pelayan tangguh di tingkat lokal masih jauh panggang dari api. SDM yang tangguh masih sangat kurang. Atmosfer birokrasi juga membuat lulusan baru perguruan tinggi (*fresh graduate*) tak tertarik untuk bergabung ke dalam birokrasi. Faktor kedua, konteks makro-lingkungan organisasi lokal ataupun nasional. Di tingkat nasional, aspek politik yang saat ini mendominasi menyebabkan otonomi bukannya menguat, melainkan malah melemah. Gempita pilkada langsung ada dalam aras struktur politik nasional. Ajang pilkada adalah ajang partai politik dan sistem politik yang memengaruhi jalannya otonomi daerah. Sayangnya, perbaikan tata kelola pemerintahan daerah otonom bukan prioritas utama

para aktor politik nasional dan lokal karena orientasi mereka lebih banyak sebatas untuk memperebutkan/melanggengkan kekuasaan. Faktor ketiga berada dalam matra internasional. Tatanan global ikut menentukan kualitas tata kelola otonomi daerah. Sistem pemerintahan sebuah negara bangsa adalah alat dalam meraih tujuan bangsa, termasuk tujuan meraih kesejahteraan bangsa. Tata kelola negara-bangsa harus mampu membaca situasi global dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bangsa. Efek globalisasi menjadi penentu wajah tata kelola sebuah bangsa sampai pada tata kelola otonomi daerahnya. Faktor keempat adalah faktor di dalam sistem pemerintahan NKRI sendiri. Hubungan pusat-daerah adalah salah satu aspek terkuat di dalam faktor ini. Kesimpangsiuran penggunaan asas pemerintahan terjadi di sini sehingga terdapat kegamangan praktik pemerintahan daerah di lapangan. Agar keberhasilan reformasi terwujud sampai ke pelosok daerah di dalam NKRI, harus ada perbaikan di aspek ini. Selama ini, kesimpangsiuran yang terjadi menyebabkan reformasi birokrasi di daerah menjadi melemah. Tarik-menarik pembagian urusan dan ketidaktepatan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan jadi sumber kesimpangsiuran.

Lemahnya demokratisasi dan otonomi daerah di Provinsi Gorontalo juga dirasakan khususnya pasca perubahan undang – undang pemerintahan daerah dari nomor 32 tahun 2004 ke UU nomor 23 tahun 2014. Masalah tersebut meliputi :

Pertama, yakni beberapa kewenangan yang sebelumnya menjadi

milik daerah namun ditarik ke pusat. Seperti pada sektor pertambangan, kehutanan dan kelautan yang merupakan sektor penghasil pendapatan daerah yang signifikan.

Kedua, Pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota wajib untuk menyepakati Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (RAPBD) paling lambat 31 Desember. Hal ini seperti tertuang pada Pasal 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah yang tidak mengajukan RAPBD sebagaimana yang ditentukan Pasal 1 *juncto* Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri, dikenai sanksi administrasi berupa tidak dibayarkannya hak-hak keuangannya, sebagaimana diatur dalam peraturan Perundang-undangan selama 6 bulan. selanjutnya, di Pasal 164 ayat (1) dikatakan, DPRD dan Kepala Daerah yang tidak menyetujui bersama Rancangan Perda tentang APBD sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun, sebagaimana dimaksud ayat 1, dikenai sanksi administrasi berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-undangan selama 6 bulan. Hal ini membuat kewenangan daerah mengatur keuangannya dibatasi dan bergantung pada konsultasi dengan pemerintah pusat.

Ketiga, adanya kewenangan pemerintah pusat dapat mengintervensi perubahan APBD lebih dari aturan normal yang hanya dibahas pada APBD pokok dan APBD Perubahan seperti pada penanganan Covid-19 melalui perpu 1 tahun 2020. Selain penanganan Covid-19, beberapa kebijakan

nasional lainnya juga dapat mengintervensi daerah untuk menganggarkannya di APBD. Perubahan ini menyebabkan elit – elit local terganggu, dimana satu sisi DPRD akan mempertaruhkan aspirasi dan kepentingannya. Sementara Gubernur tentunya berkewajiban menjalankan aturan dari pemerintah pusat.

Keempat, perumusan program pemerintah Provinsi Gorontalo masih sangat dipengaruhi oleh prioritas pembangunan nasional yang tertuang dalam peraturan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Hal ini membuat aspirasi yang berbasis budaya dan kultural masyarakat Gorontalo belum sepenuhnya mampu diakomodir untuk menjadi kebijakan ditingkat provinsi. Selain itu, konflik kepentingan sangat besar karena sumber daya yang diatur dalam APBD semakin terbatas.

Berdasarkan penelitian-penelitian sebelumnya yang masih berorientasi pada politik pemerintah dan administrasi, penelitian tentang demokrasi pada daerah di era otonomi daerah sangat jarang disorot dalam perspektif antropologi serta berbagai problematika pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Gorontalo. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang otonomi daerah dalam perspektif antropologi politik dengan tema *Demokrasi Setengah Hati (Studi Antropologi Politik Tentang Otonomi Daerah Dan Praktik Politik Di DPRD Provinsi Gorontalo)*.

B. Masalah Penelitian

1. Bagaimana bentuk otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Gubernur Provinsi Gorontalo?

2. Bagaimana praktik politik Gubernur dalam pembahasan program di DPRD Provinsi Gorontalo?
3. Bagaimana respon politik anggota DPRD dalam pembahasan dan pelaksanaan program Gubernur Gorontalo?

C. Tujuan Penelitian

1. Menemukanali narasi bentuk otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Gubernur Provinsi Gorontalo.
2. Menganalisis praktik politik Gubernur dalam pembahasan program di DPRD Provinsi Gorontalo.
3. Menganalisis respon politik anggota DPRD dalam pembahasan dan pelaksanaan program Gubernur Gorontalo?

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk menambah khasanah keilmuan terutama bidang antropologi politik, sehingga dapat memberikan informasi tentang problem otonomi daerah.
2. Untuk menambah wawasan pemerintah daerah tentang sejauh mana batasan atau intervensi kepala daerah terhadap program yang akan dibahas di DPRD Provinsi Gorontalo.
3. Untuk menambah wawasan anggota DPRD tentang bagaimana seharusnya bertindak secara etis dalam membahas anggaran yang akan dilaksanakan untuk kesejahteraan rakyat di Provinsi Gorontalo.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan (Asshiddiqie, 2012: 293).

Seperti dikatakan oleh Tutik (2012: 67), bahwa “demokrasi sendiri secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cretein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan). Dengan demikian dapat diartikan bahwa demokrasi ialah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara yang pemerintahannya dilaksanakan oleh rakyat.

Sedangkan demokrasi secara istilah, Joseph A. Schemeter berpendapat bahwa “demokrasi merupakan suatu perencanaan

institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat (Tutik, 2012: 68). Pengertian demokrasi secara sempit di kemukakan oleh Joseph Schumpeter, bahwa demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik. Yang memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing untuk mendapat suara ialah warga negara dan itu berlangsung dalam pemilihan berikutnya (Sorensen, 2014: 14).

2. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Wijayanti dan Prasetyoningsih (2009: 40) mengatakan bahwa Untuk mewujudkan konsep negara demokrasi, maka diperlukan adanya prinsip-prinsip yang bisa menjadi tolak ukur dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis. Secara umum prinsip demokrasi terdiri dari empat pilar utama, yaitu:

1. Lembaga legislatif/parlemen sebagai wakil rakyat;
2. Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti sempit;
3. Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan undang-undang;
4. Pers sebagai alat kontrol masyarakat.

Dalam perkembangannya, Ilmar (2016:64) menyatakan bahwa sebagai ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya harus terdapat tiga prinsip dasar sebagai berikut:

- a. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
- c. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat.

3. Model-Model Demokrasi

Pada dasarnya banyak faktor yang mempengaruhi perbedaan model demokrasi yang diterapkan di satu negara dengan negara yang lain. Kemudian atas fenomena itu muncul beberapa pandangan yang berbeda terkait demokrasi. Hield (1996) mengemukakan demokrasi terdiri dari 5 model, yaitu:

1. Demokrasi klasik adalah warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran.
2. Republika protektif adalah partisipasi politik sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi. Jika para warga negara tidak bisa menguasai mereka sendiri, mereka akan di dominasi oleh yang lain.
3. Republikanisme dan perkembangan adalah para warga harus

memenikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semua yang dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.

4. Demokrasi protektif yaitu para penduduk membutuhkan perlindungan dari pemimpin, begitu pula dari sesamanya untuk memastikan bahwa mereka yang dipimpin dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan secara keseluruhan.
5. Demokrasi developmental yaitu partisipasi dalam kehidupan politik penting tidak hanya bagi perlindungan individu, namun juga bagi pembentukan rakyat yang tahu, mengabdikan, dan berkembang. Keterlibatan politik penting bagi peningkatan kapasitas individu yang tertinggi dan harmonis.

Selanjutnya Sklar (dalam Wijayanti dan Prasetyoningsih, 2009: 47) mengemukakan lima corak atau model demokrasi yaitu:

1. Demokrasi liberal yaitu pemerintahan dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang pasti.
2. Demokrasi terpimpin yakni para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka di percaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai kendaraan untuk menduduki kekuasaan.
3. Demokrasi sosial adalah demokrasi yang meletakkan pada

kepedulian keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik.

4. Demokrasi partisipasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
5. Demokrasi *constitucional* menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerja sama yang erat di antara elit yang mewakilinya bagian budaya masyarakat utama.

Selanjutnya Sklar (dalam Wijayanti dan Prasetyoningsih, 2009: 48) Indonesia sendiri sebagai negara yang telah mengalami tiga dekade era pemerintahan, yaitu era pemerintahan orde lama, era pemerintahan orde baru, dan era pemerintahan reformasi, telah mengalami empat periode perkembangan demokrasi, yaitu:

1. Masa republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi konstitusional yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.
2. Masa republik Indonesia II, yaitu masa demokrasi terpimpin yang dari banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasan dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
3. Masa republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensiil, dan pelaksanaan UUD1945, GBHN, dan pancasila

secara murni dan konsekuen, atau juga disebut demokrasi Orde Baru

4. Masa republik Indonesia IV, yaitu demokrasi reformasi dimana kedaulatan rakyat dikembalikan.

Demokrasi yang dianut Indonesia saat ini yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila yang masih dalam taraf perkembangan dan penguatan. Mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan, tetapi yang tidak dapat disangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang secara eksplisit menyebutkan dua prinsip yang menjiwai naskah itu yaitu mengenai sistem pemerintahan negara yaitu: Indonesia ialah negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan menganut sistem konstitusional (ciri khas demokrasi Indonesia yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan).

Akan tetapi, perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang-surut. Selama berdirinya Republik Indonesia ternyata bahwa masalah pokok yang kita hadapi ialah bagaimana dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Pemerintahan Rakyat yang berdasarkan nilai-nilai falsafah pancasila atau pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat berdasarkan sila-sila pancasila. Demokrasi atau pemerintahan rakyat yang digunakan oleh Pemerintah

Indonesia adalah sistem pemerintahan rakyat yang dijiwai dan dituntun oleh nilai-nilai pandangan hidup bangsa Indonesia (pancasila). Demokrasi Indonesia pada dasarnya adalah transformasi nilai-nilai falsafah Pancasila menjadi suatu bentuk dan sistem pemerintahan khas Pancasila.

Demokrasi Indonesia yang dituntun oleh nilai-nilai Pancasila adalah konsekuensi dan komitmen pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen di bidang pemerintahan atau politik. Pelaksanaan Demokrasi dengan baik mensyaratkan pemahaman dan penghayatan nilai-nilai falsafah Pancasila. Pelaksanaan Demokrasi Indonesia dengan benar adalah pengamalan Pancasila melalui politik pemerintahan. Menekankan kepada kedaulatan rakyat, karena Demokrasi Indonesia menolak niat memanipulasi kekuasaan rakyat. Menekankan bentuk musyawarah mufakat karena bentuk ini lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat umum dan bukan individu. Menekankan kepada sosialisasi demokrasi Indonesia melalui gerak langkah dan mekanisme kehidupan politik dan pemerintahan.

B. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi secara akademis bisa dipisahkan. Namun secara praktis dalam konteks bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan, sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi. Apalagi pada masa sekarang, hampir setiap

negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar. Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan, dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya, suatu negara bangsa merupakan payung desentralisasi dan sentralisasi.

Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan dengan istilah-istilah dekonsentrasi, devolusi, desentralisasi politik, desentralisasi teritorial, desentralisasi administrasi, desentralisasi jabatan fungsional, otonomi dan tugas pembantuan (*mede bewind*) dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi, dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para penulis, yang pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda. Walaupun demikian, perlu diuraikan beberapa batasan yang diajukan para pakar sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi.

1. Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, kebijakan desentralisasi telah mengalami beberapa kali perubahan yang ditandai dengan pasang surutnya derajat desentralisasi. Perubahan kebijakan desentralisasi ini menandai pula arah pendulum yang sering kali berubah antara *structural efficiency* model dan *local democracy* model. Era reformasi mencatat arah menuju *local democracy model* sesuai semangat yang dikedepankan dalam UU Nomor 22 tahun 1999. UU tersebut telah diganti dengan UU Nomor 32 tahun 2004 yang berusaha mempertemukan semangat efisiensi dan demokrasi, namun semangat *local democracy model* masih tampak kuat dengan dominannya pengaturan tentang Pilkada langsung. Memang desentralisasi pada dasarnya merupakan sebuah keniscayaan bagi penyelenggaraan pemerintahan demokratis di negara sebesar Indonesia.

Kebijakan desentralisasi melahirkan pemerintahan daerah yang memiliki *political variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*. Desentralisasi dimaksudkan sebagai instrumen yang mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat yang tergolong majemuk dengan kondisi dan potensi yang beragam. Namun demikian, perlu diwaspadai bersama kemungkinan dampak negatif desentralisasi yang tak terkendali seperti munculnya republik kecil, raja kecil, dan KKN sebagai akibat lemahnya kontrol pusat terhadap daerah. Jika dampak negatif terjadi, maka bukannya kemaslahatan yang diperoleh namun kemudharatan kolektif yang

dinikmati

Desentralisasi tidak berarti menanggalkan sentralisasi karena pada dasarnya desentralisasi dan sentralisasi berada dalam suatu garis kontinum. Desentralisasi dan sentralisasi pada dasarnya tidak saling meniadakan namun saling melengkapi sebagai suatu konfigurasi yang bermanfaat dalam pencapaian tujuan-tujuan pemerintahan. Oleh karena itulah dapat dipahami bahwa penerapan desentralisasi secara tepat dalam pengertiannya yang luas mampu secara sekaligus memenuhi prinsip pemerintahan yang efisien dan demokratis. Desentralisasi dalam pengertian luas tersebut meliputi devolusi, dekonsentrasi, delegasi, dan privatisasi.

Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Banyak negara bahkan telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional (Conyers, 1983: 97).

Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Untuk memahami keberadaan dan arti penting *local government* sebagai konsekuensi desentralisasi ini maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoretis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang *local government* sebagaimana dipaparkan oleh Smith (1985, 18-45).

2. Desentralisasi dalam Pandangan Teori Utama

Pada dasarnya, teori demokrasi liberal memberikan dukungan bagi desentralisasi karena mampu mendukung demokrasi pada dua ringkatan. Pertama, ia memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena *local goverment* mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Selanjutnya, Hoessein (2000) menambahkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat, Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat. Kedua, *local goverment* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat (*locality*).

Sebagaimana diingatkan oleh Hoessein (2001: b) bahwa *local goverment* dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Makna lokalitas ini juga tecermin dalam berbagai istilah di berbagai negara yang merujuk pada maksud yang sama. *Commune* di Prancis, *Gemeinde* di Jerman, *Getnentee* di Belanda, dan *Municipio* di Spanyol yang kemudian menyerupai *Municipality* di Amerika Serikat (Norton, 1997: 23-24).

Bahasan teoritis menyangkut penafsiran teori pilihan publik tentang desentralisasi yang menunjukkan adanya dukungan ahli ekonomi dalam teori ini terhadapnya. Para ahli dalam teori ini menganggap bahwa desentralisasi merupakan media yang penting guna meningkatkan kesejahteraan pribadi. Dalam interpretasi ekonomi (Stoker, 1991: 238- 242), mengurai *public choice theory*, bahwa desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik.

Manfaat yang bisa dipetik dari *local government* dalam perspektif ini meliputi: pertama, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual (*public responsiusness to individu preferences*). Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan mengurangi latak penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, yang apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. Selain itu, *local goverment* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.

Desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Selain itu, semakin besar organisasinya maka semakin besar kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistis pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasar pada teori, *yurisdiksi terfragmentasi* akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya.

Penafsiran Marxist terhadap desentralisasi bahwa desentralisasi mengakibatkan adanya negara pada tingkat lokal. Mereka menempatkan desentralisasi sebagai objek dari dialektika hubungan antar susunan pemerintahan dan menuduh bahwa desentralisasi tidak akan mampu menciptakan kondisi demokratis di tingkat lokal karena terhambat oleh faktor ekonomi, politik, dan ekologi. Interpretasi Marxist tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis.

Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi tidak berpihak pada pandangan ini terhadap desentralisasi. Pertama, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan

kembali kaum kapitalis. Kedua, desentralisasi juga akan memengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas.

Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidakadilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah. Ketiga, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi), tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis. Keempat, dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital.

Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan. Kelima, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang

menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

Harold F. Alderfer (1964:776) mengungkapkan bahwa terdapat dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan kekuasaannya ke bawah. Pertama, dalam bentuk *deconcentration* yang semata-mata menyusun unit administrasi atau *field stations*, baik itu tunggal ataupun ada dalam hierarki, baik itu terpisah maupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Tidak ada kebijakan yang dibuat di tingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. Kedua, dalam bentuk desentralisasi dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu.

Mereka dapat menjalankan penilaian, inisiatif dan pemerintahannya sendiri. Selain itu dalam khazanah Inggris, desentralisasi dapat dimengerti dalam dua jenis yang berbeda menurut Conyers (1983: 102) yang mendasarkan pada berbagai literatur berbahasa Inggris, yakni *deolution* yang menuniuk pada kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal; dan *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah

pusat. Bagaimana Conyers (1986: 89) membagi jenis desentralisasi ini dan untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana tampaknya didasarkan pada beberapa pertimbangan yaitu aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal atautkah administratif.

Tampaknya apa yang dimaksud *decentralization* menurut Alderfer menyerupai dengan apa yang disebut sebagai *devolution*. menurut Conyers. Sementara istilah *deconcentration* yang mereka berdua pergunakan juga menunjuk pada kondisi yang sama. Selanjutnya Rondinelli (2012), yakni: *deconcentration* (penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah, *delegation* (perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat), *deuolution* (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat), dan *privatization* (memberikan semua tanggung jawab atas fungsi fungsi kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah).

3. Perbandingan Istilah Desentralisasi

Desentralisasi dan demokrasi tidaklah saling meniadakan tetapi juga tidak terkait. Keduanya adalah konsep yang berbeda. Di dalam pemerintahan yang sangat sentralistik, bisa saja terjadi demokrasi bila para pejabatnya dipilih secara berkala oleh rakyatnya. Kondisi ini menjadi lebih demokratis apabila dibandingkan dengan suatu negara yang memiliki sistem pemerintahan yang desentralistik tetapi dikendalikan oleh satu partai politik yang otoriter. Desentralisasi administrasi dapat dipergunakan untuk melakukan kontrol negara atas unit-unit wilayahnya guna meningkatkan partisipasi politik yang lebih besar dalam pembuatan keputusan (Rondinelli, 1990). Smith (1985: 11) menjelaskan pula bahwa biasanya desentralisasi diasumsikan memerlukan demokrasi. Meski secara logis desentralisasi tidak membawa implikasi terhadap demokrasi, tetapi desentralisasi untuk mencapai tujuan yang dikehendaki (seperti akuntabilitas penyediaan layanan publik, kesejahteraan, dan partisipasi) tetap memerlukan adanya demokrasi. Hal ini dapat dipahami karena dengan demokrasi maka muncul para pengambil kebijakan yang merupakan wakil terpilih yang bertanggung jawab pada pemilih dalam kehidupan politik

Secara umum, meski desentralisasi dan demokrasi adalah konsep yang berbeda namun desentralisasi memberikan sisi positif jika ia dikaitkan dengan tujuan politik seperti yang diungkapkan oleh Smith (1985: 4-5). Secara politik, desentralisasi disebut memperkuat akuntabilitas, keterampilan politik, dan integrasi nasional. Tiga hal tersebut merupakan

sesuatu yang hendak dicapai oleh demokrasi. Desentralisasi membawa pemerintah lebih dekat kepada masyarakat karena ia mampu meningkatkan kebebasan, persamaan, dan kesejahteraan. Desentralisasi memberikan landasan bagi partisipasi warga dan kepemimpinan politik baik untuk tingkat lokal sendiri maupun nasional.

4. Derajat Desentralisasi

Perdebatan teoretis seputar desentralisasi tersebut dewasa ini menambah pula dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di berbagai belahan dunia. Kini wujudnya berupa bentuk pro dan kontra terhadap kebijakan desentralisasi pemerintahan. Namun gerakan desentralisasi justru semakin meluas dan ekstensif termasuk di Republik Indonesia. Secara teoretis tetap menjadi pertanyaan bagaimana mengukur derajat desentralisasi suatu negara sehingga bisa dikatakan bahwa suatu negara lebih desentralistis sistem pemerintahannya dibandingkan negara lainnya.

Memang bukan suatu hal yang mudah untuk menentukan apakah suatu negara lebih desentralistis dibandingkan negara lainnya karena memang ada tiga persoalan teoritis seperti yang diungkap James Fesler (1955) sebagaimana dikutip Smith (1985: 84) dalam menentukan derajat desentralisasi, Persoalan tersebut adalah: pertama, persoalan bahasa ketika istilah sentralisasi dan desentralisasi telah mendikotomi pikiran kita; kedua, persoalan pengukuran dan kelemahan indeks desentralisasi; ketiga, persoalan membedakan desentralisasi antar wilayah dari suatu negara.

Namun demikian, tampaknya derajat desentralisasi tetap dapat disusun berdasarkan faktor-faktor tertentu meskipun masih mengundang perdebatan. Faktor-faktor tersebut antara lain dibahas berikut ini. Pertama, derajat desentralisasi dapat dilihat dari fungsi atau urusan yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Semakin banyak fungsi yang didesentralisasi maka semakin tinggi pula derajat desentralisasinya. Faktor kedua adalah jenis pendelegasian fungsi. Ada dua jenis dalam hal ini, yakni: *open-end arrangement* atau *general competence* dan *ultra-vires doctrine*. Jika suatu pemerintah daerah memiliki fungsi atas tipe pendelegasian *general competence* maka dapat dianggap derajat desentralisasinya lebih besar. Faktor ketiga adalah jenis kontrol pemerintah pusat atas pemerintah daerah. Kontrol represif derajat desentralisasinya lebih besar ketimbang kontrol yang bersifat preventif. Faktor yang keempat adalah berkaitan dengan keuangan daerah yang menyangkut sejauh mana adanya desentralisasi pengambilan keputusan baik tentang penerimaan maupun pengeluaran pemerintah daerah. Faktor kelima adalah tentang metode pembentukan pemerintahan daerah.

Derajat desentralisasi akan lebih tinggi jika sumber otoritas daerah berasal dari ketetapan legislatif ketimbang pendelegasian dari eksekutif. Faktor keenam adalah derajat ketergantungan finansial pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Semakin besar persentase bantuan pemerintah pusat dibandingkan penerimaan asli daerah maka berarti semakin besar ketergantungan daerah tersebut kepada pusat. Hal ini berarti derajat

desentralisasinya lebih rendah. Faktor ketujuh adalah besarnya wilayah pemerintahan daerah. Ada anggapan bahwa semakin luas wilayahnya maka semakin besar derajat desentralisasinya karena pemerintah daerah lebih dapat mengatasi persoalan dominasi pusat atas daerah. Namun demikian, hubungan antara besaran wilayah dengan kontrol masih terbuka untuk diperdebatkan.

Faktor berikutnya adalah politik partai. Faktor ini, jika perpolitikan di tingkat lokal masih didominasi organisasi politik nasional maka derajat desentralisasinya di anggap lebih rendah bila dibandingkan dengan jika perpolitikan di tingkat lokal lebih mandiri dari organisasi politik nasional. Faktor lainnya adalah struktur dari sistem pemerintahan desentralistis. Sistem pemerintahannya yang sederhana dianggap kurang desentralistis bila dibandingkan dengan sistem yang kompleks. Di antara delapan faktor yang dapat dipergunakan untuk menentukan derajat desentralisasi suatu negara, dua faktor pertama sering kali mendapat perhatian lebih dari sisi administrasi publik karena secara langsung berkenaan dengan ruang lingkup pelayanan yang dapat diberikan administrasi public kepada masyarakat melalui penjenjangan struktur pemerintahan.

Alderfer Harold F (1964: 176) mengemukakan pendapatnya bahwa: ada dua prinsip umum bahwa pusat mengalokasikan kekuasaan untuk subdivisinya. Dalam dekonsentrasi, seharusnya negara atau daerah mendirikan unit-unit administratif atau stasiun-stasiun lapangan, sendiri-sendiri atau dalam suatu hierarki, secara terpisah atau bersama-sama,

dengan perintah-perintah tentang apa yang harus mereka lakukan. Tidak ada masalah atau kebijakan utama yang diputuskan secara lokal, tidak ada keputusan mendasar yang diambil. Badan pusat menyimpan semua kekuasaan dasar untuk diri sendiri. Pejabat lokal benar-benar berada di bawahnya; mereka menjalankan perintah. Dalam desentralisasi, unit-unit lokal dibentuk dengan kekuatan tertentu dari mereka sendiri dan bidang tindakan tertentu di mana mereka dapat menggunakan penilaian, tidak aktif, dan administrasi mereka sendiri.

Pendapatnya di atas menyatakan bahwa ada dua prinsip umum dalam pembagian kekuasaan terhadap bawahannya. Di dalam dekonsentrasi, pembagian kekuasaan hanyalah berbentuk unit administrasi atau petugas lapangan baik sendiri-sendiri maupun dalam suatu hierarki menurut pembagian atau keikutsertaannya melaksanakan perintah-perintah berupa apa-apa yang harus mereka kerjakan, tidak terdapat hal yang paling besar atau pengambilan keputusan utama di daerah. Mewakili Pemerintahan pusat untuk berkuasa dan melayani atas nama Pemerintah Pusat. Pejabat-pejabat daerah secara tegas berada dibawahnya. Di dalam desentralisasi Unit Daerah mendirikan Pemerintahan sendiri yang memiliki kekuasaan tertentu dalam wilayah tertentu untuk melakukan kegiatannya dengan pertimbangan dan prakarsanya sendiri. Dari rumusan di atas terkandung makna dari pengertian dekonsentrasi adalah:

- (1) Pelimpahan kekuasaan terhadap unit administrasi atau petugas lapangan.

- (2) Unit administrasi atau petugas lapangan hanya melaksanakan perintah-perintah dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan.
- (3) Mewakili Pemerintah pusat untuk memerintah dan memberikan pelayanan.
- (4) Membawahi pejabat-pejabat daerah dengan melakukan pengawasan.

Sedangkan pada desentralisasi terkandung pengertian daerah memiliki kekuasaan sendiri, dan melakukan pemerintahannya berdasarkan prakarsa sendiri. Dari rumusan di atas menunjukkan bahwa dalam pengertian desentralisasi tidak mencakup pengertian dekonsentrasi ataupun konsep lainnya. Beberapa pakar lainnya seperti Bryant dalam Koswara (1999), berpendapat bahwa dalam kenyataannya memang ada dua bentuk desentralisasi, yaitu bersifat administratif dan yang bersifat politik. Dikatakannya bahwa desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal.

Dengan mengutip pendapat Fortmann selanjutnya Bryant (1989) lebih menekankan kepada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dan kontrol oleh badan-badan otonomi daerah yang menuju kepada pemberdayaan (*empowerment*) kapasitas lokal. Dikatakannya bahwa desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung

bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan lokal disertai tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja di dalamnya. Akan tetapi, jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah pusat mungkin malah memperoleh respek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya, dan dengan demikian, meningkatkan pengaruh serta legitimasinya.

Rondinelli (1981:18-19) lebih luas memaparkan pengertian desentralisasi dengan memberikan batasan sebagai berikut:

“Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi bidangnya, unit pemerintahan daerah, organisasi semi-otonom dan parastatal, pemerintah daerah, atau lembaga swadaya masyarakat.”

Selanjutnya dikatakannya bahwa:

“...berbeda dari desentralisasi dapat dibedakan terutama oleh sejauh mana wewenang untuk merencanakan, memutuskan dan mengelola ditransfer dari pemerintah pusat ke organisasi lain dan jumlah otonomi yang dicapai ‘organisasi yang didesentralisasi’ dalam melaksanakan tugas mereka.”

Dengan diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonom, seperti provinsi, kabupaten kota dan seterusnya, badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-

peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar atau perundang-undangan lainnya yang tingkatnya lebih tinggi, dan dengan jalan menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum. Dengan demikian, kurang tepat kalau dikatakan bahwa otonomi dan medebewind adalah bentuk atau macam-macam desentralisasi. Akan lebih tepat apabila otonomi dan medebewind merupakan manifestasi atau perwujudan dianutnya desentralisasi teritorial sebagai satu sistem dalam pemerintahan.

Dengan mengutip pendapat Logemann dalam Syafrudin (1983 : 23) bahwa otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*anavfhankelijkheid*). Di dalamnya terkandung dua aspek utama. Pertama, pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan. Kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut. Dengan demikian, otonomi dapat diartikan sebagai kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai yang dikuasai untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu merupakan wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Luas otonomi dalam masing-masing aktivitas, tergantung kepada kebijaksanaan desentralisasi yang sesuai dengan konfigurasi sosial-politik negara yang bersangkutan. Dalam sejarah perkembangan pemerintahan Republik Indonesia, tidak pernah terjadi pemberian otonomi kepada daerah yang meliputi sepenuhnya keempat bidang tugas pemerintahan seperti

dikemukakan dalam teori Van Vollenhoven, yaitu *bestuur*, *politie rechtspraak* dan *rebellig*. Selama ini kepada pemerintah daerah lebih banyak diberikan hak otonomi di bidang tugas membentuk perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) seperti peraturan daerah dan keputusan daerah, serta hak melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*). Tugas kepolisian hanya terbatas pada usaha-usaha agar peraturan-peraturan daerah ditaati masyarakat di daerah yang bersangkutan. Tugas peradilan sama sekali tidak dimiliki oleh pemerintah daerah. Kalaupun ada itu hanya berkenaan dengan sengketa administrasi antar daerah yang ditangani oleh pemerintah daerah sebab urusan peradilan tidak termasuk urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu, titik berat pemberian otonomi kepada daerah tidak dalam pengertian kemerdekaan untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan sepenuhnya, tetapi dalam pengertian otonomi terbatas dalam negara kesatuan.

Oleh karena itu UU. No. 22 tahun 1999 yang telah diperbaharui dan diganti dengan UU. No. 32 tahun 2004 terakhir diperbaharui dan diganti oleh UU. No. 23 tentang pemerintahan daerah yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah telah memberikan batasan pengertian mengenai:

- a) Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ayat e). Kewenangan pemerintahan yang diserahkan tersebut

mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama. Serta kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional (pasal 7).

- b) Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ayat i).
- c) Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur, mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 ayat h).
- d) Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat-daerah (pasal 1 ayat f).

Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskan (pasal 1 ayat g).

5. Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan Otonomi Daerah pada masa lampau seperti yang diatur dalam UU. No. 5 tahun 1974 yang menganut prinsip Otonomi Nyata dan Bertanggungjawab, penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam UU. No. 22 tahun 1999 yang telah diperbaharui dan diganti dengan UU. No. 32 tahun 2004 pemberian kewenangan Otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Kota berdasarkan kepada azas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Hal tersebut dimaksudkan bahwa, secara politis sebagai instrumen untuk mewujudkan kemandirian daerah, penguatan masyarakat madani atau *civil society* dan kehidupan yang demokratis. *International Institute*

for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA, 2000 : 5), mengemukakan bahwa: "Untuk membangun pemerintahan yang demokratis sangatlah penting ada jaminan satu akses yang memungkinkan keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam proses- proses pembuatan keputusan. Sebuah masyarakat sipil yang kuat adalah satu prasyarat bagi demokrasi yang kuat, sekalipun diakui bahwa demokrasi mengizinkan berdirinya pengelompokan dan organisasi-organisasi yang memiliki ide dan sikap yang justru bertentangan dengan perdamaian, toleransi, dan prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri."

Hikam (1999: 3), berpendapat bahwa: "*Civil Society* dapat didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya".

Secara ekonomi, pemberian otonomi dimaksudkan agar masing-masing daerah dapat mengelola secara bertanggung jawab dan adil berbagai sumber daya yang tersedia bagi kesejahteraan warganya.

Secara sosiologis, pemberian otonomi dimaksudkan agar pengaturan politik benar-benar mencerminkan sekaligus mengakomodasikan kemajemukan daerah dan penduduk Indonesia. Secara kultural, pemberian otonomi dimaksudkan sebagai instrumen politik guna mempertahankan, mengapresiasi dan mempromosikan diversitas dan keunggulan kultural,

serta identitas sebagai bangsa yang berhinneka. Sedangkan secara teknis administrasi, pemberian otonomi dimaksudkan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayan publik serta pengolahan sumber daya.

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah seperti yang dikemukakan Koswara (2003) setidaknya akan meliputi empat aspek utama, sebagai berikut ini:

- (a) Dari segi Politik, adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan sebagai proses demokrasi di lapisan bawah.
- (b) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna, dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- (c) Dari segi Kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.

(d) Dari segi Ekonomi Pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

6. Otonomi daerah dan kesejahteraan

Pemerintah daerah sebagai bagian dari Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjalankan fungsi *Publik Services*, *Development Services* dan *Protection Services* dengan tujuan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Publik pada umumnya memahami bahwa yang dikatakan sejahtera itu karena memiliki pendapatan atau kekayaan yang mencukupi. Pendapat yang demikian itu telah dibantah sejak zaman Aris Toteles, bahwa pendapatan dan kekayaan bukan lah tujuan akhir melainkan sarana untuk mencapai tujuan lain.

Sen dkk (2011) dengan *Pendekatan Kapabilitas* yaitu kapabilitas untuk berfungsi (*capability to function*) memberi jawaban dengan teorinya, bahwa: Pertama, kapabilitas untuk berfungsi (*capability to function*) merupakan hal yang paling berperan untuk menentukan status miskin tidaknya seseorang. Pertumbuhan ekonomi tidak boleh dipandang sebagai tujuan pembangunan harus lebih memperhatikan upaya peningkatan kualitas kehidupan yang kita jalani dan kebebasan yang kita nikmati. Kedua, kemiskinan tidak dapat diukur dengan baik hanya berdasarkan pendapatan

atau bahkan dengan utilitas (kegunaan) sebagaimana yang dipahami selama ini dan yang terpenting bukanlah apa yang dimiliki seseorang atau perasaan yang timbul dari kepemilikan itu, tetapi siapa atau bisa menjadi apa dirinya dan apa yang dilakukan atau dapat dilakukannya. Ketiga, untuk mengukur kesejahteraan yang paling penting bukanlah sekedar komoditas yang dikonsumsi, seperti dalam pendekatan utilitas tetapi pada manfaat yang dapat di peroleh konsumen dari komoditas itu.

Konsep kesejahteraan ini dikenal dengan konsep keberfungsian, seperti dijelaskan Amartya Sen pada P. Todaro/C. Smith (2011: 19), bahwa:

Konsep "keberfungsian"...mencerminkan berbagai hal yang dipandang bernilai untuk dilakukan atau dicapai. Keberfungsian yang dipandang bernilai itu boleh jadi berbeda dari hal-hal yang sifatnya elementer, seperti kecukupan makanan bernutrisi dan terbebas dari penyakit yang dapat dihindarkan, sampai dengan kegiatan-kegiatan rumit atau yang berkaitan dengan hal-hal yang sifatnya pribadi, seperti kemampuan untuk mengambil bagian dalam kehidupan bermasyarakat dan memiliki penghargaan terhadap diri sendiri.

Bagi Amartya Sen "kesejahteraan" manusia berarti *menjadi baik* yang dalam pengertian dasar berarti sehat, menyantap makanan bernutrisi, berpakaian pantas, melek aksara dan panjang umur. Dalam pengertian yang lebih luas, menjadi baik berarti mampu mengambil bagian atau berkiprah dalam kehidupan masyarakat, leluasa bergerak (*mobile*) dan memiliki kebebasan memilih untuk menjadi orang yang diinginkan dan melakukan apa saja yang mungkin.

Sen dkk (2011) memunculkan pandangan ekonomi baru bahwa

pembangunan dijalankan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan atau kebaikan bagi masyarakat. Oleh karenanya pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan dari proses pembangunan tidak boleh dipandang sebagai tujuan, mengingat pendapatan dan kekayaan bukanlah tujuan akhir melainkan sarana untuk mencapai tujuan lain yang lebih utama yaitu merubah kehidupan yang lebih baik.

C. Konsep Antropologi Politik

Selama ini, antropologi politik telah tampil sebagai *project* untuk mentransendensi pengalaman-pengalaman dan doktrin-doktrin politik tertentu. Kecenderungannya, karenanya, ke arah pembentukan sebuah pengetahuan ilmiah tentang politik, yang memandang makhluk manusia sebagai homo politikus dan mencari peralatan umum dari semua organisasi politik dalam berbagai keragaman geografis maupun sejarahnya. Dalam pengertian ini, *Politics* karya Aristoteles, yang menimbang makhluk manusia sebagai makhluk politik yang alamiah dan upayanya untuk memberikan hukum-hukum, lebih dari sekedar meletakkan konstitusi-konstitusi terbaik bagi setiap bentuk negara yang biasa ditemuinya, yang telah menjadi sasaran perdebatan lama dan terus berlanjut hingga kini.

Dalam politiknya Aristoteles melihat manusia sebagai makhluk yang secara “alamiah” politis dan mengidentifikasi negara sebagai kelompok sosial yang, karena merasuk semua kelompok lain dan mengatasinya dengan kuasa, secara faktual dapat mengada sesuai dengan kehendaknya

sendiri. Manakala kesimpulan logisnya ditarik, cara penafsiran seperti ini membawa kepada identifikasi total suatu unit politik dengan masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Demikianlah, dalam studinya tentang dasar-dasar antropologi sosial, Nadel menyatakan bahwa “Manakala seseorang mengkaji masyarakat, ia menemukan unit politik, dan bila ia berbicara tentang masyarakat itu, ia akan harus mempertimbangkan yang lainnya; sebegitu rupa sehingga pranata politik itulah yang mengontrol dan menjaga pengelompokan yang lebih besar, yakni, masyarakat”. Leach pun menerima identifikasi seperti ini, dan secara implisit membuat keseimbangan antara unit politik dan masyarakat itu didefinisikan oleh kapasitas maksimum dan inklusifitasnya.

Kata Yunani polis memberi akar umum bagi setidaknya tiga pengertian khas dalam Bahasa Inggris – “politi” (masyarakat politik), “policy” (kebijakan umum) dan “politics” (politik). Jelaslah, sebuah pembedaan haruslah dibuat antara:

1. Cara-cara pemerintahan masyarakat-masyarakat manusia;
2. Tipe-tipe tindakan yang dipergunakan dalam pengelolaan masalah masalah publik;
3. Strategi-strategi yang dihasilkan dari kompetisi individual maupun kelompok-kelompok.

Antropologi politik yang dipilih sebagai basis teori, sangat beralasan karena mampu memberikan subangsi dalam usaha untuk mendefinisikan secara lebih jelas dan mengetahui secara lebih baik mengenai tindakan

aktor politik politik di Provinsi Gorontalo. Antropologi politik tidak dapat dianalisa secara terpisah dari kekerabatan, agama, perkumpulan-perkumpulan usia, marga, suku bangsa, dan lain-lainnya. Karena, politik diungkapkan melalui media pranata-pranata yang nampaknya bukan hanya pranata politik, akan tetapi melalui pranata-pranata yang yang luas berupa kekuasaan dan kewenangan (*authority*) yang diungkapkan dalam masyarakat-masyarakat atau dalam sistem pemerintahan.

Sebagaimana yang terjadi Dewan Perwakilan Rakyat Gorontalo, terdapat persoalan-persoalan sektorer sebagai dampak dari kekuasaan politik terpusat sejak diberlakukannya otonomi daerah. Realitas itu dapat dianalisa secara memadai dengan sebuah pendekatan disiplin yang menyangkut status sebagai pengetahuan ilmiah yaitu antropologi politik untuk mengakui dan memahami bentuk-bentuk politik yang eksotik. Karena pada dasarnya, antropologi politik mampu mengungkap dan mempelajari berbagai pranata dan praktik yang membentuk pemerintahan manusia, serta sistem-sistem pemikiran dan landasan. Antropologi politik pertamanya bermaksud untuk menentukan wilayah-wilayah kultural dan sekuensinya atas basis kriteria teknik-ekonomik, elemen-elemen peradabannya dan bentuk-bentuk struktur politiknya.

Otonomi daerah yang selama ini dapat menjadi kebijakan politik negara, telah menjadi kriteria relevan bagi difirensiasi keseluruhan masyarakat dan peradaban. Otonomi daerah menekankan dan melihat politik sebagai unsur yang ada dalam kebudayaan yang saling berkaitan

dan saling mempengaruhi secara holistik. Dengan kata lain, politik tidak hanya terungkap dalam pranata-pranata politik, sistem pemerintahan dan administrasi, tetapi juga dalam berbagai pranata yang secara keseluruhan merupakan kesatuan gambaran dari masyarakat.

Politik juga dapat dikatakan sebagai proses-proses yang terlibat dalam menentukan dan melaksanakan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh umum (*publik*), dan pelaksanaan tujuan yang ingin dicapai dari penggunaan kekuasaan oleh anggota-anggota masyarakat yang memiliki kepentingan. Secara singkat, politik dapat didefinisikan sebagai persaingan kekuasaan dan cara-cara untuk mencapai dan menggunakan kekuasaan.

Karena itu perhatian-perhatian utama dalam kajian antropologi politik mencakup empat bidang yang dapat dilihat dalam kaitannya dengan beberapa aspek yaitu: (1) klarifikasi sistem-sistem politik; (2) evolusi atau perkembangan secara bertahap dari sistem-sistem politik; (3) struktur dan fungsi dari sistem politik; (4) proses politik dalam masyarakat yang belum mengenal politik secara memadai. Selain itu, antropologi politik memberi perhatian terhadap tindakan individual yang penuh dengan strategi-strategi yang manipulatif untuk pencapaian tujuan politik. Begitu juga proses-proses perubahan dan transisi kebudayaan yang diakibatkan oleh modernisasi, yang khususnya berkaitan dengan pengadopsian sistem- sistem dan pranata-pranata politik (Balandier, 1986).

Antropologi politik dan metode-metode yang digunakannya dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan memahami masalah-masalah politik

dalam kaitanya dengan pranata-pranata yang ada dalam masyarakat. Pranata yang dimaksud adalah sejauh mana kekuasaan Gubernur provinsi Gorontalo mempengaruhi kebijakan daerah dari segala segmen, baik ekonomi, sosial, budaya, kesehatan dan lingkungan.

Pada dasarnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Provinsi Gorontalo, mampu menghasilkan keputusan politik dan menjadi ajang dari perubahan sejarah dan mampu memberi kesempatan untuk mengkonstruksikan dinamika yang bersifat kritis, dengan mempertimbangkan berbagai praktik aktor politik, strategi-strategi dan manipulasi-manipulasi aktor secara bersamaan. Akan tetapi realitasnya berbeda, karena anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mampu melakukan berbagai kebijakan karena terhalang oleh Gubernur yang mampu mengkondisikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui pimpinan partai politik.

Upaya memiliki tujuan ganda: untuk membeberkan proses pembentukan kelas-kelas sosial dan daerah melalui pecahnya relasi kuasa anggota Dewan Perwakilan Rakyat serta untuk menentukan karakteristik khusus dari kekuasaan yang sebenarnya. Sebagaimana dikatakan Sir Henry Maine (1861), memperlihatkan kontrak dan perubahan dari bentuk organisasi sosial yang diperintah oleh prinsip “kontrak-kontak” yang menjadi “basis bagi tindakan politik”. Perbedaan ganda ini meletakkan awal dari perdebatan yang masih tetap hidup hingga sekarang. Pada dasarnya, manusia secara kontras dan saling bersaing dan memperlihatkan relatifnya ketidakstabilan suatu keseimbangan sosial politik “suatu keseimbangan

dalam gerak". Menurut istilah Pareto, akibat- akibat kontradiksinya, kesenjangan antara sistem hubungan sosial dan politik dengan sistem gagasan-gagasan yang berkaitan (Balandier, 1986).

Politik yang berjalan di Dewan Perwakilan Rakyat provinsi Gorontalo dilihat dalam pengertian hubungan-hubungan formal, yang mengungkapkan hubungan-hubungan kekuasaan real antara individu dan kelompok dalam bentuknya yang paling sederhana. Penafsiran ini melihat struktur-struktur itu dan semua struktur sosial sebagai sistem-sistem abstrak, yang mengungkapkan prinsip-prinsip yang mempersatukan elemen-elemen yang membentuk masyarakat-masyarakat politik konkrit.

Chad, J. Pouillon (1964), kekuasaan terjadi karena adanya adanya kondisi ganda, yakni elemen-elemen umum dan diferensiasinya dalam perangkat yang menjadikan keniscayaan dalam mengkonstruksikan "sistem-sistem" politik sehubungan keseluruhan total dari modalitas organisasi sosial politik dan sistem yang mengikat unruk mencapai kohesi internalnya melalui kekerabatan dan teritorial (Balandier, 1986).

Dewan Perwakilan Rakyat tampak jelas membeberkan struktur hubungan internal dari masing-masing organisasi partai politik yang diperlakukan sebagai sistem-sistem dan penafsiran atas organisasi-organisasi sebagai sebuah totalitas" sebagai produk kombinasinya. Dari realitas kepartaian di Dewan Perwakilan Rakyat terdapat berbagai bentuk kombinasi yaitu persamaan, perbedaan parsial, penekanan variabel dari kekuasaan-kekuasaan politik dan religi, dan bermainnya logika yang

diungkapkan dalam berbagai bentuk dalam keseluruhan sistem yang sama.

Model-model yang menarasikan realitas sosial politik selalu dalam keadaan tidak koheren, tidak menekankan keseimbangan, sedang dalam realitasnya tidaklah memiliki karakteristik koherensi menyeluruh. Realitas sosial politik di provinsi Gorontalo memiliki kontradiksi, menampilkan berbagai variasi dan modifikasi atas strukturnya yang sebelumnya tidak pernah ada dalam masyarakat dan pemerintahan.

Almond (1960) mendefinisikan sistem politik sebagai harus mampu menjalankan “fungsi integrasi dan adaptasi” dan penggunaan secara absah kendala-kendala fisik. Diantara karakteristik-karakteristik yang umum pada semua sistem politik, Almond tertarik pada dua hal: dilakukannya fungsi-fungsi yang sama oleh semua sistem politik, dan aspek multifungsi dari semua struktur politik itu tidak satupun ada yang sepenuhnya bersifat khusus. Perbandingan dapatlah dibuat, bila seseorang meningat tingkat spesialisasi dan cara-cara yang dijalankan oleh “fungsi-fungsi politik” itu.

Almond pun membedakan dua kategori luas tentang fungsi-fungsi ini: yang berurusan dengan politik yaitu “sosialisasi” individu-individu dan pelatihannya bagi “peranan-peranan” politik, konfrontasi serta penyesuaiannya atas “kepentingan-kepentingan”, komunikasi simbol-simbol dan “pesan-pesan”; dan yang kedua, berurusan dengan pemerintahan yaitu formulasi serta penerapan “peraturan”. Pembagian fungsi-fungsi semacam ini telah memungkinkan kita kembali kepada berbagai aspek dari bidang politik, tetapi pada tingkat generalisasi yang

dilayani oleh perbandingan dengan cara memperkecil kesenjangan antara masyarakat-masyarakat politik yang selalu berkembang.

Penafsiran fungsional ini telah mengabaikan persoalan-persoalan mendasar tertentu. Ia tidak cukup memperhitungkan dinamika yang menjamin kohesi masyarakat sebagai keseluruhan, seperti yang dirujuk oleh Gluckman bahwa kohesi masyarakat tergantung kepada pembagian suatu masyarakat atas seperangkat kelompok-kelompok yang berposisi dengan melibatkan keanggotaan yang tumpang-tindih, atau manakala ia menafsirkan bentuk-bentuk “pemberontakan” tertentu sebagai memberi sumbangan bagi dilanggengkannya tata aturan masyarakat. Lebih lanjut, ia juga tidak tepat dalam pengertian lainnya, yakni, karena fungsi-fungsi politik itu bukanlah satu-satunya yang melanggengkan tata aturan tersebut. Redcliffe-Brown mencirikan oleh penggunaan, atau kemungkinan digunakannya, kekuatan fisik dan dominasi. Melalui kekuasaan, semua hal secara absah dan fungsi-fungsi politik dan struktur-struktur dapat dinilai secara terus menerus.

1. Definisi Melalui Tindakan Politik

Tindakan sosial itu bersifat politik yang hendak mengendalikan atau mempengaruhi keputusan-keputusan yang berkenaan dengan masalah-masalah kemasyarakatan, yakni, kebijakan umum. Isi dari keputusan-keputusan tersebut berbeda-beda menurut konteks kulturalnya, serta unit-unit sosial diungkapkan, tetapi, prosesnya sendiri mencapai puncaknya di

dalam kerangka kompetisi antara individu dengan individu dan kelompok dengan kelompok. Semua unit sosial yang berurusan dengan kompetisi, atas dasar fakta ini, memiliki karakter politiknya.

Smith membedakan secara tajam antara tindakan politik dan tindakan administratif, di samping adanya perpaduan yang erat dalam pemerintahan masyarakat-masyarakat manusia. Tindakan politik terjadi pada tingkat pengambilan keputusan dan pada “program-program” yang lebih kurang diformulasikan secara eksplisit, sedangkan tindakan administrasi terjadi pada tingkat administrasi yang terjadi pada tingkat organisasi dan pelaksanaannya. Yang pertama didefinisikan oleh kekuasaan, yang kedua oleh kewenangan. Selanjutnya Smith mengatakan bahwa tindakan politik itu secara alamiah bersifat “segmenter, karena diungkapkan dalam peran kelompok-kelompok dan orang-orang dalam kompetisi. Pada pihak lain, tindakan administratif secara alamiah bersifat hirarkis, karena mengorganisir derajat yang berbeda dan atas dasar pemberlakuan aturan secara paksa pada masyarakat (Balandier, 1986).

Easton memformulasikan postulat tentang keberadaan hubungan-hubungan hirarkis administratif serta menyembunyikan “perbedaan-perbedaan berbobot” antara berbagai sistem politik. Menurut Easton, tindakan bisa dikatakan politik apabila secara langsung berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan secara mengikat, atau dalam pengambilan keputusan berkewenangan, bagi sebuah sistem sosial” (Easton, 1959: 226). Dari sudut pandangnya tersebut, keputusan-keputusan politik diambil

dalam unit-unit sosial yang berbeda-beda, seperti keluarga, kelompok kekerabatan, kelompok garis keturunan, persekutuan dan perusahaan, beberapa di antara kegiatan-kegiatan itu pun membentuk, dalam pengertian tertentu, sistem politik” sendiri. Penafsiran yang longgar seperti itu, sama sekali tidak memiliki daya khasiat ilmiahnya. Sesungguhnya, Easton merasa harus menetapkan gagasan tentang sistem itu bagi “tindakan-tindakan, yang lebih kurang secara langsung berkaitan dengan pembuatan keputusan-keputusan secara mengikat bagi sebuah masyarakat serta bagian-bagiannya” (1959: 227).

Politik sebagai satu bentuk tertentu dari tindakan sosial, yakni, bentuk tindakan yang menjamin pengambilan dan pelaksanaan keputusan-keputusan; serta definisi atas bidang penerapannya, “sebuah sistem sosial yang paling inklusif”, yakni, masyarakat sebagai keseluruhan.

Easton kemudian mempertimbangkan kondisi-kondisi yang diperlukan oleh bekerjanya pengambilan keputusan-keputusan politik: formulasinya atas tuntutan-tuntutan serta pengurangan kontradiksi, adanya perangkat kebiasaan atau legislasi, cara-cara administrasi yang mengemban keputusan-keputusan serta perangkat-perangkat untuk “mendukung” kekuasaan agar tidak terjadi distorsi politik. Pauillon berpendapat bahwa subordinasi tidaklah niscaya bersifat politik bahwa semua kelompok dan masyarakat tidak memiliki satu aturan tunggal melainkan sejumlah tata-aturan yang saling bersesuaian. Dan, akhirnya bahwa dalam kasus terjadinya konflik, maka yang terjadi adalah sebuah tata-aturan yang lebih

mendominasi tata-aturan lainnya.

Pauillon mengemukakan bahwa dalam sebuah kesatuan masyarakat itu ada struktur yang lebih dominan atas struktur lainnya yang tergantung pada masyarakatnya serta karakteristik-karakteristik ukuran teritorial dan cara hidup mereka masing-masing (Balandier, 1986). Terdapat tata-aturan struktur-struktur ke tata-aturan tentang asal-usul. Hal ini dijelaskan oleh tradisi, sepanjang jalannya peradaban, dari bidang-bidang hubungan formal (dari tata-aturan ke tata-aturan) sampai hubungan-hubungan yang riil (perintah dan dominasi).

Yang menjadi fundamental adalah struktur yang dipaksakan itulah yang disebut politik. Bahwa posisi aktor politik dalam kelompok yang sama bisa memiliki fungsi-fungsi yang berbeda menurut situasinya, seperti sandiwara yang dimainkan oleh aktor tunggal. Tujuan-tujuan politik tidak pula dicapai melalui hubungan-hubungan politik dan berbagai kepentingan yang secara hakiki berbeda-beda.

Kekuasaan terkait dengan posisi-posisi struktural dan tidak pula pada kelompok-kelompok spesifik, maka tingkah laku aktor dianggap dalam jaringan (network) dari kaitan-kaitan dan silang kait (*cross-link*) yang berfluktuasi. Leach memperlihatkan keseluruhan kolerasi antara dua buah sistem tersebut: semakin kurang integrasi kultural, semakin efektif integrasi politiknya, setidaknya melalui penundukan terhadap cara tunggal tindakan politik (Balandier, 1986).

2. Kekuasaan Politik Dan Keniscayaan

Istilah-istilah kekuasaan (*power*), kekerasan (*coercion*) dan keabsahan (*legitimacy*) itu saling berhubungan dan niscaya adanya. Menurut Hume, kekuasaan itu hanyalah kategori subjektif dan bukan sebuah datum yang pasti. Ia bukanlah kualitas inheren pada individu-individu, tetapi, muncul secara esensial dalam aspek teologis – yakni, kemampuan untuk menimbulkan akibat-akibat terhadap orang atau barang. MG. Smith, mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan untuk bertindak secara efektif terhadap orang, dengan mempergunakan cara-cara yang berkisar dari bujukan (persuasi) sampai kekerasan (Balandier, 1986).

Beattie menyatakan bahwa kekuasaan adalah kategori khusus dari hubungan- hubungan sosial, yang memiliki pengertian menimbulkan kendala-kendala bagi pihak lain, di dalam sistem sosial, mencakupi hubungan antar- individu dan antar-kelompok.

Weber menyatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan yang terberi (*given*) pada aktor, di dalam konteks hubungan-hubungan sosial untuk memerintah sebagaimana yang dikehendaki. Dalam kenyataan, fakta kekuasaan, apapun bentuknya yang mengkondisikan penggunaannya selalu diakui oleh setiap masyarakat. Karena keberadaan kekuasaan terlihat pada akibat-akibat yang ditimbulkannya. Kekuasaan itu senantiasa melayani sebuah struktur sosial, dan dilanggengkan oleh adanya interfensi-interfensi (“kebiasaan” atau hukum, penyesuaian otomatis dengan

peraturan-peraturan).

Lucy Mair (dalam Balandier, 1986). masyarakat hanya mencapai keseimbangan relative dengan prasangka bahwa sistem atau keseimbangan “terpateri” (“fixed”) dan mengakui ketidakstabilan potensialnya. Dengan demikian, fungsi kekuasaan adalah untuk mempertahankan masyarakat terhadap kelemahan-kelemahannya sendiri, menjaganya dalam “tata-aturan” yang baik. Dan jika perlu, untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan yang tidak bertentangan dengan yang menjadi prinsip-prinsip dasarnya. Akhirnya, begitu hubungan-hubungan kekuasaan, maka kompetisi yang lebih kurang terlihat dibangun di antara kelompok-kelompok dan individu-individu, masing-masing mencoba mempengaruhi keputusan-keputusan khusus mereka sendiri atau masyarakat itu. Sebagai konsekuensinya, kekuasaan politik muncul sebagai hasil dari kompetisi dan sebagai wadah kompetisi.

Kekuasaan politik inheren dalam setiap masyarakat yaitu untuk menumbuhkan penghormatan bagi aturan-aturan yang menjadi landasaanya yaitu mampu mempertahankan masyarakat dari semua yang menjadi ketidaklengkapannya, membatin dalam diri aktor yang lahir dari kompetisi politik. Dengan memakai formula sintetis, kekuasaan bisa didefinisikan sebagai hasil dari kebutuhan bertarung melawan kekuatan yang mengancam setiap sistem. Semua bentuk mekanisme yang membantu menjaga atau menciptakan kerja sama internal, haruslah dipertimbangkan. Upacara-upacara, peringatan-peringatan, prosedur-

prosedur yang menjamin pembaruan secara periodik atau tidak berkala dalam masyarakat ini adalah perangkat-perangkat tindakan politik, seperti halnya para penguasa birokrasi (Balandier, 1986).

Sesungguhnya kekuasaan itu tunduk kepada determinisme internal, memperlihatkan diri sebagai keniscayaan, kekuasaan itu tak tidak lain merupakan hasil dari keniscayaan eksternal dalam bentuk setiap anggota DPR sebagai totalitas adalah hubungan dengan dunia luar. Baik secara langsung atau tidak langsung, menjalin hubungan dengan masyarakat lain yang dianggap asing atau bermusuhan. Sebagai hasilnya, ancaman eksternal ini bukan hanya membawa kepada pengorganisasian pertahanan dan persekutuan-persekutuannya, tetapi juga dalam memperkuat kebersatuan masyarakat, kohesinya serta gambaran dirinya secara khas. Maka kekuasaan yang dianggap keniscayaan atas dasar alasan-alasan tata-aturan internal, kemudian mengambil bentuk dan diperkuat oleh tekanan dan ancaman-ancaman eksternal yang bersifat nyata atau dalam atau yang bersifat perkiraan.

Demikianlah, kekuasaan dan simbol-simbol yang berkaitan dengannya, memberi anggota DPR cara-cara untuk menegaskan kohesi internalnya, serta mengungkapkan "kepribadiaanya", cara-cara untuk melindungi diri dan menghubungkan diri dengan, dunia luar.

Dalam hubungan politik dan bentuknya, J. Middleton dan D. Tait (1958: 1) mendefinisikan "hubungan- hubungan politik" secara mandiri dari bentuk-bentuk pemerintahan yang mengorganisirnya dan membuat

kualifikasi hubungan-hubungan berdasarkan fungsi-fungsi yang dilayaninya yaitu hubungan-hubungan politik melalui orang atau kelompok menjalankan kekuasaan atau kewenangan untuk melanggengkan tata-aturan sosial di dalam sebuah teritorial”.

Berdasarkan orientasinya, baik yang bersifat internal ataukah eksternal, relasi politik bekerja dalam unit politik, menjamin kohesinya, melanggengkan atau membuat penyesuaian. Selain itu relasi politik bekerja antara unit-unit sosial yang berbeda, serta yang secara esensial bersifat antagonistik. Radcliffe-Brown mengidentifikasi hubungan-hubungan politik dengan pengaturan kekuatan yang dibangun dan mempertimbangkan hubungan-hubungan politik yang bekerja baik antara kelompok maupun di dalam kelompok (Balandier, 1986).

3. Stratifikasi Sosial Dan Kekuasaan

Kekuasaan politik mengorganisir dominasi yang absah dan subordinasi, serta menciptakan hirarkinya sendiri. Ketidakmerataan dalam stratifikasi sosial dan sistem kelas-kelas sosial yang dibangun diantara individu serta kelompok. Cara mendiferensiasikan elemen-elemen sosialnya itu, berbagai tata-aturan yang ada dan bentuk yang diambil oleh tindakan politik sebagai fenomena yang terkait secara erat. Hubungan ini muncul sebagai sebuah fakta—dalam perkembangan historis dari masyarakat-masyarakat politik—serta tampil sebagai keniscayaan logis yakni kekuasaan lahir dari disimetri-disimetri yang mempengaruhi hubungan-hubungan sosial yang menciptakan “jarak” perbedaan yang

niscaya bagi berfungsinya masyarakat.

Secara umum tiga kriteria dasar dalam menganalisis stratifikasi masyarakat dalam tiga dimensi, yakni: privilese, kekuasaan, dan prestise (Lihat Weber, 1968). Dimensi pertama adalah privilese, dalam dimensi ini orang dibedakan dari orang lain dilihat melalui banyaknya mereka mengumpulkan sumber-sumber ekonomi, atau privilese. Dimensi kedua stratifikasi sosial adalah kekuasaan yakni kemampuan untuk mencapai tujuan dan sasaran, yang bahkan dapat bertentangan atau melawan suatu keadaan. Kekuasaan sangat erat hubungannya dengan kekayaan dan kesuksesan ekonomi, yang dapat menimbulkan kesempatan dalam memperoleh kekuasaan, terutama yang terjadi pada masyarakat barat. Namun demikian, kekayaan dan kekuasaan tidak selalu saling melengkapi. Pada negara-negara tertentu, kekuasaan berdasarkan pada faktor-faktor lain selain kekuasaan, seperti kepemilikan pengetahuan khusus atau kefasihan berpidato. Dalam keadaan tersebut, kekuasaan karena kekayaan atau kepemilikan material dengan yang tidak memiliki, mungkin tidak berbeda secara signifikan. Kemudian dimensi ketiga stratifikasi sosial adalah prestise berupa penghargaan sosial, perhatian, atau kebanggaan yang masyarakat berikan kepada orang. Karena penilaian sosial yang diakui didasarkan pada norma-norma dan nilai-nilai dari kelompok tertentu. Weber (1968) menjabarkan hubungan antara privilese, kekuasaan dan prestise memperlihatkan hubungan antar timbal balik. Dalam hubungan ini, privilese dalam bidang ekonomi merupakan pengaruh yang paling besar.

Tetapi, ketiga dimensi ini perlu dilihat secara terpisah. Bersetuju dengan pendapat Weber, sosiolog Mills (1956) menunjukkan hubungan antara ketiga dimensi pada lapisan atas menghasilkan suatu elit kekuasaan yang saling terpadu dan mengembangkan gaya hidup dengan menekankan prestise tinggi, dan menduduki posisi penting dalam bidang ekonomi. Mobilitas horizontal yang terjadi dalam lapisan yang sama di antara bidang kehidupan sosial, politik, dan ekonomi, juga terjadi pada kalangan elit sehingga kalangan elit merupakan kekuatan yang benar-benar menonjol dan terpisah dari kalangan bawah.

G.E. Lenski berbeda dengan pandangan Max Weber dan C.W. Mills, dalam pandangannya mengenai hubungan antardimensional, Lenski (1966) mengemukakan bahwa "...sebagian besar persebaran privilese dalam suatu masyarakat, kita harus menentukan persebaran kekuasaan...". Dengan demikian dalam hubungan ini, jika sudah menentukan pola persebaran kekuasaan dalam suatu masyarakat, maka sebagian besar sudah dapat menentukan pola persebaran privilese, dan kalau sudah menemukan sebab-sebab terjadinya suatu persebaran tertentu dalam dimensi kekuasaan, maka sudah menemukan pula sebab-sebab terjadinya persebaran privilese yang berkaitan dengannya. Dalam hubungan ini, tidak memperlihatkan kemungkinan pengaruh langsung dari privilese terhadap dimensi kekuasaan, kecuali melewati dimensi prestise secara tidak langsung. Sedangkan antara altruisme dengan dimensi privilese terdapat hubungan satu arah. Hubungan itu memperlihatkan pengaruh yang bersifat

sekunder, karena kemungkinan terjadinya hubungan itu dalam kehidupan sosial sehari-hari sangatlah kecil.

4. Partai Politik sebagai Perangkat Modernisasi

Dalam masyarakat-masyarakat yang sedang mengalami perubahan, partai memberi sejumlah fungsi yaitu mengidentifikasi negara atau pembaharuan negara, mengarahkan ekonomi nasional, mengorganisir supremasi politik dan membantu membentuk kembali struktur sosial.

Partai politik adalah alat utama modernisasi, karena sifatnya sebagai inisiatif elit modernis yang memberinya kontak lebih erat dengan masyarakat dan komunitas menjadi kekuatan motivator pembangunan sosial dan “kehendak untuk mengubah masyarakat, menstrukturkan kembali hubungan-hubungan sosial dan melahirkan kesadaran dan etika baru”.

Apter (dalam Balandier, 1986), partai politik memunculkan cara baru dalam sistem mobilitas kekuasaan yang mengorganisir dan modifikasi masyarakat secara drastis. Dinamika tradisi dan modernitas selalu ditampilkan dalam bekerjanya partai politik.

Partai sering dibentuk sebagai “kelompok tengahan”, yang mengungkapkan tujuan-tujuan modernitas dalam bentuk tradisi dan simbol tradisi. Persekutuan dan gerakan-gerakan organisasi politik sangat instrumental dalam membangkitkan kembali aktifitas-aktifitas politik, dan memberikan dukungannya bagi partai politik.

Persekutuan kultural menjadi basis utama dalam kehidupan politik

modern. Tradisi, yang mempengaruhi partai pada waktu tertentu, terus melanjutkan perluasan pengaruhnya atas struktur-struktur partai serta cara ekspresinya.

Partai-partai itu berkeinginan untuk mengkonstruksikan sebuah jaringan tunggal, mengatasi dan melampaui hadirnya actor lain, untuk menjamin meluasnya gagasan baru, untuk memberi peranan lebih kuat atas agen-agen modernisasi. Tetapi cara untuk memperkenalkan semua itu kepada masyarakat mewajibkan mereka untuk membuat konsesi- konsesi terhadap tata-aturan. Mereka harus membuat aliansi-aliansi lokal dengan orang-orang tradisional, kewenangan-kewenangan religius dan para pemuka berbagai organisasi.

Meskipun partai mempergunakan berbagai perangkat modernitas yang nyata, berbagai media informasi massa dan persuasi, mereka dipaksa untuk menyesuaikan diri dengan bahasa dan simbol tradisional, atas apa mereka berkeinginan untuk bertindak. Mereka mengalami ketidakpastian kultural, pada masa awalnya, dan bahkan sering berkelanjutan. Dengan menghidupkan kembali simbol-simbol lama dan efektif itu, mereka mengorganisir tindakan kehidupan politik untuk membuatnya untuk memberi para pemimpinnya suatu wajah ganda, atau mencampurkan suatu kepribadian heroik atasnya (kalau perlu dengan menempatkannya dalam urutan para pahlawan rakyat), dan akhirnya, rakyat yang menjunjung tinggi pemimpin, harus mempergunakan cara- cara tradisional untuk memaksakan keanggotaan partai, serta dalam membangun kewenangan

para agen.

D. Teori Strukturasi

Apa yang utama dalam analisis sosial adalah menemukan 'kode tersembunyi' yang ada dibalik gejala kasat mata, sebagaimana *langue* menjadi kunci otonom untuk memahami arti *parole*. Kode tersembunyi itulah yang disebut struktur. Tindakan individu dalam ruang dan waktu tertentu hanyalah sesuatu kebetulan, contohnya, kalau mau memahami gejala dalam masyarakat kapitalis, kita harus mengarahkan perhatian bukan pada perilaku para pemodal atau konsumen, melainkan pada logika- internal kinerja modal.

Demikianlah akan segera terlihat adanya kesejajaran antara perspektif strukturalis dan fungsionalis, yaitu penjelasan aktor dan tindakan pelaku dan totalitas gejala. Pelaku, tindakan pelaku, waktu, ruang dan proses tindakan dianggap sebagai soal kebetulan. Dalam kritik Anthony Giddens (1984), perspektif fungsionalis dan strukturalis merupakan "penolakan yang penuh skandal terhadap subyek dengan kata lain, strukturalisme adalah bentuk dualisme.

Gejala penyingkiran subyek (*de-centring*) dalam strukturalisme ini dibawah keimplikasinya yang terjauh oleh para penggagas post-strukturalisme. Seperti kata pemimpin, terbentuk bukan karena kaitanya dengan seseorang yang memimpin jabatan tertentu pada waktu dan tempat tertentu, melainkan karena perbedaannya dengan kata 'raja', 'menteri', ataupun 'camat'.

Ada dua unsur sentral yang terlibat dalam cara berpikir strukturalis, yaitu sifat manasuka (*arbitrary*) dan perbedaan (*difference*). Fakta bahwa benda yang kita duduki pada suatu ruang dan waktu tertentu disebut kursi adalah perkara manasuka dan karena perbedaannya dengan kata 'meja' atau 'lemari'. Seorang pemikir penting post-strukturalisme, Jacques Derrida, misalnya melihat perbedaan bukan hanya sebagai cara menunjuk sesuatu, melainkan sebagai pembentuk identitas yang bahkan menentukan hakekat sesuatu tersebut (bersifat konstitutif) Giddens (1984). Artinya, perbedaan kata presiden dan camat bukan sekedar terletak dalam fakta bahwa presiden adalah apa yang bukan-camat, melainkan terutama karena identitas bukan-camat sendiri merupakan pokok eksistensi. Apakah yang bukan-camat itu lalu disebut presiden atau bupati, bukanlah masalah penting. Berbeda adalah menangkupkan serta melawan; berbeda merupakan identitas itu sendiri. Menangkap hakikat sesuatu adalah upaya menggengam fatamorgana.

Dibandingkan dengan fungsionalisme, Giddens lebih menaruh simpati pada beberapa aspek strukturalisme (Giddens, 1984). Dari gagasan 'otonomi teks' (pada tataran *langue*), Giddens akan mengembangkan gagasan tentang 'kapasitas pengintaian' (*surveillance*) sebagai fokus kekuasaan Negara. Contohnya, kewenangan Negara untuk memonitor warga negara melalui otoritas untuk menerbitkan dan mencabut paspor atau kartu tanda penduduk (KTP) merupakan lokus kekuasaan institusi Negara atas warganya. Begitu pula dokumentasi jadwal para buruh

ditangan majikan merupakan lokus kekuasaan majikan pabrik atau perusahaan atas para buruh. Selain itu, sebagaimana diakui Giddens sendiri, ia “mengartikan struktur dalam pengertian yang lebih dekat dengan yang dipakai oleh Levi-Strauss (dalam strukturalisme) ketimbang dengan apa yang ada dalam fungsionalisme. Akan tetapi, Giddens tetap bersikeras bahwa penyingkiran subyek dalam strukturalisme merupakan problem yang tidak bisa diterima.

Dua contoh kritik yang diringkas secara jelas diatas cukup sebagai latar belakang untuk memahami gagasan teoritis Giddens. Telaah kritis Giddens jauh lebih luas, mencakup kritik terhadap materialisme-historis, fenomenologi, teori pilihan-rasional dalam ekonomi, teori komunikasi Habermas, dan sebagainya (Giddens, 1984). Melalui telaah kritis itu, setidaknya ada dua tema sentral yang menjadi poros pemikiran Giddens sendiri, yaitu hubungan antara struktur (*structure*) dan pelaku (*agency*), serta sentralitas ruang (*space*) dan waktu (*time*).

Pertama, hubungan pelaku dan struktur. Giddens mengatakan bahwa pelaku berbeda dengan struktur, hal itu sama dengan mengatakan sesuatu yang sudah jelas. Begitu pula mengatakan bahwa struktur terkait dengan pelaku, dan sebaliknya, tidak mengatakan banyak hal. Perbedaan (atau kaitan) pelaku dan struktur itu berupa dualisme (tegangan atau pertentangan) atukah dualitas (timbang-balik)? Giddens melihat bahwa ilmu-ilmu sosial dijajah oleh gagasan dualisme (*dualism*) pelaku *versus* struktur. Ia memproklamirkan hubungan keduanya sebagai relasi dualitas (*duality*):

“tindakan dan struktur saling mengandaikan(Giddens, 1984). Sebagaimana akan kita temui, apa yang terdengar sederhana ini tidak semudah yang kita bayangkan.

Adapun struktur bukanlah nama bagi totalitas gejala, bukan pula kerangka keterkaitan bagian-bagian dari suatu totalitas seperti dalam fungsionalisme. Struktur adalah “aturan (*rules*) dan sumberdaya (*resources*) yang terbentuk dari dan membentuk perulangan praktik sosial (Giddens, 1984). Dualitas struktur dan pelaku terletak dalam proses yang tampak nyata dalam “struktur sosial yang merupakan hasil (*outcome*) dan sekaligus sarana (*medium*) praktik sosial (Giddens, 1984). Struktur sejajar dan analog dengan *langue* (yang mengatasi waktu dan ruang), sedangkan praktik sosial analog dengan *parole* (dalam waktu dan ruang). Berdasarkan prinsip dualitas antara struktur dan pelaku ini, Giddens kemudian membangun suatu teori yang disebut teori strukturasi.

Kedua, sentralitas waktu dan ruang. Sebagai proses yang menggerakkan teori strukturasi, sentralitas waktu dan ruang juga menjadi kritik terhadap dualisme statis versus dinamis, sinkroni versus diakroni, stabilitas versus perubahan. Waktu dan ruang biasanya dipahami sebagai arena atau panggung tindakan (*stage*), kemana kita masuk, dari mana kita keluar. Diilhami oleh firasat waktu Martin Heidegger, Giddens menyatakan bahwa waktu dan ruang bukanlah arena atau panggung tindakan, melainkan unsur konstitutif tindakan dan pengorganisasian masyarakat. Artinya, tanpa waktu dan ruang, tidak ada tindakan. Karena itu waktu dan

ruang harus menjadi unsur integral dalam teori ilmu-ilmu sosial (Giddens, 1984).

Pokok ini juga membuat Giddens menamakan teorinya sebagai 'strukturasi', sebagaimana setiap akhiran 'is(asi)' menunjukkan pada kelangsungan proses. Artinya, waktu dan ruang merupakan unsur yang tidak bisa tidak (*sine qua non*) bagi terjadinya peristiwa atau gejala sosial. Misalnya, 'modernisasi' menunjukkan pada proses melepaskan diri dari ideologi dan cara-cara yang dipakai oleh kekuasaan yang mengacu pada proses menjadi masyarakat beradab.

Konstitusi waktu-ruang ini sedemikian sentral dalam gagasan Giddens. Bagi Giddens, misalnya, perbedaan bentuk-bentuk masyarakat bukan terletak pada perbedaan cara produksi sebagaimana diajukan Karl Marx, melainkan pada cara masing-masing masyarakat mengorganisir hubungan antara waktu dan ruang (Giddens, 1984). Negara (*state*) merupakan "bejana pemuat kekuasaan" (*power container*) yang didasarkan pada control atas pengaturan waktu dan ruang. Modernitas merupakan gejala pemisahan waktu dari aksis ruang. Globalisasi sebagai perentangan sekaligus pemadatan waktu dan ruang (*time space distancing*).

1. Dualitas Struktur dalam Teori Strukturasi

Hubungan antara pelaku (tindakan) dan struktur berupa relasi dualitas, bukan dualisme. Dualitas itu terjadi dalam "praktek sosial yang berulang dan terpola dalam lintas ruang dan waktu (Giddens, 1984). Praktik

sosial (*social practices*) inilah yang seharusnya menjadi obyek utama kajian ilmu-ilmu sosial. Praktik sosial itu bisa berupa kebiasaan menyebut pengajar dengan istilah guru, pemungutan suara dalam pemilihan umum, menyimpan uang di bank, bisa juga kebiasaan membawa surat izin mengemudi (SIM) sewaktu mengendarai sepeda motor atau mobil.

Dualitas terletak dalam fakta bahwa suatu 'struktur mirip pedoman' yang menjadi prinsip praktik-praktik di berbagai tempat dan waktu tersebut merupakan hasil perulangan berbagai tindakan. Namun sebaliknya, skemata yang mirip "aturan" itu juga menjadi sarana (*medium*) bagi berlangsungnya praktik sosial. Giddens menyebut skemata itu struktur sebagai prinsip praktik dari sifat struktur yang hendak mengatasi waktu dan ruang (*timeless and spaceless*) serta maya (*virtual*), sehingga bisa diterapkan pada berbagai situasi dan kondisi. Berbeda dengan pengertian Durkheimian tentang struktur yang lebih bersifat mengekang (*constraining*), struktur dalam gagasan Giddens juga bersifat memberdayakan (*enabling*): memungkinkan terjadinya praktik sosial. Itulah mengapa Giddens melihat struktur sebagai sarana (*medium* dan *resources*).

Meskipun bersifat obyektif, obyektivitas struktur sosial berbeda dengan watak obyektif struktur dalam mazhab fungsionalisme maupun strukturalisme, dimana struktur menentang dan mengekang pelaku. Bagi Giddens, obyektivitas struktur tidak bersifat eksternal melainkan melekat pada tindakan dan praktik sosial yang dilakukan. Struktur bukanlah benda

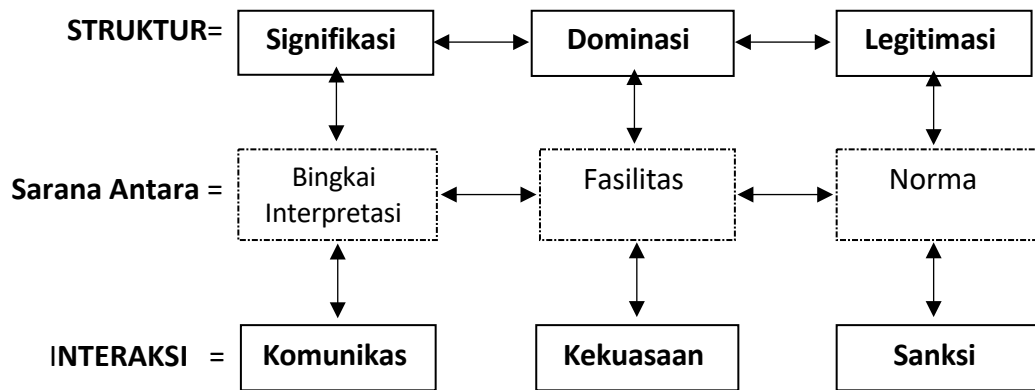
melainkan “skemata yang hanya tampil dalam praktik-praktik sosial.”

Dualitas antara struktur dan pelaku dengan tepat ditujuk oleh Roy Bhaskar ketika ia membedakan struktur sosial (*social structure*) dari struktur alam (*natural structure*): “Struktur sosial, berbeda dengan struktur natural, tidak terpisah dari kegiatan yang diaturnya; ...tidak terpisah dari pemahaman para pelaku tentang kegiatan mereka; ...punya jangka yang relative” karena dualitasnya dengan pelaku (Giddens, 1984).

Dari berbagai prinsip struktural, Giddens terutama melihat tiga gugus besar struktur. Pertama, struktur penandaan atau signifikasi (*signification*) yang menyangkut skemata simbolik, pemaknaan, penyebutan dan wacana. Kedua, struktur penguasaan atau dominasi (*domination*) yang mencakup skemata penguasaan atas orang (politik) dan barang/hal (ekonomi). Ketiga, struktur pembenaran atau legitimasi (*legitimation*) yang menyangkut skemata peraturan normatif, yang terungkap dalam tata hukum.

Dalam gerak praktik-praktik sosial, ketiga gugus prinsip struktural tersebut terkait satu sama lain. Struktur signifikasi pada gilirannya juga mencakup struktur dominasi dan legitimasi. Contohnya, skemata *signifikasi* yang pada gilirannya menyangkut skemata ‘dominasi’ dan juga skemata *legitimasi* hak.

Bagaimana kaitan tiga prinsip struktural (struktur/skemata) itu dengan praktik sosial dapat diketahui dengan menyajikan pola hubungan antara keduanya dibawah ini:



Dalam diagram tersebut, dualitas antara struktur dan pelaku berlangsung sebagai berikut. Ambillah pengertian struktur sebagai sarana praktik sosial. Tindakan dan praktik sosial seperti berbicara, berdiskusi, ataupun menulis (komunikasi) mengendalikan struktur penandaan tertentu, misalnya suatu tata bahasa yang dipahami oleh orang-orang dalam masyarakat yang menjadi tujuan tindakan berbicara atau menulis itu. Demikian pula penguasaan dan penggunaan asset finansial (ekonomi) atau kontrol seorang pemimpin terhadap bawahannya, mengandaikan skemata dominasi. Pola yang sama juga berlaku pada tindakan penguasa yang menjalin komunikasi dengan pimpinan partai politik untuk menghukum anggotanya menjadi Pejabat Antar Waktu (PAW) karena melawan kebijakan penguasa. Pemberian sangsi itu pada dasarnya melibatkan struktur legitimasi.

Demikian juga arus sebaliknya, yaitu struktur sebagai hasil sedimentasi keterulangan praktik sosial. Pembakuan korporatisme- otoriter pemimpin daerah sebagai struktur signifikasi hanya terbentuk

melalui pengulangan berbagai praktik wacana mengenai asas tunggal. Daerah yang mencerminkan korporatis-otoriter menjadi skemata dominasi yang semakin baku melalui keterulangan berbagai praktik penguasaan yang dilakukan dalam rupa wadah-wadah tunggal seperti dalam partai politik. Begitu pula struktur legitimasi korporatisme.

Namun sebagaimana nampak dalam skema di atas, dualitas antara struktur dan tindakan selalu melibatkan sarana-antara. Dalam contoh di atas, korporatisme-otoriter pemimpin daerah dan partai politik mengandaikan 'bingkai-interpretasi' tertentu tentang arti wacana penguasaan tunggal.

Dalam dualitas antara struktur dominasi dan praktik penguasaan, misalnya, jabatan dinas tertentu merupakan fasilitas kepala dinas dalam memerintahkan anggotanya untuk mengharuskan semua anak buahnya memilih calon tertentu pada waktu pemilihan umum. Tentang dualitas legitimasi dan sangsi, norma atau aturan bahwa pegawai negeri menjadi dasar untuk mengucilkan atau bahkan memecat seorang pegawai negeri.

'Motivasi tak sadar' menyangkut keinginan dan kebutuhan yang berpotensi mengarahkan tindakan, tapi bukan tindakan itu sendiri. Lain dengan motivasi tak sadar, 'kesadaran diskursif' mengacu pada kapasitas kita merefleksikan dan memberikan penjelasan rinci serta eksplisit atas tindakan kita. 'Kesadaran praktis' menunjukkan pada gugus pengetahuan praktis yang tidak selalu bisa diurai. Dalam fenomena inilah wilayah kepribadian yang berisi gugus pengetahuan yang sudah diandaikan (*taken*

for granted knowledge). Gugus pengetahuan yang sudah diandaikan ini merupakan sumber 'rasa aman ontologis' (*ontological security*).

Melalui gugus pengetahuan praktis ini, kita tahu bagaimana melangsungkan hidup sehari-hari tanpa harus mempertanyakan terus-menerus apa yang terjadi atau mesti dilakukan. Kita tidak harus bertanya mengapa menyalakan kompor ketika hendak memasak. Demikian juga kita hampir tidak pernah bertanya mengapa kita menghentikan mobil atau sepeda motor ketika lampu lalu-lintas sedang berwarna merah. Rutinitas hidup personal dan sosial terbentuk melalui kinerja gugus kesadaran praktis ini.

Kesadaran praktis ini merupakan kunci untuk memahami proses bagaimana berbagai tindakan dan praktik sosial yang lambat-laun menjadi struktur, dan struktur itu mengekang serta memampukan tindakan/praktik sosial. Reproduksi sosial berlangsung lewat keterulangan praktik sosial yang jarang kita pertanyakan lagi. Reproduksi struktur lalu-lintas salah satunya terbentuk dari kebiasaan kita berhenti ketika lampu lalu-lintas berwarna merah. Demikian pula rutinitas atau praktik suap menyuap kita pada akhirnya akan membentuk struktur. Pada gilirannya, tentu saja, banyak tindakan untuk menyelesaikan masalah tidak mungkin terjadi tanpa "menampilkan" (*re-enacting*) skemata kekuasaan yang sudah merasuki semakin banyak tindakan dan praktis sosial.

Apa yang kemudian terjadi adalah ke-usang-an (*obsolescence, obsolescence*) struktur. Perubahan struktur berarti perubahan skemata agar

lebih sesuai dengan praktik sosial yang terus berkembang secara baru. Dalam arti ini, otoritarianisme pemimpin di Provinsi Gorontalo merupakan gejala kesenjangan yang semakin tajam antara skemata yang dipakai oleh untuk memerintah dan praktik sosial baru yang demokratis (atau yang dicita-citakan demokratis).

Dengan kata lain, sementara praktik dan aspirasi banyak orang di Provinsi Gorontalo sudah berubah, pemimpin masih tetap memakai struktur lama dalam memerintah sehingga otonomi daerah yang digaungkan sangat sulit terwujud. Sistem sosial merupakan pelembagaan dan regularisasi praktik-praktik sosial. Contoh skematis tentang praktik, sistem, dan struktur berikut ini mungkin berguna.

STRUKTUR SOSIAL	SISTEM SOSIAL	PRAKTIK SOSIAL
<p>S (teori dan wacana akumulasi laba)-D-L</p> <p>D (tingkat garis otoritas)-S-L</p> <p>D (pengkultusan hak milik pribadi)-S-L</p> <p>L (peraturan kontrak kerja)-D-S</p>	<p>Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Gorontalo:</p> <p>institusionalisasi dan regulasi praktik sosial berdasar skemata S-D-L</p>	<p>Rapat anggota dewan, transaksi politik dsb.</p>

Struktur terdiri dari gugus *struktur* S-D-L (kolom paling kiri) yang antara lain berisi skema keramatnya pemikiran pribadi (*the sancity of private property*), peraturan kontak kerja, garis komando yang hirarkis dalam lembaga. Namun gugus skemata itu merupakan hasil dari dan sekaligus menjadi sarana bagi berbagai *praktik* sehari-hari (kolom paling kanan). Koordinasi berbagai praktik harian itu dilembagakan dalam *sistem* (kolom tengah) berupa hadirnya lembaga untuk mengakomodasi kepentingan rakyat. Tidak ada gugus struktur dalam kolom paling kiri bila tidak ada praktik-praktik dalam kolom paling kanan yang terlembagakan (kolom tengah). Begitu pula sebaliknya, praktik- praktik seperti rapat anggota dewan dan transaksi politik dipahami tanpa adanya gugus struktur signifikasi.

Kekuasaan (*power*) harus dibedakan dengan istilah dominasi (*domination*). Dominasi mengacu pada skemata asimetri hubungan pada tataran struktur, sedangkan kekuasaan menyangkut kapasitas yang terlibat dalam hubungan sosial pada dataran pelaku (praktik sosial atau interaksi). Dalam bahasa kaum strukturalis, istilah dominasi ada pada tataran *langue*, sedang kekuasaan ada pada dataran *parole*.

Dalam teori strukturasi, kekuasaan bukanlah gejala yang terkait dengan struktur ataupun sistem, melainkan kapasitas yang melekat pada pelaku. Karena itu, kekuasaan selalu menyangkut kapasitas transformative. sebagaimana tidak ada struktur tanpa pelaku, begitu pula tidak ada struktur dominasi tanpa relasi kekuasaan yang berlangsung diantara pelaku yang

kongkret (entah antara pemimpin daerah dan anggota DPRD atau kombinasi dari semua itu).

Karena kekuasaan merupakan kapasitas yang inheren pada pelaku, tidak pernah mungkin terjadi penguasaan total atas orang lain, entah dalam sistem totaliter, otoriter, ataupun penjara. Giddens menamakan gejala ini sebagai dialektika kontrol (*the dialectic of control*). Artinya dalam penguasaan selalu terlibat relasi otonomi dan ketergantungan, baik pada yang menguasai maupun pada yang dikuasai: “seorang pelaku (agent) yang tidak terlibat dalam dialektika kontrol, sekalipun hanya dalam kadar yang minimal, sebenarnya berhenti menjadi pelaku.

Perbedaan tataran dalam kaitan timbal-balik antara struktur dan pelaku (dualitas) juga berguna untuk memahami istilah konflik (*conflict*) dan kontradiksi (*contradiction*). Konflik mengacu pada “pertikaian antarpelaku atau kelompok dalam praktik sosial yang konkret (pada waktu dan ruang tertentu)”, sedangkan istilah kontradiksi menunjukkan “kondisi pertentangan prinsip-prinsip struktural pengorganisasian masyarakat” pada tataran Signifikansi, Dominasi dan Legitimasi.¹⁹ Sekali lagi, dalam bahasa para strukturalis, konflik merupakan nama konsep pada dataran *parole*, sedangkan kontradiksi adalah konsep pada tataran *langue*.

Ideologi menurut refleksi Giddens, “tak ada sesuatu yang disebut ideology; yang ada hanya aspek-aspek ideologis dari sistem simbol.” dengan “menganalisa aspek-aspek ideologis, berarti mengaji bagaimana struktur signifikansi dimobilisasi untuk membenarkan kepentingan sempit

kelompok-kelompok yang sedang atau akan berkuasa". Budaya menurut Giddens tidak pernah mengajukan definisi formal tentang budaya. Pada hemat saya, ada dua kemungkinan. Pertama, dari sudut pengertian yang biasa dipakai oleh para antropolog (budaya sebagai keseluruhan cara hidup), budaya menyangkut keseluruhan gugus skemata yang menjadi prinsip semua praktik sosial, atau struktur dalam pengertian Giddens (baik itu signifikasi, dominasi, maupun legitimasi).

Kedua, dalam arti yang biasa dipakai oleh para sosiolog, ekonom, dan politik (budaya sebagai gugus nilai), budaya lebih mengacu pada skemata signifikasi, seperti ritus, simbol, cara wacana, dan semacamnya. Dalam hal ini budaya hanya menunjukkan pada signifikasi, dan bukan dominasi serta legitimasi. Saya kira konsepsi Giddens tentang budaya lebih dekat dengan pengertian yang kedua. Hal itu juga lebih bisa menjelaskan mengapa dalam ilmu-ilmu sosial konvensional, analisis tentang budaya dan ideologi biasanya terkait erat dengan analisis tentang sistem simbol.

Itulah sketsa singkat tentang teori strukturasi. Teori strukturasi merupakan perangkat cara pandang (epistemologi) yang mendasari karya-karya Giddens sesudah tahun 1980. Kelenturannya berpindah dalam analisis makro ke mikro, dan sebaliknya dari mikro ke makro, hanya mungkin berlangsung karena perangkat cara pandang yang dibangun dalam teori strukturasi itu.

2. Perentangan Waktu dan Ruang

Keterlibatan hakiki waktu dan ruang dalam teori ilmu-ilmu sosial

merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar. Daya konstitutif waktu dan ruang itu tampak jelas dalam gejala bahwa waktu- ruang menentukan makna tindakan kita maupun perbedaan nama tindakan yang satu dari tindakan yang lain. Sesuatu “tidak hanya berada dalam waktu [dan ruang]; waktu [dan ruang] membentuk makna dari sesuatu tersebut.” Singkatnya, hubungan antara waktu-ruang dan tindakan berupa hubungan ontologis. Hubungan keduanya bersifat kodrati dan menyangkut makna serta hakikat tindakan itu sendiri. Lugasnya, tanpa waktu dan ruang, tidak ada tindakan.

Giddens mengajukan argumen bahwa koordinasi waktu-ruang merupakan faktor yang lebih sentral bagi keberadaan hidup masyarakat disbanding, misalnya, cara-produksi sebagaimana diajukan Karl Marx yang melihat ruang sosial menemukan cara baru dalam memproduksi, namun hanya dimungkinkan oleh komodifikasi waktu (*labour time*) dan ruang. Apa yang telah terjadi dalam ruang sosial yang ebrakitan dengan kuasa adalah gejala yang hidup, ‘waktu-eksistensial’ (*existential time*) dicabut dan menjadi ‘waktu-kosong’ (*empty time*) yang bisa ditukar dan diperdagangkan, sehingga lahirlah perbedaan antara waktu.

Dalam logika seperti itu, semua tindakan dalam ruang kekuasaan hanya berlangsung *dalam* waktu dan ruang. Tetapi soal bagaimana hubungan waktu dan ruang dikoordinasi dalam praktik sosial merupakan faktor yang membedakan masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat yang terkontrol oleh kekuasaan di Provinsi Gorontalo. Dapat dianggap gejala ini sebagai ‘perentangan waktu-ruang’ (*time-space distanciation*), yang

melalui 'pertemuan-muka/kehadiran' (co-presence).

Rentanglah proses "pencabutan" (*disembedding*) waktu dari ruang itu pada pemerintahan. Oleh karena itu, dengan mudah kita bisa mengenali bahwa kekuasaan gubernur dengan mampu mengandaikan gejala "pencabutan" waktu dari ruang. Proses "pencabutan" itu juga yang menjadi faktor pembeda antara penguasa dan yang dikuasai (Anggora DPR Provinsi Gorontalo) sebagai bentuk pengorganisasian yang mempunyai kekuasaan yang jauh lebih besar, terutama karena didasarkan pada kapasitas yang semakin tinggi untuk mengkoordinasikan pemisahan waktu dari ruang. Sudah barang tentu proses itu dimungkinkan oleh perkembangan jaringan kekuasaan yang dimilikinya setipa waktu.

Dalam sistem otonomi daerah yang dianggap tumpang tindih atau dengan kata lain 'demokrasi setengah hati', kapasitas pemerintah untuk memata-matai (*surveillance*) para warganya diberbagai waktu dan wilayah (lewat arsip, alat komunikasi baru) sudah mencapai tingkat sedemikian tinggi. Melalui mekanisme pengintaian, apa yang lakukan oleh anggota DPR di ruang manapun bisa langsung diketahui oleh jaringan kekuasaan Gubernur.

Tingginya koordinasi perentangan waktu-ruang inilah yang membuat kekuasaan seorang gubernur secara kualitatif dan kuantitatif jauh lebih besar dibandingkan kekuasaan seorang Anggota DPR. Kelemahan yang sering menyelip dalam analisis kultural adalah kecenderungan melihat kontinuitas historis dari dua jenis kekuasaan itu.

Sekali lagi, pertentangan sekaligus pemadatan waktu dan ruang hanya mungkin terjadi karena besarnya tendensi kekuasaan dalam segala keputusan dalam rapat paripurna anggota DPR Provinsi Gorontalo. Gagasan tentang skala prioritas pembangunan yang dikonsepsikan oleh anggota DPR menjadi tidak berjalan karena memprioritaskan kebijakan Gubernur. Hal itu menandakan prinsip struktural yang mendasari praktik dalam konteks masyarakat yang semakin kompetitif. Di Provinsi Gorontalo, dengan menunjuk pada prinsip struktural yang mengoordinasi praktik kontrol atas informasi, kehadiran kekuasaan (*power*) sangat mendasari praktik-praktik yang bertujuan untuk mengubah perilaku masyarakat menjadi terkontrol dalam ruang dan waktu.

Revolusi dalam koordinasi waktu dan ruang memiliki implikasi yang sedemikian mendalam pada tata hidup masyarakat. Kalau waktu dan ruang sebagai kondisi konstitutif praktik sosial mengalami transformasi yang mendalam, begitu juga yang terjadi pada praktik sosial. Praktik dan relasi sosial tidak lagi ditentukan oleh kehadiran bersama aspirasi masyarakat yang dijembatani oleh DPR, akan tetapi lebih pada dominasi kekuasaan atas partai politik dan pimpinan partai politik.

3. Refleksivitas-Institusional Dalam Teori Struktural

Transformasi kekuasaan ini juga menyangkut orientasi pada otonomi daerah yang dijunjung tinggi. Apa yang dulu diinginkan dalam otonomi daerah tampak seperti klise yang membawa hysteria pada masyarakat dan anggota DPR tentang kondisi tunggang-langgang, yaitu masa lalu dan hari

ini dianggap tidak lagi relevan; yang penting adalah kekuasaan. Tidak mengherankan bila kita semakin sulit belajar dari sejarah yang menginginkan anggota DPR menjadi independen tapi pada dasarnya terikat oleh kekuasaan.

Semua gejala itu terkait dengan apa yang sudah disebut sebagai *reflexive monitoring of action* pada taraf individual. Strukturasi dan reflektivitas ini mengalami pelembagaan dan menjadi reflektivitas-institusional (*institutional reflexivity, wholesale reflexivity and social reflexivity*). Gagasan dan penemuan baru di bidang pemerintahan merupakan poros reflektivitas-institusional. Dalam bahasa Giddens, “praktik sosial dikaji dan dibaharui terus-menerus menurut informasi baru yang pada gilirannya mengubah praktik sosial tersebut secara konstitutif.

Otonomi daerah diterapkan dalam bidang pemerintahan melahirkan cara baru untuk mengkondisikan tindakan anggota DPR, itu pula yang terjadi dengan istilah ‘hak-hak asasi’, demokrasi, ‘akuntabilitas, dan sebagainya.

Reflektivitas-institusional juga menyangkut tenaga kerja dalam pemerintahan. Ketika Giddens mengatakan “tidak ada otoritas kalau tidak ada demokrasi”, itu karena demokrasi merupakan bentuk reflektivitas-institusional dalam pengorganisasian hidup bersama yang paling sesuai dengan kondisi hari ini. Artinya, absah tidaknya otoritas politik dalam kondisi modern semakin terkait dengan demokratis tidaknya pelaksanaan otoritas tersebut. Cara mengelola komunitas politik akan cepat usang tanpa

diperbarui secara terus-menerus berdasar masukan (*feedback mechanism*) dari para warga komunitas politik.

Dari beberapa contoh di atas, segera kelihatan bahwa 'refleksivitas' dalam gagasan Giddens sekaligus berarti 'kapasitas menelaah atau memonitor dan 'daya refleksi' dalam pengertian sehari-hari kita, yaitu reaksi karena stimulus (personal maupun institusional). Pada dataran personal, krisis kekuasaan anggota DPR itu membuat banyak orang menjadi panik. Berdasarkan cara pandang post-strukturalis, beberapa pengamat menyebut kondisi tunggang-langgang ini sebagai gejala 'post-modernitas' (*post-modernity*), yaitu ketidakmungkinan menangkap inti gejala yang terjadi dalam masyarakat.

Giddens menunjukkan kondisi seperti itu sebagai 'modernitas radikal' (*radicalised modernity*), bukan sekedar suatu pengatasan zaman modernitas seperti digagas para post modernis, melainkan "modernitas yang sedang kritis memahami dirinya." Dalam gerakan perubahan, misalnya, otonomi daerah yang sedang kritis memahami dirinya ini tampil dan berkembang dalam gejala meluasnya kelompok-kelompok yang memperjuangkan hak rakyat menjadi tidak berarti.

4. Kerangka Konseptual

Antropologi politik berguna untuk mencatat kesenjangan antara aktor politik di Dewan Perwakilan Rakyat provinsi Gorontalo dengan realitas sosial yang mudah diubah oleh tindakan-tindakan manusia atau oleh politik dan kekuasaan pemimpin dalam mengondisikan tindakan aktor. Atas dasar

hakikat sasaran penerapannya ini, serta persoalan yang dikajinya, antropologi politik memperoleh daya khasiat kritik secara nyata untuk mengamati bagaimana kekuasaan bermain untuk mengondisikan tindakan Anggota DPR di Provinsi Gorontalo.

Selain itu, dalam antropologi politik, terdapat upaya untuk menawarkan atau melaksanakan tujuan-tujuan politik sehingga terdapat campur tangan politik dalam kenegaraan dan pemerintahan. Untuk mencapai tujuan politik, aktor melakukan berbagai tindakan dengan cara mendekati diri dengan berbagai aktor dan relasi politik, penggunaan kekuasaan dan kewenangan, melibatkan berbagai pranata politik (berbagai aturan tertulis maupun tidak tertulis yang berfungsi mengatur aktivitas politik) dan praktik kekuasaan, persaingan dan penggunaan kekuasaan yang melahirkan keputusan politik.

Penelitian ini juga menggunkana teori strukturasi untuk menganalisis struktur signifikasi, dominasi dan legitimasi dalam ruang dan waktu yang digunakan oleh gubernur provinsi Gorontalo untuk mengawasi dan mengkondisikan tindakan aktor Anggota DPRD provinsi Gorontalo agar seluruh kebijakannya dapat terlaksana sesuai dengan keinginannya. Hal ini berdampak pada minimnya atau hilangnya kekuasaan politik anggota DPRD dalam mewujudkan kesejahteraan dari masyarakat yang percaya dan memilihnya dalam pemilihan legislatif.

Dengan menggunakan kedua teori tersebut, maka kerangka konsep dan alur pikir penelitian dapat disusun secara sistematis sebagai berikut:

