

Forum Freedom 52, 15 Mei 2006

**Tema: Desentralisasi dan konflik antar kelompok**

**Nara sumber : Saiful Mujani**

Petikannya:

Bagaimana kaum liberal Indonesia mengkaji berbagai masalah nyata yang ada di tengah kita? Freedom Institute bekerja sama dengan radio 68H sajikan Forum Freedom....

**Hamid Basyaib:** Selamat pagi saudara, Anda berjumpa lagi dengan Forum Freedom bersama saya Hamid Basyaib. Pagi ini tamu saya DR. Saiful Mujani, Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan Direktur Riset Freedom Institute. Tema kita kali ini mengenai desentralisasi. Khususnya dampak desentralisasi dan munculnya konflik antar kelompok masyarakat.

Kita tahu bahwa desentralisasi ini adalah suatu transfer kekuasaan dari pemerintahan pusat kepada otoritas-otoritas lain yang lebih tersebar, yakni pemerintahan daerah. Pemerintahan yang terdesentralisasi adalah lawan dari pemerintahan yang tersentralisasi: kekuasaan secara legal dipegang oleh pemerintah pusat, dan pemerintah daerah bertindak semata-mata sebagai agen-agen yang tidak punya kekuasaan untuk mengambil keputusan.

Sekarang kita lihat proses perkembangan desentralisasi. Proses ini *irreversible*, tidak mungkin dibalik lagi. Tidak mungkin negara kita kembali lagi ke masa tersentralisasi seperti dahulu dengan segala macam kekurangannya. Lalu pertanyaan pertama saya: apa dampak negatif dan positif dari desentralisasi ini?

**Saiful Mujani:** Dampak positifnya jelas. Bahwa tujuan awal dari desentralisasi adalah untuk membuat pemerintahan demokrasi kita lebih efektif. Karena pengambilan-pengambilan keputusan bisa dilakukan dengan cepat pada tingkat lokal—tingkat kabupaten—untuk hal-hal yang sangat penting bagi masyarakat, sehingga tingkat partisipasi pemerintahan atau elite-elite lokal menjadi sangat menentukan. Kemudian per definisi atau secara normatif desentralisasi akan membuat pemerintahan lebih efisien, efektif, dan lebih cepat dalam pelaksanaan pemerintahan.

Karena apa? Karena dalam pemerintahan yang tersentralisasi seperti yang dijalankan pemerintahan kita di masa lalu, proses pengambilan keputusan berlangsung begitu lama. Hanya waktu itu ada aspek terbantunya. Karena sistemnya adalah sistem otoritarian, sehingga sistem komandonya bisa relatif ditanggulangi. Jarak yang begitu jauh antara Jakarta sampai Papua (relatif bisa dijangkau/diatasi). Tapi kalau kita masuk ke dalam sistem yang demokratis, itu tidak mungkin dilakukan dengan cepat apabila kita masih tersentralisasi di pusat. Karena itu di mana-mana sistem yang terdesentralisasi itu biasanya berkembang dalam konteks politik yang demokratis. Kita punya demokrasi. Karena itu bisa dikembangkan dalam konteks itu. Itu satu.

Kedua, dalam masyarakat kita yang sangat majemuk dan dengan adanya desentralisasi, maka di situ akan ada dinamika di mana kita akan membuat kebijakan-kebijakan di

pemerintahan lokal tersebut yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat di daerah bersangkutan, yang itu tidak relevan untuk daerah lain. Dalam sistem sentralisasi, pukul rata itu tak bisa dihindarkan. Dengan desentralisasi, maka ada spesifikasi-spesifikasi yang bisa diterjemahkan dan diperjuangkan untuk diatasi kalau kita menghadapinya di tingkat lokal tersebut. Itu garis besar aspek-aspek yang positif. Jadi intinya desentralisasi akan membuat pemerintahan lebih efisien, efektif, dan lebih cepat. Itu aspek positif.

Kemudian aspek negatif secara umum: desentralisasi itu mengharapakan satu kesiapan kelompok-kelompok masyarakat dan elite-elite lokal untuk menerjemahkan kebutuhan-kebutuhan lokal dalam konteks politik nasional. Apabila komitmen terhadap *nation state* secara nasional itu kurang begitu kuat, desentralisasi bisa menjadi masalah. Itu masalah utama yang harus diantisipasi. Itu satu. Kedua, kalau budaya parokial di dalam masyarakat masih kuat—parokial adalah kelompok masyarakat yang ingin mendiktekan keyakinannya atau nilai-nilai yang mereka anut ke dalam kelompok lain yang tidak menganut sistem tersebut. Jadi kelompok lain disubordinasikan ke dalam kelompok lain yang tidak menganut sistem tersebut—maka akan muncul dinamika-dinamika dari bawah di masyarakat yang mengartikulasikan kelompok dominan tersebut dengan mengabaikan prinsip dasar di dalam demokrasi. Itu bisa berimplikasi pada pelemahan demokrasi itu sendiri dan menimbulkan konflik-konflik di tingkat lokal.

Kita melihat itu di banyak tempat. Karena pertama-tama, pemerintah yang terdesentralisasi ini relatif baru. Walaupun kekuatan penegak hukum itu ada di daerah, tapi berdasarkan pengalaman kita selama ini, penegakan hukum itu—polisi dan penjaga keamanan—lebih tersentralisasi. Sumber daya untuk penegakan hukum di tingkat lokal belum berkembang. Oleh karena itu, ketika dinamika, tuntutan, artikulasi, partisipasi yang parokial itu tumbuh di masyarakat, itu membutuhkan perangkat hukum yang bagus untuk membuat partisipasi tersebut tidak menimbulkan konflik dan tidak menimbulkan anarki. Jadi di sini saya melihat bahwa aspek negatif dari desentralisasi kita untuk sementara ini adalah karena budaya masyarakat sendiri belum kompatibel betul dengan tuntutan desentralisasi yang demokratis di satu sisi. Di sisi lain, aparatur atau perangkat pemerintahan yang berkaitan dengan penegakan hukum dan untuk penciptaan di masyarakat lokal (belum memadai/berkembang).

**HB:** Jadi desentralisasi itu lebih sejalan dengan demokrasi. Kita lihat Indonesia sebagai satu unit itu terlalu besar. Jadi rantai pengambilan keputusan akan besar dan pasti akan berpengaruh pada efektifitasnya...

**SM:** Dalam konteks pemerintahan demokrasi sekarang ini, mungkin karena kita masih belajar (berdemokrasi), kita lihat keputusan-keputusan yang dibuat pemerintahan pusat itu bisa tidak disetujui oleh birokrasi di tengah. Dan di bawahnya mungkin setuju dengan aspirasi yang di atas tersebut..

**HB:** Di tengah itu siapa?

**SM:** Birokrasi.

**HB:** Birokrasi di pusat ya?

**SM:** Ya, tapi bisa juga di tingkat provinsi. Jadi walaupun keputusan di pusat dibuat dengan sangat bagus dan sejalan dengan aspirasi masyarakat, tapi itu bisa terhalang oleh dinamika, gagasan-gagasan, dan kepentingan birokrasi di tingkat yang paling bawah. Itu dalam sistem sentralisasi. Kemungkinan-kemungkinan tersebut bisa dipotong apabila kita punya sistem yang terdesentralisasi, seperti yang kita miliki sekarang. Kita tidak bisa membayangkan kalau sistem kita masih sangat sentralistik, di mana sumber daya yang sangat terbatas, pengalaman berdemokrasi juga sangat terbatas. Maka dugaan saya, pemerintahan demokratis yang kita miliki sekarang ini kemungkinan akan lumpuh, menjadi tidak efektif. Saya melihat bahwa desentralisasi adalah satu upaya untuk menanggulangi (kebuntuan) tersebut. Tapi untuk sementara ini kita masih melihat kuatnya budaya parokial di satu sisi. Di sisi lain, adalah kemampuan pemerintah lokal untuk menciptakan *law and order*.

**HB:** Nah, kita sudah lihat proses desentralisasi ini sudah berjalan sekitar tujuh-delapan tahun. Tentu ada keberhasilan di sana-sini. Secara umum saya kira positif. Tetapi di sisi lain muncul fenomena yang sangat mencolok, yaitu benturan antar kelompok masyarakat. Mungkin salah satu sebabnya, sebagaimana Anda sebutkan tadi, adalah tingginya semangat parokialisme. Mungkin juga ada perebutan sumber daya. Tapi menurut hasil riset Anda, apakah fenomena tersebut sudah pada tingkat yang sangat merisaukan atau sebetulnya bagian yang wajar dari satu situasi transisional?

**SM:** Kalau kita melihatnya secara keseluruhan, kita masih punya harapan. Kita masih optimis dengan dinamika yang terjadi di masyarakat. Tapi belakangan ini kita harus hati-hati dengan adanya konflik di tingkat lokal tadi. Hal yang menggembirakan kita justru konflik itu tidak terjadi antar kabupaten.

**HB:** Jadi masih internal kabupaten?

**SM:** Ya. Itu pun akibat dari ketidakpuasan politik. Misalnya konflik pada pilkada. Konflik tersebut tidak terjadi antara kelompok masyarakat di satu kabupaten dengan kabupaten lain. Tapi konflik terjadi di antara kelompok masyarakat di kabupaten yang sama karena aspirasi politik berbeda dan karena ketidakpuasan terhadap hasil pilkada misalnya. Ini lebih berkaitan dengan perilaku elite politik di tingkat lokal. Karena apa? Karena kalau kita perhatikan, yang membuat konflik itu bukan masyarakatnya sendiri, tapi dimobilisasi elite. Itu konflik di tingkat elite. Bukan hanya elite politik, tapi juga elite sosial. Elite sosial yang punya *linkage*.

**HB:** Tokoh masyarakat?

**SM:** Tokoh masyarakat yang punya *linkage* atau hubungan dengan elite politik. Misalnya kita lihat di Banyuwangi dan Tuban. Yang berpartisipasi di situ adalah anggota masyarakat yang dimobilisasi oleh pemimpin-pemimpin masyarakat, bukan oleh pemimpin partai politik. Jadi hal seperti itu bisa terjadi. Saya melihat itu lebih karena faktor politik. Tidak seperti di Poso misalnya. Kita lihat di sana bukan karena faktor persaingan. Bukan faktor persaingan yang satu kalah dan yang lain menang. Di Poso ada pilkada gubernur, tapi berjalan dengan baik.

**HB:** Jadi kasus Poso bukanlah dampak dari desentralisasi?

**SM:** Bukan. Saya kira itu agak khusus. Kalau dampak desentralisasi mestinya tak hanya terjadi di Poso, tapi di semua daerah. Itu pasti. Tapi Poso kenyataannya unik. Jadi kita harus lihat kasus per kasus dalam konflik masyarakat di daerah tersebut.

**HB:** Anda sebenarnya ingin bilang bahwa konflik-konflik di kabupaten-kabupaten itu hanya perluasan dari tradisi tarung antar kampung saja, begitu?

**SM:** Ya, di dalam kabupaten itu sendiri...

**HB:** Panggungnya adalah kabupaten. Biasanya antar kampung, seperti di Manggarai...

**SM:** Ya, saya kira konflik itu tidak ada hubungannya dengan persoalan desentralisasi. Itu masalah perilaku masyarakat dan penegakan hukum saja.

**HB:** Ini kabar baik...

\*\*\*

**HB:** Tadi Bung Saiful mengemukakan sedikit kekhawatiran, tapi secara umum masih optimis bahwa proses desentralisasi ini berjalan dengan baik. Memang, proses desentralisasi akhir-akhir ini menunjukkan gejala yang cukup mengkhawatirkan. Di sini kita harus waspada. Tapi saya tertarik dengan yang Anda katakan: bahwa tidak mulusnya proses demokratisasi yang diharapkan beriringan dengan proses desentralisasi terutama disebabkan karena budaya masyarakat yang belum kompatibel dengan spirit atau semangat demokrasi. Pertanyaan saya: lalu bagaimana caranya membuat budaya ini lebih kompatibel? Barangkali Anda punya ilustrasi bagaimana di negara-negara lain budaya-budaya itu memang sudah kompatibel dengan demokrasi (*given*) atau memang sesuatu yang dibuat?

**SM:** Budaya itu bukan sesuatu yang statik. Itu adalah hasil dari proses sejarah yang sangat dinamis. Jangan dianggap bahwa sebelum abad 20, budaya demokrasi di Eropa sudah sangat kuat. Tidak juga. Kita tahu bahwa sebelum tahun 80-an, kita masih percaya bagaimana kuatnya budaya Konfusianisme, misalnya di Korea dan Cina. Tapi bersamaan dengan itu, ternyata demokrasi tumbuh berkembang dan stabil di negara-negara tersebut. Itu artinya apa? Artinya budaya demokrasi itu merupakan hasil dari proses belajar. Bukan sebagai sesuatu yang *given*. Kita melihat dan mengamati itu. Dulu orang mengatakan bahwa demokrasi di Indonesia tidak mungkin berkembang. Karena yang dominan di Indonesia adalah masyarakat Jawa. Mereka yakin sekali. Argumen-argumen yang mengatakan bahwa kenapa Soeharto begitu dominan di sini, itu karena budaya Jawa. Tapi sebenarnya tidak. Jadi ini lebih pada persoalan proses belajar tadi.

Masyarakat semakin berkembang. Mereka belajar pada negara-negara lain bahwa pemerintahan yang efektif, meski tidak sempurna, adalah pemerintahan demokrasi. Pemerintahan yang lebih mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan. Nilai-nilai kemanusiaan itu menjadi penting karena merupakan hasil dari proses belajar, hasil dari *modernity*. Oleh karena itu, saya melihat bahwa semua ini merupakan satu proses belajar. Dan kalau kita berbicara tentang budaya, itu (menjadi) persoalan yang sangat panjang. Perubahan budaya adalah perubahan yang sangat panjang. *Engineering* untuk perubahan budaya itu tidak ada jalan lain kecuali pendidikan di satu sisi. Di sisi lain, adanya tindakan-tindakan dan inisiatif dari elite politik yang punya komitmen sangat kuat terhadap nilai-nilai demokrasi tersebut.

Dalam *elitist theory of democracy*, perspektif elite dalam menjelaskan atau memahami demokrasi menyatakan bahwa sebenarnya kita jangan terlalu berharap dengan massa yang berperilaku demokratis. Atau berharap mereka menjadi orang-orang yang sangat *commit* terhadap nilai-nilai atau terhadap *civil liberty*. Jangan terlalu berharap seperti itu. Di mana-mana massa berperilaku sama: tidak punya komitmen terhadap nilai-nilai. Itu satu hal yang biasa dan wajar terjadi. Oleh karena itu yang paling penting adalah di tingkat elite itu tadi. Misalnya, ketika kita menyebut bagaimana konflik pilkada itu merupakan hasil dari pertarungan elite. Elite yang tidak siap kalah. Atau bagaimana seorang bupati yang sudah terpilih, tiba-tiba harus turun di tengah jalan. *Diimpeach* anggota DPRD tanpa alasan yang jelas. Hal semacam itu menunjukkan bahwa elite-elite tersebut belum punya komitmen terhadap nilai-nilai prosedural di dalam demokrasi itu sendiri. Jadi saya melihat bahwa pertama-tama untuk memperkuat dan memperbaiki kualitas demokrasi kita harus dimulai dari elite. Itu pelajaran yang sangat banyak.

Kita melihat sistem sosial politik yang sekuler itu adalah bagian yang sangat sentral dari demokrasi. Tapi kita melihat apa yang terjadi di daerah-daerah, mereka ingin menerapkan syariat Islam. Mereka sebenarnya sudah menyimpang dari prinsip demokrasi itu sendiri. Kita pun tahu bahwa apa yang sedang terjadi di Aceh adalah pekerjaan (rekayasa) para elite politik. Dulu yang mengusulkan agar diberlakukannya syariat Islam di sana adalah Gus Dur. Sekarang pun perdebatan mengenai mekanisme pemberlakuan syariat Islam itu dilakukan oleh elite di DPR. Jadi komitmen dan pemahaman terhadap demokrasi di tingkat elite itu sangat menentukan. Desain dan kualitas demokrasi akan ditentukan oleh mereka. Nah, bagi saya Aceh ini merupakan kasus yang sangat penting. Aceh itu kita sebut sebagai “sebuah pemerintahan daerah yang bersandar kepada syariat Islam dan ditetapkan secara demokratis”

**HB:** Ini hal yang baru ya?

**SM:** Ini hal yang baru di sepanjang sejarah peradaban Islam di seluruh dunia..

**HB:** Beda dengan Kelantan?

**SM:** Beda. Kita tahu kualitas demokrasi di Malaysia. Iran pun mulai menancapkan syariat Islamnya dengan revolusi, bukan dengan demokrasi. Sebenarnya apa yang terjadi di Kelantan dan Trengganu lebih merupakan kelanjutan dari tradisi lama. Itu sebenarnya bukan sistem baru. Beda dengan Aceh. Dulu Aceh pernah menerapkan pemerintahan Islam di masa pra-kemerdekaan, tapi kita tahu ada keterputusan sejarah. Ada keterputusan cukup panjang di mana pemerintahan yang ada di Aceh sejak masa kemerdekaan sebenarnya adalah pemerintahan sekuler. Sekarang, ketika ada demokrasi dan ada aspirasi di tingkat elite, ironisnya elite itu sendiri yang membuat pemerintahan Islam di Aceh. Jadi ini buatan elite. Yang menarik dalam kasus Aceh ini adalah tidak ada satu pun partai politik yang menolak aspirasi Piagam Jakarta dalam konteks pemerintahan Aceh.

**HB:** Termasuk partai-partai “sekuler” atau yang nasionalistik?

**SM:** Persis. PDI Perjuangan misalnya. Dia juga mendukung penerapan syariat Islam di Aceh. Tapi itu hanya berlaku bagi orang yang beragama Islam. Itu kan sebenarnya

Piagam Jakarta. Yang lebih keras tentang pemberlakuan syariat Islam di Aceh ini adalah PKS. Syariat Islam berlaku bukan hanya untuk umat Islam, tapi bagi siapapun yang tinggal di Aceh. Jadi menurut saya, Aceh ini adalah *test case*: sejauhmana komitmen elite politik di parlemen tersebut terhadap kebangsaan yang pluralistik. Itu *test case*. Tapi ternyata semuanya gagal. Tidak ada satupun kekuatan di parlemen yang (menolak pemberlakuan syariat Islam). Tidak ada satupun kekuatan di parlemen yang mengatakan, “Ok, syariat Islam diterapkan terhadap warga yang mau, dan percaya bahwa syariat Islam itu harus ditegakkan oleh negara seperti itu.. Tapi misalnya Saiful Mujani yang tidak percaya terhadap syariat Islam itu, mestinya saya dikasih tempat (di dalam masyarakat yang sekuler)...” Tapi kenyataan itu tidak mungkin kalau syariat Islam ditetapkan. Kalau saya tinggal di Aceh, meskipun saya tidak setuju dengan syariat Islam, saya harus taat terhadap (syariat Islam) itu. Jadi Aceh ini adalah ujian atau kasus untuk melihat dan menguji komitmen demokrasi dari elite politik kita di parlemen maupun elite eksekutif kita secara nasional.

**HB:** Dan ini belum diputuskan. Tapi Anda melihat kecenderungannya hampir pasti diputuskan..

**SM:** Ya, dipastikan aspirasi Piagam Jakarta akan menang untuk kasus Aceh ini.

**HB:** Kalaupun bukan versi keras seperti PKS?

**SM:** Ya. Yang menarik dan lucu misalnya Golkar. Isi keputusannya: berlaku bagi semua yang beragama Islam dan juga bagi yang tidak beragama Islam jika dia mau. Itu kan main-main namanya. Itu kan main-main. Jadi menurut saya kasus Aceh ini adalah kasus yang sangat penting untuk menguji komitmen elite kita terhadap nilai-nilai dasar dari demokrasi. Kasus Aceh ini membuat mereka gagal. Mereka gagal menunjukkan komitmen mereka terhadap demokrasi dan kebangsaan yang sangat pluralistik.

**HB:** Sulit dihindari istilah pengkhianatan terhadap filsafat dasar berdirinya negara ini?

**SM:** Persis. Sekarang saya baru merasakan pentingnya UUD 45. Sekarang saya baru merasakan pentingnya Pancasila. Sekarang orang jarang memandang Pancasila sebagai sesuatu hal yang penting. Padahal inilah yang bisa menyelamatkan dan mempersatukan masyarakat kita yang bhineka tunggal ika. Nah, kembali ke desentralisasi. Jika desentralisasi ini tidak disertai dengan nilai-nilai tadi, maka yang terjadi adalah agenda-agenda parokial yang dominan di daerah-daerah tersebut. Walaupun kita tahu misalnya urusan agama itu urusan nasional, bukan urusan daerah.

**HB:** Artinya semangat desentralisasi pun seperti itu. Dengan catatan bahwa urusan agama, pertahanan, dan ekonomi itu melibatkan pemerintah pusat?

**SM:** Ya, di mana-mana begitu. Di Amerika misalnya. Di negara bagian manapun di Amerika enggak ada yang mata uangnya berbeda. Semuanya sama. Semuanya memakai dolar. Enggak ada yang pakai ringgit...

**HB:** Untuk urusan agama pun begitu?

**SM:** Ya. Tapi di Amerika tidak *ngurusin* agama. Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah kita, urusan agama adalah urusan pemerintah pusat. Tapi ketika muncul aspirasi-aspirasi di daerah semacam itu, pemerintah pusat juga umumnya oportunis. Tidak mau

mengambil resiko dan komitmen terhadap nilai-nilai demokrasi tersebut. Karena mereka punya persepsi bahwa masyarakat pada umumnya itu menginginkan penerapan syariat Islam. Bagi saya itu harus diuji.

**HB:** Anda bilang tadi bahwa Aceh adalah *test case*. Apakah karena Anda khawatir akan munculnya separatisme demokratis di daerah-daerah lain?

**SM:** Ya, misalnya yang terjadi di Tangerang. Di Bulukumba, Sulawesi Selatan. Dan sebentar lagi di Depok. Jadi akan muncul undang-undang yang non-publik. Undang-undang non-publik adalah undang-undang yang harus diterima oleh siapapun meskipun latar belakangnya berbeda. Undang-undang ini adalah undang-undang parokial, yang merupakan aspirasi dari satu kelompok agama dan sosial tertentu. Bukan aspirasi dari semua kelompok. Kalau undang-undang dibuat lintas kelompok, itu baru undang-undang publik. Dan walaupun undang-undang yang diberlakukan di beberapa daerah itu (dipaksakan) menjadi undang-undang publik, itu adalah undang-undang publik yang parokialistik.

**HB:** *Contradictio interminis* ya?

**SM:** Ya. Saya banyak belajar dari kasus-kasus ini. Ini mengkhawatirkan. Kayak PKS misalnya. Untuk kasus Aceh, partai ini menuntut maksimal: bahwa syariat Islam harus berlaku bukan hanya bagi pemeluk Islam, tapi juga pemeluk non-Islam. Ini mengerikan. Kalau PKS ini menjadi kekuatan politik nasional, menjadi kekuatan mayoritas, kita bisa memperkirakan masa depan buram Indonesia. Bisa jadi UUD 45 dihapus; Pancasila diharamkan, dan diganti dengan Islam menurut persepsi mereka. Ini menjadi agenda kita ke depan. Dan itu bisa dipicu dengan/oleh adanya desentralisasi ini. Bayangkan, Jakarta ini akan dikepung oleh kekuatan syariah dari daerah yang terdesentralisasi tadi. Dari Depok, Tangerang, mungkin dari Banten... Jadi itulah masa depan demokrasi kita dengan sistem yang terdesentralisasi seperti ini.

**HB:** Kesimpulan Anda agak suram. Saya kira Anda tak bermaksud menakut-nakuti orang. Tapi Anda bicara berdasarkan fakta dan hasil survei-survei Anda. Dengan begitu kita akhiri acara ini. Terima kasih...