

KAJIAN TEORITIS TERHADAP PRAKTIK DESENTRALISASI DAN INTEGRASI POLITIK PASCA-ORDE BARU

Dedi Irawan

Abstract

Experience of democracy in Indonesia continued to show his form of political power after the fall of the New Order in 1998. However, realization of democracy was not yet seen as crucial, given that democracy is run then in procedural matters. This is caused by the presence of too forced bond between decentralization and political integration. Though they can not be enforced in the same concept towards democratic maturity. Decentralization and political integration remains to be seen as a distinct concept, therefore the load must be improved to make it better again. Do not push the use of these two concepts along the quality of democracy in Indonesia yet.

Key word : decentralization, political integration

1. Pendahuluan

Selepas lengsernya kekuasaan politik Orde Baru di tahun 1998, ada dua konsep politik penting yang begitu sering didiskusikan dan bahkan menjadi diskursus dalam pembahasan isu-isu politik aktual di Indonesia. Kedua konsep itu adalah “desentralisasi” dan “integrasi politik”. Dalam konteks ke-Indonesiaan di era pasca-Orde Baru, makna dari relasi kedua konsep ini bertujuan untuk menjelaskan keterkaitan keduanya. Iklim reformasi yang terjadi sejak tahun 1998 menginginkan bentuk politik pemerintahan yang desentralisasi, sebagai tesis dari buruknya pola politik sentralisasi yang dijalankan pemerintah di masa lalu. Harapannya, dengan tercapainya perwujudan politik pemerintahan yang desentralisasi maka akan tercapai integrasi politik, sebab rakyat merasa kepentingan politiknya dapat diakomodasi dalam politik pemerintahan desentralisasi sehingga menguatkan kualitas integrasi politiknya. Namun, kenyataan itu tidak selalu benar, sebab sesungguhnya terdapat makna kontradiktif antara dua konsep politik tersebut.

Pasca ambruknya sistem politik Orde Baru, pilihan untuk melakukan desentralisasi politik pemerintahan, dianggap sebagai hal yang tepat. Dalam pandangan Maswadi Rauf, desentralisasi politik dan ekonomi adalah sebuah keharusan bagi Indonesia Pasca Orde Baru. Pengalaman telah menunjukkan bahwa model pengelolaan hubungan pusat-daerah seperti yang dipraktikkan oleh Orde Baru bagi bangsa ini justru melahirkan ketidakadilan, sehingga seringkali mengundang potensi disintegrasi politik (Maswadi Rauf, 2002:153). Bahkan dengan menjalankan politik desentralisasi, Indonesia menjadi salah satu dari empat negara yang dianggap Bank Dunia berhasil melaksanakan “dentuman besar desentralisasi” (*big bang decentralization*). Atau dengan kata lain, desentralisasi di

Indonesia berhasil mencapai kesuksesan, karena dengan cepat dan menjalar luas ke seluruh lini (Sadu Wasistiono, 2002). Bahkan dari sisi efektivitas konsepsi pelayanan publik yang semakin dekat kepada kebutuhan rakyat, tidak diragukan lagi, politik desentralisasi di era Pasca Orde Baru adalah sebuah pilihan terbaik (Ryaas Rasyid, 2002).

Namun begitu, bukan berarti implementasi desentralisasi yang telah dipilih dan dilaksanakan selama lebih dari sepuluh tahun ini, tidak bermasalah sama sekali. Hiruk pikuk fenomena politik lokal, terutama yang terkait dengan suasana Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada atau Pilkada), menjadi salah satu dampak yang harus dirasakan masyarakat di era ini. Seringkali kita melihat pelaksanaan Pilkada, yang akhirnya harus berujung di "Jakarta" yaitu di persidangan para hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi, yang sebelumnya diwarnai dengan kerusuhan massa yang merusak di berbagai daerah. Bahkan ada fenomena beberapa daerah yang tetap menolak putusan para hakim konstitusi, sehingga mereka tetap tidak memiliki kepemimpinan formal secara definitif. (Misalkan saja pada Maret 2011, Mahkamah Konstitusi (MK) menolak uji materi tentang Pasal 106 Ayat (2) UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda), yang diajukan oleh pasangan calon Bupati Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah yang dikalahkan MK yaitu Sugianto Sabran dan Eko Soemarno. Lihat pada detiknews.com/read/2011/03/31/190922/1606076/10/mk-tolak-uji-materi-uu-pemda-dari-pasangan-cabup-kotawaringin-barat. Diakses pada 19 Mei 2011).

Terkait hal itu, dalam konteks akademik, terutama untuk mengkaji proses implementasi dan dampak kebijakan desentralisasi, studi yang dilakukan Remy Prud'homme di tahun 1985 melukiskan adanya dua dampak yang berseberangan dalam implementasi desentralisasi (Prud'home, 1985). Desentralisasi akan menjadi "obat kuat" yang mampu menyelesaikan berbagai persoalan kesejahteraan masyarakat di daerah, apabila ia digunakan untuk "mengobati penyakit yang relevan" dengan "dosis" yang tepat. Namun begitu, jika digunakan dalam situasi yang tidak tepat, maka desentralisasi malah akan menjadi bahaya, sebagaimana yang dikaji oleh Prud'home di berbagai negara berkembang. (Studi yang dilakukan Prud'home ini menegaskan beberapa efek negatif dari desentralisasi, dengan harapan timbulnya pemahaman yang lebih baik saat sebuah regim berniat merumuskan kebijakan praktik desentralisasi. Untuk lebih lengkapnya lihat pada Remy Prud'home. 1985. "On The Dangers of Decentralization", *Policy Research Working Paper, Transportation, Water & Urban Development Department The World Bank*, hal. 33-34).

Analisis dari kajian Prud'home ini juga diperkuat dengan kajian yang dilakukan Leo Agustino dan Agus Yussuf (2010) serta Nordholt dan Klinken (2007), yang menyatakan proses desentralisasi akan bermuara pada dua pilihan berseberangan, baik yang bermakna positif maupun negatif. (Makna positif dan negatif dari desentralisasi, dimaknai tentang kemanfaatannya bagi perkembangan sosial politik, ekonomi serta kesejahteraan masyarakat, yang ketiganya menjadi ukuran kemanfaatan desentralisasi di di daerah. Ia akan bermakna positif jika

mampu bermanfaat bagi masyarakat dan bermakna negatif jika implementasinya tidak dirasakan manfaatnya, atau bahkan merusak integritas moral politik masyarakat di daerah). Misalkan saja studi Agustino dan Yussof (2010) yang menyebutkan keanekaragaman politik lokal di era desentralisasi melahirkan “kebaikan bersama”, dengan munculnya peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah, karena para pegawai negeri sipil (PNS) di daerah akan lebih berwajah “abdi masyarakat”. Selain itu, akses perempuan sebagai pemimpin publik di daerah semakin terbuka.

Sedangkan dalam kajian Nordholt dan Klinken (2007), kubu yang memandang positif makna desentralisasi disebutnya sebagai kubu optimisme-profesional, yang bersandarkan pada perspektif profesional dan bersumber dari pandangan liberal tentang desentralisasi. Pandangan ini berargumentasi bahwa pelaksanaan desentralisasi akan berjalan secara normal, linear serta membawa dampak positif bagi daerah. Artinya, desentralisasi akan bermakna positif dalam pengembangan kehidupan masyarakat, seperti peningkatan pelayanan dasar masyarakat, peningkatan kualitas kepemimpinan, kedekatan antara aparatur pemerintahan dengan masyarakatnya. Desentralisasi juga diharapkan akan menciptakan sebuah kebijakan publik yang berkualitas, karena masyarakat turut terlibat aktif dalam proses perumusannya, terutama berupa *in-put* yang datang langsung dari masyarakat. Inti gagasan dari desentralisasi berviisi liberal demokratis ini adalah adanya optimisme yang menggebu bahwa desentralisasi adalah ”obat” dari segala kesalahan yang pernah terjadi di era sentralisasi. Tujuan hakikinya, desentralisasi dapat secara serta merta menciptakan demokrasi di ranah lokal.

Dalam hal kebebasan menjalankan program pemerintahan, sesungguhnya desentralisasi memberikan dasar bagi pemerintahan di daerah yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri. Jadi, tidak ada lagi ”tempat” bagi Pemerintah Pusat dalam mengintervensi kebijakan yang diambil Pemerintah Daerah. Bagi negara-negara berkembang, sejatinya terdapat beberapa tujuan dan alasan dalam menerapkan desentralisasi, yang pada hakekatnya sangat positif dalam mewujudkan pendidikan politik, latihan kepemimpinan politik, stabilitas politik, mencegah konsentrasi kekuasaan, akuntabilitas publik serta untuk meningkatkan kepekaan elit. Di era ini, partisipasi masyarakat akan semakin otonom dalam pengelolaan tata pemerintahannya. Ini berarti, mereka akan lebih aktif menjalankan fungsi-fungsi partisipasi dalam sistem politik dan pemerintahannya (Lili Romli, 2007). Bagi masyarakat di daerah, desentralisasi sebenarnya akan sangat bermakna untuk mendekatkan konsepsi perwujudan kesejahteraan rakyat secara hakiki. Sebab masyarakat di daerah dapat langsung melihat lebih dekat pola-pola dan proses pengelolaan pemerintahan di daerahnya (Leo Agustino, 2011).

Dalam pandangan Maswadi Rauf, pengalaman telah menunjukkan bahwa model pengelolaan hubungan pusat-daerah seperti yang dipraktikkan oleh rezim Orde Lama hingga Orde Baru terlalu sentralistik, sehingga desentralisasi berhasil memutus mata rantai kewenangan yang begitu terpusat (Maswadi Rauf, 2002). Ini

bisa terjadi karena desentralisasi telah mewujudkan otonomi bagi daerah untuk mengelola sendiri kewenangannya, selain enam kewenangan yang secara prinsip harus tetap dijalankan Pemerintah Pusat. (Keenam kewenangan yang tetap harus dijalankan Pemerintah Pusat itu adalah kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 10 ayat (3) pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan revisi dari UU No. 22/1999).

Sejalan dengan pandangan Maswadi Rauf, Saiful Mujani menegaskan desentralisasi yang dipraktikkan bangsa Indonesia, sejatinya adalah terjemahan nyata dari praktik federalisme dan cocok dengan semangat demokratisasi yang sedang berkembang di era ini. Desentralisasi, adalah kelembagaan politik yang sangat baik untuk menumbuhkan demokrasi, serta hal ini akan berpotensi memajukan daerah (Syaiful Mujani, 2006). Paparan senada juga diungkap oleh Anies R. Baswedan, yang menyatakan bahwa desentralisasi membuat manajemen daerah bisa berkembang menjadi lebih baik, selain akan meningkatkan partisipasi masyarakat yang lebih tinggi, juga karena mereka merasa lebih dekat dengan pusat kekuasaan (Anis R. Baswedan, 2006).

Namun begitu, politik lokal era desentralisasi juga melahirkan dampak negatif, terutama dengan muncul dan menguatnya arus politik lokal berwajah kesukuan dan ketimpangan ekonomi di daerah. Kekuasaan lama akan tergusur oleh politik baru, akibat dari desakan gerakan demokratis dan desentralisasi. Tampilnya kekuatan politik baru, tidak selalu menghadirkan “kebaikan bersama”. Di beberapa negara berkembang yang demokratis, seperti India, Brazil, Filipina dan Thailand, kemunculan elit politik informal dalam politik lokal memang tengah mewabah, di saat mereka menjalankan politik pasca sentralisasi. Kemunculan “bos-bos ekonomi” yang menjadi elit politik formal dalam politik lokal juga diakibatkan oleh korelasi keterguncangan politik kekuasaan pusat akibat tercetusnya polisentrisme yang bercampur dengan menguatnya politik identitas di daerah (Agustino dan Yussof, 2010).

Menguatnya identitas etnik di era desentralisasi sebagai perlawanan semu dari sentralisasi juga dikemukakan oleh Zainal Abidin Bagir (2011), dan Reid (2010). Bagir jelas menegaskan apabila kemunculan era desentralisasi di Indonesia, pada akhirnya berkontribusi positif terhadap penguatan nilai-nilai kedaerahan. Sedangkan Reid, mencoba melihat menguatnya transformasi nilai lokal dalam transisi negara melalui praktik desentralisasi.

Dalam pandangan Nordholt dan Klinken (2007), kubu yang memandang negatif implementasi desentralisasi disebut sebagai kubu pesimisme realistik, yang berangkat dari hasil studi yang dilakukan Vedi Hadiz di tahun 2003. Hadiz menilai, saat itu desentralisasi di Indonesia, sesungguhnya tidak secara otomatis membuahkan demokratisasi, *good governance* dan penguatan masyarakat sipil di tingkat daerah. Desentralisasi justru dimaknai oleh kubu ini sebagai desentralisasi korupsi, kolusi dan tindak kekerasan politis yang di masa lampau menjadi bagian dari rezim sentral Orde Baru, dan yang sekarang terlembagakan dalam pola-pola

patrimonial yang sudah ada di daerah. Terlebih lagi, desentralisasi justru melahirkan "kerajaan-kerajaan kecil", di mana sosok seorang kepala daerah seolah dapat melakukan apa saja, atas nama desentralisasi, sekalipun ia menjalankan kewenangannya dengan pengawasan yang lemah dari Pemerintah Pusat. Melemahnya pengawasan dari pusat inilah yang kemudian memunculkan potensi terjadinya desentralisasi korupsi, atau dengan kata lain desentralisasi berpotensi menimbulkan penyuburan perilaku korupsi di daerah (Anis R. Baswedan, 2006).

Selain itu, ada juga kajian dari Leo Agustino (Agustino, 2011), yang secara tegas menyatakan tidak semua dampak desentralisasi bersifat positif, terutama terhadap perkembangan demokrasi di level subnasional. Desentralisasi, bagi Agustino, juga punya dampak negatif pada empat persoalan di daerah, yaitu menguatnya wacana intoleransi terutama dalam isu putra daerah, pemborosan keuangan daerah, kegagalan kerja birokrasi pemerintahan dan menguatnya kantong-kantong kekuasaan otoriter baru di tangan kelompok-kelompok tertentu.

Studi kasus tentang dampak negatif dari penerapan desentralisasi di beberapa daerah Indonesia, dapat dilihat dalam kajian Syarif Hidayat (2001) dan Erwiza Erman (2007), yang menggambarkan desentralisasi justru melahirkan "*the shadow state*" di Banten dan Bangka. Di Banten, praktik desentralisasi justru melahirkan kolusi kekuasaan yang begitu kuat antara kaum birokrat dan para jawara. Jalinan kekuatan diantara keduanya melahirkan situasi yang "chaos" karena roda perjalanan pemerintahan di Banten pasca Orde Baru, sarat dengan pengaruh dari tokoh jawara setempat, yang disebut Syarif Hidayat sebagai Tuan Guru atau TB. Hasan Chosib (ayah kandung dari Ratu Atut Choisyah Gubernur Provinsi Banten Periode 2006 – 2011 dan 2011 - 2016).

Sedangkan di Bangka, (Selama ini Bangka dikenal sebagai salah satu kawasan penghasil timah yang sangat potensial, bukan hanya di negeri ini tetapi juga di terkenal di penjuru dunia. Jadi, tidak heran apabila banyak kalangan yang begitu berkepentingan terhadap nasib timah di kawasan ini (Erwiza Erman, 2007), dalam kajian Erwiza Erman secara detail digambarkan temuan-temuan investigasinya, terkait dengan penguasaan sumber daya timah yang dilakukan oleh beberapa kelompok mafia di Bangka. Sejatinya, ia ingin menggambarkan apabila di era desentralisasi, persoalan utama yang timbul bukanlah persoalan pertentangan budaya atau politik, yang selama ini selalu menjadi "mainstream" dalam khasanah kajian politik lokal. Ia menegaskan, justru yang terjadi adanya konflik baru yang dasarnya merupakan pertentangan bisnis dan kekuasaan, atau disebutnya sebagai konflik bisnis. Istilah "konflik bisnis" ini, sejatinya sudah lama terjadi, tidak hanya terjadi di era desentralisasi, tetapi harus diakui mengalami "masa-masa kritis" di era tersebut, dan akibatnya menimbulkan persoalan negara bayangan di era desentralisasi (Erwiza Erman, 2007).

Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, dalam berbagai kajian menunjukkan dua sudut pandang, yaitu adanya makna positif serta negatif. Hanya saja dengan sudut pandang seperti itu, sejatinya belum kuat untuk melihat dan memahami desentralisasi yang berjalan di Indonesia. Sebagai bangsa yang dikenal amat plural dan majemuk, baik dari adat budaya, etnik, suku bangsa, agama, maupun kategori sosial masyarakatnya, sebenarnya keragaman ini akan

sangat mempersulit mewujudkan ikatan rasa kesatuan ketika dihadapkan pada konsep kebangsaan nasional, karena begitu beranekaragamnya nilai dan norma yang berlaku di masyarakat. Sebagaimana yang dipahami, seringkali berbagai jenis keragaman berinteraksi, sehingga antara keragaman agama dan keragaman etnis, keragaman adat, serta perbedaan karakteristik wilayah tak bisa sepenuhnya dipisahkan. Dalam tataran tertentu ini dikatakan sebagai ikatan primordial. (Zainal Abidin Bagir, 2011:8).

Kenyataan inilah yang ditemui oleh Charla Schraml, saat melakukan kajian dampak desentralisasi terhadap perpecahan (disintegrasi) politik di Rwanda dan Burundi di Afrika (Schraml, 2010). Dalam paparan Schraml, integrasi politik akan amat terganggu dengan adanya ikatan budaya yang begitu kuat dalam sebuah komunitas bangsa, yang tentu saja majemuk, sehingga ia bisa menyatukan keragaman agama dan budaya dan berdampak pada integrasi bangsa .

Hal senada juga dikemukakan oleh Julius Cesar I. Trajano, saat melakukan kajian terhadap nasionalisme etnis dan gerakan separatisme di Papua (Trajano, 2010). Proses desentralisasi sebagai bagian dari integrasi politik Papua dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bukanlah “pekerjaan mudah dan sederhana”, sehingga potensi terhadap disintegrasi bangsa juga akan terus hidup, sepanjang integrasi politik terlalu dipaksakan dan secara sengaja telah melemahkan ikatan primordial.

Padahal ikatan primordial merupakan ikatan yang begitu kuat dan akan sulit untuk dilepaskan oleh sebuah masyarakat, yang hidup pada esensi bangsa yang pluralistik. Sebab secara alamiah, proses kelahiran dan evolusi di negara-negara baru akan menimbulkan ketegangan-ketegangan dalam bentuk yang keras dan kronis bertalian erat dengan masalah hubungan darah, ras, bahasa, kedaerahan, agama atau tradisi. Masyarakat primordial seperti ini menganggap kesatuan berbasis ikatan primordial adalah hal yang alamiah. Dalam amatan Clifford Geertz, ikatan primordial lebih kuat ketimbang ikatan lain yang lebih luas, misalkan ikatan akan negara bangsa yang modern. Inilah yang dikatakan Geertz sebagai persoalan utama bagi negara-negara baru (Geertz, 1981 : 2-3). Tentunya hal ini tidak akan sejalan dengan konsepsi ikatan kebangsaan nasional, yang menghendaki adanya kesatuan loyalitas terhadap negara bangsa secara utuh.

Kalaupun proses pencapaian kebangsaan nasional dapat tercipta di sebuah bangsa majemuk, itu akan melalui berbagai peristiwa dan momentum bersejarah, dan tentunya bukanlah pekerjaan sederhana. Bisa saja, penyatuan konsepsi kebangsaan ini dipengaruhi oleh latar belakang budaya para tokoh bangsa di masa lalu yang berasal dari berbagai suku bangsa yang diikat dalam satu rasa kebangsaan yang kuat. Pada sisi ini, kita bisa melihat begitu kuatnya pengaruh ikatan primordial dalam budaya masyarakat, sehingga menjadikannya amat sulit untuk dihilangkan. Sejatinya ikatan primordial merupakan ciri utama dari masyarakat Bangsa Indonesia, dan ini bisa saja menjadi manfaat, atau sebaliknya malah menjadi persoalan besar jika tidak dikelola secara bijaksana (Tilaar, 2007 : 22).

Ikatan kebangsaan nasional, sesungguhnya adalah perwujudan dari konsepsi nasionalisme yang mengemuka di awal abad keduapuluh. Jelas, konsepsi ini bermakna sebagai ikatan modern terhadap keanekaragaman budaya dan jiwa primordial yang berkembang di masyarakat (Kohn, 1988:23). Pada tataran tertentu, budaya dan adat lokal memiliki arti yang luas, bervariasi dan menyangkut peristiwa sehari-hari sehingga bersifat inklusif (Davidson,2010:43). Istilah ini digunakan untuk banyak hal, antara lain untuk memberi kerangka penilaian kekhasan lokal dan menamai aturan, ritual, ekspresi budaya atau sistem hukum yang tidak tertulis dan berlaku pada kelompok masyarakat tertentu.

Sejatinya, ikatan primordial bisa menjadi persoalan prinsip dalam implementasi desentralisasi di negara-negara yang tingkat kemajemukannya begitu tinggi, karena itulah untuk mewujudkan sentimen kebangsaan yang kuat, nilai-nilai ikatan primordial harus dikurangi pengaruhnya (Nazaruddin Syamsuddin, 1989 : 8). Sebab, ikatan ini dapat saja mengganggu komitmen terhadap integrasi politik. Apabila ikatan kebangsaan nasional tidak terpelihara dengan baik, ia akan menjadi pudar dan perlahan akan beralih pada sentimen ikatan primordial (Zainal Abidin Bagir, 2011:33).

Untuk melihat korelasi antara konsep ikatan primordial serta perwujudan integrasi politik terhadap negara bangsa, sejatinya perlu dilakukan kajian yang lebih spesifik untuk menilai bagaimana komitmen masyarakat yang memiliki nilai ikatan primordial yang tinggi dan memiliki ikatan budaya lokal yang khas terhadap rasa integrasi politik pada negara bangsanya. Kajian ini, sejatinya akan dapat menambahkan konsep lain dari konsepsi pendekatan terhadap stimulasi desentralisasi pada masyarakat sebagaimana diurai oleh Leo Agustino dan Agus Yussof (2010) yang hanya membedakan dampak desentralisasi dari sudut pandang implementasi yang negatif maupun positif bagi masyarakat di daerah. Demikian juga dengan pandangan Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (Nordholt dan Klinken, 2007 : 21-25), yang hanya mencakup pada dua pandangan semata, yaitu Kubu Optimisme Profesional yang memandang positif implementasi gerakan desentralisasi dan Kubu Pesimisme Realis, yang justru memandang proses desentralisasi dari sudut pandang negatif. Konsepsi dua pemikiran tersebut belum menempatkan akar ikatan primordial saat bersandingan dengan integrasi politik di era desentralisasi. Untuk itulah, kajian ini ingin menjelaskan secara deskriptif tentang pola-pola hubungan antara nilai ikatan primordial dengan integrasi politik di era desentralisasi.

2. Konsep-Kaonsep Awal Desentralisasi dan Integrasi Politik

Tujuan desentralisasi sesungguhnya dapat dibedakan dalam dua kepentingan mendasar, yaitu kepentingan nasional dan kepentingan daerah (Smith, 1985:34-37). Secara faktual, dari sisi kepentingan daerah, Smith menyatakan apabila kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah memiliki tiga tujuan utama, yaitu:

- a. Mewujudkan *political equality*, yakni semakin terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.

- b. Mewujudkan *local accountability*, yakni semakin meningkatkan tanggung jawab pemerintah daerah dalam berhadapan dengan masyarakat.
- c. Mewujudkan *local responsiveness* karena pemerintah daerah dianggap paling mengetahui persoalan yang dihadapi oleh masyarakat lokalnya, sehingga akan lebih cepat mengatasi dan sekaligus dapat meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

Dengan asumsi yang dinyatakan Smith ini, terlihat bahwa sejatinya kebijakan desentralisasi yang dibangun, seharusnya ditujukan untuk memfasilitasi kepentingan masyarakat di daerah, yang pada akhirnya akan menguatkan perasaan integratif masyarakat di daerah terhadap pemerintah pusatnya.

Kenyataan di atas menjadi menarik, sebab kerap kali wacana desentralisasi dipandang sebagai kebijakan yang dapat mengancam integrasi politik, misalkan sebagaimana yang dikemukakan oleh Claude Ake (1981), saat melihat kegagalan desentralisasi di Nigeria hingga terjadi konflik suku dan etnis yang begitu tajam dan akhirnya negeri ini kembali mengambil pola sentralisasi. Hasil kajian Claude Ake ini disikapi berbeda oleh Ryaas Rasyid, yang beranggapan pandangan seperti itu jelas suatu sikap yang berlebihan dan berangkat dari paradigma lama. Seolah-olah integrasi politik hanya bisa dijalankan oleh pemerintahan sentralistik. Padahal dalam kasus Indonesia, sentralisme telah menunjukkan kegagalan. Ryaas Rasyid menyatakan sebenarnya persoalan ancaman integrasi politik bukan hanya persoalan desentralisasi semata. Ia juga menegaskan kewajiban untuk menata integrasi politik, bukan hanya kewajiban pemerintah pusat semata tetapi justru kewajiban itu berada di pundak aparatur pemerintah daerah dan seluruh rakyat yang menyebar di seluruh daerah (Rasyid, 2002 : 23). Hal berbeda dikemukakan oleh Azyumardi Azra, yang justru melihat ancaman desentralisasi terhadap integrasi politik di negeri ini. Azra beralasan, desentralisasi akan mendorong timbulnya sentimen atas dasar ikatan etnisitas dan memuncaknya nilai-nilai lokal di masyarakat. Apalagi etnisitas di Indonesia sejatinya sudah melewati batas formal provinsi dan daerah lainnya (Azra, 2001 : 4-5).

Namun idealnya, dalam pandangan Schraml (2010), tidak soal antara masalah desentralisasi yang mengancam integrasi politik. Terpenting, dalam amatannya di Rwanda dan Burundi, sebagai contoh dari negara yang tingkat kemajemukan dan pluralisme masyarakatnya begitu tinggi, seharusnya sentralisasi yang memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil penguasa politik yang berada di posisi puncak kekuasaan pada suatu struktur negara, harus dipersempit. Ini untuk mencegah terjadinya disintegrasi politik. Sebab Schraml juga mengakui kelemahan dari sistem sentralisasi adalah seluruh keputusan dan kebijakan di daerah hanya dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat, sehingga memerlukan waktu yang sedemikian lama untuk memutuskan sesuatu. Schraml melukiskan, betapa jarak jauh dan waktu yang lama dalam proses pengambilan keputusan sentral yang ditujukan untuk meredam kesenjangan ekonomi, berakibat fatal bagi integrasi bangsa di Rwanda dan Burundi. Eskalasi

konflik makin meluas dan amat sulit untuk segera dipadamkan, dan bahkan semakin merusak tatanan integrasi bangsa.

Namun, dalam aspek efektivitas proses pengambilan kebijakan, sistem ini memiliki kelebihan. Tegasnya, pemerintah pusat tidak akan mengalami kesulitan pada permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan, karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir sepenuhnya oleh pemerintah pusat, dan ini akan menjamin perasaan integrasi politik di dalamnya (Agustino, 2011).

Dalam gambaran Lili Romli, sepatutnya jika desentralisasi sebagai pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada pemimpin di daerah dalam suatu struktur organisasi negara, akan memperkecil semangat masyarakat di daerah untuk merdeka terlepas dari ikatan nasional (Romli, 2007). Apalagi pada sistem pemerintahan yang modern, sudah tidak banyak lagi menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem Otonomi Daerah, yang memberikan sebagian wewenang yang harusnya diputuskan pemerintah pusat, kini dapat diputuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat.

Dalam konteks negara kesatuan, desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya. Desentralisasi juga merupakan jalan meyakinkan, yang akan menguntungkan daerah (Rasyid, 2002 : 21). Pada tataran konstitusi, mungkin sebagian besar bangsa ini tidak lagi mempermasalahkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), meskipun ada gerakan-gerakan yang ingin mengubahnya menjadi negara federalis. Bahkan dapat dikatakan, desentralisasi sudah menjadi kesepakatan bangsa sejak awal kemerdekaan (Wasistiono, 2010 : 46-49).

Pada hakekatnya, masalah sentralisasi dan desentralisasi bukan lagi dipandang sebagai persoalan penyelenggara negara saja. Pada akhirnya kekuatan suatu bangsa harus diletakkan pada masyarakatnya. Saat ini di banyak wilayah, politik lokal dikuasai selain oleh orang-orang partai politik juga kelompok-kelompok yang menjalankan prinsip bertentangan dengan pencapaian tujuan kesejahteraan umum. Sejalan dengan pemikiran ini, maka seharusnya desentralisasi menjadi “penawar” bagi timbulnya keinginan untuk berdisintegrasi secara politik. Hanya saja, desentralisasi sesungguhnya harus juga memperhitungkan luapan rasa nasionalisme yang berlebihan bagi masyarakat lokal dengan ciri khas budaya yang dominan. Luapan nasionalisme berlebihan terhadap ikatan budaya dan ikatan primordial, pada akhirnya akan memunculkan sikap peminggiran terhadap ikatan nasional kebangsaan yang sudah berjalan selama ini (Nordholt dan Klinken, 2007).

Namun yang perlu diperhatikan adalah adanya “pusaran balik” terhadap arus desentralisasi, sebagaimana yang dikemukakan Agustino dan Yussof (2010) yang menjelaskan adanya “titik balik” dari desentralisasi. Titik balik itu akan menuju ke arah sentralisasi baru. Ini untuk menunjukkan apabila perubahan politik ke arah desentralisasi yang demokratis tidak selamanya berakhir baik. Bahkan adakalanya proses itu justru memancing pembalikan demokratisasi seperti

yang pernah terjadi di Nigeria (1981), Peru (1992) dan Sierra-Leone (1997). Di ketiga negara tersebut, fenomena desentralisasi malah menimbulkan ancaman serius terhadap integrasi politik bangsa sehingga terjadi kesepakatan nasional untuk kembali mengubah bentuk hubungan pusat dan daerahnya, kembali menuju arah sentralisasi.

Berdasarkan tinjauan pustaka ini maka desentralisasi dapat saja menjadi “ancaman” dalam perwujudan integrasi nasional apabila terjadi beberapa kondisi sebagai berikut. Pertama, timbulnya penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan segelintir elit dan pemimpin publik di daerah dalam menjalankan tata pemerintahan. Kedua, meluasnya wilayah korupsi hingga merasuk dalam birokrasi di daerah. Ketiga, akibatnya timbul rasa ketidakpercayaan dari masyarakat terhadap figur kepemimpinan di daerah yang akhirnya berdampak pada hilangnya kewibawaan tata pemerintahan, pada umumnya.

3. Relasi Desentralisasi dan Ikatan Primordial

Integrasi politik merupakan proses integrasi yang mengandung bobot politik dengan mencakup dua hal, yaitu kesatuan vertikal dan horizontal, sebagaimana yang diurai oleh Nazaruddin Sjamsuddin (1989 : 5). Kesatuan vertikal lebih menegaskan kesatuan antara elit dan massa yang dipimpinnya. Adanya kesatuan vertikal akan menjamin rasa kebersamaan antara para pemimpin dengan rakyat sehingga akan tercapai integrasi untuk mewujudkan kepentingan bersama. Hanya saja, yang perlu digarisbawahi adalah “kelebihan” dari ikatan horizontal sebagai sebuah kesatuan bangsa. Kesatuan ini didasarkan pada toleransi terhadap perbedaan ikatan primordial di sebuah negara majemuk yang dijalin masyarakatnya, sehingga terwujud rasa integrasi politik yang kekal (Geertz, 1981 : 5).

Terkait dengan hal ini, kalangan liberal berpandangan lebih optimistik terhadap gagasan desentralisasi, yang dianggapnya mampu menjamin sentimen ikatan primordial dalam makna positif, karena adanya rasa kesatuan yang dimiliki masyarakatnya. Dalam pandangan kelompok ini, pemerintahan yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat berbudaya lokal setempat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Bahkan, dalam konteks ini, desentralisasi dianggap mampu menampung tuntutan-tuntutan khas daerah, yang biasanya sarat dengan kekuatan ikatan primordial. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal, tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional secara keseluruhannya (Smith, 1985 : 19 – 37). Namun begitu, pandangan Smith ini, juga harus “dibatasi”, sebab jika ikatan primordial sebuah daerah begitu menguat, namun ikatan ini belum memiliki persinggungan dengan budaya dan tradisi nasional, akan berimbas pada ancaman disintegrasi politik (Sjamsuddin, 1989 : 25 - 27).

Bahkan Hefner jelas sekali menegaskan adanya ancaman destruktif yang begitu mengakar apabila kesatuan integrasi tidak melakukan fasilitasi terhadap kepentingan kelompok berbasis lokal. Hefner memberikan contoh saat terjadi kekerasan etnis yang dilakukan oleh etnis lainnya di Indonesia diantara tahun

1996-2001 (Hefner, 2001:11-12). Lalu, apakah ada keoptimisan untuk memandang pluralisme dan kemajemukan yang dialami sebuah bangsa dengan kebijakan desentralisasi yang ditempuhnya? Simanjuntak (2010 : 220 - 228) memandang skeptis terhadap desentralisasi di negara-negara plural seperti halnya Indonesia. Dalam pandangannya, desentralisasi justru akan menimbulkan dan menguatkan wacana fanatisme kesukuan, etnis, agama dan ras adat istiadat. Semua ini jelas akan mengancam integrasi bangsa. Ia melukiskan beberapa daerah di Indonesia, yang sudah mengusung tema-tema pembangunan yang amat bercorak pada karakter etnis dan agama mayoritas, jelas akan mengganggu makna kesatuan bangsa yang selama ini dipertahankan. Padahal, “kekhawatiran” ini agak berlebihan, sebab pada wujud aslinya, kebijakan nasional tetap harus berlandaskan pada kepentingan masyarakat banyak, yang tentu saja tidak harus berdasarkan sesuatu yang mayoritas, dan hal inilah yang akan terjadi jika desentralisasi menguat. Sebab dengan desentralisasi, pemerintah semakin didekatkan kepada rakyat, sehingga kebijakan yang ditempuh tidak akan mengancam masyarakat “minoritas” dan akhirnya, kebijakan itupun tidak berpotensi mengancam persatuan dan kesatuan bangsa atau integrasi nasional (Rasyid, 2002 : 29). Kekhawatiran akan terjadinya penguatan wujud ikatan primordial terhadap hancurnya integrasi bangsa juga “diingatkan” oleh Badjuri. Baginya, desentralisasi yang implementasinya serampangan, justru akan destruktif bagi ikatan integrasi nasional, sebab itu justru menguatkan integrasi lokal berbasis etnisitas tertentu (Badjuri, 2002 : 204).

Beberapa kajian di atas dengan jelas menyebutkan bahwa sesungguhnya sepanjang implementasi desentralisasi dilakukan dengan cara yang rasional, aspiratif, logis dan sesuai dengan kepentingan rakyat, tidak akan pernah bermuara pada penguatan ikatan primordial yang berlebihan.

4. Ikatan Primordial dan Integrasi Politik

Studi yang dilakukan Grosby (2005:11-12) jelas sekali menunjukkan integrasi politik pada nilai-nilai kebangsaan amat berbeda dengan sentimen komunitas kewilayahan, termasuk di dalamnya suku, etnis ataupun adat istiadat yang ada. Meski begitu, Grosby tetap melihat kesetiaan lokal berbasis ikatan primordial akan mendasari rasa integrasi secara nasional. Dalam hal pengerahan kesetiaan lokal kepada kesetiaan nasional, terdapat masalah nyata dalam masyarakat lokal saat melepaskan nilai-nilai tertentu yang telah terwarisi sejak sedemikian lama, kemudian menerima nilai-nilai baru dalam waktu yang relatif pendek. Itulah hakekat dari ikatan primordial sebagai nilai lama yang sedemikian membekas (Sjamsuddin, 1989 : 8). Dari berbagai studi yang pernah dilakukan, terkait dengan relasi antara ikatan primordial dengan integrasi politik dalam masyarakat yang masih begitu kuat memegang aturan dan norma-norma budayanya, sesungguhnya belum banyak yang menunjukkan relasi positif antarkedua konsep tersebut. Lalu, benarkah budaya memegang peranan yang penting dalam perwujudan integrasi politik? Namun begitu, yang perlu dipahami diskusi tentang perpolitikan budaya, akan berbeda pemahamannya dengan budaya politik sebagaimana yang secara “mainstream” seringkali diwacanakan.

Dalam pandangan Gabriel Almond dan Sidney Verba (1989 : 23-24), hakekat budaya politik adalah orientasi dan cara pandang individu terhadap kegiatan atau fenomena politik tertentu. Dalam pandangan ini, kematangan budaya politik suatu bangsa merupakan prasyarat utama bagi integrasi yang berkadar tinggi. Ini berarti kematangan budaya politik akan memengaruhi kadar integrasi politik. Oleh karena itu dapat dikatakan apabila integrasi politik harus berdiri di atas landasan budaya politik yang kuat. Atau dengan perkataan lain, budaya politik memainkan peranan sangat penting dalam proses integrasi politik. Dengan demikian tingkatan kematangan budaya politik sangat erat hubungannya dengan kesediaan rakyat untuk menjaga integrasi politik. Semakin matangnya budaya politik suatu bangsa, maka akan semakin meningkat pula kesediaan bangsa itu untuk memelihara integrasi politiknya.

Dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia ini, kesediaan untuk memelihara integrasi politik memiliki makna bahwa masyarakat bersedia untuk mempersempit ruang gerak ikatan primordialnya. Artinya struktur budaya politik yang matang adalah yang mampu menghadapi pengecilan peran ikatan primordial yang ada (Sjamsuddin, 1989 : 33).

Dengan proses pematangan budaya politik yang melibatkan unsur daerah dan nasional, perlu diperhatikan secara mendalam pada pengalaman di tiap daerah. Sangat sulit menggambarkan budaya daerah di Indonesia, mengingat begitu banyaknya daerah yang dimiliki bangsa ini. Banyaknya daerah dan luasnya kompleksitas permasalahan yang ada, menjadi hal yang sulit dikaji untuk mengetahui bagaimana daerah-daerah dapat memberikan sumbangannya bagi pemantapan budaya politik nasional. Derajat kesesuaian antara kebudayaan dan struktur politik menentukan tingkat kematangan budaya politik (Sjamsuddin, 1989 : 9).

Budaya politik daerah, dipengaruhi dua faktor yang dominan dalam kehidupan masyarakat. Kedua faktor itu adalah sistem kultural (adat budaya) dan sistem kepercayaan (agama). Di kebanyakan daerah, adat istiadat muncul dalam berbagai bentuk atau perwujudan. Misalnya sebagai tradisi masyarakat yang dibatasi lingkungan geografis tertentu (Taylor dan Francis, 2009). Inilah yang membedakannya dengan konsep perpolitikan budaya, yang sesungguhnya sebuah kebijakan politik yang jelas didasarkan pada fenomena budaya masyarakatnya.

Dalam aspek politik kebudayaan di Indonesia misalnya, dapat dikatakan kebijakan politik di era sentralisasi pada masa Orde Lama dan Orde Baru selalu didasarkan pada cara pandang budaya Jawa dan berdasarkan pemikiran orang-orang pusat dan tidak berdasarkan nilai-nilai lokal. Ini merusak nilai dan pranata sosial yang ada bagi masyarakat etnik di luar Jawa (Liddle, 1996 : 77-85). Liddle mencontohkan keberadaan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menghilangkan Nagari-nya masyarakat Minangkabau dan Sistem Marga pada budaya adat masyarakat di Sumatera Selatan. Saat itu, "penghargaan" hanya diberikan untuk upacara adat tetapi tidak untuk kebijakan politik dan ekonomi, yang tetap saja berdasarkan kepentingan pusat.

Seolah ingin memberikan jawaban terhadap kenyataan politik yang ditunjukkan Liddle, Djohermansyah Djohan mengatakan dalam mengelola politik lokal era desentralisasi, seharusnya pemerintah pusat mempertimbangkan aspek budaya lokal di masyarakat. Sehingga kebijakan yang ditempuh akan lebih efektif dan akan memperkuat integrasi (Djohermansyah Djohan, 2002 : 194 – 195). Terkait dengan itulah, sejatinya kewenangan desentralisasi diserahkan kepada pemerintah daerah agar kebijakan yang terbangun berdasarkan ikatan integrasi yang kuat, sehingga daerah tidak merasa unsur etnisitas yang ada tergesur oleh kebijakan pusat (Surbakti, 2000 : 8 – 9). Kesadaran ikatan primordial dan ikatan etnisitas, memang seharusnya dijadikan sebagai basis dalam pembuatan format kebijakan, sehingga ia akan menguatkan integrasi nasional (Tilaar, 2007 : xxii).

Bahkan, relasi yang terjadi diantara ikatan primordial dengan integrasi politik, hanya difokuskan pada negara yang saat itu mengacu pada sistem sentralisasi tata pemerintahannya, sebagaimana studi yang dilakukan Carla Schraml di Rwanda dan Burundi (2010). Schraml menunjukkan bahwa ikatan primordial sesungguhnya menjadi faktor rentan bagi penguatan rasa integrasi politik. Bagi Schraml, Rwanda dan Burundi, dua negara di jantung Afrika, adalah contoh negara gagal karena rasa ikatan integrasi politik yang dijalankan oleh rezim sentralistik, justru menguatkan keinginan suku-suku berpengaruh untuk berpisah dari negara pusat. Ini terjadi, akibat sentralisasi kekuasaan mengakibatkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dikuasi hanya oleh sedikit klan dari beberapa suku berpengaruh.

Hal ini menyebabkan disparitas pertumbuhan ekonomi antara masing-masing wilayah. Pemerintah sentral telah menempatkan Suku Tutsi dalam kedudukan yang lebih baik dibandingkan dengan Suku Hutu, namun terjadilah revolusi yang dilakukan oleh para elit Suku Hutu sehingga terjadilah pembunuhan rasial yang sedemikian keji di Rwanda.

Demikian juga studi yang dilakukan oleh P. Rudolf Yuniarto di Thailand Selatan pada tahun 2008. Studi ini melukiskan perjuangan masyarakat Pattani yang hendak memisahkan diri dari kesatuan nasional Thailand, akibat adanya jurang pertumbuhan ekonomi dan sosial antara wilayah Selatan dan Utara (Yuniarto, 2008). Selama ini, yang mengemuka dari persoalan masyarakat Pattani di Thailand Selatan selalu diidentikkan dengan masalah perbedaan agama (Islam yang dipeluk sebagian besar masyarakat Pattani di Thailand Selatan, merupakan minoritas dan agama Budhha yang mayoritas dipeluk rakyat Thailand di bagian Utara). Padahal, masalah terbesar dan sesungguhnya terjadi adalah kesenjangan ekonomi sehingga berdampak pada tumbuhnya diskriminasi sosial politik (P. Rudolf Yuniarto, 2008 : 44-46).

Studi yang dilakukan Mihaela Carausan di Rumania pada tahun 2010 menunjukkan apabila negara bekas “satelit” Russia (Uni Soviet) di masa lampau ini, mengalami “goncangan” besar sesaat setelah terjadinya keambrokan Komunisme di berbagai negara Eropa Timur. Selama era Komunisme berjaya, sentralisasi yang begitu kuat di era Komunisme, malah mematikan ikatan primordial pada beberapa suku bangsa di Rumania (Carausan, 2010). Akhirnya, setelah sentralisasi kekuasaan menjadi pudar dan ikatan primordial begitu kuat

terjadi, dan mengancam keutuhan integrasi politik. Disintegrasi akan menjadi ancaman serius bagi rakyat Rumania, apabila setiap suku bangsa tetap memaksakan kehendaknya dalam berekspresi, dalam konteks politik nasional, dan benih-benihnya sudah mulai muncul.

Alasan ini juga yang dikemukakan oleh Simanjuntak (2010 : xvi), bahwa adalah sebuah kesalahan besar dalam menjalankan prinsip-prinsip sentralisasi di saat disparitas dan kesenjangan ekonomi antarmasyarakat budaya begitu tinggi. Dengan demikian studi yang terkait dengan relasi antara konsep sentralisasi, desentralisasi dan ikatan primordial sebagaimana yang dilakukan Schraml (2010), P. Rudolf Yuniarto (2008) dan Carausan (2010), hanya menunjukkan ancaman terhadap integrasi politik di era sentralisasi kekuasaan, bukan di era desentralisasi serta benih disintegrasi juga bukan hanya dilihat pada aspek perbedaan primordial belaka, namun yang lebih mengkhawatirkan adalah tumbuhnya kesenjangan mendalam dalam aspek pertumbuhan ekonomi dan diskriminasi sosial politik.

Namun begitu, ancaman disintegrasi bangsa di era desentralisasi ini masih tetap ada sejalan dengan semakin tumbuhnya semangat etno-sentrisme dan etno-nasionalisme yang berbasiskan pada penguatan salah satu etnis. Jika saja di era sentralisasi, pondasi keragaman dapat disatukan dengan cara-cara represif, maka di era desentralisasi akan memunculkan etno-sentrisme dan etno-nasionalisme (Siswoyo, 2010 : 154-155).

Dari sini dapat digambarkan apabila akar dari konsep integrasi politik selalu mengacu pada nasionalisme, sebuah paham yang mengajarkan negara bangsa yang dibangun dari masyarakat majemuk, dan warganya sungguh-sungguh bertekad untuk membangun masa depan bersama (Kohn, 1988). Ikatan itu juga melepaskan diri dari berbagai perbedaan ras, etnik, agama dan lainnya. Misalkan termanifestasi dalam ikatan kesetiaan yang melekat sejak lahir terhadap suku daerah kelahirannya. Suatu negara akan berjalan dengan baik apabila memiliki dukungan ideologi nasionalisme, dan juga tidak kalah pentingnya adalah dukungan terhadap kehidupan demokrasi.

Nasionalisme dibangun dari semangat rakyat untuk bersatu, sedangkan demokrasi menjamin jatidiri rasa kebersatuan itu, agar tidak menimbulkan kekakuan dalam berintegrasi (Kohn, 1988). Kekakuan inilah yang menimbulkan rasa chauvinisme, sehingga nasionalisme justru membahayakan kehidupan antarnegara pada akhirnya. Dalam hal ini keikutsertaan dalam kehidupan bernegara diwajibkan, sehingga semangat nasionalisme dan demokrasi dapat dibangun dengan baik. Tentu saja hal ini akan menciptakan suatu stabilitas nasional yang tangguh, sekalipun dalam negara demokrasi berbagai kepentingan tidak akan hilang. Perbedaan dalam demokrasi dapat ditekan atau larut dalam berbagai partai politik yang ada. Semua itu dapat tercapai apabila pemerintah mampu menjalankan prinsip-prinsip demokrasi dengan baik, seperti menegakkan keadilan dalam mengalokasikan sumberdaya nasional, baik antarsektor maupun antarwilayah, sehingga seluruh bangsa diperlakukan dengan adil, dapat hidup dengan tenang, aman, serta dapat melaksanakan seluruh kegiatan kehidupan sosialnya dengan baik (Dahl, 2001).

Tetapi sebaliknya apabila pemerintah tidak berhasil menjalankan prinsip-prinsip tersebut, masing-masing golongan yang ada dalam masyarakat akan berjuang untuk memperoleh hak, serta akan memenuhi aspirasi sebagai kepentingan yang sah, maka akan menimbulkan kebangkitan etnik, dan lebih jauhnya lagi akan terjadi gejolak dan konflik di masyarakat. Penggunaan nilai-nilai budaya lokal menjadi lebih rumit bila bersinggungan dengan tindakan praksis politik. Selain berpotensi mengembalikan kedaulatan rakyat dan menginspirasi gerakan sosial, wacana budaya juga dapat berkontribusi pada kerusuhan etnis yang mengerikan. Sifat paradoks dari gerakan budaya lokal, muncul akibat dari representasi adat yang ideal. Budaya lokal dengan ciri ideal sangat mudah menjadi pembenar bagi tindakan politik karena penerapan dan penafsirannya sukar dikontrol.

Budaya lokal, dalam konteks politik lokal, seringkali hanya dipakai untuk menegaskan kedaulatan teritorial dengan klaim "kepribumian". Atas nama budaya lokal, feodalisme gaya baru bangkit dalam bentuk Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Gubernur atau Bupati/Walikota. Masyarakat lokal, yang secara geografis hidup di wilayah-wilayah yang jauh dari pusat-pusat kekuasaan, telah menjadi objek politik. Elit politik di daerah dengan cara yang manipulatif mulai mengaburkan pemaknaan adat dan masyarakat adat, hal inilah yang diingatkan Steven Grosby, apabila bangsa amat berbeda dengan bangsa (Grosby, 2005 : 11). Menurutnya, bangsa amat berbeda dengan bentuk kekerabatan lain seperti keluarga karena sentralitas teritorial. Ia juga berbeda dari komunitas kewilayahan lain seperti suku atau berbagai kelompok etnis, karena memiliki budaya yang relatif seragam, sehingga seorang elit pimpinan di daerah, "sejatinya" tidak mewakili bangsa yang teritorialnya lebih luas.

Karena itu, membangun fundamental bangsa harus didasarkan pada integrasi politik yang kuat. Menurut Claude Ake, integrasi politik pada dasarnya mencakup dua masalah pokok. Pertama, bagaimana membuat rakyat tunduk dan patuh kepada tuntutan-tuntutan negara, yang mencakup perkara pengakuan rakyat terhadap hak-hak yang dimiliki negara. Kedua, bagaimana meningkatkan konsensus normatif yang mengatur perilaku politik setiap anggota masyarakat. Konsensus ini tumbuh dan berkembang di atas nilai-nilai dasar yang dimiliki bangsa secara keseluruhan (Ake, 1981). Jadi, pada hakekatnya integrasi merupakan upaya politik untuk menyatukan semua unsur masyarakat majemuk yang harus tunduk kepada aturan-aturan kebijakan politik yang dibangun dari nilai-nilai kultur yang ada dalam masyarakat majemuk, sehingga terjadi kesepakatan bersama dalam mencapai tujuan nasional di masa depan untuk kepentingan bersama. Prosesnya bisa saja disebabkan oleh adanya kesamaan sejarah ataupun ancaman dari luar yang dapat mengganggu keutuhan negara. Selain itu, integrasi juga dapat terjadi akibat kesepakatan para pemimpin, homogenitas sosial budaya serta agama, dan adanya saling ketergantungan dalam bidang politik dan ekonomi.

Nazaruddin Sjamsuddin berpendapat istilah integrasi politik merujuk kepada perpaduan seluruh unsur dalam rangka melaksanakan kehidupan bangsa, meliputi sosial, budaya, ekonomi, dengan demikian pengertian integrasi politik

adalah menekankan pada persatuan persepsi dan perilaku diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat (Sjamsuddin, 1989). Merujuk pada dimensinya, integrasi mempunyai dua pengertian, antara lain integrasi vertikal dan integrasi horisontal. Dimensi vertikal dalam integrasi politik bertujuan mengintegrasikan persepsi dan perilaku elit dan masa dengan cara menghilangkan, mengurangi perbedaan kesenjangan antara kelompok yang berpengaruh dengan yang dipengaruhi. Sedangkan dimensi horisontal mengintegrasikan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat, dengan cara menjembatani perbedaan-perbedaan yang ditimbulkan oleh faktor-faktor teritorial/ kultur dengan mengurangi kesenjangan yang ditimbulkan oleh faktor-faktor tersebut.

Dengan demikian, dapat dikatakan apabila integrasi politik menunjuk pada sebuah produk akhir penyatuan politik di tingkat global atau regional di antara unit-unit nasional yang terpisah. Integrasi politik sebagai sebuah proses di mana sekelompok masyarakat, yang pada awalnya diorganisasikan dalam dua atau lebih negara bangsa mandiri, bersama-sama mengangkat sebuah keseluruhan politik yang dalam beberapa pengertian dapat digambarkan sebagai sebuah komunitas.

Nazaruddin Sjamsuddin mengatakan integrasi lazim dikonsepsikan sebagai suatu proses ketika kelompok sosial tertentu dalam masyarakat saling menjaga keseimbangan untuk mewujudkan kedekatan hubungan-hubungan sosial, ekonomi dan politik. Kelompok-kelompok sosial tersebut bisa terwujud atas dasar agama dan kepercayaan, suku, ras dan kelas. Konsepsi tersebut mengisyaratkan bahwa integrasi tercipta melalui proses interaksi dan komunikasi yang intensif (dengan tetap mengakui adanya perbedaan. Kemudian jalan menuju proses integrasi tidak selalu mulus seringkali menemukan hambatan-hambatan. Itu jelas seperti adanya ikatan primordial, suku, ras, agama dan bahasa.

Dalam setiap kebijakan pemerintah selalu ada reaksi setuju dan tidak setuju, hal tersebut adalah wajar apabila suatu negara dibentuk dari masyarakat majemuk, ada yang merasa diuntungkan dan ada yang merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut. Kelompok yang merasa dirugikan dengan adanya sebuah kebijakan akan merasa tidak puas maka kelompok tersebut akan menyalurkan kekecewaannya dalam masyarakat melalui kelompok-kelompok yang ada didalamnya.

Integrasi masyarakat dalam negara dapat tercapai apabila (Sjamsuddin, 1989 : 44-45):

1. Terciptanya kesepakatan dari sebagian besar anggotanya terhadap nilai-nilai sosial tertentu yang bersifat fundamental dan krusial
2. Sebagian besar anggotanya terhimpun dalam berbagai unit sosial yang saling mengawasi dalam aspek-aspek sosial yang potensial.
3. Terjadinya saling ketergantungan diantara kelompok-kelompok sosial yang terhimpun dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi secara menyeluruh.

Semakin berkembangnya konsepsi integrasi politik, tentunya akan membawa kemanfaatan bagi studi-studi tentang desentralisasi. Konsepsi integrasi ideal amat membutuhkan dukungan masyarakat, dan menjauhkannya dari konflik-

konflik bernuansa etnis. Tidak bisa lagi melakukan integrasi yang dipaksakan oleh negara, sebagaimana kajian yang dilakukan oleh Hechter (2004), Snyder (2000), dan Gurr (2002). Ini juga yang melandasi pemikiran dari Carla Schraml (Schraml, 2010), saat melihat model integrasi masyarakat di Rwanda dan Burundi, yang selalu melahirkan kekerasan fisik. Meskipun, konsepsi integrasi itu dijalankan secara legal oleh negara. Artinya, integrasi harus dijalankan, sejatinya tetap memerhatikan kekhasaan yang dimiliki oleh sebuah komunitas lokal, sehingga tidak berdampak pada tumbuhnya kekerasan fisik, dengan label ketegangan antaretnik.

Beberapa kajian di atas menegaskan apabila ikatan primordial akan berpotensi menghancurkan kewibawaan ikatan integrasi kepada negara bangsa dengan beberapa kondisi. Pertama, adanya tatanan nilai dan moral lokal bernuansa ajaran adat ataupun nilai agama yang mengajarkan pentingnya menjaga nilai-nilai persatuan dan mengakui kedaulatan sebuah negara nasional sepanjang ikatan itu tidak berseberangan dengan filosofis dan ajaran nilai-nilai adat dan ajaran agama. Kedua, negara (baca pemerintah pusat) tidak memaksakan konsepsi integrasi yang dilakukan dengan cara-cara represif. Ketiga, negara tidak boleh mengabaikan nilai-nilai lokal dan kearifan lokal dalam memformulasi sebuah kebijakan publik. Dengan demikian, studi tentang menguatnya ikatan integrasi politik pada masyarakat yang ikatan primordialnya begitu kuat, sejatinya perlu dilakukan, untuk mengkaji perkembangan konseptual tentang penguatan ikatan kebangsaan di era desentralisasi pada masyarakat yang memiliki nilai ikatan primordialnya begitu tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2011. *Sisi Gelap Otonomi Daerah : Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi*. Bandung : Widya Padjadjaran
- Ake, Claude. 1981. *A Theory of Political Integration*. Homewood Illinois : The Dorsey Press
- Almond, Gabriel A, Sidney Verba. 1989. *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California : Sage Publications, Inc.
- Atmadja, Nengah Bawa. 2010. *Ajeg Bali : Gerakan, Identitas Kultural dan Globalisasi*. Yogyakarta : LkiS
- Bagir, Zainal Abidin (et.al). 2011. *Pluralisme Kewargaan*. Yogyakarta : CRCS Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Penerbit Mizan
- Basyaib, Hamid (ed). 2006. *Membela Kebebasan : Percakapan Tentang Demokrasi Liberal*. Jakarta : Freedom Institute
- Davidson, Jamie S., Henley, David., Moniaga, Sandra. 2010. *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV.
- Geertz, Clifford 1981. "Ikatan-Primordial dan Politik Kebangsaan di Negara-Negara Baru" dalam Juwono Sudarsono (ed.), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta : PT. Gramedia

- Gurr, Ted. 2002. *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*. New England : Weelbooks Comunitiy
- Grosby, Steven. 2010. *Nationalism*. Oxford : Oxford University Press.
- Haris, Syamsuddin (ed.). 2001. *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta : AIPI dan Partnership
- Hechter, Michael. 2004. *In Facing Ethnic Conflicts: Towards a New Realism*. Washington D.C: United States Institute for Peace.
- Hefner, Robert W. 2001. *The Politics of Multiculturalism : Pluralism and Citizenship in Malaysia, Singapore, and Indonesia*. Honolulu : University of Hawai'i Press
- Kohn, Hans. 1988. *Nasionalisme Arti dan Sejarahanya*. Jakarta : PT. Pembangunan.
- Nordholt, Henk S. dan Gerry vanKlinken. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Prud'home, Remy. 1985. "On The Dangers of Decentralization", *Policy Research Working Paper, Transportation, Water & Urban Development Department The World Bank*.
- Reid, Anthony. 2010. *Imperial Alchemy Nationalism and Political Identity in Southeast Asia*. Cambridge : Cambridge University Press
- Simanjuntak, Antonius (ed.). 2010. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia
- Siswoyo, Gudo. 2010. "Ancaman Dari Etnosentrisme dan Etnonasionalisme" dalam Bungaran Antonius Simanjuntak (ed.), *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia
- Sjamsuddin, Nazaruddin. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton.
- Sularto, St (ed). 1999. *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas
- Tilaar, H.A.R. 2007. *MengIndonesia Etnisitas dan Identitas Bangsa Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Wimmer, Andreas 1997. *Who Owns the State? Understanding Ethnic Conflict in Post-Colonial Societies*. Ohio : Ohio State University Press
- _____. 2002. *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity*. New York: Cambridge University Press.
- Agustino, Leo dan Mohammad Agus Yusoff . 2010. "Politik Lokal di Indonesia : Dari Otokratik ke Reformasi Politik" dalam *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21, Jakarta : AIPI dan Pustaka Pelajar
- Azra, Azyumardi . 2001. " Politik Lokal dan Pembelajaran Politik" dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Nomor 14, Jakarta : IIP Press

- Carausan, Mihaela. 2010. "The Pertinence of the Regionalization Project in Romania" dalam *Jurnal Acta Universitatis Danubius*, Edisi No.1/2010, Budapest : Acta Universitatis Danubius
- Schraml, Carla. 2010. "Ethnicised Politics: Patterns of Interpretation of Rwandans and Burundians" dalam *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 4 (2) 2010
- Trajano, Julius Cesar I. 2010. "Ethnic Nationalism and Separatism in West Papua, Indonesia" dalam *Journal of Peace, Conflict and Development*, Issue 16, November 2010
- Yuniarto, P. Rudolf. 2004. "Integrasi Muslim Pattani : Reidentitas Sosial atas Dominasi Nasional Thailand" dalam *Hermeneia, Jurnal Kajian Islam Interdisipliner*, Volume 3, Nomor 2 Juli- Desember.