

GOOD GOVERNANCE VS SHADOW STATE DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Syarif Hidayat dan Abdul Malik Gismar

Abstract

Good governance is crucial for the attainment of development goals and delivering the promises of democracy. However, it cannot be understood apart from the political regime and the political dynamic within which it exists. Hence, establishing good governance in a transitional democracy such as Indonesia has its additional challenges. This article attempts to elucidate this issue. Specifically, it attempts to show that currently low quality of governance in provinces accross Indonesia might be linked to the existence of shadow state. Illustrations are given both from quantitative analysis drawn from the results of Partnership Governance Index and qualitative studies in six provinces.

Pendahuluan

Dalam review teori tentang *the New Emerging Way of Thinking about Government*, Pierre and Peters⁵⁴, secara eksplisit mensinyalir bahwa konsep dasar dari *good governance* terletak pada dua isu utama, yaitu adanya perubahan peran dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada satu sisi, serta perubahan kapasitas pemerintah dalam merespons dan memperjuangkan kepentingan kolektif masyarakat berdasarkan koridor institusi yang ada, pada sisi yang lain. Dalam formulasi bahasa yang lebih utuh, Pierre and Peters⁵⁵ menyebutkan: “*The heart of democratic government or good governance concept are the government changing role in society and its changing capacity to pursue collective interest under severe external and internal constraints*”.

Dari uraian singkat di atas, secara implisit tergambar bahwa prinsip dasar dari *good governance* akan dapat bekerja secara maksimal, dan akan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki, antara lain, sangat ditentukan oleh karakteristik dari sistem politik yang mewadahnya. Proposisi *good governance* yang dibangun oleh Pierre and Peters di atas jelas berangkat dari

asumsi demokrasi yang mapan (*consolidated democracy*), yaitu suatu praktik demokrasi yang tidak saja ditunjukkan oleh hadirnya institusi-institusi demokrasi, tetapi juga ditandai oleh inherennya perilaku demokrasi, baik di kalangan para penyelenggara negara, maupun di kalangan masyarakat.

Pertanyaannya kemudian adalah, bagaimana halnya dengan upaya membangun *good governance* dalam kondisi transisi demokrasi? Hidayat⁵⁶ menyebutkan bahwa salah satu karakteristik dari penyelenggaraan pemerintahan pada periode transisi demokrasi adalah munculnya fenomena *shadow state*. Pertanyaan di atas kiranya cukup relevan dijadikan sebagai landas pijak dalam membaca dan memaknai praktik *good governance* di Indonesia, khususnya pada periode pasca-Orde Baru. Untuk itu, maka substansi dari materi yang disajikan pada tulisan ini akan berupaya menjelaskan tentang peluang dan tantangan dalam membangun konsep *good governance* di dalam realitas sosial-politik yang pekat dibayang-bayangi oleh adanya *shadow state*, dengan merujuk pada beberapa fakta hasil penelitian yang dapat dijadikan sebagai indikasi.

⁵⁴ Pierre, J. and Peters, B.G., *Governance, Politics and the State*, (New York: St. Martin's Press, 2000)

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

⁵⁶ Hidayat, Syarif. “Shadow State?”. Dalam Nordholt, H. S., and Klinken, Gerry, (eds.). *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press, 2007, hlm. 224.

Memahami Governance

Pembahasan pada subbagian ini tidak bertujuan untuk memberikan tinjauan literatur yang komprehensif, apalagi ekshaustif, mengenai konsep dan masalah-masalah yang berkaitan dengan *governance*. Latar belakang dan kontekstualisasi konsep yang mengawali tulisan ini lebih ditujukan untuk meletakkan pengertian konsep *governance* yang kami konstruksi dalam upaya mengaitkannya dengan realitas politik di Indonesia.

Latar Belakang dan Kontekstualisasi Konsep Governance

Governance adalah konsep yang sedang “in”, bahkan akibat terlalu sering dipakai untuk merujuk atau menjelaskan banyak hal, telah membuat arti dan implikasi yang khas dari konsep ini menjadi kabur. Mungkin kedekatan kata antara *governing/government* (yang memang sudah lama ada dan begitu *familiar*) dengan *governance* membuat banyak kalangan merasa merujuk hal yang sama ketika mereka menggunakan kedua kata ini. Padahal secara semantik keduanya bisa sangat berbeda. Kekaburan bertambah, ketika kata *governance* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai “tata pemerintahan” atau “tata-kelola pemerintahan” yang memiliki konotasi yang sama dengan pengertian pemerintahan dalam rezim yang lalu; sementara kata *governance* muncul sebagai alternatif untuk menggantikan kata *governing* yang tidak mewakili semangat penyelenggaraan negara yang baru. Pergeseran falsafah relatif mendasar ini tidak terasa dalam terjemahannya.

Kerancuan juga disebabkan oleh beranekaragamnya sumber di mana diskursus mengenai konsep ini berkembang. Dalam hal ini Seppo Tiihonen⁵⁷ mengidentifikasi setidaknya ada lima gugus diskursus di mana *governance* menjadi topik penting. Yang pertama, *governance* dalam konteks perubahan bentuk rezim politik; kedua, *governance* dalam konteks reformasi manajemen publik; ketiga, *governance* dalam konteks perubahan besar hubungan internasional sejak tahun 1980-an sebagai konsekuensi dari globalisasi; keempat, *governance* dalam diskursus

institutional economic dan *institutional political science*; dan kelima, *governance* dalam konteks kebijakan-kebijakan pembangunan.

Walaupun kelima gugus diskursus ini saling bersinggungan, masing-masing memiliki tekanan dan sorotan yang berbeda, bahkan sering pula falsafah dasarnya berbeda. Oleh karena itu, tidak jarang terjadi salah pengertian antara pihak yang memahami *governance* dalam konteks globalisasi dengan mereka yang memahaminya dalam lingkup lebih sempit manajemen publik. Pihak yang pertama sering mengaitkan kata ini dengan pengertian yang sarat ideologi (neoliberalisme, misalnya), sementara yang lain memahaminya semata-mata sebagai masalah teknis administratif belaka.

Mengingat luasnya konteks di mana diskursus mengenai *governance* berkembang, maka tidak mengherankan bila definisi dari kata ini juga menjadi sangat beragam. Artikel ini tidak bertujuan untuk memberikan daftar definisi dari *governance* yang ada. Fokus dari tulisan ini lebih pada meletakkan konsep *governance* dalam konteks perubahan rezim politik pascareformasi dan konsekuensinya dalam manajemen publik yang dituntut oleh perubahan tersebut. Dalam konteks ini *governance* atau *good governance* pada intinya adalah suatu proses penyelenggaraan pemerintahan di mana patologi birokrasi dan politik seperti korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi, dan lain sebagainya, dapat dikurangi bahkan dihilangkan dengan tujuan akhir peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam pengertian di atas ingin ditekankan bahwa kata *governance* dan *governing* memiliki makna yang berbeda, bahkan dasar konseptual dari kedua kata ini secara diametrikal berbeda: kata *governance* digunakan untuk menggantikan kata *governing* karena pergeseran yang sangat fundamental dalam cara melihat hubungan antara negara (*state*) dengan masyarakat (*society*). *Governing (to govern)*, yang berarti memerintah, merupakan ekspresi dari suatu realitas politik di mana lokus atau jangkar dari penyelenggaraan pemerintahan adalah negara (*state centered*). Sementara itu, *governance* merupakan ekspresi dari suatu realitas politik di mana lokus atau jangkar dari penyelenggaraan negara adalah warga negara (*citizen centered*). Dalam konsep *governance*

⁵⁷Tiihonen, Seppo. *From Governing to Governance: a process of change*. Tampere: Tampere University Press, 2004, hlm. 45–80.

warga negara dan konsep kewarganegaraan menjadi sangat penting.

Perubahan rezim politik akan membawa perubahan makna dan praktik-praktik yang berkaitan dengan kewarganegaraan. Warga negara suatu rezim totaliter memiliki peran berbeda dari warga negara suatu rezim yang demokratis. Konstitusi suatu rezim politik menjadikan kewarganegaraan sebagai dasar dinamika organisasinya, dengan kata lain bila rezim ini dimiliki oleh warga negara, maka rezim politik disebut *republik*, yang berasal dari dua kata latin *res* dan *publika* yang berarti “hal-hal yang berkaitan dengan rakyat.” Republik dalam makna generiknya adalah suatu rezim pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat.

Reformasi menuntut Republik Indonesia untuk kembali kepada makna sesungguhnya dari kata republik yang disandangnya. Dan bila konsisten dengan makna kata ini, maka paradigma pengelolaan negara harus bergeser dari *state centered* menjadi *citizen centered* di mana *raison d’etre* dari negara adalah warga negara; dan konstitusi negara pun dibangun seutuhnya untuk kepentingan warga negara. Dengan demikian kewarganegaraan adalah suatu konsep yang sakral.⁵⁸

Dalam rezim politik Indonesia pascareformasi, pada satu sisi konsepsi kewarganegaraan harus meliputi jaminan atas hak-hak sipil dan hak-hak politik. Dalam hal ini, keterkaitan antara warga negara dan negara biasanya dimanifestasikan dalam rumusan-rumusan demokrasi prosedural dan institusi-institusi yang terkait dengannya. Sementara, pada sisi yang lain, negara juga memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kesejahteraan warganegara terjamin. Oleh karena itu, investasi negara untuk kesejahteraan warga negaranya, dan kapasitas negara untuk mewujudkannya, menjadi persoalan yang sangat penting.

Desentralisasi sesungguhnya merupakan upaya untuk memastikan bahwa kedua sisi dari konsep kewarganegaraan tersebut dapat dipenuhi secara lebih baik. Dalam konteks ini mempertanyakan persoalan *governance*, khususnya di daerah, menjadi penting. Tidak dapat

dilakukan, “*big bang decentralization*” yang ditempuh Indonesia selama ini telah melahirkan variasi antardaerah yang sangat lebar dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Variasi kinerja ini akan membuat warganegara yang berdomisili di daerah yang berbeda akan mendapat pengalaman dan layanan yang berbeda. Bila perbedaan ini mendasar dan lebar, maka *grand solidarity* (meminjam istilahnya Ernst Renan) sebagai bangsa Indonesia—yang salah satu faktor pentingnya adalah persamaan hak dan kesempatan sebagai warga negara—akan terganggu.⁵⁹

Dari uraian di atas terlihat jelas bahwa konsep *governance* secara fundamental mempermasalahakan hubungan antara negara (*state*) dengan masyarakat (*society*). Secara lebih konkrit, arena negara dalam hal ini, direpresentasikan oleh *political office* dan birokrasi, sedangkan arena masyarakat secara lebih rinci dapat dipilah ke dalam masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Dengan demikian, pengertian *governance* lebih khusus lagi, berkaitan dengan bagaimana “arena” *political office* (jabatan-jabatan politik), birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi berhubungan satu dengan yang lain untuk memecahkan berbagai masalah yang dihadapi, guna mencapai tujuan-tujuan bernegara. Tentunya setiap arena memiliki fungsinya masing-masing melalui mana arena-arena tadi berinteraksi dalam berbagai level (misalnya pembuatan kebijakan dan/atau implementasi kebijakan) dan berbagai bentuk.⁶⁰

Kontribusi dari masing-masing arena dalam menciptakan *good governance* tentunya tidak sama. Namun, negara tak pelak lagi merupakan arena yang sumbangannya paling besar.⁶¹ Se-

⁵⁹ Renan, Ernst. “Qu’est que une nation?”. Dalam David Hutchison and Anthony Smith, (eds.). *Nationalism*. Oxford University Press, 1994.

⁶⁰ Lihat misalnya *Partnership Governance Index* (www.kemitraan.or.id/govindex) yang telah berupaya merumuskan fungsi-fungsi setiap arena secara generik dan menurunkan indikator-indikator yang relevan sesuai dengan fungsi-fungsi generik ini. Sebagai contoh, fungsi pokok dari *political office* adalah menyediakan kerangka regulasi (*regulatory framework*), mengalokasikan anggaran (*budget allocation*), mengoordinasikan pembangunan (*development coordination*) bagi eksekutif serta mengawasi (monitoring) bagi legislatif. Birokrasi memiliki fungsi utama untuk regulasi ekonomi (*regulating economy*), menyediakan layanan publik (*public service*).

⁶¹ Dalam upaya membangun *Partnership Governance Index*, kemitraan melakukan pembobotan arena-arena ini melalui

⁵⁸ Lihat Gismar, A. Malik. “Kebangsaan dan Kewarganegaraan Pasca-Reformasi”. Dalam Gismar & Hidayat. *Reformasi Setengah Matang?* Jakarta: Penerbit Mizan, 2010.

lain itu, kinerja negara juga sangat menentukan kinerja arena-arena yang lain. Bahkan, kinerja arena yang lain sering kali hanya dapat didefinisikan *vis a vis* fungsi negara. Karena itu sangat beralasan bila kemudian negara mendapat sorotan paling tajam dalam menilai *governance*.

Prinsip-Prinsip Good Governance

Setelah konsep *governance* menjadi jelas, pertanyaan berikutnya adalah, apa saja yang memengaruhi suatu *governance* dapat dikatakan baik atau buruk? Dengan kata lain, atas dasar prinsip-prinsip apa suatu praktik penyelenggaraan pemerintahan dapat dinilai baik atau buruk?

Pada tataran konsep, cukup banyak pendapat yang dikemukakan oleh akademisi berkaitan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini bisa dimengerti, karena ruang lingkup *governance* sangat luas. Namun, kompleksitas masalah ini lebih teknis sifatnya sehingga persoalannya sering kali sekadar perbedaan ruang lingkup yang hendak dicakup ataupun prioritas dimensi, atau aspek *governance* yang dijadikan sorotan. Hyden dan Court,⁶² misalnya, telah meringkas prinsip *good governance* sebagai berikut.

- *Participation: the degree of involvement and ownership of affected stakeholders;*
- *Decency: the degree to which the formation and stewardship of rules are undertaken without humiliation or harm of the people;*
- *Fairness: the degree to which rules apply equally to everyone in society regardless of status;*
- *Accountability: the degree to which public officials, elected as well as appointed, are responsible for their actions and responsive to public demands;*
- *Transparency: the degree to which decisions made by public officials are clear and open to scrutiny by citizens or their representatives;*

Analytical Hierarchy Procedure (AHP) menggunakan penilaian *well informed persons*. Hasilnya menunjukkan bahwa *political office* memiliki bobot 34%, birokrasi 28%, masyarakat sipil (24%) dan masyarakat ekonomi (14%). Melalui AHP jelas negara dianggap memiliki peran yang sangat penting.

⁶² Hayden, Goran & Julius Court. *Governance and Development: World Governance Survey. Discussion paper 1*. New York: United Nation University, 2002, hlm. 25.

- *Efficiency: the degree to which rules facilitate speedy and timely decision making.*

Apa yang dikemukakan Hayden dan Court di atas dengan terang memperlihatkan tentang fokus perhatian yang lebih ditekankan pada penyelenggara negara. Atau dengan kata lain, lebih terfokus pada arena negara. Dalam rangka menyulam “bias arena negara” inilah, maka *Partnership Governance Index*⁶³ secara tegas menekankan perlunya melihat peran arena lain—masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi—telah memberikan kontribusi untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Sudah barang tentu indikator yang dapat dijadikan ukuran akan sangat berbeda.

Banyak variasi di sekitar perumusan prinsip-prinsip *good governance* tersebut. *United Nations Economy and Social Cooperation in Asia Pacific* (UNESCAP) misalnya melihat tata kelola pemerintahan dari prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, daya tanggap, inklusivitas dan kesamaan derajat, efektivitas dan efisiensi, kepatuhan terhadap aturan perundang-undangan, partisipatoris, dan berorientasi pada konsensus.⁶⁴ *Partnership*, dalam melakukan penilaian terhadap provinsi menggunakan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, keadilan, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.⁶⁵ Sementara Lembaga Administrasi Negara menawarkan 12 prinsip, LGAT-USAID 5, UNDP 9, dan Bappenas 14.⁶⁶

Shadow State: Tantangan Good Governance

Konsep Shadow State

Dalam studi *state-society relations*, keberadaan dari praktik *shadow state*, sebenarnya bukanlah sesuatu hal yang baru. Pada tataran teoritis, diskusi di kalangan para pengamat tentang fenomena *shadow state* tersebut sudah muncul di permukaan sejak awal tahun 1990-an. Sebut saja,

⁶³ www.kemitraan.or.id/govindex

⁶⁴ OECD/DAC. “Good Practice Paper on Capacity Development in Public Financial Management”. First Draft, DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices, July 2004.

⁶⁵ www.kemitraan.or.id/govindex.

⁶⁶ Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang baik-Bappenas.

Barbara Harriss-White⁶⁷ telah menulis tentang interkorelasi antara “*informal economy*” dan praktik “*shadow state*” dengan merujuk temuan studinya di India pada tahun 1990-an. Untuk konteks Indonesia, khususnya pada periode pascapemerintahan Orde Baru, memang harus diakui bahwa analisa kritis tentang praktik *shadow state* belum banyak dilakukan. Henk Schulte Nordholt⁶⁸, barangkali, satu di antara pengamat yang secara eksplisit menyebut kemungkinan praktik *shadow state* dalam kaitannya dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada periode pascapemerintahan Suharto.

Kendati tulisan Schulte Nordholt cenderung skeptis dalam menyoroti perubahan dan kontinuitas dari karakteristik *state* dan *society* di Indonesia pada periode pasca-Orde Baru, dan tidak secara eksplisit menjelaskan mekanisme kerja dari *shadow state* itu sendiri, namun ia telah menyodorkan sebuah proposisi yang relatif provokatif tentang kemungkinan adanya praktik *shadow state* pada tingkat pemerintahan daerah. Untuk lebih jelasnya, Schulte Nordholt menulis:⁶⁹

“*New ways of looking at ‘the state’ are necessary in order to trace continuities in patrimonial patterns and to incorporate various arrangements that link formal institutions with informal networks, which help to undermine artificial distinctions between ‘state’, ‘society’, and ‘market’ ... Decentralization in Indonesia does not necessarily result in democratization, good governance, and the strengthening of civil society at the regional level. Instead, we witness a decentralization of corruption, collusion/ and political violence that once belonged to the centralized regime of the New Order but is now moulded in existing patrimonial patterns at the regional level ... On the whole, regional leadership may take the shape of what John Sidel has called bossism, which operates in regional shadow regimes characterized by alliances of bureaucrats, party bosses, businesspeople, military, and criminals.*”

⁶⁷ Harriss-White, B. *India Working: Essays on society and economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁶⁸ Nordholt, H., “Renegotiating Boundaries: Access, Agency and Identity in Post-Soeharto Indonesia”, dalam *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia and Oceania*, 159-4, hlm. 550-589.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 558-579.

William Reno⁷⁰ terlihat telah memberikan nuansa diskusi teoritis dan empiris yang lebih komprehensif. Ia tidak saja telah menyajikan gambaran yang mendalam tentang praktik *shadow state* di Sierra Leone, tetapi juga telah melakukan *review* kritis tentang keunggulan dan kelemahan dari *shadow state* sebagai pendekatan dalam menjelaskan realitas pemerintahan di Afrika pada khususnya, dan di negara-negara berkembang, pada umumnya. Secara singkat, Reno menulis, bahwa keberadaan dari *shadow state* tidak dapat dipisahkan dari adanya praktik *informal market*, yaitu: *legally proscribed production and exchange that contributes no revenues to government*.⁷¹ Sementara, *shadow state* itu sendiri telah didefinisikan oleh Reno sebagai *the emergence of rulers drawing authority from their abilities to control markets and their material rewards*.⁷²

Kehadiran dari dua “sudara kembar” tersebut (*informal market* dan *shadow state*), tulis Reno, antara lain disebabkan karena terjadi pelapukan fungsi pada institusi formal dari negara. Keadannya akan semakin buruk, bila pelapukan fungsi institusi formal tersebut, juga bersamaan waktunya dengan krisis ekonomi yang serius.⁷³ Inilah yang telah menjadi karakteristik utama dari keberadaan *informal market* dan *shadow state* di Sierra Leone, Afrika. Pelapukan fungsi dari institusi formal negara, bersamaan dengan krisis ekonomi yang serius, plus adanya tekanan dari lembaga internasional untuk melakukan reformasi, telah mendorong para penyelenggara negara untuk membangun aliansi dengan elemen-elemen dalam masyarakat (utamanya para pengusaha) guna mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek melalui mekanisme *informal market*.

Di antara modus operandi dari praktik *informal market* tersebut, adalah para penyelenggara negara mengundang para investor (nasional dan asing) untuk bergabung dalam jaringan *shadow state* yang dibangun, dan sebagai imbalannya para pengusaha tersebut diberi perlindungan

⁷⁰ Reno, William. *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 1.

⁷² *Ibid.*, hlm. 3.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 2-3.

dengan menggunakan otoritas formal yang dimiliki oleh para pejabat negara.⁷⁴ Di sini, jelas terlihat bahwa antara penguasa dan pengusaha telah terjadi “transaksi” ekonomi dan politik tanpa harus melalui institusi formal negara; atau yang disebut: “*politicians and a few businessmen without state office exercising significant political authority through private control of resources*”.⁷⁵ Fenomena ini, sebenarnya mirip sekali dengan pengalaman Sierra Leon pada masa kolonial Inggris, di mana ketika itu para pejabat pemerintah dan pengusaha mendapat peluang yang besar untuk melakukan “transaksi” ekonomi dan politik melalui mekanisme *informal market*. Secara keseluruhan, berdasarkan kasus Sierra Leon tersebut, Reno telah membangun sebuah proposisi, yang menyebutkan:⁷⁶

In Sierra Leone, officials’ control over informal markets defines their domestic exercise of political power as well as their society’s relations with foreigners. This situation supports analyses that conclude that informal markets are integrally linked to the exercise of political power.

Sebagai sebuah pendekatan studi, *shadow state* sedikitnya memiliki dua varian, yaitu: *state-centred approach* dan *society-centred approach*.⁷⁷ Perbedaan mendasar dari dua pendekatan ini, antara lain, terletak pada ketidaksamaan cara pandang dalam mengartikulasi keberadaan dari *informal market*. Bagi *state-centred approach*, kehadiran praktik *informal market* diartikulasi sebagai bentuk dari bias implementasi kebijakan negara.⁷⁸ Sementara, dari sisi pandang *society-centred approach*, keberadaan *informal market* lebih diartikulasi sebagai bagian dari bentuk produksi dan transaksi yang dilakukan oleh elemen masyarakat (*society*) di luar jangkauan institusi formal negara. Peran dari *state*, berdasarkan pendekatan yang disebut terakhir ini, tidak lebih hanya sebagai distributor dari sumber daya dan manfaat (*benefit*).⁷⁹

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 2–3.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 1.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 9–21.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 13.

William Reno sendiri menekankan pentingnya pendekatan yang kedua (*society-centred approach*). Ini antara lain diindikasikan oleh kritiknya terhadap *state-centred approach*, yang menurut Reno: *distanced from the social bases of economic and political life, state-centered views of Africa’s crisis provide little explanation of how informal markets supplant institutional capacity*.⁸⁰ Lebih jauh, Reno berargumen:

*“Fixations on state institutions as both cause and remedy for informal markets, however, downplay consideration of the specific nature of informal markets. So-called society centred studies offer an alternative vantage point that reveals strategies of groups and individuals coping with political and economic uncertainty. This approach identifies groups—clan, ethnic, religious—that manage resources out of the reach of central authority. This approach often views informal market growth as a direct corollary to state decay, however.”*⁸¹

Tulisan Barbara Harriss White⁸² tentang praktik *informal economy* dan *shadow state* di India, juga menarik untuk disimak. Berbeda dengan Reno—yang telah menggunakan istilah “*informal market*” untuk menjelaskan proses dan mekanisme “transaksi” ekonomi dan politik di luar institusi formal negara—Barbara White terlihat lebih memilih menggunakan terminologi “*informal economy*” untuk menjelaskan fenomena yang sama. Menurut White, sedikitnya ada dua pengertian yang melekat pada terminologi *informal economy*. *Pertama*, kegiatan usaha perorangan, dan/atau perusahaan yang tidak didaftarkan pada pemerintah, dan tidak membayar pajak. *Kedua*, berkaitan dengan perilaku dari institusi formal (publik maupun swasta) untuk menghindari jangkauan regulasi. Bentuk dari kegiatan *informal economy* yang disebut kedua ini, antara lain: kelonggaran pajak, penyalahgunaan kebijakan publik, korupsi, kolusi, dan pemaksaan swastanisasi aset negara.⁸³ Dari dua kategori kegiatan *informal economy* di atas, terlihat dengan jelas bahwa bentuk *informal*

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 9.

⁸² Harriss-White, B. *India Working: Essays on society and economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁸³ *Ibid.*, Chapter 1, hlm. 4.

economy yang pertama merupakan arena bagi “si-kecil” (petani dan pengusaha kecil); sementara, bentuk *informal economy* yang kedua merupakan *domain* dari “si-besar” (para pengusaha besar dan para pejabat negara).

Dalam upaya memahami praktik *informal economy* dan *shadow state* di India, Barbara Harriss-White telah mengaplikasikan apa yang disebut dengan pendekatan *social structure of accumulation* (SSA). Ciri khas dari pendekatan ini, antara lain, terletak pada diartikulasinya struktur sosial sebagai bagian dari faktor determinan bagi akumulasi ekonomi. Berbicara tentang struktur sosial, tentu saja sangat kompleks. Namun, untuk kepentingan studinya di India, Harriss-White telah membatasi lingkup analisis hanya pada empat dimensi dari struktur sosial: kelas, kasta, hender, dan ruang (*space*).

Secara singkat, berdasarkan hasil studi yang telah dilakukan, Harriss-White kemudian menulis, hampir sebagian besar dari transaksi ekonomi di India dilakukan melalui mekanisme *informal economy*. Praktik *informal economy* berlangsung dalam suasana kekeluargaan, berdasarkan reputasi (nama baik) lebih daripada hukum formal, tetapi juga sering dengan adanya unsur (ancaman) kekerasan. Lebih jauh, ketika mendiskusikan tentang praktik *shadow state* di India, Harriss-White menjelaskan sebagai berikut.⁸⁴

Some roles in the «shadow» State are played simultaneously by the bureaucrats of the official State; for instance, accepting tribute, patronage and/or clientelage. Other «shadow» state livelihoods are a form of self employment, although they depend on state employees, politicians and other interested social forces for their incomes; for example, private armies enforcing black or corrupt contracts, intermediaries, technical fixers, gatekeepers, adjudicators of disputes, confidants, contractors and consultants. Hence the real State, including its shadow, is bigger than the formal State, and has a vested interest in the perpetuation of a stricken and porous formal State [By] the end of the 1990s in some parts of India, notably Bihar, up to 40 percent of the development budget was said to be creamed off by contractors. The «shadow» State spills spatially into the lanes surrounding state offices and into the private (some would argue, the «female») domestic space of officials' residences.

⁸⁴ *Ibid.*, Chapter 1, hlm. 89.

This must be the most vivid image of the blurred boundaries between State and society.

Setelah mengikuti secara seksama ulasan teoritis dan pengalaman empiris di India seperti dikemukakan di atas, sedikitnya dapat dicatat ada empat karakteristik umum dari praktik *informal market* dan *shadow state*. Pertama, jelas tergambar bahwa *informal market* dan *shadow state* hadir, tumbuh, dan berkembang sebagai akibat dari terjadinya pelapukan fungsi dari institusi formal (negara). Keadaannya akan lebih buruk bila disertai oleh krisis ekonomi yang akut. Kedua, akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek (*short-term political and economic benefits*) di luar bingkai regulasi formal, merupakan tujuan utama dari “transaksi” melalui *informal market*. Pada konteks inilah, masing-masing pihak akan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki, untuk kemudian “diperjual-belikan” dalam *informal market*. Ketiga, modus operandi atau mekanisme kerja dari *informal market* dan *shadow state* cukup bervariasi, yang secara umum dapat dibedakan dalam tiga kategori utama, yaitu melalui memanipulasi kebijakan publik, dan melalui jaringan aliansi antar-personal (*individual alliances*), maupun aliansi antar-lembaga (*institutional alliances*). Keempat, aktor (pelaku) yang terlibat dalam *informal market* dan *shadow state* adalah para penyelenggara negara (*state actors*) dan aktor-aktor dalam masyarakat (*societal actors*). Pelaku yang disebut terakhir sangat beragam. Schulte Nordholt menunjuk, misalnya, para pengusaha, politisi partai politik, dan bahkan kelompok kriminal. Sedangkan Harriss-White meneliti tentang peran dari pengusaha dan elite masyarakat lainnya yang dikelompokkan menurut kasta, kelas, dan gender.

Good Governance vs. Shadow State (I): Kinerja Politik dan Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pada tahun 2008, *Partnership* menyusun Indeks Kinerja Tata Pemerintahan Daerah, yang kemudian disebut *Partnership Governance Index (PGI)*.⁸⁵ Tujuan utamanya adalah untuk mengukur kualitas kinerja tata pemerintahan seluruh provinsi

⁸⁵ www.kemitraan.or.id/govindex.

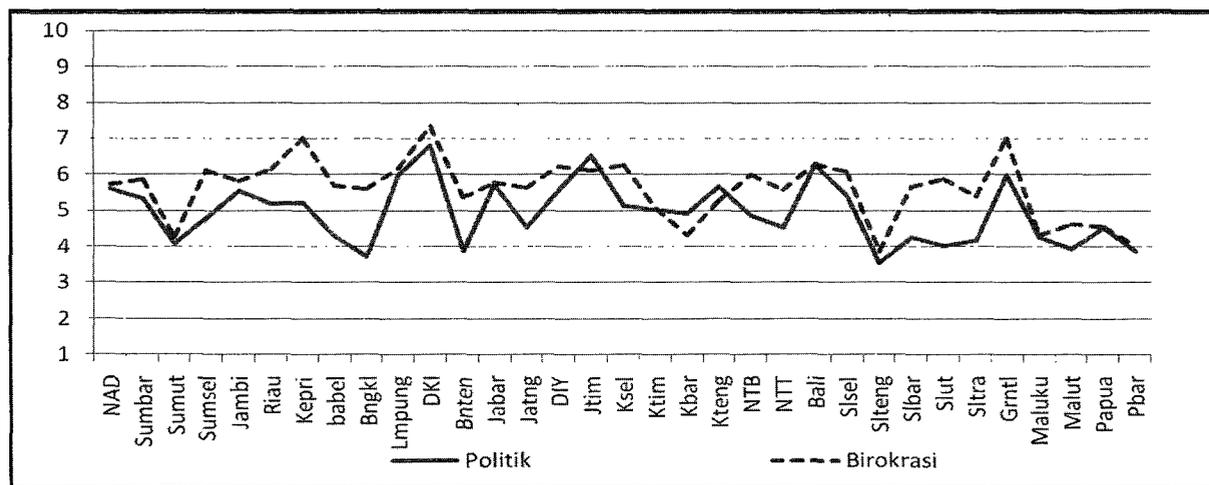
di Indonesia berdasarkan sejumlah prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan metode yang ketat dan indikator yang dipilih dengan sangat hati-hati, PGI dimaksudkan untuk menjadi pengukuran yang objektif dan dapat digunakan untuk membandingkan provinsi yang satu dengan yang lain. Hasilnya, dalam skala 1–10, rata-rata indeks kinerja politik dari seluruh provinsi adalah 4,9, sementara indeks birokrasi adalah 5,6. Ini mengindikasikan secara umum kebutuhan akan adanya perbaikan yang sangat lebar baik bagi politik maupun birokrasi.

Namun, yang sangat menarik dan sekaligus memprihatinkan dari data ini adalah, secara konsisten, dari provinsi yang satu ke provinsi yang lain, kinerja politik cenderung lebih rendah daripada birokrasi dan korelasi antara keduanya sangat tinggi ($r = 0,68$). Hal di atas tergambar sangat jelas pada Grafik 1.

Pada Grafik 1 terlihat bahwa kinerja politik dan birokrasi naik atau turun secara bersamaan: bila kinerja politik baik, maka kinerja birokrasi juga cenderung baik, dan sebaliknya. Hubungan birokrasi dengan politik bagaikan kereta dengan kekuatan yang menariknya. Bila kereta itu ditarik seekor keledai, maka lajunya tentu akan berbeda dengan bila ia ditarik seekor kuda. Walaupun korelasi tidak menunjukkan hubungan kausal, namun dalam hal ini cukup jelas menggambarkan mana kereta (birokrasi) dan mana yang menarik (politik). Dalam konteks inilah dapat dikatakan bahwa birokrasi kita masih terbelenggu oleh kinerja politik yang jauh dari prima.

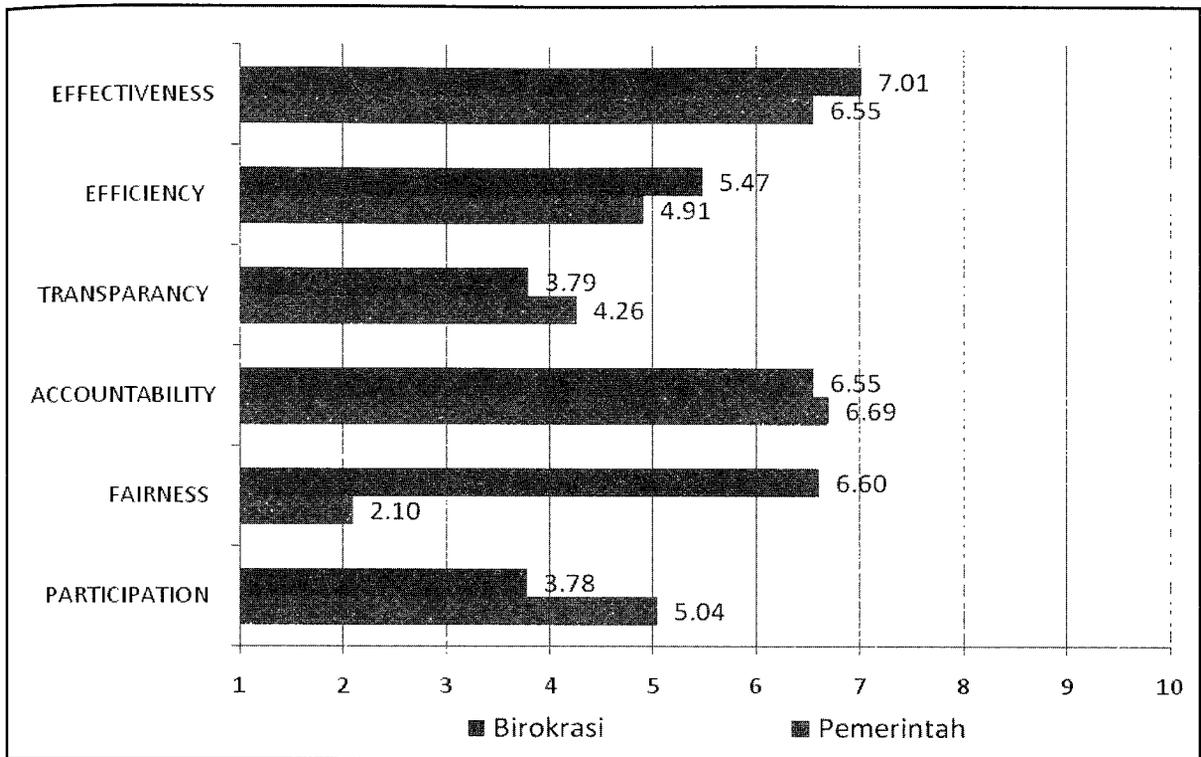
Rendahnya kinerja pemerintahan daerah sering dijelaskan dengan masih rendahnya kapasitas institusi dan kompetensi SDM. Faktor-faktor ini mungkin memberikan kontribusi, tapi jelas bukan satu-satunya, dan bahkan mungkin bukan faktor utama. Perbandingan antara kinerja politik dan birokrasi di atas mengindikasikan adanya proses politik yang tidak mulus; adanya anomali dalam proses-proses politik dan hubungan antara politik dan birokrasi, yang berujung pada kinerja pemerintah (*political office*) dan birokrasi yang tidak optimal. Dalam realitas politik seperti ini penerapan prinsip-prinsip *good governance* akan mengalami hambatan ataupun distorsi, karena penerapannya lebih bersifat prosedural, tanpa upaya penuh atau tanpa kapasitas untuk memastikan pencapaian apa yang menjadi tujuan. Indikasi ini tampak bila dicermati distribusi dalam prinsip-prinsip *good governance*, khususnya bila memerhatikan skor prinsip-prinsip *good governance* yang paling terpuruk dalam realitas politik pada tingkat pemerintah provinsi di Indonesia saat ini (Lihat Grafik 2).

Grafik 2 mengindikasikan bahwa pada arena pemerintah (*political office*, gubernur dan DPR provinsi), kinerja enam prinsip *good governance* yang paling buruk adalah pada prinsip keadilan (*fairness*) dan transparansi (*transparency*). Sementara itu prinsip-prinsip yang lain memperoleh nilai yang relatif lebih baik. Dalam kaitan ini, juga menarik untuk membandingkan antara skor tinggi pada prinsip akuntabilitas dengan skor rendah pada prinsip keadilan. Prinsip keadilan



Sumber: Partnership Governance Index (www.kemitraan.or.id/govindex)

Grafik 1. Kinerja politik dan birokrasi provinsi



Sumber: Partnership Governance Index (www.kemitraan.or.id/govindex)

Grafik 2. Kinerja Pemerintah dan Birokrasi Provinsi

untuk arena pemerintahan, antara lain, dinilai dari seberapa besar dana yang dialokasikan untuk pendidikan, kesehatan, dan pengentasan kemiskinan. Ini adalah hal-hal substantif yang langsung bersangkutan dengan kesejahteraan rakyat. Grafik 2 memperlihatkan bahwa skor prinsip akuntabilitas pada arena pemerintah (*political office*) adalah 6,69. Sedangkan skor prinsip keadilan (*fairness*) adalah 2,10. Angka-angka indeks ini sangat jelas menyodorkan fakta yang paradoks, di mana pemerintah yang (secara prosedural) telah cukup akuntabel, ternyata tidak *fair* (mementingkan rakyat) dalam mengalokasikan anggaran.

Hal senada juga ditemukan bila dimencermati arena birokrasi. Grafik 2 memperlihatkan bahwa nilai terburuk pada arena birokrasi ditunjukkan oleh prinsip transparansi (3,79) dan partisipasi (3,78). Wajah buruk dari birokrasi berkaitan dengan aplikasi prinsip transparansi ini terlihat sangat ironis, terutama bila mengingat akuntabilitas—yang indikator utamanya adalah hasil audit BPK—mendapat nilai yang jauh lebih baik. Pertanyaannya adalah, mengapa birokrasi yang “cukup akuntabel” ini, namun tidak cukup

transparan? Di antara jawabannya adalah karena audit BPK lebih bersifat prosedural, sementara akses publik terhadap neraca keuangan (indikator transparansi) masih amat terbatas.

Selanjutnya, secara umum efisiensi memang diharapkan dapat mengikuti efektivitas. Namun kesenjangan kinerja antara keduanya cukup besar: birokrasi provinsi bisa jadi efektif, tapi tidak efisien (lihat Grafik 2). Kecenderungan ini, antara lain, diindikasikan oleh cukup berhasilnya pemerintah provinsi dalam mencapai target-target yang telah ditetapkan, namun masih dengan biaya yang sangat mahal.

Persoalan kualitas kinerja di atas memiliki dampak yang sangat nyata dalam kehidupan masyarakat sehari-hari di daerah. Salah satu contoh, misalnya, ketidakmampuan politikus (gubernur/bupati dan DPRD) untuk menetapkan APBD sebelum 31 Desember sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. Analisis yang dilakukan oleh Seknas FITRA menunjukkan hanya 118 daerah dari 510 daerah (23,14%) yang menetapkan Perda tentang APBD 2009 sebelum 31 Desember 2008; 348 daerah (68,24%) yang menetapkan antara 1 Januari–31 Maret 2009;

dan 44 daerah (8,63%) lewat dari 1 April 2009. Keterlambatan ini tentu begitu memengaruhi kemampuan birokrasi untuk menjalankan program-programnya. Ongkos kemanusiaan yang harus dibayar oleh warga negara untuk keterlambatan ini bisa sangat mahal; karena pada akhirnya keterlambatan implementasi program pencegahan demam berdarah, misalnya, berakibat meningkatnya jumlah penderita demam berdarah.

Pertanyaan logis yang kemudian muncul setelah membaca data PGI di atas adalah, apa saja belenggu politik yang telah mendistorsi upaya-upaya menciptakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah? Di antara belenggu politik yang ditengarai telah ambil bagian dalam “menyandera” upaya mewujudkan *good governance* tersebut adalah karena hadirnya praktik *shadow state*. Perlu ditegaskan di sini bahwa data-data PGI di atas, tentunya, tidak menunjuk secara langsung peran dari *shadow state*. Namun, memberi indikasi yang kuat mengenai peran penting relasi kekuasaan dalam memengaruhi kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Kasus kedua yang akan dipaparkan pada subbagian berikut, berupaya untuk mengurai secara lebih tajam bagaimana relasi kekuasaan berlangsung.

Good Governance vs. Shadow State (2): Relasi Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca-Pemilukada

Pada tahun 2006 sampai dengan 2008, Hidayat dkk.⁸⁶ melakukan penelitian di enam provinsi (Sumatra Barat, Jambi, Bengkulu, Kepulauan Riau, Kalimantan Selatan, dan Gorontalo) dengan tema “Bisnis dan Politik Pasca-Pemilukada”. Secara umum, temuan studi berkaitan dengan relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca-pemilukada, memperlihatkan kecenderungan yang relatif sama, yakni terjadinya konsentrasi kekuasaan di tangan sekelompok elite; atau dalam bahasa yang lebih populer dikenal dengan sebutan oligarki kekuasaan. Praktik oligarki kekuasaan ini, pada umumnya, telah dibangun di atas basis cukup bervariasi, antara lain: ikatan kepartaian, ikatan

kesukuan, ikatan kekeluargaan, dan ikatan pertemanan. Sementara itu, modus dari praktik oligarki kekuasaan itu sendiri, secara umum, dapat dikelompokkan dalam dua kategori utama, yaitu *monopolar oligarchy* dan *bi-polar oligarki*. Modus yang disebut pertama, dicirikan oleh adanya konsentrasi kekuasaan yang berporos pada “satu kutub”, sedangkan modus yang kedua, konsentrasi kekuasaan berporos pada “dua kutub” atau lebih.

Temuan penting penelitian berikutnya yang menarik untuk dicatat adalah munculnya apa yang disebut dengan *shadow state* (pemerintah bayangan). Poros kekuasaan ini berada di luar struktur formal pemerintah daerah, tetapi memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap “pemerintahan formal”, karena baik secara langsung maupun tidak langsung dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan.

Untuk lebih spesifiknya, hasil temuan studi Hidayat dkk.,⁸⁷ tentang “Kepemimpinan Lokal dan Relasi Kekuasaan Pasca-Pemilukada” di enam lokasi penelitian dapat disarikan sebagai berikut:

Pertama, bila dilihat dari latar belakang karier yang dimiliki, para gubernur yang terpilih dan memenangkan perolehan suara pada proses pemilukada adalah para kandidat yang berasal dari kalangan birokrat karier, atau para mantan pejabat tinggi pemerintah daerah, dan para kandidat berasal dari kalangan pengusaha. Dua karakteristik ini terefleksi dengan jelas dari hasil studi di enam lokasi penelitian. Di Provinsi Sumatra Barat, Jambi, Kepulauan Riau, dan Kalimantan Selatan, Gubernur terpilih adalah *incumbent*, atau mantan pejabat tinggi pemerintah daerah. Sedangkan di Provinsi Bengkulu dan Gorontalo, gubernur terpilih adalah kandidat yang memiliki latar belakang pengasaha, dan/atau pengusaha-politisi.

Kemenangan dari para kandidat gubernur yang berstatus “mantan pejabat daerah” dan “pengusaha” tersebut, tentunya, terkait erat dengan “modal politik” dan “modal ekonomi

⁸⁶Hidayat, Syarif dan Soesilowati, E. S. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca-Pemilukada*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2008.

⁸⁷Hidayat, Syarif. “Bisnis dan Politik Pasca-Pemilukada: Relasi Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”. Dalam Hidayat, Syarif dan Soesilowati, E. S. *Ibid*, hlm. 109–111.

(finansial)” yang dimiliki. Kemenangan dari masing-masing kandidat, pada akhirnya sangat ditentukan oleh kekuatan dari dua modal utama itu. Kandidat yang berstatus ”mantan pejabat tinggi pemerintah daerah”, tidak diragukan, telah memiliki modal politik (utamanya jalur birokrasi) dan modal finansial yang cukup kuat, melalui proses akumulasi dari dua modal tersebut dilakukan, ketika si-kandidat menduduki jabatan. Sementara, para kandidat gubernur yang berasal dari kalangan pengusaha, kendati mereka lebih memiliki keunggulan dalam hal modal finansial, namun dengan uang yang dimiliki, akumulasi modal politik relatif dapat dilakukan dengan cepat.

Kedua, adanya kecenderungan ”pecah kongsi” antara kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Lebih spesifiknya, temuan studi di enam provinsi yang diteliti mengindikasikan bahwa telah terjadi ”disharmoni” relasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan pasca-pemilukada.

Ketiga, karakteristik dari relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah cenderung terkonsentrasi ditangan sekelompok elite, atau disebut dengan ”oligarki kekuasaan”. Basis dari konstruksi oligarki kekuasaan ini relatif bervariasi, di antaranya adalah belandaskan pada kekuatan partai politik, ikatan kekerabatan, ikatan kesukuan, dan hubungan keluarga. Demikian halnya dengan modus dari praktik konsentrasi kekuasaan itu sendiri, juga relatif bervariasi. Di Provinsi Kalimantan Selatan, Jambi dan Kepri misalnya, konstelasi kekuasaan berporos pada tiga aktor utama, yaitu gubernur, wakil gubernur, dan sekretaris daerah. Gubernur sebagai kutub kekuasaan pertama, sedangkan kolaborasi antara wakil gubernur dan sekretaris daerah, sebagai kutub kekuasaan kedua. Dua kutub kekuasaan ini tidak bekerja sebagai satu kesatuan, tetapi berdiri sendiri-sendiri, dan oleh karenanya lebih mendekati model *bipolar*. Moda relasi kekuasaan yang relatif berbeda terjadi di Provinsi Sumatra Barat, Bengkulu, dan Gorontalo. Dalam hal ini, praktik oligarki kekuasaan lebih mendekati model *monopolar*, di mana konsentrasi kekuasaan cenderung berporos pada satu kutub, yaitu gubernur yang didukung oleh sekretaris daerah.

Keempat, praktik oligarki kekuasaan tersebut relatif dapat berjalan secara efektif dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena ditopang oleh keberadaan ”pemangku otoritas informal” yang berperan sebagai ”aktor penghubung” (*connected actor*) antara para pejabat pemerintahan daerah dengan masyarakat, pada umumnya, dan dengan para pengusaha pada khususnya. Pemangku otoritas informal inilah, dalam banyak hal bertindak sebagai *shadow state*, di mana memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Aktor-aktor yang berperan sebagai *shadow state* ini umumnya adalah para mantan tim sukses ketika pemilukada berlangsung, para elite partai politik pengusung pasangan gubernur-wakil gubernur, dan orang-orang dekat gubernur/wakil gubernur.

Temuan studi di enam lokasi penelitian memperlihatkan karakteristik *shadow state* yang menarik untuk dicatat. Di Provinsi Kepri, *shadow state* berada di luar struktur formal institusi pemerintah daerah, yang diperankan oleh AA (orang dekat gubernur) dan para mantan tim pakar gubernur pada saat pemilukada berlangsung. AA adalah aktor sentral dan memainkan peran kunci sebagai *shadow state*. Ia selain memiliki ”pertalian personal” dengan gubernur, juga termasuk tokoh yang sangat berperan dalam tim sukses gubernur pada saat pemilukada berlangsung. Dalam kapasitasnya sebagai salah seorang ”duta” Provinsi Kepri di tingkat nasional, AA juga berperan menyuarakan kepentingan-kepentingan pemerintah daerah, pada umumnya, dan kepentingan gubernur pada khususnya, dalam berhadapan dengan pemerintah pusat.

Di Provinsi Sumbar, *shadow state* juga berada di luar struktur formal lembaga eksekutif daerah, yang diperankan oleh ”Kelompok Pamong Senior”, yakni kumpulan beberapa mantan pejabat tinggi pemerintah. Satu di antara tokoh kunci dalam ”Kelompok Pamong Senior” ini, dan paling berpengaruh terhadap gubernur adalah DH. Ia salah seorang mantan Gubernur Sumbar, dan tentunya mantan atasan gubernur terpilih dalam pemilukada. Begitu sentralnya sosok dan karisma DH ini, sehingga beberapa kalangan telah menyebutnya sebagai ”patron” dan ”guru politik” bagi gubernur terpilih dalam pemilukada. Pada saat pemilukada berlangsung, ”Kelompok Pamong Senior”, khususnya DH, berperan sebagai *think-tank* bagi tim sukses gubernur terpilih.

Di Provinsi Gorontalo, *shadow state* dimainkan oleh Dewan Pengurus Daerah (DPD) Provinsi Partai "X". Dalam kapasitasnya sebagai *shadow state*, DPD Partai "X" mengemban fungsi ganda. Pada satu sisi, harus mengawal dan mendukung gubernur, yang notabene berstatus sebagai Ketua DPD Partai "X", sementara pada sisi lain ia juga harus berperan sebagai 'membran' perekat dalam menciptakan keharmonisan relasi antara Gubernur dengan DPRD Provinsi Gorontalo. Dalam kaitan ini, maka sangat dapat dimengerti bila kemudian, hampir semua usulan kebijakan gubernur, biasanya, akan dibahas di DPD Partai "X", sebelum diajukan ke DPRD provinsi. Demikian juga sebaliknya, bila terdapat pro dan kontra di kalangan anggota DPRD provinsi dalam menyikapi usulan kebijakan dari gubernur, maka solusi pemecahannya pun dibahas pada tingkat DPD Partai "X".

Penutup

Partnership Governance Indeks (PGI) menunjukkan bahwa kinerja politik dan birokrasi di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, masih menghendaki adanya upaya-upaya perbaikan yang sangat signifikan. Secara kuantitatif, data PGI memperlihatkan bahwa kinerja politik lebih rendah daripada birokrasi dan korelasi antara keduanya sangat tinggi ($r=0.68$). Pada konteks inilah dapat dikatakan birokrasi di Indonesia terbelenggu oleh kinerja politik yang masih jauh dari prima. Di antara belenggu politik yang ditengarai telah ambil bagian dalam "menyandera" birokrasi tersebut adalah praktik *shadow state*.

Seperti ditegaskan oleh Reno, bahwa praktik *shadow state* akan hadir, tumbuh dan berkembang tatkala terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintah formal. Penyebab utama dari terjadinya pelapukan fungsi tersebut, antara lain, karena para elite penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi, dan politik dominan yang berada di luar struktur pemerintah. Sementara, pada bagian lain Barbara Harris menjelaskan beberapa bentuk dari praktik *informal economy*, antara lain: manipulasi kebijakan publik untuk kepentingan pengusaha; transaksi "bawah tangan" antara

penguasa dan pengusaha dalam tender proyek-proyek pemerintah, dan pemaksaan swastanisasi aset-aset negara.

Temuan studi tentang Relasi Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca-Pemilukada mengisyaratkan bahwa praktik *shadow state* dan *informal economy* relatif telah menghinggapi penyelenggaraan pemerintahan daerah di enam provinsi yang diteliti. Kepala daerah terpilih (gubernur) pada khususnya menghadapi banyak kesulitan dalam melaksanakan otoritas formal yang dimiliki karena berhadapan dengan "kekuatan informal" yang berada di luar institusi formal pemerintahan daerah (*shadow state*). Di antara aktor yang cukup dominan dalam praktik *shadow state* tersebut adalah individu-individu dan/atau institusi yang telah berperan sebagai sponsor dana dan sponsor politik bagi pasangan gubernur-wakil gubernur pada saat pemilukada berlangsung.

Daftar Pustaka

- Alagappa, Muthiah. 1995. *Political Legitimacy in Southeast Asia*. California: Stanford University Press.
- Arghiros, Daniel. 2001. *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. Surrey: Surzon.
- Case, Williams. 2002. *Politics in Southeast Asia: Democracy or Less*. Mitcatham, Surrey: Curzon.
- Cox, A. 1988. "The Old and New Testaments of Corporatism: Is it a Political Form or a Method of Policy-Making?" *Political Studies*, 36, pp. 294–308.
- Eldersveld, S.J., et al. 1995. *Local Elites in Western Democracies: A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in U.S., Sweden, and the Netherlands*. Oxford: Westview Press.
- Evans, Marks. 1995. "Elitism", in Mars, David and Stoker, Gerry (eds). *Theory and Methods in Political Science*. London: Macmillan Press.
- Gismar, A. Malik. 2010. "Kebangsaan dan Kewarganegaraan Pasca-Reformasi" dalam Gismar & Hidayat *Reformasi Setengah Matang?* Jakarta. Mizan (in press)
- Harriss-White, B. 2003. *India Working: Essays on society and economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayden, Goran & Julius Court. 2002. *Governance and Development: World Governance Survey Discussion paper 1*: United Nation University.

- Hidayat, Syarif dan Soesilowati, E., S. 2008. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca-Pemilukada*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Hidayat, Syarif (2007), "Shadow State?", in Nordholt, H. S., and Klinken, Gerry (Eds.), *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- McVey, Ruth. 2000. *Money and Power in Provincial Thailand*. Singapore: Institute of Southeast Asia Studies (ISEAS).
- Migdal, Joel S. 1998. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relation and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Migdal, Joel S. 2003. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mills, C. R Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Nordholt, H. 2003. "Renegotiating Boundaries: Access, Agency and Identity in Post-Soeharto Indonesia". *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia and Oceania*, 159-4 pp. 550-589.
- OECD/DAC. 2004. "Good Practice Paper on Capacity Development in Public Financial Management". First Draft. DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices).
- Oyugi, W.O. 2000. "Decentralization for Good Governance and Development: Concepts and Issues". *Regional Development Dialogue*, 21 (1) Spring (pp. 3-22).
- Pierre, J. and Peters, B.G. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press-Reno.
- Schumpeter, J. A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Renan, Ernst. "Qu'est que une nation?" in David Hutchison and Anthony Smith, (Eds.). 1994. *Nationalism*. Oxford University Press.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House.
- Tiihonen, Seppo. 2004. *From Governing to Governance: a process of change*. Tampere: Tampere University Press.
- William. 1995. *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- www.kemitraan.or.id/govindex