

**DINAMIK DEMOKRASI TEMPATAN DI INDONESIA:
KAJIAN DEMOKRASI TEMPATAN DI KOTA YOGYAKARTA DAN
KABUPATEN JEMBRANA, BALI**

SUYATNO

**UNIVERSITI SAINS MALAYSIA
2011**

**DINAMIK DEMOKRASI TEMPATAN DI INDONESIA:
KAJIAN DEMOKRASI TEMPATAN DI KOTA YOGYAKARTA DAN
KABUPATEN JEMBRANA, BALI**

oleh

SUYATNO

**Tesis yang diserahkan untuk memenuhi keperluan
bagi Ijazah Doktor Falsafah**

Disember 2011

PENGHARGAAN

Alhamdulillahirobbil'alamiin. Penulis menyadari bahawa hanya petunjuk Allah-lah menjadikan tesis ini dapat diselesaikan. Rahmat dan hidayah-Nya membingkai segala persoalan yang penulis hadapi selama di Penang, sehingga sentiasa berjaya menemukan jalan penyelesaian. Kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, shalawat dan salam penulis sampaikan, kerana berkat beliau-lah umat manusia terhindar dari masa kegelapan menuju masa pencerahan.

Prof. Madya Dr. Kamarulzaman Askandar adalah peribadi yang mengilhami penulis untuk bersemangat menulis kajian demokrasi tempatan ini. Selama masa penyeliaan bersama beliau, banyak diperoleh pengetahuan dan pengalaman yang luar biasa. Cakrawala intelektual penulis kian meluas, terutamanya ketika berdiskusi dan berdialog bersama beliau. Juga kepada Dr. Azeem Farouk yang sangat sabar mendorong dan membimbing penulis selama masa studi. Terima kasih yang tak terhingga tentunya penulis haturkan kepada kedua-dua penyelia tersebut.

Dukungan moral dan nasihat daripada ibu saya, Ny. Misni, menjadi bekal tak ternilai setiap kali berangkat ke tanah Melayu ini. Isteri-isteriku yang tercinta, Indriatmini Noegroho MM., dan Indah Fajar Wahyuni MHum., yang banyak membantu sama ada dari aspek moral dan material. Mereka sentiasa bersemangat mendokong penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini. Kerukunan, cinta, dan persaudaraan diantara kedua-duanya, serta cinta mereka yang begitu besar kepada penulis, adalah anugerah yang Allah berikan kepada kehidupan ini. Dua cahaya mata penulis: Rumi Azolla Ladiqi dan Mevlevi Azeemi Ladiqi, adalah karunia Allah yang menyertai penyelesaian tesis ini, kepada mereka berdua tesis ini saya persembahkan.

Berjuta terima kasih penulis sampaikan kepada rakan-rakan di Unit Penyelidikan dan Pendidikan untuk Perdamaian dan Kelab Sains Politik Universiti Sains Malaysia, yang sentiasa mewarnai perjalanan akademik penulis lebih kurang 4.5 tahun lamanya. *Billahit taufiq walhidayah.*

Penulis

ISI KANDUNGAN

Penghargaan	ii
Isi Kandungan	iii
Senarai Rajah	viii
Senarai Jadual	ix
Senarai Singkatan	x
Lampiran	xiv
Abstrak	xv
Abstract	xvi
BAB 1 - PENGENALAN	1
1.1 Pengenalan	1
1.2 Latar Belakang	2
1.3 Sorotan Karya	6
1.4 Kerangka Teori	12
1.4.1 Desentralisasi dan Demokrasi	12
1.5 Pernyataan Masalah	16
1.6 Persoalan Penyelidikan	22
1.7 Objektif Kajian	23
1.8 Alasan Memilih Dua Daerah dan Hipotesis	24
1.9 Metodologi Penyelidikan	26
1.10 Huraian Bab	30

BAB 2 – LATAR BELAKANG TEORITIKAL	33
2.1 Pengenalan	33
2.2 Demokrasi	33
2.3 Demokrasi Tempatan	45
2.4 Membina Pemahaman Demokrasi Tempatan	52
2.4.1 Keterwakilan (<i>Representativeness</i>)	54
2.4.2 Penyertaan (<i>Participation</i>)	55
2.4.3 Perkongsian (<i>Partnership</i>)	61
2.4.4 Transparensi (<i>Transparency</i>)	64
2.4.5 Kebertanggungjawapan (<i>Accountability</i>)	67
2.4.6 Responsiviti (<i>Responsiveness</i>)	73
2.4.7 Perspektif Alternatif	76
2.4.7.1 Perspektif Institusionalisme dan Neo-Institusionalisme	78
2.4.7.2 Perpspektif Struktur dan Agensi	87
2.4.7.2.1 Elit/Aktor	90
2.4.7.2.2 Kontinjensi Elit/Aktor	96
2.4.7.2.3 Struktur Politik	101
2.4.7.2.4 Struktur Ekonomi	103
RINGKASAN BAB 2	109
 BAB 3 - DINAMIK DEMOKRASI TEMPATAN DI KOTA	
YOGYAKARTA	110
3.1 Pengenalan	110
3.2 Gambaran Umum Kota Yogyakarta	111

3.3	Reformasi dan Pilihan Raya di Yogyakarta	113
	3.3.1 Desentralisasi dan Sikap Kerajaan Kota Yogyakarta	115
	3.3.2 Terpilihnya Herry Zudianto sebagai Walikota	118
3.4	Keterwakilan dan Penyertaan di Kota Yogyakarta	124
	3.4.1 Keterwakilan di Kota Yogyakarta	125
	3.4.2 Penyertaan di Kota Yogyakarta	132
3.5	Perkongsian, Transparensi dan Kebertanggungjawapan di Kota Yogyakarta	149
	3.5.1 Perkongsian di Kota Yogyakarta	149
	3.5.2 Transparensi di Kota Yogyakarta	156
	3.5.3 Kebertanggungjawapan di Kota Yogyakarta	158
3.6	Responsiviti di Kota Yogyakarta	160
	3.6.1 Pembebasan Yuran Sekolah & Biasiswa Sekolah	163
	3.6.2 Taman Pintar	167
	3.6.3 Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda)	169
	RINGKASAN BAB 3	171
	BAB - 4 DINAMIK DEMOKRASI TEMPATAN DI JEMBRANA-BALI	172
4.1	Pengenalan	172
4.2	Gambaran Umum tentang Jembrana	173
4.3	Reformasi dan Pilihan Raya di Jembrana	176
	4.3.1 Desentralisasi dan Sikap Kerajaan Tempatan Jembrana	177
	4.3.2 Terpilihnya Winasa sebagai Bupati	180
4.4	Keterwakilan dan Penyertaan di Jembrana	183
	4.4.1 Keterwakilan di Jembrana	183

4.4.2	Penyertaan di Jembrana	189
4.5	Perkongsian, Transparensi dan Kebertanggungjawapan di Jembrana	202
4.5.1	Perkongsian di Jembrana	202
4.5.2	Transparensi di Jembrana	206
4.5.3	Kebertanggungjawapan di Jembrana	209
4.6	Responsiviti di Jembrana	211
4.6.1	Program Pembebasan Yuran Sekolah dan Pemberian Biasiswa	216
4.6.2	Program Jaminan Kesihatan Jembrana (JKJ)	220
4.6.3	Program Dana Bergulir	226
4.6.4.	Electronic Voting (E-Voting)	229
	RINGKASAN BAB 4	238

BAB - 5 DINAMIK DEMOKRASI TEMPATAN:

	Kes Perbandingan Dua Daerah	239
5.1	Pengenalan	239
5.2	Analisa Hubungan Kerajaan dan Masyarakat Tempatan	240
5.2.1	Keterwakilan	241
5.2.2	Penyertaan	243
5.2.3	Perkongsian	249
5.2.4	Transparensi	251
5.2.5	Kebertanggungjawapan	253
5.2.6	Responsiviti	254
5.3	Masyarakat Sivil di Kedua-dua Daerah	257
5.4	Keberkesanan Dasar Desentralisasi	265

5.5	Cabaran Pelaksanaan Demokrasi Tempatan	273
5.6	Demokrasi Substansial, Demokrasi Prosedural, dan Model Implementasi Demokrasi Tempatan: Refleksi Teoritik	279
	RINGKASAN BAB 5	289
	BAB - 6 KESIMPULAN & SARANAN	290
6.1	Pengenalan	290
6.2	Desentralisasi, Orde Baru, dan Demokrasi Pancasila	291
6.3	Desentralisasi dan Demokrasi Tempatan	297
6.4	Dinamik Penyelidikan	304
	6.4.1 Antara Keyakinan dan Realiti	304
	6.4.2 Persoalan Kajian dan Data Lapangan	311
	6.4.3 Objektif Penyelidikan dan Harapan	317
	6.4.4 Sumbangan Teoritis Model Implementasi Demokrasi	319
	6.4.5 Cabaran Penyelidikan dan Alternatif Kajian	320
6.5	Penutup	323
	RUJUKAN	326

SENARAI RAJAH:

Rajah 2.1	Demokrasi Nasional dan Demokrasi Tempatan	47
Rajah 2.2	Model Implementasi Demokrasi	75

SENARAI JADUAL:

Jadual 1.1	Kategori Desentralisasi menurut Matlamat dan Alat	12
Jadual 3.1	Penyertaan Masyarakat Kota Yogyakarta	148
Jadual 3.2	Perkongsian Di Kota Yogyakarta	156
Jadual 4.1	Penyertaan Masyarakat Jembrana	201
Jadual 4.2	Perkongsian Di Kota Jembrana	204
Jadual 4.3	Peratusan Putus Sekolah (Drop Out/DO) di Jembrana	220

SENARAI SINGKATAN

ADD	: Alokasi Dana Desa
ALKANA	: Aliansi Kakao Jembrana
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APKASI	: Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia
Askes	: Asuransi Kesehatan
BIGG	: Building Institutions for Good Governance
BKM	: Badan Keswadayaan Masyarakat
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
BOS	: Biaya Operasional Sekolah
BOSDA	: Biaya Operasional Daerah
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
DEMY	: Decentralized Environmental Managment for Yogyakarta
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRPD	: Dewan Perwakilam Rakyat Daerah
FKMJ	: Front Kebangkitan Masyarakat Jembana
Fortran	: Forum Transparansi
Gakin	: Keluarga Miskin
Golkar	: Golongan Karya
GPKB	: Gedung Pusat Kesenian dan Budaya
GTT	: Guru Tidak Tetap
GTZ	: Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit
IBI	: Ikatan Bidan Indonesia
IDI	: Ikatan Dokter Indonesia

Jamkesda	: Jaminan Kesehatan Daerah
Jamsostek	: Jaminan Sosial untuk Tenaga Kerja
JKJ	: Jaminan Kesehatan Jemberana
JPD	: Jaminan Pendidikan Daerah
Kadinda	: Kamar Dagang Industri Daerah
KK	: Ketua Keluarga
KKN	: Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
KMP	: Koalisi Merah Putih
KMS	: Kartu Menuju Sejahtera
KPKMPR	: Koalisi Pedagang Klithikan Mangkubumi Pendukung Relokasi
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
KRJ	: Koalisi Rakyat Jogja
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
LAKIP	: Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
LPJ	: Laporan Pertanggung Jawaban
LPMK	: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MDG	: Millenium Development Goals
Mendagri	: Menteri Dalam Negeri
Menristek	: Menteri Riset dan Teknologi
MK	: Mahkamah Konstitusi
Musrenbang	: Musyawarah Penyusunan Perencanaan Pembangunan
NGO	: Non Government Organization
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PAD	: Pendapatan Anggaran Daerah

PAKLIM	: Program Advisi Kebijakan untuk Lingkungan Hidup dan Perubahan Iklim
PAN	: Partai Amanah Nasional
PAUD	: Pendidikan Anak Usia Dini
PBB	: Partai Bulan Bintang
PD	: Partai Demokrat
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
PDI-P	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Pemilu	: Pemilihan Umum
Pemkab	: Pemerintah Kabupaten
Pemkot	: Pemerintah Kota
Perda	: Peraturan Daerah
Pethik Bumi	: Paguyuban Pedagang Klithkan Mangkubumi
PGRI	: Persatuan Guru Republik Indonesia
Pilkada	: Pilihan Kepala Daerah
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKL	: Pedagang Kaki Lima
PKMJ	: Forum Peduli Jembrana dan Parum Kebangkitan Masyarakat Jembrana
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
Pokmas	: Kelompok Masyarakat
Posdaya	: Pos Pemberdayaan Keluarga
PP	: Peraturan Pemerintah
PP	: Peraturan Pemerintah
PPK	: Pemberi Pelayanan Kesehatan
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PPPKI	: Permufakatan Perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia

PTT	: Pegawai Tidak Tetap
Puskesmas	: Pusat Kesehatan Masyarakat
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJPD	: Rencana Pembangunan Jangka Pendek Daerah
RRI	: Radio Republik Indonesia
RT	: Rukun Tetangga
RW	: Rukun Warga
SAPDA	: Sentra Advokasi Perempuan Difabel Anak
SD	: Sekolah Dasar
Segosegawe	: Sepeda Kanggo Sekolah Lan Nyambut Gawe (Basikal untuk sekolah dan untuk bekerja)
Sekber Kertamantul :	
	Sekretariat Bersama Yogyakarta, Sleman dan Bantul
SIAK	: Sistem Informasi Administrasi Kependudukan
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLTP	: Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMA	: Sekolah Menengah Atas
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SMU	: Sekolah Menengah Umum
TIK-BPPT	: Teknologi Informasi dan Komunikasi Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
UGM	: Universitas Gadjah Mada
UN	: Ujian Nasional
UPIK	: Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan
UPTD	: Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah
USAID	: United States Agencies for International Development
UU	: Undang-Undang

LAMPIRAN :

Lampiran 1	Peta Indonesia	346
Lampiran 2	Peta Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	347
Lampiran 3	Peta Kota Yogyakarta	348
Lampiran 4	Peta Provinsi Bali	349
Lampiran 5	Peta Kabupaten Jembrana, Bali	350

**DINAMIK DEMOKRASI TEMPATAN DI INDONESIA:
KAJIAN DEMOKRASI TEMPATAN DI KOTA YOGYAKARTA DAN
KABUPATEN JEMBRANA, BALI**

ABSTRAK

Tesis ini bertujuan untuk mengkaji dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang menjadi pemangkin demokrasi tempatan di Indonesia. Melalui Undang-undang No. 22/1999, perubahan hubungan negara dan masyarakat diharapkan boleh menjadi lebih demokratik, khususnya di peringkat tempatan. Kerajaan pusat memberikan otoriti kepada kerajaan tempatan agar demokrasi tempatan boleh diamalkan. Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jembrana mengambil peluang ini untuk mengamalkan demokrasi tempatan, dengan hasil yang menarik. Dengan menggunakan Model Implementasi Demokrasi yang dicadangkan oleh tesis ini, enam indikator demokrasi tempatan digunakan bagi menjelaskan demokrasi tempatan iaitu keterwakilan, penyertaan, perkongsian, ketelusan, kebertanggungjawapan, dan responsiviti. Indikator ini menunjukkan bahawa terdapat perbezaan tahap demokrasi tempatan yang diamalkan di dua daerah ini. Pertama, adalah karakteristik demokrasi tempatan Kota Yogyakarta lebih demokratik jika dibandingkan dengan demokrasi tempatan di Jembrana yang bersifat *top-down*. Perbezaan lain yang wujud ialah amalan penyertaan dan perkongsian khususnya yang melibatkan masyarakat sivil. Di Kota Yogyakarta masyarakat sivil boleh berkembang dengan lebih baik. Hal ini ialah kerana kerajaan tempatan memberi ruang kepada masyarakat sivil dalam proses penyertaan politik. Manakala di Jembrana, kerajaan tempatan didapati bertindak keras apabila berlaku tunjuk perasaan oleh masyarakat sivil. Tindakbalas dan hasil implementasi ini wujud disebabkan oleh perbezaan dalam struktur ekonomi, politik, konsensus elit, tindakan aktor, dan sumber alam dan manusia, yang terdapat di kedua-dua daerah tersebut. Namun demikian responsiviti di kedua-dua daerah ini boleh dikatakan berjaya memenuhi keperluan asas masyarakat seperti perkhidmatan pendidikan dan kesihatan secara percuma. Ini menjadi bukti bahawa pelaksanaan dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah boleh menghasilkan amalan demokrasi tempatan yang berkesan. Akhirnya demokrasi tempatan berjaya menghapuskan struktur politik yang berhirarki, sentralistik, feodalistik, dan otoriter pada peringkat tempatan, walaupun tidak sepenuhnya seperti yang dibuktikan di Jembrana. Ini menunjukkan perlunya ada pemantauan yang berterusan terhadap proses implementasi demokrasi tempatan di Indonesia dan memperbaiki kekurangan dimana perlu. Dapatan kajian ini adalah berdasarkan data primer dan data sekunder. Data primer diperolehi melalui temu bual mendalam (*in-depth interview*) dengan walikota, bupati, peniaga, ahli akademik, ahli parlimen, dan masyarakat. Data sekunder pula diperolehi melalui laporan tahunan kerajaan, surat keputusan, laporan NGO, buku, jurnal dan berita akhbar.

Kata-kata kunci: *desentralisasi, demokrasi tempatan, Yogyakarta, Jembrana.*

**THE DYNAMIC OF LOCAL DEMOCRACY IN INDONESIA:
A STUDY OF LOCAL DEMOCRACY IN YOGYAKARTA CITY AND
JEMBRANA DISTRICT, BALI**

ABSTRACT

The policy of Decentralization and Regional Autonomy has been touted as a catalyst for local democracy in Indonesia. When Law no. 22/1999 was passed, it was projected that the democratic process, especially at the local level, will deepen in Indonesia. This is due to the fact that the central government has given the local authority administrative power to implement this. Yogyakarta City and Jembrana District has taken up this challenge to implement local democracy in their areas, with interesting results. Using the Democracy Implementation Model, this study has chosen six indicators to explain local democracy in both areas - representativeness, participation, partnership, transparency, accountability, and responsiveness. The findings suggest that Yogyakarta City is more democratic than Jembrana District. In Yogyakarta, civil society is given the space not only to organize but also a role in the decision making process. On the other hand, the local authority in Jembrana District does not tolerate dissent from civil society. The differences between the two regions can be attributed to their economic and political structure as well as elite relations. Nevertheless, both regions are responsive when it comes to providing the basic needs of the people. For example, education and health services are provided free of charge in both Yogyakarta City and Jembrana District. It is a proof that the implementation of the Decentralization and Regional Autonomy policy can encourage the implementation of local democracy effectively. More importantly, local democracy in both regions has managed to erode authoritarian and feudalistic tendencies, although there are still some challenges as shown by the case of Jembrana District. This shows that there should be continued monitoring of the local democracy implementation process in Indonesia and to make improvements where necessary. The finding of this research is based on primary and secondary data. Primary data was obtained through in-depth interviews with mayors, head of districts, businessmen, academicians, parliament members, and ordinary people. Secondary data was obtained through government annual reports, NGO annual reports, books, journals and the local media.

Keywords: decentralization, local democracy, Yogyakarta, Jembrana

BAB 1

PENGENALAN

1.1 Pengenalan

Pada masa kini demokrasi menjadi isu utama dalam kajian sains politik. Perubahan politik yang berlaku di seluruh dunia pada akhirnya bermuara pada perdebatan apakah demokrasi boleh wujud atau tidak dalam suatu negara. Sekurang-kurangnya isu pilihan raya menjadi perbincangan yang tiada habis-habisnya. Pilihan raya tidak sahaja dianggap sebagai momentum transisi menuju demokrasi tetapi sudah terlanjur lekat dengan simbol amalan demokrasi.

Tidak terkecuali dengan Indonesia, yang mengalami perubahan politik menuju demokrasi setelah kejatuhan rejim Soeharto yang otoriter. Demokrasi menjadi isu menarik dan penting dalam konteks politik Indonesia, hingga dirasa perlu memberikan perlembagaan yang boleh digunakan sebagai asas membina demokrasi. Dasar itu adalah Desentralisasi dan Otonomi Daerah, yang sudah dianggap sebagai picu diamalkannya demokrasi, khususnya demokrasi di peringkat tempatan.

Bab ini akan membincangkan latar belakang kajian demokrasi tempatan di Indonesia, di mana kajian dilakukan di dua daerah, iaitu satu di daerah perbandaran, Kota Yogyakarta, dan yang lain di daerah luar bandar, Kabupaten Jembrana, Bali. Penyelidikan yang dilakukan menggunakan beberapa mekanisme akademik yang biasa dilalui untuk menemukan jawapan-jawapan daripada soalan kajian yang di senaraikan. Sorotan karya juga diketengahkan dalam bab ini untuk menggambarkan betapa penting kajian ini dilakukan di tengah-tengah kajian tentang demokrasi yang

pernah dilakukan oleh pakar sains politik, sama ada di peringkat global dan peringkat negara Indonesia. Metodologi juga dijelaskan dalam bab ini untuk menunjukkan kaedah penyelidikan apa yang digunakan penulis untuk mendapatkan sumber data yang penting. Untuk itu penulis akan mulakan dengan perbincangan pasal latar belakang apa yang mengasasi persoalan demokrasi tempatan yang berkembang dinamik di Indonesia.

1.2 Latar Belakang

Kajian ini membincangkan proses demokrasi pada peringkat tempatan setelah keruntuhan rejim Orde Baru mengikuti krisis ekonomi yang teruk tahun 1998. Indonesia memasuki era peralihan demokrasi setelah lebih kurang 32 tahun lamanya hidup dalam kekangan autoritarianisme rejim Soeharto. Di Indonesia aliran demokrasi menjadi penting dan tidak dapat dielakkan kerana menyedari bahawa betapa rejim Orde Baru gagal menggalakkan penyertaan dan membuka ruang politik warganya sehingga muncul krisis ekonomi yang gagal diselesaikan menerusi dasar-dasar yang tepat sehingga menyebabkan keruntuhan rejim. Disedari juga bahawa berlakunya peningkatan proses demokrasi yang menggalakkan perkembangan sistem pemerintahan yang lebih bertanggung jawab (*accountable*), transparensi dan responsif sehingga diharapkan mampu mewujudkan masyarakat demokratik, serta lebih makmur dan sejahtera.

Pemusatan kuasa yang dijalankan semasa Orde Baru terbukti gagal meningkatkan keupayaan negara (*state capacity*) serta gagal mendinamikkan daerah yang selalu bergantung kepada dasar pemerintah pusat, sehingga menciptakan dasar-dasar yang tidak efisien dan tidak berkesan serta tidak berpihak kepada masyarakat. Selain itu kelambatan sambutan sebagai salah satu aspek tidak dapat dihindari,

diikuti dengan peningkatan rasuah yang sukar dibendung dan dikesani akibat tiada kebertanggungjawapan dan transparansi. Kelesuan ini membawa kepada ketidakcekapan perkhidmatan awam, keengganan pelabur melabur modal, peningkatan hutang negara, kemerosotan ekonomi dan akhirnya terjadi kemerosotan dalam kesejahteraan sosial (*social welfare*).¹

Hal demikian, pemerintah Indonesia pada masa reformasi menetapkan dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah (*Decentralization and Region Autonomy policy*) sebagaimana termaktub dalam Undang-undang (UU) No. 22/1999 yang merupakan salah satu bentuk dasar yang membuka serta menginstitusikan desentralisasi dan demokrasi tempatan. Hujah utama dalam dasar ini tidak lain adalah menginstitusikan pembahagian sumber ekonomi dan politik ke daerah, membuat parlimen tempatan lebih berkuasa (*powerful*), mengakui kepelbagaian tempatan, membangun kebertanggungjawapan, dan responsiviti tempatan, serta membuka ruang-ruang penyertaan masyarakat sivil dalam kerajaan tempatan. Dasar ini juga menandakan kewujudan anjakan daripada pemerintahan birokratik (*bureaucratic government*) seperti mana yang berlangsung di masa pemerintahan Orde Baru, iaitu menuju pemerintahan parti (*party government*) yang membuka kesempatan politik bagi aktor-aktor parti politik dan akhirnya mengarahkan masyarakat sivil menumpukan usaha pencapaian kedudukan politik menerusi proses pilihan raya tempatan yang lebih demokratik.

Namun begitu, UU ini dianggap sangat lambat dalam mewujudkan peraturan-peraturan pelaksanaannya, selain itu pemerintah pusat itu sendiri nampaknya tidak juga tulus dalam mendorong otonomi daerah, sehingga kerap kali daerah

¹ Lihat Hanneman Samuel dan Henk S. Nordholt, *Indonesia in Transition: Rethinking Civil Society, Region and Crisis* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004).

menterjemahkan dan melaksanakan UU ini berdasarkan kepentingan masing-masing. Disamping itu tidak boleh diendahkan lagi bahawa terdapat konflik yang lahir akibat ekoran UU tersebut, seperti banyaknya rasuah di peringkat tempatan², ataupun isu “putra daerah”³ semakin merumitkan persoalan amalan UU ini. Kes lain juga tidak kurang pentingnya yang turut menghambat kejayaan UU ini adalah konflik antara lembaga, iaitu antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan bupati atau walikota, konflik antara bupati atau walikota dengan gabenor. Terdapat banyak masalah yang muncul daripada implementasi UU ini dan mendorong kerajaan pusat untuk memperbaiki dengan menerbitkan UU No 32/2004, yang menggantikan UU No. 22/1999.⁴

UU yang baru ini muncul kerana Pemerintah Pusat menyadari bahawa impak negatif daripada UU sebelumnya perlu segera diselesaikan. Dalam UU baru ini mengambil berat kepada persoalan-persoalan yang diletakkan dalam konsep-konsep luaran, pertanggungjawapan dan kecekapan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Eksternaliti merupakan penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan yang ditentukan berdasarkan luas, besaran dan skop impak yang timbul. Akuntabiliti

² Isu Rasuah telah menghantar sejumlah Bupati/Walikota masuk penjara, seperti misalnya Bupati Kutai Kertanegara-Syaukani, Bupati Jember-Samsul Hadi, Gabenor Jawa Barat-Danny Setiawan, dan lain lain.

³ Isu “putra daerah” menjadi isu popular yang bersifat eksklusif dan berkait hubing dengan asal mula (*nativist*), berkait hubing dengan pencalonan seseorang yang ingin menjadi bupati/walikota/gabenor ataupun calon ahli parlimen tempatan (DPRD). Isu ini dikaitkan dengan etnik atau asal calon berada, apakah sesuai dengan daerah yang menjadi wilayah kekuasaannya nantinya, seperti misalnya seorang calon bupati di daerah Papua haruslah lahir dan beretnik Papua, meskipun barangkali ia besar dan hidup di luar Papua. Apabila diluar kategori tersebut maka dianggap bukan “putra daerah” meskipun ia lahir dan besar di daerah Papua. Lebih jauh dengan penjelasan isu Putera Daerah beserta penggolongannya lihat Universitas Bangka Belitung, Isu Putera Daerah dalam http://www.ubb.ac.id/menulengkap.php?judul=Isu+Putra+Daerah&&nomorurut_artikel=26. Muat turun 10 Agustus 2009.

⁴ Beberapa kelemahan daripada UU No. 22/1999 banyak dibahas oleh pakar secara jelas. Lihat Tri Ratnawati, “Model Otonomi Berbasis Bio-Region: Alternatif Solusi Konflik Sumberdaya Alam?”, dalam *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia Di Masa Perubahan: Otonomi Daerah tahun 2000-2005*, Tri Ratnawati. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 346-349, dan Sutoro Eko, "Dinamika Desentralisasi dan Demokrasi lokal", dalam http://ireyogya.org/sutoro/dinamika_desentralisasi_dan_demokrasi_lokal.pdf. Muat turun pada 25 Januari 2008.

pula terkait hubung dengan tanggungjawab penyelenggaraan suatu pemerintahan. Manakala efisiensi dikira daripada perbandingan tingkat daya guna tertinggi yang dapat diperoleh.⁵

Kerajaan Pusat ketika itu banyak dipengaruhi oleh permasalahan daerah seperti isu-isu tentang kemerdekaan atau separatisme sehingga isu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi isu penting yang melambungkan keutuhan dan merupakan proses akhir berbangsa dan bertanah air Indonesia. Maka semangat NKRI turut serta dalam memunculkan UU yang baru ini sehingga istilah 'kewenangan' atau 'kuasa' ditukar dengan istilah 'urusan' demi mengelakkan impak negatif isu-isu di atas.

Sementara itu urusan yang dimiliki oleh kabupaten atau Kota adalah seperti berikut: 1) perancangan dan pengendalian pembangunan; 2) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; 3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketertiban masyarakat; 4) penyediaan sarana dan prasarana umum; 5) pengurusan bidang kesihatan; 6) penyelenggaraan pendidikan; 7) menangani masalah sosial; 8) perkhidmatan bidang ketenagakerjaan; 9) memfasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; 10) pengendalian lingkungan hidup; 11) perkhidmatan pertanahan; 12) perkhidmatan kependudukan dan catatan sivil; 13) pentadbiran am pemerintahan; 14) perkhidmatan pentadbiran pelaburan modal; 15) penyelenggaraan pelayanan asas lainnya; dan 16) urusan wajib yang diamanatkan oleh peraturan perlembagaan. Sedangkan autoriti lintas kabupaten/kota menjadi tanggungjawab pemerintah provinsi.⁶

⁵ Tri Ratnawati, *ibid*, hal. 360

⁶ Pasal 14 UU No. 32/2004. Nombor 16 merupakan pasal yang lentur dan boleh mengakibatkan konflik antara pemerintah pusat dengan kerajaan tempatan.

UU baru inilah yang akhirnya menjadi asas bagi amalan polisi Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Terlepas dari beberapa kelemahan yang dimiliki UU ini, adalah penting untuk dinyatakan bahawa kerajaan pusat telah memberi ruang bagi berjalannya demokrasi di peringkat bawah. Walaupun istilah kewenangan (autoriti) ditukar dengan istilah urusan, secara asas itu tetap memberikan ruang yang berleluasa bagi daerah untuk mengembangkan demokrasi tempatan kerana UU ini memberikan pelbagai urusan yang banyak kepada daerah untuk menguruskannya.

Sebagaimana yang diyakinkan oleh kerajaan pusat bahawa terdapat dua tujuan utama dasar desentralisasi iaitu tujuan politik dan tujuan pentadbiran. Tujuan politik adalah untuk menjadikan kerajaan tempatan berfungsi sebagai media pendidikan politik masyarakat peringkat tempatan dan secara menyeluruh akan turut menyumbang kepada pendidikan politik di peringkat nasional seterusnya dapat mempercepatkan kewujudan masyarakat sivil. Manakala tujuan pentadbiran pula menjadikan kerajaan tempatan sebagai suatu unit kerajaan di peringkat tempatan yang berfungsi bagi penyediaan perkhidmatan masyarakat secara keberkesanan, cekap dan jimat.⁷

1.3 Sorotan Karya Demokrasi di Indonesia

Apabila membincangkan karya-karya demokrasi di Indonesia sememangnya tidak lepas dengan perbincangan tentang perkembangan kajian hubungan antara negara dengan masyarakat dalam sains politik. Selepas Perang Dunia Kedua, kajian sains politik lebih banyak diwarnai oleh kajian yang memusatkan perhatian kepada kepentingan memandangkan masyarakat sebagai pusat kajian. Masyarakat dianggap sebagai pemboleh ubah utama dalam kaitan kehidupan politik suatu negara yang

⁷ Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Kata Pengantar, dalam Tri Ratnawati, *op cit*, hal. xi-xii.

sangat menentukan. Meskipun belum menggunakan istilah masyarakat sivil (*civil society*) seperti kebelakangan ini, tetapi daripada sebaran karya-karya yang muncul pada tahun 1960-an hingga tahun 1980-an sangat menekankan kepentingan masyarakat. Terdapat kajian yang menyelidiki tentang kepentingan budaya politik masyarakat,⁸ kelas dan struktur sosial dalam masyarakat,⁹ dan ada juga yang membincangkan tentang masyarakat dalam konteks pemodenan atau gerakan sosial.¹⁰

Kajian-kajian tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan demokrasi di benua Eropah dan negara Jepun selepas Perang Dunia Kedua. Logik yang dibina iaitu pengalaman negara-negara Barat yang berjaya dalam mengembangkan demokrasi adalah menerusi laluan pemodenan di mana kemudian nantinya dapat diamalkan di negara-negara sedang membangun yang baru merdeka. Namun begitu, ketika masa kolonialisme berakhir dan kemunculan negara-negara baru merdeka di benua Afrika dan Asia telah mewujudkan suatu fenomena perubahan baru. Fenomena perubahan baru yang dimaksudkan adalah sebahagian besar negara-negara baru di Asia dan di Afrika yang mengikuti laluan pemodenan, bukan menjadi semakin demokratik bahkan menjadi negara yang mempunyai sistem baru iaitu autoritarianisme. Autoritarianisme adalah sebuah jenis demokrasi yang lebih menumpukan peranan negara daripada masyarakat dalam mentadbir negara. Sebagaimana konsep yang dijelaskan oleh Karl D. Jackson iaitu negara yang disebut dengan *Autoritarianisme Birokratik* adalah negara yang diurus secara bekerjasama antara elit tentera dengan para teknokrat. Mereka mentadbir negara secara autoriter

⁸ Gabriel Almond dan Sidney Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little & Brown, 1963).

⁹ Barrington Moore Jr., *Social Origin of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

¹⁰ Lihat Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," dalam *American Political Science Review* 53 (1959), dan Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" dalam *Political Science Quarterly* 99, no.2, 1984, hal. 199.

dan sekaligus menepikan peranan masyarakat secara demokratik, yaitu menerusi sistem demokratik seperti pilihan raya, parlimen perwakilan dan sebagainya.¹¹

Pola anjakan kajian yang memberikan tekanan yang berbeza, tetaplah belum menjelaskan hubungan antara negara dengan masyarakat sebagai kajian yang terkait. Masing-masing tempoh mewakili kajian yang terpisah dalam memberikan tekanan kajian. Ketika memasuki tempoh tahun 1990-an terjadilah anjakan yang sangat penting iaitu kepada kajian *policentrism*. Kajian yang muncul telah menghubungkan antara negara dengan masyarakat. Hingga kini kajian sains politik lebih banyak menyajikan kajian yang bersifat polisentris. Hal ini dapat difahami seiring dengan runtuhnya negara-negara komunis dan berganti diri menjadi negara-negara yang lebih demokratik. Ini yang menjelaskan mengapa kajian demokrasi mengalami kejayaan, oleh kerana itu wajar jika karya-karya demokrasi di seluruh dunia bertambah dalam bilangan yang sangat banyak.

Yang menarik adalah kajian sains politik yang memfokuskan kepada negara juga pernah mendominasi dunia akademik Indonesia. Karya Arief Budiman¹² tentang Teori Negara banyak digunakan pelajar sebagai rujukan utama ketika membincangkan isu negara. Demikian pula karya Mohtar Mas'ood¹³ yang membincangkan ekonomi politik Orde Baru menjadi buku yang sangat penting bagi penganalisis politik kepada zaman Orde Baru. Boleh dikatakan bahawa kajian-kajian tersebut tidak memberikan ruang yang memadai untuk membincangkan lebih jauh kedudukan, peranan mahupun hubungan masyarakat dengan negara. Ertinya tidak

¹¹ Karl D. Jackson and Lucian Pye, eds., *Political Power and Communications in Indonesia* (Berkeley: University of California, 1978).

¹² Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996).

¹³ Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971* (Jakarta: LP3ES, 1989).

ada perbincangan tentang hubungan dua hala antara negara dan masyarakat sebagai pusat kajian.

Karya-karya yang dibuat oleh para penganalisis Indonesia di masa Orde Baru relatif sedikit yang membincangkan hubungan antara negara dengan masyarakat. Malahan pada masa tahun 1980-an lebih banyak membincangkan sisi negara sebagai kajian utama. Memang ada penganalisis yang menyelidiki hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, tetapi kajiannya terhad kepada institusi sahaja, bukan kepada peringkat tempatan yang sebenarnya sebagai arena.¹⁴

Pada peringkat tempatan memang pernah ada yang membincangkan namun tetap sahaja lebih banyak membincangkan sisi negara daripada sisi masyarakat sebagai pusat kajian. Kajian yang dilakukan tentang pemerintahan dan pentadbiran desa. Itupun hanya membincangkan aspek institusi sebagai pusat kajian.¹⁵

Seiring dengan perubahan global, di mana tema demokrasi yang menekankan kajian yang bersifat polisentris maka kajian sains politik boleh berkembang pesat. Karya-karya pada tempoh tahun 1990-an telah membincangkan kepentingan peranan sisi masyarakat dan dalam hubungannya dengan negara. Di Indonesia pola tersebut boleh dibahagi menjadi dua tempoh. *Pertama* tempoh sebelum zaman Reformasi atau zaman akhir Orde Baru. *Kedua* adalah tempoh selepas zaman Orde Baru atau zaman Reformasi. Hal ini sangat menarik untuk melihat kajian yang tersebar diantara dua tempoh tersebut, kerana ia memiliki dinamik yang berbeza.

Pada masa sebelum Reformasi, kajian yang membincangkan hubungan masyarakat dengan negara sudah banyak bertebaran. Tetapi belum begitu jelas dan terperinci tema yang dibincangkan, kerana masih berpusat kepada kajian institusi

¹⁴ Colin McAndrews & Goldsmith M., "From local government to local governance – and beyond?", dalam *International Political Science Review*, Vol 19/2. 1998.

¹⁵ Sumber Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Desa* (Jakarta: Ghalia, 1977).

negara yakni pemerintah (*government*). Misalnya ada karya yang mengkaji tentang hubungan institusi negara di peringkat nasional dan peringkat tempatan.¹⁶ Ada pula yang membicarakan tentang peredaran modal dan negara,¹⁷ dan ada yang mulai terperinci temanya yaitu tentang desentralisasi.¹⁸

Setelah tempoh Orde Baru berakhir, karya-karya yang memiliki warna *policentrism* dengan banyak bermunculan. Temanya sudah mulai terperinci yaitu tidak lagi membicarakan sisi institusi negara sahaja, tetapi berganjak jauh dengan mengangkat tema tadbir urus (*governance*) dan demokrasi, sama ada di peringkat nasional dan di peringkat tempatan. Adapun tema yang dikaji meliputi: desentralisasi,¹⁹ autonomi daerah,²⁰ penyertaan politik dan pilihan raya,²¹ ekonomi

¹⁶ Ichlasul Amal, *Regional and Central Government in Indonesian Politics : West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1992).

¹⁷ Jeffrey Winters, *Power in Motion* (Cornell: Cornell University, 1996).

¹⁸ World Bank, *Governance and Development* (Washington, DC: The World Bank, 1992).

¹⁹ Lihat Kuntjoro Mudradjad 2004. *Otonomi dan Pembangunan daerah: Reformasi, Perencanaan, strategi dan Peluang* (Jakarta:Penerbit Erlangga, 2004); Ehtisam Ahmad dan Bert Hofman (1999), *Indonesia Decentralization Opportunities and Risks*, Paper presented at the Conference The Indonesian Economic Recovery in a Changing Environment, University Indonesia, October 4-5, 2000; Edward Aspinal eds., *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia* (Melbourne: Monash Asia Institute, 2002); dan Wahyudi Kumorotomo, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Yogyakarta* (Yogyakarta: Media Wacana, 2007).

²⁰ Lihat Damien Kingsbury dan Harry Aveling, *Autonomy and Disintegration in Indonesia* (London: Routledge Curzon. 2003); Hans Antlov, *Negara Dalam Desa-Patronase Kepemimpinan Lokal* (Yogyakarta: Pustaka Utama, 2002); Pratikno, *Laporan Penelitian Perumusan Pola Hubungan Pusat-daerah dalam Rangka Realisasi Otonomi Daerah*, IDEA 2000; Budi Baik Siregar dan Wahono, *Kembali ke Akar: Kembali ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli* (Jakarta: FPPM, 2002); dan Hadi Soesatro, Anthony L. Smith dan Han Mui Ling, *Governance in Indonesia* (Singapura:ISEAS, 2003).

²¹ Lihat Edward Aspinal, (2002), *op cit.*; Andi Faisal Bakti (2000) *Good Governance & Conflict Resolution in Indonesia: From Authoritarian Government to Civil Society* (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000), Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election under a Hegemonic Party System* (Yogyakarta: the Gadjah Mada University Press, 1992); Hanneman Samuel dan Henk S. Nordholt, *Indonesia in Transition: Rethinking Civil Society, Region and Crisis* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004); Hans Antlov (2003), *op cit.*, Suharko (2002), Widjajanti I. Suharyo (2000), Kutut Suwondo, *Civil Society di Aras Lokal* (Salatiga: Pustaka Percik, 2004); dan Dyah Mutiarin, *Pergolakan Diakar Rumput Dinamika Pembuatan Keputusan di Desa etelah Reformasi* (Yogyakarta: Amara Books, 2007).

politik dan demokrasi,²² dan anjakan kuasa daripada pusat kepada tempatan mahupun individu.²³

Diantara taburan karya di atas yang menarik adalah masih sedikitnya kajian yang membincangkan tema demokrasi tempatan. Meski sebenarnya kajian demokrasi tempatan berkembang juga di dunia sains politik, tetapi sekurang-kurangnya hanya sedikit sekali yang membincangkan pada peringkat tempatan kepada suatu daerah di Indonesia. Namun begitu, meskipun masih sedikit, ada juga yang mulai membincangkan tema demokrasi tempatan secara teoritik.²⁴ Ada pula yang menyelidiki demokrasi tempatan sebagai kes kajian tetapi terhad dalam bentuk kertas kerja sahaja, itupun lebih banyak membincangkan kes-kes di luar negara Indonesia.²⁵

Dengan latar belakang seperti itu penulis mencuba membincangkan dan menyelidiki tema demokrasi tempatan di Indonesia, khususnya di Kabupaten Jembrana dan Kota Yogyakarta. Harapannya boleh menjadi pemicu (*trigger*) bagi penyelidikan demokrasi tempatan yang lebih dalam nantinya.

²² Lihat Jan Breman dan Gunawan Wiradi, *Good Times and Bad Times in Rural Java* (Leiden: KITLV Press and Singapore: ISEAS, 2002); Vedi R. Hadiz, "Kuasa dan Politik di Sumatera Utara: Reformasi yang tidak Tuntas", dalam Vedi R. Hadiz, *Dinamik Kuasa Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto* (Jakarta: LP3ES, 2005); Richard Robison dan Vedi Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Market*. New York: Routledge Curzon, 2004); dan Wahyu Prasetyawan, "Government and multinationals: Conflict over economic resources in East Kalimantan, 1998-2003", dalam *Southeast Asian Studies* 43 (2): 161-90, 2006.

²³ Vedi Hadiz, *Dinamik Kuasa Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto* (Jakarta: LP3ES, 2005).

²⁴ Desmond King dan Gerry Stoker (1996), *op cit*; IDEA (2001), *op cit*.

²⁵ Demokrasi tempatan di Barcelona oleh Mariona Tomas, "Local Government and Local Democracy: A Case Study in Barcelona," dalam <http://www.vrm.ca/documents/ws21.pdf>. (2001); di Inggris/Britain oleh John Curtice, "The Crisis of Local Democracy in Britain." (Working Paper No.77, December 1999), dalam <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p77.pdf>. Muat turun 25 Januari 2008.; di El Salvador oleh Shawn L. Bird (2000), *op cit*; di Montevideo oleh Benjamin Goldfrank, "Deepening Democracy Through Citizen Participation?: A Comparative Analysis of Three Cities," dalam <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GoldfrankBenjamin.pdf> (2002), Muat turun 25 Januari 2008.

1.4 Kerangka Teori

Kajian ini akan menggunakan demokrasi tempatan sebagai pemboleh ubah terikat atau yang utama. Semenatra itu, dasar desentralisasi digunakan sebagai pemboleh ubah bebas. Unit analisis yang penulis gunakan adalah pada peringkat tempatan, perbandaran dan luar bandar. Untuk wilayah perbandaran penulis mengambil kes di Kota Yogyakarta dan di luar bandar, Kabupaten Jembrana, Bali. Untuk itu bahagian ini akan menjelaskan konsepsi desentralisasi yang menjadi pencetus dinamik demokrasi tempatan di kedua-kedua daerah tersebut. Seterusnya, perbahasan tentang demokrasi dan demokrasi tempatan akan diberikan secara terperinci di Bab 2.

1.4.1 Desentralisasi dan Demokrasi

Desentralisasi merupakan kata yang sangat popular dalam sains politik. Untuk itu akan banyak dijumpai pelbagai definisi tentang desentralisasi. Namun begitu penulis akan menggunakan beberapa definisi yang banyak digunakan para pakar sains politik. Harus diakui setiap definisi memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing. Adalah bijaksana untuk mengikut hujah Mayhood bahawa seorang penulis sentiasa dituntut untuk menyedari relativiti sebuah definisi, seperti halnya model teoritik, bahawa definisi diadaptasi bukan kerana ia benar, tetapi kerana ia berguna.²⁶ Dengan alasan inilah penulis memilih salah satu diantara pelbagai definisi tentang desentralisasi, kerana dirasakan sangat berguna menjelaskan fenomena perubahan politik di Indonesia.

²⁶ Philip Mayhood, (ed.), *Local Government in the Thirld World: The Experience of Tropical Africa* (Chicheser: John Wile & Sons, 1987), hal. 2.

Rondinelli dan Cheema,²⁷ mendefinisikan desentralisasi sebagai pemindahan perancangan, pengambilan keputusan atau autoriti pentadbiran daripada kerajaan pusat kepada organisasi-organisasi lapangan, unit pentadbiran tempatan, organisasi setengah otonom dan organisasi bentukan kerajaan, kerjaan tempatan, atau Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM atau Badan Pertubuhan bukan Kerajaan. Selanjutnya Rondinelli,²⁸ memberikan 4 (empat) dimensi desentralisasi yang diuraikan dalam jadual berikut:

Jadual 1.1 : Kategori Desentralisasi menurut Matlamat dan Alat

No	Kategori Desentralisasi	Matlamat	Alat
1	Desentralisasi Politik	Meningkatkan kekuasaan kepada masyarakat dan perwakilan politik mereka dalam pembuatan keputusan awam	Perbezaan konstitusi dan perlembagaan, pengembangan parti politik, pengukuhan lambaga parlimen, pembentukan institusi politik tempatan, pendokongan kumpulan kepentingan awam yang berkesan
2	Desentralisasi Pentadbiran	Memperbaiki efisiensi pengurusan untuk penyediaan perkhidmatan awam	Dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi masing-masing dengan karakteristik yang berbeza.
3	Desentralisasi Fiskal	Membaiki prestasi kewangan melalui peningkatan keputusan dalam menciptakan penerimaan dan pengeluaran yang rasional.	Pengurusan semula dalam pengeluaran, penerimaan dan pindahan fiskal antara peringkat kerajaan
4	Desentralisasi Ekonomi dan Pasar	Menciptakan persekitaran yang lebih baik bagi dunia perniagaan dan menyediakan barang dan jasa berasaskan maklum balas terhadap keperluan tempatan dan mekanisme pasar	Pemindahan fungsi kerajaan kepada organisasi bisnes, kelompok masyarakat atau LSM melalui penswastan dan pengukuhan ekonomi pasar melalui deregulasi

Sumber : Dennis A. Rondinelli, "Institutions and Market Development: Capacity Building for Economic and Social Transition", dalam Working Paper IPPRE-14, Geneva, ILO, 2000

²⁷ Cheema G.Shabbir, Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries* (Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications, 1983), hal. 18.

²⁸ Dennis A. Rondinelli, "Institutions and Market Development: Capacity Building for Economic and Social Transition", dalam Working Paper IPPRE-14, Geneva, ILO, 2000

Sementara itu desentralisasi juga boleh ditafsirkan dengan cara yang berbeza sebagaimana dinyatakan oleh Dormeier-Freire dan Maurer, Menurut mereka ada 3 (tiga) cara berbeza, iaitu (1) *delegasi* tugas-tugas tertentu walaupun tanggungjawab sepenuhnya tetap dipegang oleh kerajaan pusat; (2) *dekosentrasi* mengikut kepada pemberian autoriti membuat keputusan dalam negara; dan (3) *devolusi* menyangkut pelimpahan kekuasaan yang sebenar kepada kerajaan bawahan.²⁹

Dari huraian pelbagai definisi desentralisasi, apa yang dikemukakan oleh Syarif Hidayat dalam membingkai lebih cermat pemahaman tentang definisi-definisi desentralisasi, barangkali boleh diketengahkan di sini untuk melengkapai bahagian ini. Menurutnya ada dua perspektif yang terdapat dalam pelbagai defnisi desentralisasi, iaitu perspektif politik dan perspektif pentadbiran. Perspektif politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan daripada kerajaan pusat kepada kerajaan tempatan. Sementara itu perspektif pentadbiran mendefinisikan desentralisasi sebagai pendelegasian autoriti dalam pengambilan keputusan, perancangan, dan pengaturan fungsi awam, daripada kerajaan pusat kepada kerajaan atau organisasi bukan kerajaan yang peringkatnya lebih rendah.³⁰

Melalui kedua pendekatan ini Syarif mencuba merangkai pemahaman secara menyeluruh bahawa desentralisasi yang ada di Indonesia sepatutnya dianalisis secara utuh, bukan dipisah-pisahkan daripada peristiwa sebelumnya. Desentralisasi di Indonesia bukanlah “penggalan peristiwa” yang berlaku sejak tahun 1999 hingga sekarang, tetapi ia merupakan “rangkaian peristiwa” yang terjadi sebelumnya. Dengan pemahaman yang menyeluruh ini maka boleh didapati impak desentralisasi

²⁹ Lihat Henk Schulte Nordholt, “Desentralisasi di Indonesia: Peran Negara Kurang, Lebih Demokratis?”, dalam John Harris, Kristian Stokke, dan Oll Tornquist, *Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru* (Jakarta: Demos, 2005), hal. 50.

³⁰ Syarif Hidayat, “Mengurai Peristiwa Merentas Karsa: Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah”, dalam Prisma, *Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi*, No. 3, vol. 29, Juli 2010, hal. 7

kepada suatu daerah sama ada berjaya dan gagal disebabkan oleh adanya anjakan hubungan negara (*state*) dan masyarakat (*society*). Sebagaimana diketahui telah lama hubungan negara dan masyarakat bersifat otoriter di mana kekuasaan atau hegemoni kerajaan pusat atau negara sangat kuat kepada kerajaan tempatan. Sentralisasi yang berlaku mewujudkan pola politik yang hirarkis, otoriter dan feodalistik.

Tujuan daripada desentralisasi tidak lain adalah memperkasakan kerajaan tempatan. Lebih jauh sebagaimana dinyatakan oleh Henry Maddick bahawa tujuan desentralisasi yang paling asas adalah pembentukan kerajaan tempatan yang selanjutnya boleh menciptakan “pemahaman politik yang sihat” bagi masyarakat, khususnya berkait hubung dengan mekanisme penyelenggaraan negara. Melalui desentralisasi masyarakat akan belajar mengenali dan memahami pelbagai masalah sosial, ekonomi, dan politik; mengelakkan atau bahkan menolak mengundi calon ahli parlimen yang dianggap tidak memiliki kapasiti politik yang memadai; dan mengkritik pelbagai dasar kerajaan termasuk penerimaan dan belanjawan tempatan.³¹

Desentralisasi juga memiliki tujuan yang berkait hubung dengan demokrasi di peringkat tempatan, iaitu terwujudnya “kesetaraan politik” (*political equality*). Desentralisasi diharapkan dapat membuka lebih banyak kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan penyertaan dalam pelbagai aktiviti politik di peringkat tempatan. Masyarakat di daerah dapat mengamalkan bentuk-bentuk penyertaan politik secara anggun, misalnya dengan menjadi ahli parti politik dan kumpulan berkepentingan, di samping memperoleh kebebasan mengekspresikan kepentingan dan aktif dalam proses pengambilan dasar.³²

³¹ Lihat Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development* (London: Asia Publishing House, 1963)

³² Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: Asia Publishing House, 1985), 24.

Keyakinan tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh pendapat Robert Dahl yang menyatakan bahawa komuniti atau kumpulan masyarakat besar cenderung membuat amalan demokrasi menjadi lebih sukar. Kerana itu dasar desentralisasi diyakini mampu mempercepat terwujudnya “kesetaraan politik” yang pada akhirnya akan membawa idea demokrasi pada peringkat yang lebih realistik.³³

Tujuan yang lain adalah mewujudkan “responsiviti tempatan” (*local responsiveness*). Salah satu asumsinya adalah kerajaan tempatan dianggap mengetahui lebih banyak masalah yang dihadapi masyarakatnya, sehingga pelaksanaan desentralisasi diharapkan boleh menjadi jalan terbaik dalam mengatasi sekaligus meningkatkan percepatan pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.³⁴

Dari huraian diatas nampak jelas hubungan desentralisasi dan demokrasi sangatlah erat kerana sememangnya desentralisasi memiliki tujuan untuk memajukan demokrasi tempatan. Tetapi bagaimana mekanisme desentralisasi diamalkan dalam konteks demokrasi memerlukan penjelasan lebih terperinci, khususnya bagaimana demokrasi tempatan boleh dilaksanakan dalam bingkai dasar desentralisasi. Untuk perkara ini penulis mencuba membina sebuah model yang boleh digunakan untuk menjelaskan amalan demokrasi tempatan. Dalam bab selanjutnya akan dijelaskan bagaimana model tersebut dijalankan.

1.5 Pernyataan Masalah

Perkembangan demokrasi tempatan dapat menghapuskan struktur politik yang berhirarki, sentralistik,feudalistik dan autoriter. Lokus (*locus*) politik berpindah daripada lokus pusat menuju lokus daerah. Daripada polisi pemusatan (sentralisasi)

³³ Robert A. Dahl, “The City in the Future of Democracy”, dalam Lionel D. Feldman (ed.), *Politics and Government of Urban Canada* (Toronto: Methuen, 1981), hal. 47.

³⁴ Syarif Hidayat, *op cit*, hal. 9

kepada polisi desentralisasi. Fenomena ini mewujudkan dua wajah yang berbeza. Satu sisi perkembangan demokrasi tempatan mewujudkan potensi baru kerana adanya autonomi dalam mengurus daerah secara berdikari serta adanya kemudahan menjalankan serangkaian dasar pembaharuan (reformis). Sementara di sisi lain pula wujudnya kerisauan besar yang akan memunculkan masalah di segala bidang berikutan alasan daerah yang masih belum bersedia menerima kuasa daripada pusat secara tiba-tiba, atau alasan kualiti sumber tempatan yang kurang menyokong untuk terjadinya perubahan, maka untuk itulah, apabila memerhatikan proses bekerjanya demokrasi tempatan secara tidak langsung menjadi pilihan strategik untuk mengawal kejayaan pembaharuan di peringkat tempatan.³⁵

Tumbuhnya semangat ini adalah seiring dengan keyakinan baru para penganalisis yang menyedari bahawa betapa pentingnya melihat konteks tempatan sebagai suatu usaha bagi menyihatkan demokrasi menerusi pembangunan semula demokrasi tempatan. Peranan warga secara langsung, sesungguhnya merupakan asas bagi kehidupan demokrasi yang sihat, di mana tercipta ruang bagi lalu lintas pendapat dan aduan, serta terlibat dalam tahap pengambilan keputusan bersama-sama kerajaan tempatan. Di peringkat politik tempatan itulah demokrasi disedari memiliki tenaga untuk perbaiki dirinya.

Di seluruh dunia kini menyedari bahawa betapa kepentingan kerajaan tempatan yang bukan lagi dipandang sebagai sekadar pegawai tempatan semata-mata yang hanya bekerja untuk memungut cukai, menyediakan air bersih, menyelenggarakan pendidikan, menyediakan saluran bahan buangan, pengangkutan, mahupun perumahan, tetapi lebih daripada itu, iaitu terlibat aktif bersama warga dalam proses pembuatan keputusan yang berkait dengan kehidupan rakyat.

³⁵ Sutoro Eko, "Eforia Demokrasi Lokal", dalam http://www.ireyogya.org/sutoro/eforia_demokrasi_lokal.pdf. Muat turun pada 25 Januari 2008.

Dengan erti kata lain konsep kerajaan tempatan mengalami perluasan erti dengan mengambil berat kepada penyertaan masyarakat dan organisasi-organisasi masyarakat dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat, bukan sekadar dalam proses-proses rasmi pemerintah sahaja. Oleh itu demokrasi tempatan yang kuat dan berkesan merupakan asas utama dalam mewujudkan demokrasi di peringkat nasional yang sihat dan mampan.

Di Indonesia telah dilakukan pembahagian kuasa antara kerajaan pusat dengan kerajaan tempatan. Model pembahagian kuasa Kerajaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah diatur menurut Undang Undang (UU) nombor 22/1999 yang menghadkan kuasa Pemerintah Pusat dan kuasa Kerajaan Provinsi. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi: “Kuasa Daerah merangkum kuasa dalam seluruh bidang, kecuali kuasa dalam bidang politik luar negara, pertahanan keselamatan, badan kehakiman, kewangan dan fiskal, agama, serta kuasa di bidang lain.”

Bermula daripada UU tersebut, maka kajian demokrasi tempatan akan diarahkan pada peringkat terendah iaitu di wilayah Kabupaten (luar bandar) atau Kota (bandar). Hal ini bersesuaian dengan semangat awal bahawa pengembangan demokrasi di peringkat tempatan akan nampak dinamik jikalau dilihat pada peringkat tempatan. Penglibatan langsung dan interaksi antara warga dengan pemerintah nampak nyata kepada peringkat ini.

Ekoran daripada itu terdapat kewujudan perubahan strategik dan asas daripada pola pelimpahan kuasa tersebut, kini daerah diminta untuk mampu mendinamikkan dirinya sehingga secara tidak langsung mewujudkan tekad dan kemahuan negara untuk memperkasakan keupayaannya. Namun begitu, perubahan yang begitu drastik daripada ekoran desentralisasi tentunya melahirkan dua perkara

yang berbeza. Pertama, perubahan drastik lebih banyak menghasilkan keputusan negatif (pesimistik). Kedua, impak perubahan drastik diyakini membawa kepada keadaan yang lebih baik (optimistik).

Dalam kajiannya, Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken³⁶ menunjukkan terdapat dua perspektif untuk melihat impak desentralisasi di Indonesia, yakni *optimisme profesional* dan *pesimisme realiti*. Perspektif optimisme profesional, yang dibawa oleh sejumlah institusi pembiayaan ketara, mengemukakan pandangan institusional bahawa kejayaan desentralisasi sangat bergantung kepada ketepatan reka bentuk institusi. Mereka juga yakin bahawa desentralisasi di Indonesia akan menghasilkan kejayaan besar kepada masa depan, yang dimulakan daripada amalan-amalan baik (*best practices* atau *lesson learned*) daripada yang kecil.

Sebaliknya pesimisme realiti lebih memfokuskan kepada berita-berita buruk, yang menunjukkan pandangan yang pesimis tentang desentralisasi di Indonesia, kerana alasan masih lemahnya dasar struktural di peringkat tempatan. Terjadi kewujudan tercetusnya keganasan etnik dan agama di pelbagai-bagai daerah di seluruh Indonesia, merupakan kesan daripada ketidakmampuan untuk menjalankan pembaharuan sama ada tentera mahupun ekonomi, yang kemudian dalam aspek pengendalian KKN (*Corruption, Collusion and Nepotism*), serta menggalakkan masyarakat awam cenderung pesimis sehingga memasukkan Indonesia ke dalam senarai negara yang gagal.

³⁶ Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken (eds.), *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta:KNITL, 2007).

Vedi Hadiz,³⁷ juga memberikan kritik terhadap kelemahan pendekatan institusional yang gagal mengenal pasti perjuangan ekonomi politik sebagai salah satu aspek yang penting dalam pelaksanaan autonomi daerah. Walau bagaimanapun munculnya dasar yang menggalakkan kesejahteraan sangat ditentukan oleh kemenangan gabungan polisi yang berpihak kepada masyarakat miskin (*pro-poor*) melawan gabungan polisi yang berpihak kepada elit (*pro-elite*). Sementara itu Michael S. Malley,³⁸ menunjukkan bahawa desentralisasi yang demokratik di Indonesia telah menghasilkan perubahan baru dalam pengaturan pemerintahan tempatan, tetapi masih tetap bersemuka dengan struktur lama (autoritarian) yang menghalang desentralisasi dan demokrasi. Wawasan kesejahteraan masyarakat juga belum bekerja dalam dasar struktural yang kukuh, kerana yang paling menonjol dalam desentralisasi selama sepuluh tahun terakhir adalah perubahan pemusatan autoriti Jakarta dan kebangkitan semula daerah. Kajian ini akan menggunakan kedua-duanya walaupun kualiti perspektif optimisme profesional lebih banyak digunakan penulis, namun perspektif pesimis realiti akan digunakan sebagai bentuk kritikal dan sumbangan yang bermanfaat.

Kajian ini bertujuan menyelidiki dinamik demokrasi tempatan di kedua-dua daerah, iaitu Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jembrana. Kota Yogyakarta terletak di wilayah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), pulau Jawa dan Kabupaten Jembrana berada di provinsi Bali, Pulau Bali.

Kota Yogyakarta adalah wilayah perbandaran yang layak diselidiki. Yogyakarta dikenali juga sebagai kota pelajar. Oleh kerananya dinamik politik

³⁷ Vedi R. Hadiz, Kuasa dan Politik di Sumatera Utara: Reformasi yang tidak Tuntas, dalam Vedi R. Hadiz, *Dinamik Kuasa Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto* (Jakarta: LP3ES, 2005).

³⁸ Michael S. Malley, "New Rules, Old Structures, and the Limits of Indonesia's Democratic Decentralization", dalam Ed Aspinall and Greg Fealy, (eds.) *Local Power and Politics Indonesia: Democratisation and Decentralisation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003) hal.119-131.

warganya banyak dipengaruhi oleh iklim pendidikan yang begitu dominan. Disebabkan jumlah ahli akademik tinggal di sana adalah banyak, maka ia semula jadi sekiranya Pertubuhan bukan Kerajaan (*Non Government Organization-NGO*) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) banyak muncul. Ekorannya adalah wujud suatu hubungan antara kerajaan dengan masyarakat yang sangat dinamik. Hal ini sedemikian menunjukkan peranan penting pertubuhan bukan kerajaan berfungsi mengawal polisi-polisi kerajaan yang akhirnya mendorong dan membentuk iklim yang demokratik.

Sementara itu, Jembrana adalah wilayah kabupaten atau luar bandar yang tergolong miskin di Pulau Bali. Uniknyanya meskipun miskin, tahun 2004 Pemerintah Pusat, menerusi Departemen Dalam Negeri menetapkan Kabupaten Jembrana sebagai *Best Practices* penyelenggara autonomi daerah. Kabupaten Jembrana dinilai baik dari aspek pelaksanaan pengurusan pemerintahan serta inovasi dan kreativiti yang dikembangkannya. Pembaharuan terhadap sisi pengurusan pengeluaran dilakukan menerusi kegiatan jimat cermat dana-dana awam yang selama ini habis untuk kepentingan birokrasi, kemudiannya dialihkan untuk tujuan penggunaan bagi perbelanjaan kepentingan awam. Pemenuhan keperluan dasar masyarakat seperti pendidikan, dan kesihatan diberikan percuma. Keberhasilan ini kemudian banyak ditiru oleh kabupaten/Kota lainnya.

Kajian ini mahu membandingkan kedua-dua daerah tersebut, kerana kedua-duanya memiliki gambaran demokrasi tempatan boleh bekerja secara dinamik. Demokrasi di kedua daerah tersebut layak dikaji kerana di wilayah perbandaran dan luar bandar memiliki karakteristik demokrasi yang berbeza, ekoran perbezaan struktur ekonomi dan politik yang ada, yang selanjutnya akan membantu usaha menemukan penjelasan bagaimana demokrasi tempatan bekerja di Indonesia.

Setidaknya kajian ini mahu mengawali kajian demokrasi tempatan yang dianggap sebagai momentum penting untuk menyihatkan demokrasi nasional.

Bagi dunia akademik kajian ini diharapkan boleh memberikan sumbangan penting dalam konteks teoritikal, tidak sahaja diambil kira bahawa demokrasi tempatan memberi kesan pada demokrasi peringkat nasional, tetapi juga amalan dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah boleh berjaya mendinamikkan demokrasi tempatan. Lebih jauh akan dijumpai bahawa pemahaman demokrasi tempatan memerlukan pembaharuan teori kerana selama ini teori-teori demokrasi tidak mampu menjelaskan fenomena demokrasi tempatan yang berbeza-beza di masing-masing daerah, meskipun pelebagaan yang dijadikan asas pada prinsipnya sama, iaitu dasar desentralisasi. Terlebih teori demokrasi banyak yang membincangkan pasal pilihan raya sebagai pemboleh ubah utama dalam analisa perkembangan demokrasi di suatu negara. Padahal kadar demokrasi tidak sahaja ditentukan oleh pilihan raya semata-mata, tetapi juga oleh faktor-faktor yang lain seperti misalnya, penyertaan, keterwakilan, responsiviti dan sebagainya. Pada akhirnya kajian ini akan memberikan penjelasan yang terperinci tentang hubungan antara negara (*state*) dan masyarakat (*society*) di peringkat tempatan. Analisis yang boleh dianggap baru di Indonesia kerana selama ini politik sentralisasi daripada rejim Soeharto menafikan kemungkinan analisa tempatan sebagai kajian sains politik yang boleh dilakukan oleh banyak pakar.

1.6 Persoalan Penyelidikan

Kajian yang membahas hubungan antara negara dan masyarakat tidak akan mengelakkan perbincangan demokrasi sebagai isu utama. Terlebih di peringkat tempatan di mana sememangnya hubungan tersebut boleh berlaku nyata dan dekat.

Demokrasi tempatan seolah-olah merupakan usaha membawa negara lebih dekat kepada masyarakat. Kajian ini merupakan langkah awal yang sederhana untuk memahami dinamik demokrasi tempatan menerusi dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Khususnya ia mencuba menjawab 3 (tiga) soalan.

Pertama, bagaimana demokrasi tempatan dilaksanakan di daerah-daerah, khususnya di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jembrana? Apakah cabaran yang muncul dalam menjalankan demokrasi tempatan? *Kedua*, bagaimana karakteristik demokrasi tempatan di kedua-dua daerah tersebut? Adakah perbezaan yang muncul daripada amalan demokrasi tempatan antara kedua-dua daerah tersebut? Mengapa wujud perbezaan karakteristik daripada amalan demokrasi tempatan? *Ketiga*, Bagaimana pola hubungan antara negara dan masyarakat di kedua-dua daerah? Adakah wujudnya masyarakat sivil di kedua-dua daerah tersebut?

1.7 Objektif Kajian

Bermula daripada pertanyaan penyelidikan di atas, kajian ini mahu mencapai beberapa tujuan:

1. Memahami secara mendalam dan menganalisis proses pelaksanaan demokrasi tempatan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jembrana.
2. Menjelaskan dan membandingkan secara mendalam karakteristik demokrasi tempatan yang berbeza di kedua-dua daerah tersebut.
3. Menganalisis hubungan antara kerajaan tempatan dengan masyarakat dan sekaligus menjelaskan peranan masyarakat sivil di kedua-dua daerah tersebut.
4. Membangun peniskalan (*abstraction*) teori atau alternatif penjelas tentang demokrasi tempatan menerusi kajian perbandingan di kedua-dua daerah tersebut.

1.8 Alasan Memilih Dua Daerah

Yogyakarta dan Jember penulis pilih sebagai daerah kajian disebabkan oleh dinamik demokrasi yang berbeza. Misalnya Yogyakarta adalah wilayah perbandaran yang diketuai oleh seorang walikota, sehingga tempatan atau daerah pentadbirannya dikenal dengan sebutan Kota. Manakala Jember adalah wilayah pertanian luar bandar yang terletak di Pulau Jawa, di wilayah provinsi Jawa Timur, maka disebut sebagai wilayah Kabupaten dan diketuai oleh seorang Bupati.

Sejak diamalkannya demokrasi sebagai tema utama dalam konteks politik nasional di Indonesia, kedua daerah juga mengalami proses pendemokrasian menerusi dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Hanya sahaja dinamik demokrasi tempatan diantara kedua daerah berbeza-beza. Untuk itulah kajian ini dilakukan untuk melihat perjalanan demokrasi tempatan dan menemukan perbezaan dinamik yang dimiliki oleh kedua daerah tersebut.

Penulis memilih Kota Yogyakarta berdasarkan kepada alasan bahawa ia memiliki pola demokrasi tempatan yang berbeza dari sisi hubungan sosial politik, iaitu penggalakkan pelaburan sosial. Yogyakarta dikenali memiliki masyarakat sivil yang kuat. Salah satu sebab adalah banyaknya universiti, kolej dan badan pertubuhan bebas (NGO) terdapat di sana, sehingga komuniti akademik dan aktivis-aktivis banyak membentuk kumpulan semacam badan pertubuhan bebas atau pusat kajian (*centre of studies*), dan sebagainya.

Selain itu dalam banyak perkara kerajaan tempatan lebih mengutamakan dialog untuk menjalankan dasar dan mengelakkan penindasan dan keganasan. Misalnya pemindahan pedagang kaki lima/PKL (peniaga tepi jalan) di Jalan Mangkubumi boleh diselesaikan dengan mekanisme dialog yang berjaya, sehingga peniaga mahu dipindahkan, kerana diberikan penyelesaian iaitu diberi tempat dan