

Pembentukan Struktur Negosiasi Kota Surakarta: Kritik Nalar 'Best Practices' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Hendra Try Ardianto

Universitas Gadjah Mada, Jl Sosio Yustisia Yogyakarta
e-mail: hendratrya@gmail.com

Abstract

This paper attempts to describe two fundamental ideas about best practices. Firstly, criticism of the notion of "best practices" that is very agent-centric. It asserts that the discourse "best practices" should not be separated from socio political structures. In the case of Surakarta, the agency perspective that put Jokowi as the center of innovation was apparently failed to understand the overall dynamics of governance practices and tend to be misleading. Secondly, this paper tries to restore the meaning of participation as a form of politicization, not merely procedural- managerial affairs. Thus, participation is not only a mobilization to encourage the dreams of innovation, rather, participation is a matter of negotiation in which the contestation of interests between people, nations, and the market becomes the main case.

Key Words:

best practices; structure-agen; participation; arena of participation; negotiation

Abstrak

Tulisan ini mencoba untuk memaparkan dua ide mendasar mengenai best practices. Pertama, kritik terhadap cara berpikir "best practices" yang sangat agen sentris. Wacana "best practises" seharusnya tidak bisa dipisahkan dari keberadaan struktur sosial-politik yang ada di masyarakat. Dalam kasus Kota Surakarta, cara pandang agensi yang menempatkan Jokowi sebagai pusat inovasi ternyata gagal dalam memahami keseluruhan dinamika praktik pemerintahan dan cenderung menyesatkan. Kedua, tulisan ini mencoba untuk mengembalikan makna partisipasi sebagai bentuk politisasi, bukan sekedar kerja prosedural-menejerial semata. Dengan demikian, partisipasi tidak hanya mobilisasi untuk mendorong mimpi-mimpi inovasi. Partisipasi adalah masalah negosiasi dimana kontestasi kepentingan antara rakyat, negara, dan pasar menjadi pokok persoalan.

Kata Kunci:

best practices; struktur-agen; partisipasi; arena partisipasi; negosiasi

Pendahuluan

Pascareformasi, Indonesia mengalami banyak perubahan, terutama setelah

wacana otonomi daerah mulai menampakkan wujudnya. Hubungan pusat-daerah pun berubah secara drastis.

Sistem pemerintahan yang sentralistik secara cepat bergeser ke arah desentralisasi. Jakarta (sebagai pusat pemerintahan) tidak lagi menjadi sentrum kekuasaan yang mampu mengendalikan daerah sesuka hatinya. Implementasi demokrasi langsung berupa pemilihan kepada daerah (pilkada) menghadirkan wajah politik yang sama sekali berbeda dengan dinamika politik yang ada di Jakarta.¹ Kenyataan itu bisa dipahami mengingat konfigurasi politik yang ada di tingkat lokal sangat beragam dan kompleks, sesuai dengan kondisi politik lokal setempat.

Cerita tentang perjalanan desentralisasi juga tidak seindah sebagaimana dibayangkan. Banyak sengketa hasil pilkada bahkan menjadi polemik di berbagai daerah. Beberapa keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) sampai membatalkan dan menyatakan pilkada ulang karena dianggap terdapat kecurangan, seperti di Madura (untuk pemilihan Gubernur Jawa Timur), Kabupaten Konawe Selatan, dan Kota Tangerang Selatan. Ada juga sengketa hasil pilkada yang berakhir dengan kerusuhan dan konflik horisontal, sebagaimana terjadi di Kabupaten Tuban, Sopen, Tana Toraja, dan Kota Sibolga. Tidak hanya itu, laporan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dalam rapat kerja dengan Dewan Perwakilan Daerah di Jakarta menyebutkan bahwa dari seluruh kepala daerah di Indonesia, 155 kepala daerah tersangkut masalah korupsi, 17 di antaranya adalah gubernur (*Kompas* 17 Januari 2011). Beberapa catatan tersebut merupakan rapor merah atas berlangsungnya proses desentralisasi di Indonesia.

¹ Logika sederhananya, kemenangan Partai Demokrat (PD) secara nasional, bukan berarti kemenangan PD di tingkat lokal (daerah). Kenyataannya menunjukkan bahwa Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) lebih banyak memenangkan pilkada di Indonesia.

Tetapi uniknya, meski banyak memiliki rapor merah, masih ada satu dua catatan menarik, yakni dengan hadirnya fenomena 'best practices' dalam penyelenggaraan pemerintahan di beberapa daerah. Fenomena 'best practices' menjadi semacam pelipur lara di tengah buruknya wajah otonomi daerah yang sedang berjalan. Ada banyak sosok kepala daerah yang disebut-sebut telah menjalankan tata pemerintahan yang dinilai 'best practices'. Di antaranya Bupati Jombang Suyanto yang menyelenggarakan program penempatan dokter spesialis untuk setiap Puskesmas, Walikota Surakarta Joko Widodo yang berhasil memindahkan pedagang kaki lima (PKL) dengan relokasi damai tanpa menggunakan kekerasan aparaturnegera, dan Bupati Jembrana Gde Winasa yang berhasil menyelenggarakan pendidikan gratis di kabupatennya.

Wacana 'best practices' kemudian banyak diperbincangkan orang. Hal ini juga tidak lepas dari dorongan kalangan akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), maupun lembaga donor. Buktinya, banyak sekali seminar, *workshop*, maupun buku panduan yang mengajarkan bagaimana melaksanakan 'best practices' dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akademisi universitas banyak yang terlibat dalam membantu proses inovasi kepala daerah agar bisa membuahkann tata pemerintahan berlabel 'best practices'. Lembaga donor yang menyalurkan dana ke LSM-LSM menyusun program-program inovasi untuk menyokong pemerintah daerah agar mampu menciptakan tata pemerintahan yang (ter)baik. Hasilnya, wacana 'best practices' terbukti telah merasuk dalam khazanah praktik tata pemerintahan di Indonesia saat ini.

Pertanyaannya kemudian, dalam logika apakah wacana 'best practices' ini muncul di Indonesia? Jangan-jangan cerita tentang 'best practices' itu hanya kisah yang indah-

indah, tetapi praktik di lapangan ternyata banyak yang menyimpang, bahkan korup. Atau, cerita tentang 'best practices' sekadar alat untuk mendapatkan kepercayaan warga agar suara di pilkada berikutnya bisa tergaransikan? Karena itu, menarik untuk membaca ulang fenomena-fenomena 'best practices' yang muncul akhir-akhir ini. Pintu masuk yang bisa digunakan adalah dengan membalik sudut pandang (*point of view*) yang selama ini digunakan. Jika selama ini 'best practices' selalu dilihat dari kacamata negara (*state*), maka penelitian penulis akan melihat dari sudut pandang masyarakat (*civil society*). Dengan demikian, menjadi penting untuk memahami pola interaksi masyarakat, pasar dan negara dalam membentuk tata pemerintahan yang dianggap 'best practices'.

Khusus untuk tulisan ini, kisah 'best practices' Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta akan menjadi pokok bahasan. Tokoh utama yang menahkodai Pemkot Surakarta sehingga mendapat citra 'best practices' adalah Jokowi, sebutan akrab dari Joko Widodo. Jokowi merupakan satu dari sekian kepala daerah di Indonesia yang banyak mendapat penghargaan, sehingga tidak aneh jika kemudian dianggap memiliki tata pemerintahan terbaik. Setelah berhasil memindahkan PKL di kawasan Monumen 45, Banjarsari (Monjari) ke Pasar Notoharjo, Semanggi, dengan predikat dari Museum Rekor Indonesia (MURI) sebagai "relokasi terbesar yang tidak menimbulkan konflik sosial", nama Jokowi naik melesat sebagai tokoh teladan dalam inovasi dan 'best practices'. Keberhasilan relokasi ini dianggap sebagai prestasi dan capaian yang luar biasa bagi banyak orang. Di tengah maraknya pemberitaan pendekatan relokasi dengan cara kekerasan dan paksaan, Jokowi sukses menampilkan relokasi yang damai dan elegan.

Banyak istilah yang digunakan untuk mendeskripsikan cara Jokowi melakukan

relokasi PKL di Monjari. Jajaran Pemkot Surakarta sering mengatakannya sebagai pendekatan "dialogis" dan "humanis". Dikatakan "dialogis" karena antara pemkot dan PKL terjadi proses dialog, yang sering disebutkan bahwa Jokowi telah mengundang para PKL dalam acara makan-makan sebanyak 56 kali. Dikatakan "humanis" karena PKL tidak diperlakukan secara kasar dengan aksi kekerasan sebagaimana yang ada di daerah-daerah lain. Media massa dan kalangan LSM sering menyebutnya dengan pendekatan "*nguwongke-uwong*" (memanusiakan manusia), mungkin karena sebelumnya tidak ada walikota yang melakukan relokasi PKL dengan mengajak dialog, apalagi makan-makan. Beberapa buku dan karya akademik tidak jarang melabelinya dengan sebutan pendekatan "partisipatif" dan "pemberdayaan".

Kesuksesan Jokowi dalam menyelenggarakan tata pemerintahan diganjar dengan sebuah kemenangan pada Pemilihan Walikota (Pilwali) Surakarta 2010. Hasil pilwali itu bahkan bisa dikatakan sebagai kemenangan yang spektakuler. Jokowi, yang berpasangan dengan FX Hadi Rudianto, atau biasa disapa Rudi, sebagai calon *incumbent* berhasil memenangkan pilwali dengan perolehan suara yang nyaris mutlak, yakni 90,09% atau 248.243 suara. Bahkan, tercatat tidak ada satu pun kelurahan yang tidak dimenangkan oleh pasangan Jokowi-Rudi (*Solopos* 23 April 2010). Artinya, perolehan suara yang sangat signifikan ini menunjukkan adanya peningkatan kepercayaan pemilih yang luar biasa atas kinerja sebelumnya. Sehingga, tidak aneh jika kemudian nama Jokowi dianggap sebagai walikota yang praktik tata pemerintahannya layak ditiru.

Tetapi, tata pemerintahan yang dianggap 'best practices' itu kerap dipahami dari sudut pandang negara (pemerintah) semata, dimana pemerintah merupakan

motor utama yang menjadi penentu munculnya ide-ide penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Negara dianggap sebagai pihak yang melakukan inovasi-inovasi dan menghasilkan kebijakan yang berpihak pada rakyat kecil. Disini terlihat betul bagaimana cara berfikir agensi yang menempatkan Jokowi sebagai aktor utama. Peran masyarakat seolah hilang tersapu oleh "keelokan" sosok Jokowi sebagai pemimpin yang arif dan bijaksana. Kesan yang bahkan penulis anggap terlampau berlebihan tanpa melihat dinamika yang terjadi di tingkat bawah.

Kesuksesan Jokowi menata PKL dianggap sebagai prestasi yang luar biasa bagi banyak orang. Kepemimpinan Jokowi dianggap telah berhasil menghadirkan kenyamanan dan ketertiban dalam kehidupan kota. Tempat-tempat yang dulu digunakan PKL berubah menjadi taman-taman kota yang indah. Kota tidak lagi terlihat kumuh dan kotor akibat menjamurnya para PKL, yang tidak jarang menggunakan kawasan publik sebagai area perdagangan, bahkan hunian. Kesan kota yang kumuh dan kotor menjadi berubah semenjak pemerintahan Jokowi-Rudi. Kota Surakarta saat ini "dilihat" (secara paksa) sebagai kota modern, dengan fasilitas *busway*, *railbus*, bus bertingkat, kereta kuno, serta berbagai festival berkelas internasional.

Semua orang seolah-olah sedang menyanyikan lagu (koor) yang sama, bahwa fenomena 'best practices' di Surakarta memang bernada dan berbunyi merdu sebagaimana ditampilkan dengan *lux* oleh media massa. PKL dianggap telah memiliki "wali kaki lima" yang sempurna dalam urusan penataan PKL. PKL dinilai telah mendapatkan limpahan atas kebaikan negara (Jokowi) melalui proses-proses kebijakan yang dialogis, humanis, partisipatif, serta *nguwongke-uwong*. Namun, ada hal lain yang selama ini jarang dipertanyakan, yakni bagaimana dinamika

yang ada di level *grassroot* terhadap cerita-cerita 'best practices'? Nyaris tidak ada yang melihat bagaimana ruang-ruang negosiasi itu membentuk keseluruhan cerita penyelenggaraan pemerintahan di Surakarta? Berangkat dari kegelisahan tersebut, penulis melakukan penelitian ini.

Cerita tentang bagaimana dinamika *grassroot* hidup di tengah kesuksesan Jokowi sebagai Walikota Kota Surakarta menarik untuk dibahas. Tidak mungkin sebuah kebijakan sefenomenal itu tidak menyisakan cerita tentang pergolakan yang terjadi di level bawah. Setidaknya, cerita tentang upaya-upaya yang telah dilakukan PKL. Bagaimana dinamika partisipasi PKL dalam memengaruhi kebijakan pemerintah? Seperti apakah negosiasi yang terjadi? Untuk itu, penelitian ini akan terangkai dalam sebuah frame *day-to-day politics* atau *daily life politics*, yakni membedah fenomena politik bukan dari politik elektoral atau percaturan politik di ibukota tetapi lebih pada dinamika politik sehari-hari yang dihadapi aktor-aktor *civil society*. Dengan demikian, kaca mata *daily life politics* akan lebih mengedepankan aktualisasi potensi dan kepentingan warga melalui partisipasi (Santoso 2008: vii). Apalagi, selama ini kisah sukses penataan PKL selalu disuarakan dengan nada yang sama, yakni memosisikan PKL sebagai pelengkap cerita atas kesuksesan kerja pemerintah.

Tinjauan Teoretis

Istilah "*best practises*" akhir-akhir ini mulai menyeruak untuk pelebelan sebuah tata kelola pemerintahan yang (ter)baik. Sebenarnya istilah itu banyak digunakan dalam tradisi keilmuan manajemen-bisnis. Jika kita sedikit menengok buku-buku ekonomi, akuntansi, manajemen; maka akan banyak ditemukan buku yang menggunakan istilah "*best practises*" sebagai judulnya. Tetapi, akhir-akhir ini kita menyaksikan istilah tersebut mulai

merambah dalam ranah politik (pemerintahan). Ada banyak buku yang mengulas fenomena “*best practises*”, yang sebagian besar bercerita tentang keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan tata pemerintahan. Bahkan, tidak jarang buku-buku itu memberi panduan cara-cara untuk mereplikasi praktik pemerintahan yang dianggap “*best practises*” (lihat misalnya, Sumarto 2004; Dwiyanto dkk. 2006).

Salah satu kata kunci yang menandai eksistensi fenomena “*best practises*” adalah adanya “inovasi”. Dalam hal ini, pusat inovasi diletakkan pada pihak pemerintah (*state agencies*). Atau, dalam bahasa lain, fenomena “*best practises*” dipahami dalam kerangka pemerintahan yang inovatif (*innovative governance approaches*). Dari sini terlihat, bahwa cara pandang yang digunakan menitikberatkan pada peranan agen sebagai pusat perubahan. Agen yang dibayangkan di sini adalah agen yang inovatif, memiliki kapasitas manajerial, dan berwatak *entrepreneur* (lihat misalnya, Osborn dan Gaebler 1993). Dengan demikian, wacana “*best practises*” yang berkembang saat ini selalu dilihat dalam kerangka itu, yakni adanya individu yang mampu mendorong inovasi dalam tata pemerintahan. Individu itu merupakan manajer yang apolitis dan netral terhadap kepentingan. Inilah yang dipahami dalam penganut teori politik (dan pemerintahan) dalam tradisi kanan.

Cara pandang yang menitikberatkan pada agen ini memiliki keterbatasan (limitasi) dan dianggap banyak menyesatkan. Kritik yang muncul, *pertama*, cara pandang ini mengabaikan kondisi struktural dan relasi kekuasaan yang ada dalam masyarakat (Tornquist 2009; Abrahamsen 2004). Hal ini dinilai berbahaya karena pemerintah sebagai agen tidak mungkin netral terhadap kepentingan. Sederhananya, ada banyak negara yang dikelola secara aristokratik atau

oligarkis, yang ternyata memiliki kepentingan yang jauh berbeda dengan kepentingan rakyatnya (*demos*). Tornquist (2009) mencontohkan bahwa di Eropa membutuhkan ratusan tahun konflik kekerasan untuk menciptakan “hak”. *Kedua*, pendekatan agen dianggap hanya memberikan sedikit ruang untuk persoalan-persoalan kemiskinan dan keterbelakangan sosial, khususnya di negara-negara berkembang (Jayasuriya 2006: 167; Abrahamsen 2004: 53).

Cara berfikir tradisi kanan ini juga diikuti dalam memahami partisipasi politik, dimana partisipasi hanya dianggap sebagai kerja-kerja prosedural, manajerial, atau teknokratis semata (lihat kritik Abrahamsen 2004; Harriss 2001; Jayasuriya 2006; Tornquist 2009). Konsekuensi dari memahami partisipasi dengan cara itu adalah (di)hilang(kan)nya sisi politis dari substansi partisipasi itu sendiri. Meminjam istilah Tornquist, partisipasi telah “didepolitisasi”. Atau, dalam istilah Jayasuriya (2006), “politik antipolitik” (*politics of anti-politics*). “Depolitisasi” atau “politik antipolitik” ini mengasumsikan bahwa fungsi partisipasi bertumpu pada dualisme antara pasar dan lingkungan sosial. Dari sini terlihat ada upaya untuk menggeser makna partisipasi yang semula berupa keterlibatan warga terhadap urusan publik, menjadi cara agar individu bisa terlibat (inklusi) untuk mengakses pasar (lihat Jayasuriya 2006: 165-168; Tornquist 2009: 7-9).

Depolitisasi terhadap praktik partisipasi ini mengasumsikan bahwa warga negara telah siap untuk terlibat dalam urusan publik. Begitu pula para birokrat yang dianggap bersedia untuk mendengarkan dan merespons tuntutan dari arus bawah. Aspek ini jelas menegaskan adanya perbedaan sumber daya (modal) yang dimiliki partisipan dan mengabaikan konteks budaya dan struktur dalam masyarakat (Cornwall dan Coelho 2007: 5).

Bagi Cornwall dan Coelho (2007), partisipasi merupakan ruang atau arena yang sedemikian politis sehingga pertarungan kepentingan di dalamnya sudah tidak terhindarkan lagi. Di satu sisi, negara (*state*) mengupayakan ruang formal (*invited space*) agar partisipasi warga bisa terakomodasi, sesuai dengan kepentingan pemerintah yang berkuasa. Namun, hal itu juga akan dibarengi oleh usaha masyarakat (*civil society*) untuk menciptakan ruangnya sendiri (*conquered space*), yang dibentuk guna menghindari campur tangan negara. Ruang partisipasi ini bukan ruang final, namun sebagai arena (politik) yang saling diperebutkan.

Terbentuknya Struktur "Negosiasi" di Surakarta

Struktur masyarakat kota Surakarta saat ini merupakan hasil yang terbentuk dari proses sejarah yang panjang. Pada masa kekeratonan (Mataram Islam), struktur masyarakat Surakarta yang agraris diatur dengan norma yang sangat feodalistik. Sebagai misal, hak kepemilikan tanah yang semuanya dikuasai raja. Untuk memenuhi kebutuhan raja, tanah juga dibagi-bagikan kepada *abdi dalem* sebagai tanah *gadhuhan*. *Abdi dalem* yang mendapatkan tanah dari raja kemudian menyerahkan tanahnya kepada seorang *bekel* untuk diolah.

Selanjutnya *bekel* akan mengolah tanah dengan mempekerjakan para petani. Hasil pertanian itu kemudian dibagi dengan ketentuan 1/5 untuk *bekel*, 2/5 untuk *abdi dalem* yang memiliki hak tanah, dan 2/5 lagi untuk petani yang menggarap tanah (dalam arti sesungguhnya). Di sini terlihat posisi petani yang paling termarginalkan. Selain hanya mendapat 2/5 dari hasil pertanian, petani juga masih dibebani dengan kewajiban membangun, memperbaiki, memelihara jalan, melakukan ronda, wajib kerja pada pemegang hak tanah, dan menyediakan bahan makanan

kepada para penguasa pada acara-acara tertentu (Suhartono 1991). Bahkan Mangkunegara IV pernah mengeluarkan berbagai peraturan yang mewajibkan rakyatnya untuk menanam tanaman perkebunan, seperti kopi dan dadap (Margana 2004: 399).² Meski dengan sistem perkebunan, petani selalu menjadi pihak yang dimarginalkan, baik oleh *bekel*, pemegang hak *apanage*, maupun *administrateur* perkebunan.

Keadaan itu menciptakan perlawanan dan protes terhadap nasib para petani yang selalu terpinggirkan. Shiraishi (1997: 23-25) menjelaskan ada dua jenis perlawanan yang dilakukan. Jenis pertama, aksi perorangan yang melindungi kepentingannya maupun membalas dendam kepada pihak perkebunan. Pada dekade 1860-an dan 1870-an, ketika perkebunan Belanda mulai meluas di daerah Surakarta, muncul banyak kecu yang memukuli, bahkan membunuh orang Eropa yang menjadi *administrateur* perkebunan. Pembakaran tanaman juga sering dilakukan. Jenis kedua lebih bersifat kolektif, yang memiliki dua pola. Pertama, biasa disebut *nggogol*, aksi protes yang dianggap sah oleh negara. Caranya, para petani berjalan bersama menuju kabupaten dan mengadu atas kerja wajib yang berat, perlakuan sewenang-wenang aparat negara, atau soal upah. Jika tidak dipenuhi tuntutan, petani akan berjalan menuju keraton dan mengadu kepada patih. Kedua, melakukan mogok atas kerja wajib dari keraton maupun perkebunan.

Memasuki era pergerakan, mulai terlihat adanya konsolidasi di aras bawah. Dinamika sosial-politik di Surakarta pun semakin dinamis dengan bermunculannya

² Buku S. Margana merupakan buku yang mengupas naskah-naskah kuno di Keraton Surakarta (Kasunanan dan Mangkunegaran) dan Keraton Yogyakarta. Beberapa naskah utamanya berisi tentang ketentuan-ketentuan keraton untuk para *abdi dalem*, rakyat pada umumnya, maupun *gupermen* (pemerintah kolonial Belanda).

asosiasi-asosiasi. Kelompok pengusaha Cina menghimpun diri dalam sebuah kongsi dagang bernama *Sing Po*, yang bertujuan untuk memperkuat ekspansi ekonomi para pengusaha Cina (Rustopo 2007: 78). Kemudian disusul Serikat Islam (SI) yang muncul sebagai reaksi dari dominasi pengusaha Cina dalam industri batik. Namun, setelah SI semakin besar dan memiliki pengaruh, akhirnya berubah menjadi gerakan politik yang menentang eksploitasi pemerintah kolonial Belanda. Bahkan, pada 1912 dan 1913, SI sudah mempunyai pengaruh besar dalam pergerakan politik di Surakarta (Larson 1990: 41-42; Shiraishi, 1997: 55-65).

Golongan kiri seperti Insulinde dan ISDV, juga Partai Komunis Indonesia (PKI) tidak ketinggalan dalam mempengaruhi dinamika sosial-politik di Surakarta. Pada 1918, gerakan kiri mulai menunjukkan ciri radikalnya dengan menentang praktik feodal kedua keraton, yakni Kasunanan dan Mangkunegaran, serta perusahaan perkebunan, bahkan *gubernemen* (Larson 1990: 131). Kelompok kiri tercatat pernah menjadikan Surakarta sebagai sentral pemogokan kaum buruh dan petani di Jawa Tengah. Aksi pemogokan tersebut merupakan jawaban akibat semakin terjepitnya keadaan ekonomi rakyat miskin. Upah buruh yang sangat murah dan perusahaan perkebunan yang memaksakan kehendaknya pada petani kecil. Keadaan tersebut memicu radikalisme dari kalangan buruh dan petani (Shiraishi 1997).

Hingga di masa revolusi, kelompok kirilah yang menentang pemberian status swapraja terhadap daerah Surakarta. Saat itu, Tan Malaka menjadi motor kelompok kiri dalam menginisiasi gerakan antistapraja di Surakarta (Samroni dkk. 2010: 309). Titik kulminasinya terjadi setelah beberapa daerah menyatakan melepaskan diri dari kekuasaan kedua Keraton Surakarta. Untuk Kabupaten Klaten,

pernyataan melepaskan diri terjadi pada 26 April 1946 pukul 12 siang. Kemudian Kabupaten Sragen pada 27 April 1946 pukul 12 siang, dan Kabupaten Kota Surakarta pada 18 Mei 1946. Disusul Kabupaten Boyolali yang menyatakan keluar dari kekuasaan keraton pada 3 Juni 1946 (Santoso 2006: 163). Keraton, yang merasa tidak mampu menghadapi kondisi itu, akhirnya menyerahkan kekuasaan atas daerah Surakarta ke pemerintah pusat, dan status swapraja pun ditanggihkan (hingga sekarang).

Kemudian menginjak antara tahun 1960-1968, pemerintah pusat menggelontorkan kebijakan *land reform* untuk mengatur urusan pertanahan. Ada tiga kegiatan utama yang menandai pelaksanaan *land reform*: (a) pendaftaran tanah, (b) penentuan tanah lebih serta pembagian kepada sebanyak mungkin petani tidak bertanah, (c) pelaksanaan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (Fauzi 1999: 142). Namun, kebijakan *land reform* tidak berlangsung lama setelah kejadian kudeta G30S yang “menempatkan” PKI sebagai pelaku utama. Soeharto, yang memegang mandat Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar), mengumumkan pelarangan terhadap PKI dan seluruh organisasi pendukungnya.

Setelah Soeharto memegang tampuk kepemimpinan menggantikan Soekarno sebagai presiden, dikeluarkan beberapa kebijakan untuk mengganti *land reform*. Beberapa kebijakan itu di antaranya (a) pengadilan *land reform* dihapuskan, (b) mengubah ketentuan kepanitiaan *land reform* yang hanya diisi asosiasi petani bentukan negara, yakni Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), (c) menerapkan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) di mana warga desa dilarang terlibat dalam politik (Fauzi 1999: 158-159). Kebijakan-kebijakan itu juga diikuti dengan kebijakan bergaya otoritarian lainnya.

Meski demikian, dalam tekanan otoritarian Orde Baru sekalipun, masyarakat Surakarta masih mampu menunjukkan protes-protes terhadap kebijakan-kebijakan negara (maupun pasar). Sebagai catatan, antara 1987-1990, telah terjadi berbagai peristiwa protes yang dipicu oleh hadirnya pusat-pusat perekonomian skala besar, mulai dari aksi protes akibat munculnya Rumah Makan Arum Manis (1987), Pusat Belanja Singosaren (1988), dan Pusat Jajan Serba Asri di Taman Sriwedari (1989). Pada 1990-1995, terjadi aksi-aksi protes dalam skala besar seperti pencemaran limbah pabrik tekstil PT Sari Warna Asli (1992), kasus gedung pesantren Mamba'ul Ulum yang sebagian tanahnya diakuisisi oleh CV Cipta Bangun Sejati (1993), juga penolakan terhadap sumbangan dana sosial berhadiah (SDSB) yang merupakan kebijakan pemerintah pusat (1993). Sedangkan antara 1995-1998, peristiwa "kuningisasi" (Golkarisasi) atas fasilitas-fasilitas publik menjelang Pemilihan Umum 1997 menimbulkan protes besar hampir di seluruh kawasan Solo (*Tempo*, 13 Desember 1999).

Pergolakan di Solo berlanjut hingga masa awal reformasi. Di akhir kejatuhan rezim Soeharto, kota ini merupakan salah satu kota yang paling bergejolak selain Jakarta, Yogyakarta, Medan, dan Bandung. Pada 14 Mei 1998, ribuan massa menjadikan Solo luluh lantak bagai kota perang. Sedikitnya 16 bangunan besar, seperti pertokoan, *showroom* mobil, hotel berbintang, rumah makan hancur dibakar massa yang kalap (Al-Zastrouw 1999: 62). Belum usai gejolak menjelang turunya Soeharto, kerusuhan berupa pembakaran dan pengrusakan gedung pemerintahan, swasta, maupun bank juga terjadi setelah kekalahan Megawati bersaing dengan Gus Dur dalam Pemilihan Presiden 1999 (*Tempo*, 25 Oktober 1999).

Ulasan di atas sebenarnya ingin mengatakan bahwa Surakarta memiliki konteks sosial-politik yang berbeda dengan daerah lainnya. Struktur masyarakat yang terbentuk di Surakarta merupakan hasil negosiasi antara rakyat (*demos*), negara (*state*), bahkan pengusaha/perusahaan (*market*). Kondisi inilah yang menentukan proses perubahan sosial di masyarakat Surakarta hingga saat ini. Dengan begitu, masyarakat Surakarta yang terbentuk saat ini adalah hasil dari proses negosiasi yang panjang. Sebuah proses mempertarungkan, mempertahankan, maupun mengelola kepentingan-kepentingan yang ada di dalamnya.

Menegosiasikan Kebijakan Penataan PKL

Monumen Juang 45 Banjarsari (Monjari) pernah menjadi pusat pasar *klitikan* bagi warga Surakarta. Di dalam pasar *klitikan* Monjari ini bisa ditemui beraneka ragam barang jualan. Mulai dari onderdil motor, sepatu, pakaian, *handphone*, CD bajakan, barang-barang bekas, sampai ganja sekalipun. Pasar dibuka dari pukul 08.00-16.00. Pada malam hari, kawasan ini menjadi pasar jasa "perselingkuhan". Banyak Penjaja Seks Komersil (PSK) dan bencong yang menjual jasanya di tempat ini. Mereka mulai muncul dari pukul 18.00-22.00. Akibatnya, anggapan negatif terhadap kawasan ini tidak terhindarkan, seperti tingginya kriminalitas, tempat mabuk-mabukan, jual beli barang curian, sampai dengan prostitusi.

Keberadaan pasar *klitikan* semacam ini mendorong Pemkot Surakarta untuk melakukan relokasi terhadap eksistensi mereka. Beberapa alasan yang dianggap pemkot mendesak untuk melakukan relokasi di antaranya (a) PKL tidak memiliki otoritas menggunakan kawasan itu, (b) sehingga pemkot akan mengembalikan fungsinya sebagai ruang publik bagi warga

kota, (c) keberadaan PKL juga mengganggu ketertiban lalu lintas, (d) mengganggu kualitas lingkungan di kawasan sekitar, (e) menyebabkan masalah sosial berupa prostitusi, (f) banyak desakan dari berbagai kalangan untuk menertibkan keberadaan PKL (Sudarmo 2009: 82). Di sini jelas keberadaan PKL dianggap ilegal. Padahal, kemunculan PKL merupakan akibat gagalannya negara menyediakan lapangan pekerjaan formal (Rachbini dan Hamid 1994) atau disebabkan kegagalan pasar karena industrialisasi di kota tidak mampu menampung angkatan kerja yang ada (Yustika 2003: 87-88).

Dengan demikian, Walikota Surakarta periode 2000-2005 Slamet Suryanto mulai menginstruksikan agar kawasan Monjari bersih dari PKL. Selain alasan yang disebutkan sebelumnya, PKL juga dianggap melanggar Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang sudah diatur dalam Perda Nomor 8 Tahun 2005, serta melanggar Perda Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan PKL (Rahmawati 2009). Namun, kebijakan ini diprotes oleh PKL. Mereka sepakat untuk tetap menolak kebijakan pemkot, bagaimanapun caranya. Alasan mereka tidak mau berpindah jelas terkait dengan kemantapan ekonomi mereka di kawasan itu. Apalagi tempat relokasi yang ditawarkan sangat tidak representatif, yakni di Semanggi, yang dianggap tidak strategis dan memiliki stigma negatif karena terdapat lokalisasi Silir. Infrastuktur dan jalur transportasi pun masih belum tersedia dengan baik.

Mandeknya negosiasi untuk merelokasi PKL kemudian dilanjutkan oleh Walikota Jokowi-Rudi. Pernyataan (*statement*) pertama yang keluar dari pemimpin baru Surakarta itu diungkapkan Wakil Walikota, Rudi, dengan memberikan ultimatum pada PKL, bahwa "17 Agustus 2006 wilayah Monjari harus sudah digunakan untuk Upacara Bendera". Arti pernyataan itu adalah selambat-lambatnya sebelum 17

Agustus, area Monjari sudah bersih dari PKL. Namun, sambutan para PKL tidak kalah kerasnya. Dengan spirit "*ngalah, ngalih, ngamuk, dan ngobong*",³ PKL menyatakan tetap mempertahankan eksistensi mereka di kawasan itu. Itu berarti, ultimatum wakil walikota juga dibalas berupa ancaman balik oleh PKL, yakni berupa *ngobong* atau membakar kota. Sebuah ekspresi akhir atas kefrustasian rakyat kecil yang selalu termarginalkan.

Setelah 17 Agustus 2006 berlalu, kawasan Monjari ternyata tetap menjadi pasar *klitikan* yang tidak pernah berhasil direlokasi. Hal itu terjadi karena tujuh asosiasi PKL di sana menyatakan penolakannya terhadap rencana relokasi. Di antara paguyuban yang melakukan penolakan seperti PKL 2000, PKL Guyub Rukun A, PKL Guyub Rukun B, PKL Roda Dua, PKL Sumber Urip, PKL Masyarakat Mandiri, dan PKL Sumber Rejeki. Akibatnya, sebagaimana yang terjadi di era Slamet Suryanto, rencana Pemkot Surakarta di bawah Jokowi-Rudi mengalami kegagalan untuk kedua kalinya. Hadirnya asosiasi para PKL yang relatif solid dan terkonsolidasi membuat posisi PKL sulit untuk dipindahkan.

Keadaan ini kemudian mendesak Pemkot Surakarta untuk membuka kran negosiasi dengan melibatkan PKL dalam merencanakan kebijakan relokasi. Sebuah jalan yang selama ini tidak pernah dilakukan (oleh negara). Pemkot Surakarta mulai melancarkan pendekatan politis dengan mengajak PKL dalam makan-makan sebanyak 56 kali di Loji Gandrung,

³ *Ngalah* berarti mau untuk mengalah jika memang tawaran sesuai dengan harapan yang diinginkan. *Ngalih*, konsekuensinya harus dipindahkan dari kawasan yang seharusnya menjadi ruang publik. *Ngamuk* merupakan perlawanan fisik jika pihak pemerintah menggunakan cara-cara paksa. *Ngobong* merupakan jalan terakhir sebagai ancaman jika pemerintah tetap berkehendak memindahkan secara sepihak dan dengan cara-cara kekerasan.

rumah dinas walikota. Sampai pada acara makan-makan yang ke-54, Pemkot Surakarta mulai membeberkan seluruh perencanaan terkait relokasi dengan memaparkan *blueprint* rencana pasar baru. Klaim pemkot, *blueprint* tersebut sudah dikerjakan oleh para ahli arsitektur dan akademisi sosial. Pada saat rencana relokasi ini, Pemkot Surakarta banyak meminta bantuan dari para akademisi UNS untuk merumuskan konsep. Dalam wawancara dengan Suci Handayani pada 7 Oktober 2010, di masa itu juga banyak dilakukan seminar tentang rencana relokasi PKL Monjari.

Namun, desain yang ditawarkan pemkot itu ternyata banyak ditolak oleh PKL maupun beberapa LSM yang terlibat proses negosiasi. Dalam *blueprint* tersebut, pasar memang digagas secara modern: areal parkir tersendiri, kios-kios bertingkat dan tertata rapi, serta desain lainnya. Alasan penolakan itu karena desain yang digagas pemkot mengabaikan banyak sisi sosiologis dalam pasar *klitikan*. Sebagai contoh, pemisahan tempat parkir dengan pasar akan mematikan usaha onderdil motor. Sebab, kebiasaannya, penjual dan pembeli selalu bertransaksi langsung beserta dengan pemasangan barang dagangan. Oleh karena itu, pemisahan lahan parkir jelas tidak cocok (*compatible*) dengan kondisi pasar *klitikan*. Maka, desain yang digagas pemkot dikatakan "terlalu teknokratis, tapi mengabaikan sisi-sisi sosiokratis". Dalam wawancara dengan Akbarudin pada 5 Oktober 2010, sosiokratis yang dimaksud di sini adalah kondisi sosiologis perilaku PKL dalam pasar *klitikan*.

Penolakan terhadap rumusan teknokratis pemkot juga memunculkan beberapa tuntutan dari kalangan PKL. Jika tuntutan itu tidak terpenuhi, maka rencana relokasi juga tidak akan diterima. Ada sekitar enam tuntutan yang diajukan PKL. *Pertama*, kelengkapan infrastruktur pasar, misalnya

parkir yang *compatible*, adanya sanitasi, MCK, dan lain sebagainya. *Kedua*, pemenuhan fasilitas publik di tempat baru, khususnya untuk jalur transportasi ke wilayah Semanggi. *Ketiga*, promosi terhadap pasar baru, baik di media lokal, nasional, bahkan televisi jika perlu. *Keempat*, penentuan los dikelola sendiri oleh asosiasi PKL, sebab penentuan los sangat sarat konflik jika dilakukan pemkot. *Kelima*, bebas sewa kios selama tiga bulan pertama. *Keenam*, penyediaan biaya hidup selama tiga bulan sebagai jaminan penghasilan jika relokasi tidak diikuti oleh perpindahan konsumen (pembeli). Menurut Akbarudin, tuntutan ini semacam *social protection* untuk sementara waktu guna menjamin kelangsungan ekonomi jika pasar hasil relokasi ternyata ditinggalkan pembeli. Akibatnya, pemkot yang tidak mampu mengendalikan proses negosiasi akhirnya mengabdikan semua tuntutan PKL, kecuali tuntutan keenam yang dianggap terlalu besar dan membebani APBD Kota Surakarta.

Di tengah maraknya kebijakan relokasi, Pemkot Surakarta juga melakukan penataan PKL dengan menerbitkan Perda Nomor 3 Tahun 2008 guna memberi payung hukum atas eksistensi PKL. Menariknya, perda yang telah disahkan sejak 2008 ini hingga sekarang (Februari 2011) belum mampu diimplementasikan. Sebab, munculnya perda baru itu mendapat penolakan keras dari kalangan PKL di Surakarta. Setidaknya, ada tiga alasan yang menjadikan penyebab hadirnya penolakan PKL terhadap perda tersebut.

Pertama, perda itu dianggap PKL sangat diskriminatif dan melanggar hak asasi manusia (HAM). Hal itu menyangkut adanya poin yang menyatakan bahwa PKL di Surakarta harus ber-KTP Surakarta. Pasal itu dianggap menyalahi UUD 1945 yang menjamin hak hidup, hak mencari memperoleh pekerjaan, dan hak mendapat

rasa aman bagi setiap warga negara. Apalagi, diperparah dengan adanya ketentuan pidana dan denda sebesar Rp 5.000.00,00 jika pedagang dan atau pembeli bertransaksi ditempat yang dilarang Pemkot. Kedua, perda dinilai tidak melindungi hak PKL. Sebab banyak sekali ketentuan yang memberatkan PKL, semisal dalam membuka usaha, perijinan, dan hal-hal teknis yang menyulitkan bagi pedagang kecil. Ketiga, perda tidak aspiratif terhadap suara PKL. Susunan pasal per pasal lebih banyak yang “menakut-nakuti” daripada yang memberdayakan.

Kenyataan di atas memicu gerakan penolakan PKL terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2008, terutama yang tergabung dalam Aliansi PKL Solo (APS). Aliansi ini merupakan organisasi jaringan yang terdiri dari 19 paguyuban PKL. Mereka berulang kali turun kejalan menuntut revisi atas perda PKL. Bahkan, pelibatan jaringan lintas sektoral pun mereka dilakukan. Mereka menggandeng Sompis, LSM Kompok, dan LBH YAPHI untuk ikut menekan Pemkot dan DPRD Surakarta agar melakukan revisi. Langkah penolakan pun berbagai macam. Selain demonstrasi, PKL juga melaporkan Walikota Surakarta Jokowi kepada Komnas HAM. Walikota dianggap telah mengeluarkan kebijakan yang berpotensi melanggar HAM. Tidak hanya itu, mereka juga menawarkan draf Perda tandingan versi PKL sebagai tawaran untuk revisi. Hingga saat ini, persoalan ini belum mencapai titik temu.

Daily Life Politics dalam Negosiasi

Rahmawati (2009) dalam skripsinya yang berjudul “*Analisis Partisipasi sebagai Strategi Pengelolaan Konflik Relokasi PKL*” mengulas banyak cerita ‘hebat’ tentang kebijakan partisipatif dalam proses relokasi PKL di Monjari. Diceritakan bahwa Wakil Walikota, Rudy, sering mendatangi PKL sambil memilih barang-barang dagangan.

Bersama Camat Banjarsari, Rudi menjangir aspirasi dan meminta masukan PKL untuk melaksanakan kebijakan relokasi. Bahkan, dikisahkan dalam skripsi tersebut, kunjungan Rudi dan Camat Banjarsari tidak jarang berlangsung sampai larut malam, yang pada akhirnya mereka tertidur di mobil.

Tidak hanya Rudi, Jokowi pun memiliki cara yang unik dalam membuka ruang dialog dengan PKL. Proses dialog yang paling terkenal adalah “lobi meja makan” yang dilakukan Jokowi sampai 56 kali. Entah berapa biaya yang sudah dikeluarkan untuk menjamu ratusan, mungkin ribuan PKL dalam acara makan-makan itu. Yang jelas, efeknya luar biasa sehingga dari tujuh paguyuban yang menolak, satu per satu kemudian menyatakan mendukung rencana relokasi. Selain membuka ruang partisipasi bagi PKL, Jokowi juga menghilangkan cara-cara kekerasan oleh aparat negara. Satpol PP diharuskan bersikap santun dan berperilaku baik terhadap PKL. Mereka harus menjunjung tinggi adab Jawa yang melekat dalam kedirian orang Surakarta. Bahkan, kalau perlu, Satpol PP berbicara *krama* (bahasa Jawa halus) saat akan melakukan relokasi. Cerita itulah yang kemudian mendapat anugerah rekor pertama dari MURI sebagai “relokasi terbesar yang tidak menimbulkan konflik sosial”. Demikianlah cerita-cerita yang banyak diamini orang tentang cara Jokowi melakukan proses negosiasi dengan PKL.

Namun, temuan penulis, ruang partisipasi ciptaan negara (*invited space*) ternyata pada praktiknya bukan dalam kerangka mengakomodasi keterlibatan warga yang sesungguhnya. *Invited space* hanyalah sebuah medium bagi Pemkot Surakarta untuk mendapatkan legitimasi atas kebijakannya. Sebab, pada kenyataannya, terbukanya ruang partisipasi bagi warga juga dibarengi dengan usaha

untuk menjinakkan partisipasi tersebut. Dialog dalam menghadapi persoalan rencana relokasi, misalnya, menempatkan rencana relokasi sebagai keputusan final yang tidak bisa diganggu gugat. Apapun model negosiasinya, PKL harus menerima keputusan tersebut. Sedangkan, untuk ketentuan dan teknis-teknis penyelenggaraan relokasi, PKL boleh menegosiasikan. Pada intinya, ruang dialog yang diciptakan negara telah dikondisikan sedemikian rupa agar PKL tidak bisa mengaspirasikan kehendak lain di luar kepentingan Pemkot Surakarta.

Hal ini sama seperti dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota (musrenbangkot) sektoral. Banyak pihak terutama PKL sudah mulai jenuh berpartisipasi dalam Musrenbang.⁴ Bahkan, sebagian besar "kelompok vokal" PKL di Surakarta sudah 3 tahun terakhir ini absen dari kegiatan tersebut. Anggapan mereka, Diskusi Komunitas Terbatas (DKT) yang diselenggarakan pemkot hanya alat melegitimasi partisipasi PKL.⁵ Namun kenyataannya, semua usulan yang dikeluarkan oleh PKL sama sekali tidak terakomodasi oleh SKPD terkait. Dalam Musrenbang (sektoral), PKL hanya menjadi pendengar dan pengusul saja, sedangkan

birokrat negara tetap memegang kendali penuh atas keputusan. Karena itu, PKL memilih cara-cara di luar ruang ciptaan negara (*conquered space*) untuk memengaruhi proses pembuatan dan pengambilan kebijakan.

Catatan lain, saat ruang partisipasi dibuka, secara bersamaan Pemkot Surakarta melakukan upaya-upaya untuk menjinakkan partisipasi PKL. Keterlibatan PKL dibonsai sedemikian rupa agar PKL tidak mengusik kepentingan pemkot. Ada banyak cara yang digunakan untuk menjinakkan keterlibatan PKL dalam pembuatan kebijakan. Salah satu cara yang paling biasa digunakan adalah dengan melakukan tekanan (*pressure*). Tekanan ini bisa dalam berbagai bentuk, dari yang paling ringan sampai paling keras. Tekanan yang tergolong ringan biasanya berupa tekanan dari pihak lain yang menyatakan dukungan untuk membersihkan suatu kawasan dari keberadaan PKL. Karena itu, salah satu alasan favorit yang paling sering digunakan oleh pemkot (selain untuk penataan ruang kota) adalah alasan karena ada banyak desakan dari "masyarakat" untuk menertibkan PKL di suatu kawasan.

Saat negosiasi proses relokasi PKL Monjari ke Pasar Notoharjo, Pemkot Surakarta memprovokasi dan menggunakan struktur birokrasi di Banjarsari, mulai dari Camat, Lurah, RT, RW, untuk ikut menekan keberadaan PKL. Kelurahan Stabelan yang terdiri dari 31 RT mengeluarkan pernyataan dukungan relokasi dengan menunjukkan sekitar 2000 tanda tangan yang isinya menolak keberadaan PKL di Monjari. Desakan juga muncul dari 12 sekolah (SD, SMP, SMA) di Kecamatan Banjarsari dengan alasan kawasan itu seharusnya bisa menjadi taman bagi siswa-siswi untuk kegiatan olahraga. Desakan lain berasal dari organisasi veteran dan organisasi pemuda yang berafiliasi pada militer. Mereka merasa keberadaan PKL

⁴ Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kota merupakan bagian dari skema partisipasi perencanaan dan penganggaran (*participatory planning and budjeting*) pemerintah lokal. Ada dua bentuk, yakni (a) Musrenbang Teritorial, yang terfokus untuk merencanakan penganggaran pada lingkup kelurahan, dan (b) Musrenbang Sektoral, yang terfokus pada kelompok sektoral, seperti PKL, pengemudi becak, perempuan dan anak, dan sebagainya.

⁵ Wawancara dengan Suryo Baruno (27 Januari 2011) dan Sriyanto (5 Februari 2011). Dalam musyawarah perencanaan pembangunan kota (Musrenbangkot), ada dua basis kerja yang berbeda, yakni berbasis kelurahan (teritorial) dan berbasis sektoral. Dalam partisipasi anggaran berbasis sektoral, usulan-usulan kelompok sektoral ditampung dalam agenda Diskusi Komunitas Terbatas (DKT) untuk dijadikan perencanaan anggaran SKPD terkait.

menodai nilai sejarah perjuangan para pahlawan kemerdekaan. Begitu juga dengan Perkasa (Persatuan Kawula Sopir Angkutan Jalur 04) yang mendukung relokasi PKL karena merasa terganggu aktivitasnya akibat membeludaknya PKL di Monjari (Sudarmo 2009: 84-85). Tekanan-tekanan dari aktor di luar negara yang silih berganti semakin membuat posisi PKL terintimidasi dan sulit untuk menolak rencana relokasi.

Tidak hanya itu, tekanan yang lebih keras juga sering digunakan oleh pihak Pemkot Surakarta untuk memuluskan proses kebijakan. Sebagaimana saat relokasi PKL UNS ke Panggung Rejo, Pemkot Surakarta menggunakan aksi-aksi intimidasi untuk menekan para pemimpin PKL yang mengkritik pemerintah. Hal ini terlihat dari pernyataan Sukir Atmowiyono, Ketua PPSK, di media massa (*Solopos* 9 Januari 2009).

“Saya kecewa berat dengan Pak Bambang (mantan Kepala Dinas Pengelolaan PKL-*pen*) yang mengerahkan preman dalam proses pembagian kios. Pejabat itu rupanya sengaja membikin keruh permasalahan di tubuh PKL dengan cara mengadu domba antara paguyuban dengan PKL”. Lanjutnya, “Saya sungguh kecewa, di tengah kepolisian sedang memberantas preman, Pemkot malah menggandeng preman”.

Hal yang sama juga pernah terjadi saat relokasi PKL Monjari. Ketika beberapa komunitas PKL akan melakukan aksi demonstrasi menolak relokasi, mereka didatangi preman yang membawa pedang. Dalam wawancara dengan Eko Setiawan pada 4 Februari 2011, preman-preman itu merusak atribut demonstrasi dan mengancam para demontran agar membubarkan diri dari aksi demonstrasi. Cara lain yang juga digunakan adalah melakukan aksi mata-mata yang memiliki efek teror yang cukup besar. Sebagaimana diungkapkan oleh Sudarmo (2009:86-87):

Pemerintah kota memberikan tekanan kepada para PKL dengan mengirim agen intelijen polisi guna memata-matai kegiatan pertemuan mereka selama proses rencana relokasi, khususnya antara bulan Januari sampai Juli 2006. Setiap pertemuan PKL diadakan setelah dialog pertama, selalu gagal karena di bawah pengawasan intelijen polisi. Situasi ini menciptakan tekanan dan menakut-nakuti kelompok PKL dan pemimpinnya. Salah satu pemimpin kelompok PKL yang paling vokal menentang kebijakan Pemkot Surakarta, tidak bisa lepas dari ancaman itu. (diterjemahkan penulis)

Ada juga cara yang digunakan Pemkot Surakarta untuk melapangkan proses kebijakan dengan melakukan strategi pecah belah asosiasi PKL. Caranya cukup sederhana, yakni dengan tidak melibatkan asosiasi PKL dalam negosiasi. Efeknya, keadaan itu dengan sendirinya akan memecah belah asosiasi. Hal ini terjadi saat relokasi PKL UNS dan PKL Jln. Kapten Mulyadi. Saat relokasi PKL UNS ke Pasar Panggung Rejo, sejak awal paguyuban dilarang terlibat dalam semua proses perencanaan relokasi. Data disusun sendiri oleh Dinas Pengelolaan Pasar tanpa melibatkan paguyuban yang menaungi para PKL di sana. Bahkan, Bambang Santoso Wiyono, mantan Kepala Kantor Pengelolaan PKL, mengancam di media massa dengan mengatakan, “Anda ikut kami atau paguyuban. Kalau ikut kami, silahkan tempati kios yang kami sediakan. Kalau ikut paguyuban, silahkan keluar dari Solo (*Surakarta-pen*).” (*Solopos* 9 Januari 2009).⁶

⁶ Bambang Santoso Wiyono adalah Mantan Kepala Kantor Pengelolaan PKL (KPPKL), tetapi saat kasus ini dirinya sudah menjadi Kepala Inspektorat Kota Surakarta. Bagi PKL, munculnya Bambang ini memicu banyak pertanyaan, apalagi *statement*-nya begitu keras terhadap PKL, padahal dirinya sudah tidak memiliki jabatan apapun di PPKL.

Penutup

Dari seluruh uraian yang telah dijelaskan di atas, penulis menarik beberapa benang merah untuk menutup tulisan ini. Setidaknya, ada tiga kesimpulan yang bisa penulis ajukan. Pertama, wacana 'best practices' dalam penyelenggaraan pemerintahan jelas tidak bisa dibaca dengan melepaskan struktur sosial-politik yang ada di dalam masyarakat. Dalam konteks Surakarta, cara pandang agen, yang menempatkan Jokowi sebagai pusat inovasi, ternyata gagal memahami keseluruhan dinamika praktik tata pemerintahan yang ada, bahkan cenderung bias. Faktanya, "inovasi" hanyalah dampak dari "keterpaksaan" Pemkot Surakarta dalam menghadapi perlawanan (protes) yang berkembang dari masyarakat (PKL). Perlawanan dari *civil society* juga tidak hadir begitu saja, tetapi sudah terbangun sejak lama dari berbagai aksi negosiasi dan kontestasi kepentingan.

Kedua, partisipasi tidak bisa dipahami hanya sebagai kerja prosedural-manajerial semata. Partisipasi bukan sekadar mobilisasi atas mimpi-mimpi inovasi. Partisipasi adalah persoalan politik (*politization*). Politik di sini dipahami sebagai semua relasi yang berdasarkan kekuasaan. Jadi, ketika Jokowi melakukan "lobi meja makan" sebanyak 56 kali, bukan karena Jokowi baik hati, berpihak pada PKL, dan seorang yang "merakyat". Namun, langkah itu adalah usaha untuk menundukkan radikalisme yang menguat di level *grassroot* PKL. Bagaimanapun, Jokowi merupakan politisi yang membutuhkan legitimasi dari rakyat (*demos*) guna mengukuhkan *status quo* dan mengamankan kepentingan-kepentingannya.

Ketiga, hasil temuan di Surakarta menunjukkan kepada kita bahwa tata kelola pemerintahan ternyata masih didominasi oleh cara-cara elitisme atau oligarki kekuasaan. Penjelasan tulisan di atas

memperlihatkan bahwa Pemkot Surakarta berusaha mengendalikan partisipasi warga hanya sebagai alat legitimasi. Penciptaan *invited space* menjadi bentuk deradikalisasi agar partisipasi warga bisa dengan mudah dikendalikan negara. Sedangkan ruang-ruang partisipasi bentukan masyarakat (*conquered space*) dengan "sengaja" berusaha dijinakkan, bahkan dengan cara yang kasar sekalipun.

Melalui tulisan ini, penulis berharap akan muncul berbagai penelitian yang mencoba menelaah kembali praktik-praktik yang konon disebut 'best practices'. Hal itu penulis tujukan agar ada keseimbangan wacana. Apalagi banyak kepala daerah sedang gandrung menulis buku yang mengisahkan kesuksesan kepemimpinannya, meski sebenarnya sangat memaksakan. Rak-rak perpustakaan kita sekarang juga telah banyak dipenuhi buku terbitan pemerintah daerah, yang mana mereka sedang unjuk kenarsisan daerahnya masing-masing. Khususnya tentang kehebatan dan keperpihakan sang kepala daerah kepada rakyat kecil. Dan itu yang penulis ragukan. Sebagai ilmuan politik, hanya itu harapan kecil penulis!

Daftar Pustaka

- Abrahamsen, Rita. (2004). *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa Dalam Wacana Pembangunan*. Yogyakarta: Lafadl.
- Cornwall, Andrea dan Vera Schattan P. Coelho. (2007). "Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas". *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, ed. Andrea Cornwall dan Vera Schattan P. Coelho. London: Zed Book.

- Dwiyanto, Agus. (2003). *Teladan & Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan & Kebijakan UGM.
- Fauzi, Noer. (1999). *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Harriss, John. (2001). *Depoliticizing Development The World Bank and Social Capital Anthem South Asian Studies*. New Delhi: Left Word.
- Jayasuriya, Kaniskha. (2006). *Statecraft Welfare and the Politics of Inclusion International Political Economy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Larson, George D. (1990). *Masa Menjelang Revolusi: Keraton dan Kehidupan Politik di Surakarta 1912-1942*. Yogyakarta: UGM Press.
- Margana, S. (2004). *Keraton Surakarta dan Yogyakarta 1769-1874*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. (1993). *Reinventing Government: How The Enterpreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. New York: Plume.
- Pemberton, John. (2003). *"Jawa" on the Subject of Java*. Yogyakarta: Mata Bangsa.
- Rachbini, Didik J. dan Abdul Hamid. (1994). *Ekonomi Informal Perkotaan*. Jakarta. LP3ES.
- Rahmawati, Ratri Ayu. (2009). *Analisis Partisipasi Sebagai Strategi Pengelolaan Konflik Relokasi PKL: Studi Komparatif PKL Kartini Semarang dengan PKL Banjarsari Surakarta*. Skripsi Jurusan Administrasi Negara Fisipol Universitas Gadjah Mada.
- Ricklefs, M.C. (2005). *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. Jakarta: Serambi.
- Rustopo. (2007). *Menjadi Jawa: Orang-Orang Tionghoa dan Kebudayaan Jawa di Surakarta, 1895-1998*. Yogyakarta: Ombak.
- Samroni, Imam. (2010). *Daerah Istimewa Surakarta: Wacana Pembentukan Propinsi Daerah Istimewa Surakarta Ditinjau dari Perspektif Historis, Sosiologis, Filosofis dan Yuridis*. Yogyakarta: Pura Pustaka.
- Santoso, Purwo. (2008). *Mengungkap Demokratisasi dari Keseharian Masyarakat. Dalam pengantar Mengembalikan Daulat Warga Pesisir Partisipasi, Representasi dan Demokratisasi di Aras Lokal*. Hasrul Hanif. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santoso, Sri Juari. (2006). *Suara Nurani Keraton Surakarta: Peran Keraton Surakarta dalam Mendukung dan Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Komunitas Studi Didaktika.
- Shiraishi, Takashi. (1997). *Zaman Bergerak Radikalisasi Rakyat di Jawa 1912-1926*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Sudarmo. (2009). *Lack Democratic Collaborative Governance: A Case of Early Formalization of Relocation Informal Trader From Banjarsari To Notoharjo Market. Dalam Democratic Collaborative Governance Pedagang Kaki Lima: Studi Penelitian Tentang Tindakan Kebijakan Kolaborasi Antar Stakeholder Secara Partisipatif dalam Pemecahan Masalah Pedagang Kaki Lima di Wilayah Solo Raya*, ed. Sudarmo, Sonhaji, dan Is Hadri Utomo. 2009. Laporan Penelitian Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret.
- Suhartono. (1991). *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Sumarto, Hetifah Sj. (2004). *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tornquist, Olle. (2009). Introduction: The Problem is Representation! Towards an Analytical Framework. Dalam *Rethinking Popular Representation*, ed. Olle Tornquist, Kristian Stokke dan Neil Webster, 1-24. New York: Palgrave Macmillan.
- Yustika, Ahmad Erani. (2003). *Negara vs. Kaum Miskin*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Zastrouw Ng, Al. (1999). *Gus Dur Siapa Seh Sampeyan? Tafsir Teoritis atas Tindakan dan Pernyataan Gus Dur*. Jakarta: Erlangga.
- "Dari Keresahan Sosial ke Politik", majalah *Tempo*, 13 Desember 1999. Diakses dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1999/12/13/SEL/mbm.19991-213.SEL98443.id.html> (pukul 14:34, 28/11/2010)
- "Kenapa Massa Mengamuk saat Mega Kalah", majalah *Tempo*, 25 Oktober 1999. <http://202.158.52.214/id/arsip/1999/10/25/OPI/mbm.199910-25.OPI97431.id.html> (pukul 15:06, 28/11/2010)