

Hubungan Pusat-Daerah Gelombang Ketiga: Sosok Otonomi Daerah di Indonesia Pasca Soeharto

Pratikno

Undoubtedly, the New Era regime has made an excellent reputation in facing rebellions by local governments [provinces] inherited by the Old Regime. However, the repression and otoritarianism acted by the New Era has caused another danger, that is, the 'revenge' of the provinces against the central government. There are three points that must be considered to be enforced in the next area; First, the national political system must represent the local representative elected in fair way. Second, democratization among local governments must be strongly introduced to avoid otoritarianism in the local governments. Third, between the local supra-structure and the national supra structure must be clearly separated. Fourth, another mechanism other than the representation through the House of Representative is urgently needed as a gateway for local governments to take part in setting up the national policies.

Pengantar

Salah satu reputasi politik yang berhasil diraih pemerintahan Orde Baru di bawah Suharto adalah keberhasilannya meredam pemberontakan daerah yang menjadi satu masalah pelik pada periode Orde Lama di bawah Sukarno. Fenomena ini telah menjadi obyek studi yang intensif mulai akhir 1950an sampai 1980an. Studi gelombang pertama berusaha untuk memahami latar belakang pemberontakan daerah pada periode Orde Lama yang dianalisis baik dari perspektif hukum politik, maupun kebudayaan¹. Sedangkan studi gelombang kedua berusaha untuk memahami latar belakang keberhasilan pemerintahan Orde Baru untuk membangun integrasi nasional².

Studi gelombang kedua tersebut berangkat dari asumsi bahwa Orde Baru telah menunjukkan keberhasilan dalam mengendalikan politik lokal. Namun, studi-studi semacam ini justru harus dipermasalahkan kontekstualitasnya sekarang ini tatkala gejala-gejala 'pemberontakan daerah' mulai bermunculan sejak 1998 menyusul gelom-

¹Lihat terutama Legge (1961), Maryanov (1958), Syamsuddin (1985); dan Harvey (1984).

²Dalam perspektif politik, studi yang paling berpengaruh mengenai hal ini antara lain dalam Amal (1992). Dari perspektif kebudayaan, studi semacam ini bisa dilihat dalam Hooker (1995), sedangkan dari perspektif ekonomi bisa dilihat antara lain dalam Hill (1989).

bang krisis yang melanda Indonesia, terutama krisis politik nasional. Oleh karena itu, studi hubungan pusat-daerah gelombang ketiga harus dimulai sekarang ini untuk memahami mengapa keberhasilan Orde Baru dalam mengelola politik daerah tidak berlanjut lama. Tulisan ini adalah sebuah pembuka bagi gelombang studi hubungan pusat-daerah gelombang ketiga yang diharapkan oleh studi-studi yang lebih lanjut.

Tulisan ini berusaha untuk memahami kebangkitan semangat kedaerahan yang mulai berkembang di era pasca pemerintahan Suharto sekarang ini. Analisis akan menekankan pada pemahaman karakter politik Orde Baru yang di satu sisi mampu meredam pemberontakan daerah warisan Orde Lama, namun di sisi lain memendam potensi masalah yang besar. Diskusi ini pada gilirannya diharapkan menjelaskan bentuk pengaturan politik lokal yang harus dikembangkan untuk menuju Indonesia Baru. Untuk keperluan ini, pembahasan akan dimulai dengan menyimak karakter 'pemberontakan' daerah pada masa Orde lama di bawah Sukarno dan kemudian disambung dengan penjelasan mengapa pemberontakan itu bisa diredam oleh Orde Baru, dan juga mengapa keberhasilan Orde Baru ini sebenarnya adalah keberhasilan semu belaka. Terakhir, tulisan ini akan mengelaborasi kemungkinan manajemen politik hubungan pusat-daerah yang perlu dibangun pada masa Indonesia Baru memasuki abad 21.

Ketegangan Pusat-Daerah Era Orla

Pada usianya yang belum mencapai satu dasawarsa, negara-bangsa Indonesia yang sangat belia harus dihadapkan pada masalah persatuan dan kesatuan nasional. Pada masa demokrasi liberal dan awal demokrasi terpimpin di dekade 1950an terjadi beberapa pemberontakan daerah yang signifikan, antara lain di Sumatra Barat, Sula-

wesi Selatan yang terkenal dengan PRRI-Permesta, dan Gerakan Aceh Merdeka. Selain itu masih terdapat beberapa pemberontakan kecil yang antara lain terjadi di Jawa Barat yang bermaksud mendirikan negara Islam, dan di Kalimantan Barat di awal 1960an yang terkait dengan etnis Cina³. Oleh karena itu sangat mudah dipahami mengapa hubungan pusat-daerah merupakan satu permasalahan pelik politik Orde Lama yang menyita banyak energi.

Paling tidak terdapat empat pilar penjelasan penyebab munculnya pemberontakan daerah di era Orde Lama Amal (1992). Pertama, pemberontakan daerah di luar Jawa dilatar belakangi oleh ketimpangan struktur ekonomi yang mencolok antara Jawa dan luar Jawa. Pulau Jawa yang sangat padat penduduknya menekankan pada aktivitas manufaktur dan berperan menjadi 'net-importer', sementara luar Jawa menjadi andalan utama untuk kepentingan ekspor. Struktur ekonomi yang diwariskan oleh pemerintahan kolonial Belanda ini jauh lebih banyak menguntungkan Jawa dibandingkan dengan luar. Kekecewaan luar Jawa di bidang ekonomi ini diperparah oleh kondisi politik yang dimonopoli oleh Jawa yang menipiskan harapan luar Jawa untuk mempengaruhi proses politik nasional. Partai terbesar pada pemilu 1955 adalah PNI yang berbasis Jawa. Dua partai besar lainnya, NU dan PKI juga berbasis di Jawa. Sementara, hanya ada satu partai berbasis luar-Jawa yang berpengaruh, yaitu Masyumi. Untuk kasus Sumatra Barat, kekecewaan ini masih ditambah oleh mundurnya Muhammad Hatta yang kelahiran Sumatra Barat, dari jabatan Wakil Presiden pada 1956.

Penjelasan kedua, pemberontakan daerah Orde Lama tersebut didorong oleh keke-

³Lihat misal Amal (1992), Syamsuddin (1985), Bahar & Tangdililing (1996).

cewaan terhadap sistem pemerintahan yang sentralistis yang tidak memberikan ruang yang memadai terhadap otonomi daerah. Para politisi di daerah di awal kemerdekaan yakin bahwa otonomi daerah merupakan syarat minimal yang memungkinkan daerah untuk menjaga kepentingannya. Namun, pemerintahan yang berjalan sampai menjelang 1957 cenderung bersifat sentralistis. Pembentukan Republik Indonesia Serikat di akhir 1940an dengan cepat dikembalikan lagi ke bentuk negara kesatuan. Para birokrat dan profesional cenderung untuk menghalangi proses desentralisasi. Kondisi ini menimbulkan kekecewaan yang tinggi di kalangan politisi daerah. Tatkala pemerintah pusat mulai berusaha untuk mengembangkan otonomi daerah pada 1957 dengan lahirnya UU No. 1/1957, tatkala itu kekecewaan daerah sudah memuncak, dan respon pemerintah pusat ini sudah terlambat.

Penjelasan selanjutnya lebih melihat pada permasalahan non-kedaerahan. Penjelasan ketiga munculnya pemberontakan daerah di era Orde Lama adalah pengorganisasian militer yang berkoinidensi dengan pengorganisasian sipil dan bahkan sekaligus menjadi satu kesatuan dengan polarisasi kultural. Kepemimpinan militer di daerah mempunyai wilayah yang koinidensi dengan kepemimpinan sipil sehingga di antara keduanya mudah untuk menyatu dengan nama daerah. Kemudian, profesionalisasi dan rasionalisasi organisasi militer yang dilakukan oleh militer pusat didikan Eropa telah merugikan para militer daerah yang berpendidikan formal rendah. Oleh karena itu, penjelasan ini mengajukan argumen bahwa pemberontakan daerah lebih didorong oleh konflik internal militer yang kemudian menyatu dengan kepemimpinan sipil dan solidaritas kultural.

Penjelasan terakhir yang juga tidak secara langsung terkait dengan kedaerahan adalah perdebatan mengenai dasar negara

juga menjadi pemicu munculnya pemberontakan daerah. Ketika PPKI menetapkan Pancasila sebagai dasar negara bagi Republik Indonesia yang akan diproklamkan pada tahun 1945, sejak itu pula muncul gerakan-gerakan penolakan. Pemberontakan Darul Islam adalah salah satu buktinya di awal kemerdekaan. Sejak awal 1950an pertentangan antara para nasionalis di bawah Sukarno yang secara tegas mendukung Pancasila dengan Masyumi yang mendukung Islam sebagai dasar negara semakin tajam. Pertentangan antara nasionalis yang menjadi aktor dominan di pemerintah pusat ini dengan Masyumi ini dengan cepat menjadi perseteruan antara pusat (Jawa) dan luar Jawa sesuai dengan peta geografis basis sosial mereka.

Perubahan oleh Orde Baru

Pemberontakan-pemberontakan daerah pada masa Orde Lama tersebut berhasil dihentikan oleh Orde Baru. Sejak 1965, hampir tidak terdapat pemberontakan daerah yang berarti. Gerakan-gerakan separatis yang terdapat di Aceh dan Irian Jaya terjadi pada skala yang jauh lebih kecil dan terkendali pusat dibandingkan dengan yang terjadi pada masa Orde Lama. Sulawesi Selatan dan Sumatera Barat yang pada masa Sukarno menjadi daerah yang banyak memberikan perlawanan kepada pusat, pada masa Suharto hal itu tidak lagi terjadi⁴. Pertanyaan yang muncul adalah, bagaimana rejim Orde Baru mengakhiri pemberontakan daerah tersebut.

Berdasar pada argumen kemunculan pemberontakan daerah pada masa Orde

⁴Gerakan separatis yang paling kuat terjadi adalah di Timor Timur. Namun, hal ini tidak bisa dibandingkan dengan masa Orde Lama, sebab penggabungan Timor Timur ke wilayah Indonesia terjadi pada masa Orde Baru.

Lama yang telah dikemukakan di atas, maka keberhasilan Orde Baru seharusnya bersumber pada kemampuannya untuk menyelesaikan masalah:

1. perdebatan tentang dasar negara apakah berlandaskan Islam atautkah Pancasila.
2. pola hubungan sipil-militer yang berkoidsidensi dengan polarisasi politik dan kultural.
3. sistem pemerintahan dan keuangan daerah yang tersentralisir;
4. dikotomi struktur ekonomi yang fundamental antara Jawa dan Luar Jawa;

Namun, bukti menunjukkan bahwa pemerintahan Orde Baru tidak melakukan menghentikan semua penyakit tersebut. Orde Baru hanya menyelesaikan dua permasalahan pertama, yaitu menghentikan permasalahan perdebatan tentang dasar negara apakah berlandaskan Islam atautkah Pancasila, dan mengakhiri pola hubungan sipil-militer yang berkoidsidensi dengan polarisasi politik dan kultural. Namun, pada saat yang sama justru semakin memperparah dua permasalahan terakhir yang juga menjadi sumber pemberontakan daerah semasa Sukarno, yaitu mengembangkan sistem pemerintahan dan keuangan daerah yang semakin tersentralisir, dan semakin memperlebar dikotomi struktur ekonomi yang fundamental antara Jawa dan Luar Jawa. Untuk memahami mengapa hal ini terjadi, kita bisa melakukan pelacakan terhadap karakter rejim Orde Baru.

Karakter Rejim Orde Baru

Sering orang mengatakan bahwa rejim Orde Baru adalah 'veto regime', yaitu rejim yang lahir di-veto dan mempunyai hak veto untuk menyelamatkan kebangkrutan ekonomi dan meningkatkan stabilitas politik dan integrasi nasional. Padahal, di sisi lain, Orde Baru di bawah kepemimpinan militer sebagai lembaga dan kemudian Suharto

sebagai personal, hanya mempunyai sumber-sumber legitimasi politik yang rentan. Sebagai sebuah kekuatan politik yang tidak berbasis pada massa rakyat, militer dan Suharto tidak mempunyai cara utama kecuali melakukan kontrol politik terhadap masyarakat, baik secara politik maupun ekonomi. Dua hal ini merupakan satu kesatuan kebijakan yang pada gilirannya melahirkan perilaku negara yang bias-elit dan bias-pusat.

Walaupun tidak mempunyai sumber legitimasi politik yang kuat, Orde Baru telah berhasil membentuk pemerintahan yang efektif. Satu 'trade mark' keberhasilan Orde Baru yang menjadi penyangga bagi rentetan keberhasilan lainnya adalah kemampuannya dalam menciptakan stabilitas politik dengan pemerintahan yang kuat. Dengan kemampuan inilah kemudian Orde Baru bisa membangun landasan bagi keberhasilan di sektor lainnya, terutama mengalirnya investasi asing yang membawa pertumbuhan ekonomi makro yang menakjubkan.

Kekuasaan politik Orde Baru yang efektif tersebut berakar dari paling tidak empat sumber utama (Pratikno 1996). Sumber pertama adalah keleluasaan Orde Baru untuk menggunakan mekanisme kekerasan, baik kekerasan militer maupun kekerasan hukum. Besarnya kekuasaan militer di semua lini kehidupan, dan mekarnya organisasi-organisasi intelejen militer seperti Opsus, Kopkamtib dan lain-lain, telah mempermudah pemerintah Orde Baru untuk mengembangkan ketakutan dan loyalitas rakyat (Tanter 1990). Kekerasan militer ini kemudian ditopang dengan kekerasan hukum, antara lain melalui pelaksanaan UU Anti korupsi, yang dikendalikan melalui peradilan yang dikontrol pemerintah (Hart 1987).

Sumber utama kedua adalah klientelisme ekonomi yang berhasil dilakukan berkat melimpahnya sumberdaya ekonomi dari

hasil ekspor minyak dan hasil alam lainnya. Dengan sumberdaya inilah Suharto secara efektif mampu membeli dukungan dari elit politik dan masyarakat luas. Korupsi dan pengembangan bisnis-klien merupakan salah satu mekanisme 'money politics' yang dipergunakan oleh elit membeli dukungan tersebut (Muhaimin 1990).

Sumber kekuasaan Orba ketiga adalah ideologisasi definisi partikularistik terhadap segala kehidupan bernegara untuk melegitimasi otoritarianismenya. Definisi partikularistik mengenai demokrasi yang dinamakan demokrasi Pancasila (Ramage 1994)⁵, juga definisi tentang hak asasi manusia, tentang tanggung jawab warga negara, dan lain-lain, telah membangun 'keabsahan' politik rejim Orde Baru secara moral⁶. Keabsahan ini diperoleh dengan memainkan standar moralitas, dan bukan memperbaiki diri untuk memenuhi standar moral tertentu.

Dan sumber efektivitas Orde Baru yang keempat adalah jaringan korporatisme negara yang 'menyalurkan' partisipasi masyarakat menjadi mobilisasi politik yang terkontrol. Penunggalan kelompok-kelompok profesi dan kepentingan yang ke bawah menempati posisi penting di hadapan anggotanya, namun ke atas, organisasi ini sangat rentan terhadap intervensi negara (King 1982).

Karakter Hubungan Pusat-Daerah

Sentralisasi sumberdaya politik dan ekonomi di tangan sekelompok kecil elit di pemerintah pusat adalah konsekuensi yang melekat dari sistem politik otoritarian tersebut. Bahkan, sentralisasi ini masih diperparah lagi dengan dikembangkannya uniformitas supra- dan infra-struktur politik.

Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional (Mc Andrews 1986; Devas 1989; Rohdewohld 1995). Organ-organ su-

pra-struktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas 'sistem politik' lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.

Elit pemerintahan lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdiaannya ke pusat. Kepala Daerah dipersatukan dengan figur Kepala Wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan pusat. Elit pemerintahan yang bias pusat ini diberi kekuasaan besar dengan gelarnya sebagai Penguasa Tunggal di daerah, yang didukung dengan sumber daya politik lainnya mampu mengendalikan DPRD dan kekuatan politik masyarakat. Kebijakan ini bisa dilihat dalam substansi UU No.5 Th.1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dan lebih mencolok lagi sebagaimana tertuang dalam UU No.5 Th.1979 tentang Pemerintahan Desa.

Bahkan, penyeragaman dan sentralisasi pun diberlakukan terhadap infra-struktur politik di tingkat lokal. Melalui strategi korporatisme negara, pemerintah Orde Baru melakukan penunggalan (bukan sekedar penyeragaman) kelompok kepentingan yang wadahnya telah disediakan dan dikon-

⁵Dengan terminologi ini pemerintah Orde Baru berusaha mengatakan bahwa demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi liberal, dan bukan pula semua jenis demokrasi lainnya. Demokrasi Indonesia adalah demokrasi Indonesia yang dilandasi oleh kultur bangsa Indonesia. Pengertian ini, pada tataran konseptual, seakan-akan tidak terlalu bermasalah. Namun, yang jelas, pemerintah Orde Baru telah mendominasi pendefinisian Demokrasi Pancasila ini demi politik otoritarianismenya.

⁶Studi-studi signifikan tentang hal ini antara lain adalah Ramage (1995), Bouchier (1991 & 1994), serta Heryanto (1994).

trol oleh negara secara terpusat. Para buruh di seluruh nusantara hanya diakui eksistensinya sebagai sebuah komunitas buruh apabila bernaung di bawah SPSI yang disediakan oleh negara, yang dikontrol dan satu-satunya yang diakui oleh negara. Demikian pula hanya untuk pegawai negeri yang telah disediakan Korpri, untuk guru telah disediakan PGRI, untuk petani telah disediakan HKTI, untuk pengusaha telah disediakan KADIN, untuk para wartawan telah disediakan PWI, dan lain-lain. Tanpa melalui lembaga ini, mereka ini tidak bisa berinteraksi dengan negara. Kondisi tersebut diperparah dengan adanya sentralisasi kelembagaan kelompok kepentingan tersebut secara nasional, dan kemudian menjadi salah satu mesin politik untuk membangun dukungan masyarakat (walaupun mungkin semu) kepada pemerintah melalui organisasi payung yang dinamakan Golongan Karya (King 1982, Reeve 1990).

Dengan kata lain, dalam era Orde Baru ini telah terjadi proses negaraisasi (*state formation*) secara luar biasa yang berusaha menisbikan eksistensi politik lokal yang telah lama berakar di masyarakat (Schiller 1996). Hal ini menjadi semakin efektif melalui keterlibatan militer dalam *day-to-day* politics yang secara intens menumbuhkan suasana ketakutan (baik represi ideologis maupun fisik) di kalangan komunitas politik yang berusaha menolak dominasi pusat. Administrasi negara juga terlalu banyak merambah di dalam kehidupan prihat, seperti pengurusan Kartu Tanda Penduduk, Surat Kelakuan Baik, Keterangan Bersih Lingkungan, dan lain-lain yang menciptakan ketergantungan individu kepada negara (Antlov 1994).

Mekanisme kontrol politik secara nasional tersebut bahu-membahu dengan sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi secara nasional yang sangat bias pusat (Jakarta, dan kemudian Jawa). Dengan wa-

cana pembangunan nasional, pemerataan pembangunan antar daerah dan integrasi nasional, pemerintah melakukan pengelolaan sumber daya ekonomi daerah secara nasional. Pertambangan, hutan, beberapa hasil laut dan beberapa jenis perkebunan dikelola secara nasional yang hasilnya dibawa secara penuh ke Jakarta.

Karena supra-struktur dan infra-struktur politik lokal telah mengalami negaraisasi secara substansial, maka praktis tidak ada resistensi politik daerah yang memadai terhadap sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi yang terpusat ini. Bahkan, yang kemudian lazim terjadi adalah elit politik daerah (yang kebanyakan bukan putra daerah) yang justru mengiyakan pemboyongan aset ekonomi ke Jakarta, sebab dari mekanisme ini mereka memperoleh manfaat ekonomis pribadi. Elit daerah diberi keleluasaan berkorupsi sepanjang mendukung sentralisasi politik dan ekonomi.

Mekanisme sentralistis semacam ini terus berkepanjangan karena dua hal utama. Pertama, pada tingkat nasional, elit politik pembuat keputusan tidak mempunyai basis politik lokal sama sekali. Kekuatan eksekutif nasional (yang bisa jadi hanya Lembaga Kepresidenan, dan bahkan hanya Suharto saja) yang menjadi aktor tunggal dalam pentas politik nasional tidak berakar dari bawah, dan bahkan tidak membutuhkan dukungan politik dari masyarakat untuk kelangsungan kekuasaan politik mereka. Kekuatan legislatif nasional juga tercentralisir melalui partai Golongan Karya dan Fraksi ABRI yang sepenuhnya di bawah kendali eksekutif, dan pada saat yang sama dilakukan pelumpuhan terhadap dua parpol yang lain, yaitu PPP dan PDI. Kedua, pada tingkat daerah, masyarakat politik lokal teralienasi dari mekanisme politik yang telah sepenuhnya ternasionalisasi. Bahkan juga, arena politik lokal telah dimonopoli oleh orang pusat yang ada di

daerah. Oleh karena itu praktis tidak ada penolakan yang memadai dari daerah terhadap kebijakan yang sangat bias kepentingan pusat tersebut. Dengan kata lain, secara ringkas bisa dikatakan bahwa berbagai sosok bias pusat dalam distribusi sumber daya politik dan ekonomi yang terjadi selama 32 tahun terakhir ini (1966-1997) adalah produk dari sebuah rejim, yaitu sebuah sistem politik yang otoritarian yang membangun legitimasi politiknya melalui sentralisasi serta monopoli sumber daya politik dan ekonomi secara nasional.

Politik Pasca Suharto

Dengan strategi tersebut di atas, sampai dengan 1997 pengaturan politik lokal di era Orde Baru bisa dianggap sebagai prestasi luar biasa dalam membenahi permasalahan nasional yang diwariskan oleh Orde Lama. Orde Baru telah mampu meredakan berbagai gejolak politik separatis di tingkat lokal yang pernah terjadi di era Orde Lama. Orde Baru telah berhasil membangun simbol-simbol ke-nasionalan, dan negarapun secara meluas hadir di semua lokalitas.

Namun, sinyal-sinyal kegagalan (kesemuan keberhasilan) pengaturan politik lokal ini semakin mencolok ke permukaan tatkala beberapa masyarakat daerah, terutama Irian Jaya dan Aceh, menuntut perubahan mendasar dalam pengaturan politik lokal dan dalam hubungan pusat-daerah. Bahkan, salah satu bentuk tuntutan itu adalah tuntutan separatis untuk membentuk negara sendiri, bukan sekedar menuntut perubahan ke bentuk negara federal. Dengan kata lain, 'ketaatan' komunitas politik lokal terhadap pusat yang terjadi selama ini adalah sebuah ketaatan yang semu dan penuh keterpaksaan. Tentu saja konsep negara-bangsa semacam ini sangat rentan terhadap gejolak. Tatkala krisis ekonomi melanda Indonesia, tatkala reformasi politik

digulirkan masyarakat, dan tatkala pelanggaran HAM di Indonesia semakin menjadi sorotan dunia, maka tatkala itulah proses pembusukan politik (bukan pembangunan politik) Orde Baru mulai terangkat ke permukaan.

Pemerintahan pasca Suharto yang tampil di bawah tekanan demokratisasi dan dilanda kelangkaan sumberdaya ekonomi telah benar-benar tidak bisa memanfaatkan sumber-sumber kekuasaan Orde Baru tersebut secara leluasa. Kekerasan militer tidak bisa lagi digunakan secara terbuka. DOM (Daerah Operasi Militer) 'terpaksa' harus dicabut. Demonstrasi 'terpaksa' harus ditangani secara persuasif. Dan perilaku militer menjadi sorotan publik. Klientelisme ekonomi untuk membeli loyalitas menjadi semakin sulit dilakukan, tatkala pemerintah tak lagi kaya. Krisis ekonomi telah menjadikan anggaran negara defisit; sentralisasi pengelolaan sumberdaya ekonomi sekarang ini digugat; dan setiap kebijakan alokasi sumberdaya ekonomi dipertanyakan. Mempermainkan standar moralitas politik juga sulit dilakukan, ketika rakyat sekarang ini berani bersuara dengan standar nurani-nya dan menggugat hukum normatif Orde Baru yang kaya dengan manipulasi politik. Korporatisme negara juga lumpuh, tatkala kelompok-kelompok masyarakat, terutama kelompok profesi, berhasil membangun pluralitas representasi kepentingan mereka tanpa berhasil dikekang negara. Munculnya AJI sebagai alternatif terhadap PWI merupakan salah satu contoh.

Lalu, sumber kekuasaan apa yang dimiliki oleh pemerintahan Habibie sekarang ini? Kalau kejatuhan Suharto dipandang sebagai simbol berakhirnya otoritarianisme politik Indonesia, maka pemerintahan pasca Suharto mau tidak mau harus membangun legitimasi politik melalui proses politik yang demokratis. Namun, justru inilah kesulitan yang dihadapi oleh Habibie. Tatkala

sumber kekuasaan otoritarian Orde Baru sudah tidak lagi dipunyai, tatkala itu pula sumber kekuasaan yang baru (proses demokrasi) belum dipunyai. Krisis legitimasi ini juga berimplikasi pada krisis kepercayaan. Inilah alasan utama dari para analis yang mendorong perlu segera dilakukannya pemilihan umum.

Banyak contoh bisa diberikan untuk mendukung argumen ini. Pemerintahan Habibie bukanlah tampil dari proses politik yang demokratis, justru ia dibesarkan oleh pemimpin otoritarianisme Orde Baru, Suharto. Bahkan, kabinet Habibie sebagian besar dianggap sebagai petualang politik produk otoritarianisme yang mencoba hidup di era demokratisasi.

Dengan kelangkaan sumber kekuasaan dan legitimasi politik ini, pemerintahan Habibie akhirnya mengandalkan pada sikapnya yang berusaha menyenangkan [baca: menghibur] semua aktor politik dan kelompok masyarakat. Masalahnya, hal ini berusaha dibangun hanya melalui citra kepemimpinan Habibie yang terbuka dan bersih dengan penonjolan pada sosoknya yang intelektual yang 'bukan' politisi, dan gayanya yang dialogis, serta orasinya yang egaliter.

Namun, upaya ini hampir sia-sia, karena beberapa hal. Pertama, perbaikan citra pemerintahan tersebut tidak ditopang secara memadai oleh pembenahan pemerintahan sebagai sebuah lembaga, pada level kabinet sekalipun. Kedua, pemerintahan Habibie tidak berhasil membangun citra sebagai sebuah rejim baru yang anti Orde Baru. Ketidakmampuannya untuk memperkarakan otoritarianisme Suharto, keluarga dan kroninya telah membangkitkan ketidakpercayaan publik terhadap kebersihan Habibie dan juga ketidakpercayaan publik terhadap kekuatan kepemimpinan Habibie. Oleh karena itu, sebagaimana diilustrasikan oleh seorang peneliti, "Suharto is gone.

His 'New Order' regime remains. But it is undermined and disintegrating. ... So while common people suffer, various factions of the elite quarrel, and the market and the West hesitates ..." (Torngquist 1998). "... Indonesia was now bankrupt politically, economically, and perhaps also morally" (Pabottinggi 1998).

Dua kutipan ini menggambarkan krisis politik yang kronis sejak 1998 ini. Dari sisi dimensi negara, krisis politik sekarang ini antara lain bisa digambarkan sebagai krisis kekuasaan negara: kehilangan sumber kekuasaan lama, namun belum memperoleh sumber kekuasaan yang baru. Dengan kata lain, telah terjadi degradasi sumber kekuasaan negara secara signifikan yang pada gilirannya menimbulkan pemerintahan yang tidak efektif dan serba ketakutan, serta akhirnya pemerintahan yang tidak taati dan tidak dipercaya.

Kelangkaan legitimasi politik pemerintah pusat ini menjadi momentum yang sangat baik bagi masyarakat daerah untuk menuntut pembaruan dalam hubungan pusat - daerah. Ada yang menuntut akses daerah yang lebih besar untuk menikmati sumberdaya alam daerahnya melalui kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya, ada yang menuntut perubahan ke bentuk negara federasi, dan bahkan ada yang menuntut untuk menjadi negara sendiri (merdeka).

Hubungan Pusat-Daerah Era Baru

Uraian di atas menggambarkan bahwa keberhasilan Orde Baru dalam meredam pemberontakan daerah hanyalah 'keberhasilan semu' belaka. Dari empat sumber masalah yang diwarisi Orde Baru dari Orde Lama, hanya dua masalah yang berhasil dipecahkan, yaitu pertentangan ideologi negara dan reorganisasi militer. Hal-hal ini bisa berhasil diwujudkan melalui mekanisme

otoritarian. Sementara itu, dua sumber pemberontakan daerah yang lain, yaitu sentralisasi pemerintahan dan keuangan serta dikotomi struktur ekonomi antara Jawa dan luar Jawa, bukannya dipecahkan, tetapi semakin diperparah oleh Orde Baru. Walaupun telah berhasil meredam pemberontakan daerah, dua sumber ketidak-puasan daerah justru semakin parah. Seperti yang telah dirisaukan oleh Anne Booth dalam artikelnya yang berjudul 'Can Indonesia Survive as a Unitary State?', Booth (1992) mengajukan argumen bahwa ketidak-adilan distribusi sumberdaya politik dan ekonomi akan menjadi masalah besar dalam hubungan antara pusat dengan daerah (MacKie 1994).

Siapun yang berkuasa, pemerintah pasca Suharto harus memasukkan permasalahan ini menjadi salah satu agenda utama kebijakan politiknya. Pola hubungan pusat-daerah yang sentralistis telah terbukti gagal untuk kedua kalinya. Oleh karena itu, pemerintahan pasca Suharto perlu meninggalkan cara ini dengan membangun sosok hubungan pusat-daerah yang baru.

Tuntutan untuk merdeka yang diajukan oleh beberapa kelompok di beberapa daerah, terutama Aceh, Irian Jaya dan Riau, tidak termasuk dalam pembahasan ini. Yang perlu diperhitungkan adalah dua jenis tuntutan daerah lainnya, yaitu (1) otonomi seluas-luasnya, atau (2) peralihan ke bentuk negara federasi.

Bagi penulis, permasalahannya bukan semata-mata terletak pada bentuk negara. Dalam negara federal sekalipun, sentralisasi politik yang dijalankan oleh Orde Baru bisa saja tetap berlangsung. Dalam konteks komparatif, hal ini bisa dilihat dari negar-negara seperti Uni Soviet, yang walaupun menganut federalisme, namun menerapkan sistem pemerintahan yang sentralistis sejalan dengan sistem politik otoritarian yang dijalkannya. Oleh karena itu, isu yang

lebih mendasar adalah bagaimana membangun sistem politik yang lebih akomodatif terhadap tuntutan daerah dan mampu mengkondisikan bahwa menjadi bagian wilayah Republik Indonesia adalah sebuah keberuntungan dan bukan kebuntungan.

Atas dasar pemikiran ini penulis mengajukan argumentasi bahwa hubungan pusat-daerah pada era Indonesia Baru pasca-kepresidenan-Suharto perlu didukung oleh sistem politik yang mempunyai karakter dasar sebagai berikut:

- Pertama, sistem politik nasional harus dibangun berdasarkan mekanisme demokrasi di atas pilar-pilar politik lokal yang kuat. Artinya, representasi politik tingkat nasional (terutama anggota DPR dan MPR) perlu mencerminkan perwakilan wilayah yang dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah. Topangan politik lokal dalam politik nasional ini antara lain bisa dibangun melalui pemilu dengan sistem distrik. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin agar proses pembuatan keputusan di tingkat nasional melibatkan perwakilan dan kepentingan daerah, termasuk dalam kebijakan mengenai alokasi sumber daya ekonomi.

- Kedua, demokrasi di tingkat lokal menjadi suatu keharusan agar de-sentralisasi tidak membawa implikasi pada otoritarianisme di tingkat lokal. Pengembangan demokrasi lokal ini sekaligus untuk memindahkan orientasi politisi lokal dari ketaatan terhadap elit politik nasional kepada ketaatan kepada masyarakat daerah.

- Ketiga, diperlukan pemisahan antara supra-struktur politik di tingkat nasional dengan yang di tingkat daerah. Yang perlu segera dilakukan adalah pemisahan antara kepemimpinan desentralisasi dan dekon-sentrasi, dan ketegasan perbedaan antara konstituensi politik nasional dengan konstituensi politik lokal. Jabatan kepala daerah otonom dan kepala wilayah administratif perlu dipegang oleh orang yang berbeda,

atau yang dikenal dengan *Unintegrated Prefectoral System* (Wallis 1989: 122-141). Oleh karena itu rekrutmen dan pertanggung-jawaban kepala daerah otonom harus selesai di tingkat daerah.

• Keempat, diperlukan suatu mekanisme politik di luar parlemen nasional yang menjamin akses politik para daerah otonom untuk melakukan bargaining (paling tidak 'tekanan politik') kepada pemerintah pusat dalam pembuatan kebijakan yang mempengaruhi kepentingan daerah otonom. Mekanisme ini bisa dijalankan oleh kelompok kepentingan, kelompok penekan dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang berbasis di tingkat daerah, atau juga dilakukan oleh Asosiasi Daerah-daerah Otonom yang berusaha untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan pusat yang mempengaruhi kepentingan daerah. •

Daftar Pustaka

- Amal, Ichlasul (1992), *Regional and Central Government in Indonesian Politics: West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Antlov, Hans (1994), "Village Leaders and the New Order", in Antlov, Hans and Sven Cederroth (1994), *Leadership on Java: Gentle Hints, Authoritarian Rule*, Curzon Press, Surrey.
- Bahar, Saafroedin & A.B.Tangdililing (1996), *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bouchier, David (1991), *Totalitarianism and the 'National Personality': Recent Controversy About the Philosophical Basis of the Indonesian State*, Paper presented at the Conference on "Indonesian Culture: Asking the Right Questions", 28 September - 4 October 1991, Flinders University, Adelaide.
- Bouchier, David (1994), "The 1950s in New Order Ideology and Politics", in Bouchier, D. and J. Legge (1994, eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Monash Papers on Southeast Asia No.31, Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Melbourne.
- Chalmers, Ian & Vedi Hadiz (1997), *The Politics of Economic Development in Indonesia*, Routledge, London
- Cheema, G. Shabbir & D.A. Rondinelli (1983, eds.), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills
- Conyers, Diana (1983), "Decentralization: the Latest Fashion in Development Administration?", in *Public Administration and Development*, Vol.3, 1983, pp.97-109.
- Devas, Nick (1989, ed.), *Financing Local Government in Indonesia*, Ohio University Press, Ohio.
- Devas, Nick (1989-b), "Issues in the Financing of Local Government in Indonesia", *Planning and Administration* 1989-2.
- Hart, J. 't (1987), "Aspects of Criminal Justice", dalam Thoolen, Hans (1987, ed.), *Indonesia and the Rule of Law: Twenty Years of 'New Order' Government*, Frances Pinter, London.
- Heryanto, Ariel (1994), *Discourse and State Terrorism*, disertasi S-3 di Monash University, Australia.
- Hill, Hall (1989), *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*, Oxford University Press, Singapore.
- Hooker, Virginia Matheson (ed., 1995), *Culture and Society in New Order Indonesia*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- King, Dwight Y. (1982), "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neo-

- patrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference does it Make?*", in Anderson, B. and Kahin, A. (1982, eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca.
- Legge, John D. (1961) *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*, Cornell University Press, Ithaca.
- Mackie, J. (1994), "*Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia Dibandingkan dengan Australia*", in Haris Munandar (1994, ed.), *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Maryanov, Gerald Seymour (1958), *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, *Interim Report Series, Modern Indonesia Project*, Cornell University, Ithaca.
- McAndrews, Colin (1986, ed.), *Central Government and Local Development in Indonesia*, Oxford University Press, Singapore.
- Muhaimin, Yahya A. (1990), *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Politik Indonesia 1950-1980 (Business and Politics: Indonesian Politics 1950-1980)*, LP3ES, Jakarta.
- Muhaimin, Yahya A. (1990), *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Politik Indonesia 1950-1980 (Business and Politics: Indonesian Politics 1950-1980)*, LP3ES, Jakarta.
- Pabottinggi, Mochtar (1998), *In the Absence of Autocentricity: The Case of Historical Preclusion of Democracy*, makalah dipresentasikan pada *International Conference on "Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects"*, LIPI, Jakarta, 12-14 Agustus 1998.
- Page & Goldsmith (1987, eds.), *Central and Local Government Relations*, Sage Publications, London.
- Pratikno (1996), *Working the System dan Testing the Boundaries: Political Participation in Gresik Under Indonesia's New Order*, disertasi S-3, Flinders University of South Australia.
- Ramage, Douglas E. (1995), *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*, Routledge, London and New York.
- Reeve, D. (1990), *'The Corporatist State: the Case of Golkar'*, in Budiman, Arief (1990, ed.), *State and Civil Society in Indonesia*, Monash Papers on South-east Asia - No.22, Monash University, Melbourne.
- Rohdewohld, Rainer (1995), *Public Administration in Indonesia*, Montech Pty Ltd, Melbourne.
- Schiller, James W. (1996), *'Developing' Jepara: State and Society in New Order Indonesia*, *Monash Paper on Southeast Asia*, Monash University, Melbourne.
- Schwarz, Adam (1994), *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, Allen and Unwin, Sidney.
- Syamsuddin, Nazaruddin (1985), *The Republican Revolt: A Study of the Acehese Rebellion*, *Institute of Southeast Asian Studies*, Singapore.
- Tanter, Richard (1990), *"The Totalitarian Ambition: Intelligence Organisations in the Indonesian State"*, dalam Budiman, A. (1990, ed.), *State and Civil Society in Indonesia*, Monash Paper on South-east Asia No.22, Monash University, Melbourne.
- Tornquist, Olle (1998), *The Indonesian Lesson*, makalah dipresentasikan pada *International Conference on "Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Pros-*

pects", LIPI, Jakarta, 12-14 Agustus
1998.

Role in Third World Development,
Macmillan Publisher, London.

Wallis, Malcolm (1989), *Bureaucracy: Its*

□□□