

OTONOMI DAERAH DAN KEINDONESIAAN ¹

Cornelis Lay

Abstract

Hyper-centralisation which has been systematically institutionalized during Suharto's rule has been responded with various kind of discontent masked with abandonment of a concept of Indonesia as a unitary state. While the author highly supportive to decentralization policy, there are some dangers to encounter. This article shows the dangers.

Kata-kata kunci: *otonomi daerah; keindonesiaan; integrasi nasional; desentralisasi.*

Pendahuluan

Format pengaturan politik yang menyangkut hubungan antara otoritas pusat di Jakarta dengan daerah-daerah di luarnya merupakan salah satu pergulatan paling serius yang telah menguras energi sosial, ekonomi, politik dan kultural yang maha besar dalam sejarah perjalanan republik Indonesia. Pergulatan ini berlangsung sudah sangat lama, bahkan sejak awal kelahiran Indonesia ia telah menjadi pusat pergulatan dan terus berlangsung dalam aneka rautnya hingga hari ini.

Pada tataran konseptual kenegaraan, pergulatan di atas terungkap lewat penyertaan prinsip otonomi daerah sejak dini dalam konstitusi Indonesia seperti terungkap secara jelas dalam Pasal 18 UUD

¹ Tulisan ini pernah disajikan sebagai makalah pembandingan dalam acara "Musyawarah Nasional IX KAGAMA, Balikpapan, 5 - 8 Juli 2001. Terima kasih kepada Mada Sukmajati yang telah membantu membenahi artikel ini secara teknis.
Cornelis Lay adalah staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

45 berikut penjelasannya. Pada tataran praktek politik, akomodasi terhadap keaneka-ragaman daerah dihadirkan dalam raut pembentukan 8 propinsi yang pertama, sehari selepas UUD 45 diberlakukan. Hal ini terus berlanjut dengan dihidirkannya berbagai landasan konstitusional produk politik penting yang diandaikan memiliki kapasitas untuk mbingkai hubungan antara Jakarta dan daerah-daerah dalam keserasian dan keseimbangan. UU pertama yang dihasilkan parlemen republik ini adalah UU yang memberikan hak-hak legislatif kepada Komite Nasional Indonesia di daerah-daerah. Sekalipun UU ini tidak dimaksudkan untuk memberikan otonomi kepada daerah-daerah, tapi implikasi praksis politik yang ditimbulkannya sangat nyata, yakni memberikan kekuasaan politik kepada daerah-daerah untuk menentukan arah politik lokal masing-masing. Rangkaian UU berikutnya bahkan secara langsung diarahkan untuk mencapai sebuah format hubungan pusat-daerah yang ideal yang tercermin dari diberlakukannya UU nomer 22 tahun 1948, UU nomer 32 tahun 1956, UU nomer 1 tahun 1957, Perpu nomer 6 tahun 1959 dan Perpu nomer 5 tahun 1960. Di antara berbagai UU ini, terdapat banyak produk hukum lainnya yang bersifat lebih teknis yang secara prinsipil dimaksudkan untuk memfasilitasi terwujudnya keserasian hubungan Jakarta dan daerah-daerah (lihat Gie, 1993 dan Gie, 1994).

Di penggalan akhir kekuasaan pemerintahan Bung Karno – atau dilabelkan secara negatif sebagai regim Orla oleh regim berikutnya — upaya untuk menemukan sebuah format hubungan yang ideal terus dilakukan seperti terungkap lewat pengundangan – yang tak pernah berlaku efektif – UU nomer 18 tahun 1965, UU terakhir yang dihasilkan selama periode kekuasaan Bung Karno. Dari sejarah perjalanan ketatanegaraan Indonesia dari awal kemerdekaan hingga berakhirnya Orla, tampak jelas bahwa Indonesia mengawalinya dengan UU tentang otonomi dan menutupnya dengan UU sejenis.

Terlepas dari perbedaan-perbedaan yang melekat dalam masing-masing produk politik di atas, terdapat kesamaan-kesamaan mendasar di antara mereka, yakni masing-masingnya berusaha untuk menemukan sebuah format hubungan ideal yang mampu mengakomodasi baik hasrat sentralisasi yang kuat di Jakarta, maupun

hasrat desentralisasi yang sangat kuat dituntut daerah-daerah.

Masih pada tataran praktik politik, pengalaman empirik Indonesia, terutama selama era Demokrasi Liberal mengungkapkan dengan jelas, komitmen untuk memberikan ruang ekspresi politik bagi daerah-daerah sangat kental. Kalau program-program prioritas masing-masing kabinet, mulai dari Sjahrir I sampai dengan berakhirnya era demokrasi parlementer dicermati, maka kita akan menemukan kenyataan bahwa setiap kabinet memastikan pemberian otonomi kepada daerah-daerah sebagai salah satu program prioritas masing-masing. Bahkan, pernah dalam sejarah pemerintahan di Indonesia kita memiliki sebuah kementerian yang secara khusus dimaksudkan untuk menangani persoalan ini, yakni kementerian otonomi daerah dan hubungan antar daerah. Diperlukan waktu kurang lebih 40 tahun sebelum kementerian dengan substansi yang sama dihadirkan dalam kabinet pertama presiden Abdurrahman Wahid. Di antara periode tersebut dan juga – terlepas dari telah dikeluarkannya TAP MPR khusus tentang Otonomi Daerah — pada kabinet Gus Dur Pasca resuffle otonomi daerah semata-mata menjadi persoalan kementerian Dalam Negeri, bahkan hanya merosot menjadi persoalan salah satu direktorat jenderal, yakni Dirjen PUOD. Hal ini sekaligus mengungkapkan rendahnya kepedulian politik Pusat pada isu ini.

Terlepas dari berbagai upaya politik yang dilakukan oleh otoritas politik pusat untuk menemukan format hubungan Jakarta dan daerah-daerah yang ideal, respons daerah ternyata sangat bervariasi dan sekaligus menampakkan ambivalensi sikap. Di satu sisi kita menyaksikan adanya dukungan tanpa reserve oleh daerah-daerah terhadap format negara kesatuan yang dirumuskan Jakarta, di sisi lain terdapat dinamika sentripetal yang cukup kuat untuk menjauhi Jakarta.

Sebagai bangsa, Indonesia pernah dihadapkan pada tuntutan yang sangat keras dari sejumlah daerah di masa lalu guna merevisi format hubungan pusat-daerah yang dinilai jauh dari memenuhi hasrat daerah untuk mendapatkan otonomi yang luas. Pergolakan di sejumlah daerah yang memiliki signifikansi ekonomi dan politik yang luar biasa bagi ekonomi politik nasional di masa lalu yang berlangsung selama satu dekade adalah bukti sejarah yang masih segar dalam ingatan

banyak kita. Tetapi berbagai “pemberontakan” yang terjadi sekaligus mengungkapkan ambivalensinya. Sejumlah penelitian yang lebih serius mengungkapkan hasrat-hasrat yang tampaknya “separatis” di atas, sekaligus diikuti oleh hasrat yang sama kuatnya untuk menjadi bagian dari format negara kesatuan yang ada. Tidak mengherankan bila penelitian tentang Aceh misalnya, sampai pada suatu kesimpulan umum bahwa apa yang terjadi di sana adalah “pemberontakan kaum republikan,” jauh dari hasrat untuk memisahkan diri (Sjamsuddin, 1999). Demikian pula dengan gerakan PRRI/Permesta yang melanda sejumlah daerah kunci Indonesia, dirumuskan sebagai “pemberontakan setengah hati” yang lebih dimaksudkan untuk mengekspresikan ketidakpuasan ekonomi dan politik daerah yang menilai kebijakan Jakarta sangat tidak adil bagi mereka ketimbang sebuah gerakan politik untuk memisahkan diri (Amal, 1992; Harvey, 1989). Dengan kata lain, tuntutan daerah yang diekspresikan lewat berbagai gerakan “separatis” lebih sebagai tindakan koreksi guna memaksa Jakarta melakukan perubahan mendasar format hubungan Jakarta-daerah ketimbang sebuah hasrat pemisahan diri yang memang *inherent* dalam setiap gerakan separatis (Kahin, 1989).

Dalam perkembangan terakhir, kisah yang disodorkan dari Aceh dan Irian Jaya dimana hasrat untuk melakukan referendum dan bahkan harapan dan perjuangan untuk membentuk negara sendiri sedang menemukan momentumnya, merupakan contoh lain yang memastikan sifat “keabadian” dari tarik-menarik dua hasrat – sentralisasi versus desentralisasi — di atas.

Kisah perpisahan Indonesia dengan Timtim, mungkin bisa dikecualikan sebagai contoh kongkrit dari kemenangan hasrat daerah menjauhi Jakarta. Alasan-alasan sejarah dan politik yang berbeda, paling tidak bisa dipakai sebagai “pemaaf” untuk mengecualikan kasus Timtim dari interpretasi semacam ini. Akan tetapi apa yang berlangsung di banyak daerah lainnya, termasuk yang terdengar secara samar-samar dari kawasan Riau dan Kalimantan, bahkan sempat pula dari Sumbar beberapa waktu lalu, sangat sulit dipungkiri sebagai refleksi yang sempurna dari kegagalan bangsa ini merumuskan dan memberlakukan sebuah format politik yang mampu memenuhi dan mengakomodasi hasrat dan harapan daerah-daerah, tanpa harus mengorbankan

kepentingan-kepentingan Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan sebagai sebuah bangsa satu pula.

Ketika Jakarta Berujar, "Akulah Indonesia"

Tarik ulur yang sangat keras antara sentralisasi dan desentralisasi sebagai dua prinsip mendasar dalam pengaturan hubungan pusat dan daerah-daerah tidak semata-mata terungkap lewat masih bertahan dan bahkan terus menguatnya berbagai raut etno-nasionalisme di banyak daerah seperti digambarkan di atas. Ia bisa juga dilacak dari kecenderungan over-sentralisasi dan politik penyeragaman yang sangat keras yang dilakukan oleh regim Orba selama 32 tahun. Kerangka pengaturan politik selama 32 tahun telah memungkinkan dan sekaligus memaksa terjadinya penyerapan semua energi sosial, ekonomi politik dan kultural oleh Jakarta yang diduga potensial untuk dikonversi oleh daerah-daerah menjadi energi politik untuk menjauhi Jakarta. Energi-energi daerah bukan saja diserap, tapi sekaligus ditaklukkan melalui proses pendisiplinan yang keras yang akhirnya fungsional dalam melayani kepentingan sepihak Jakarta.

Langkah-langkah penting telah diawali Orba bahkan jauh sebelum UU nomer 5 tahun 1974 diberlakukan secara efektif. Evaluasi regim Orba telah membawa mereka pada kesimpulan yang berakibat sangat fatal bagi daerah-daerah. Jika diperhatikan secara serius, aneka "pemberontakan" daerah senantiasa ditopang oleh tiga pilar kekuatan utama yang berbasis lokal. *Pertama*, adalah militer daerah yang dikendalikan oleh sejumlah perwira yang telah memiliki akar yang sangat kuat, baik dalam kesatuan masing-masing maupun dalam masyarakat politik di daerah-daerah. Karenanya, masuk akal jika pengorganisasian kembali militer dilakukan sejak sangat dini oleh Orba yang bisa dipastikan dimaksudkan untuk memangkas jaringan pengaruh para perwira di daerah-daerah. Diberlakukannya sistem rotasi secara cepat di jajaran penguasa militer daerah adalah salah satu instrumen pokok guna mewujudkan hal ini. Dalam perkembangan saat sekarang, kita tidak lagi menemukan adanya penguasa militer lokal yang memiliki akar politik di daerah tertentu. Bahkan secara tersamar kita menangkap adanya *policy* untuk tidak menempatkan perwira dalam

jabatan komando dari daerah asalnya sendiri. Dengan cara seperti ini, tentara sebagai variabel utama dalam menopang "pemberontakan" daerah dapat dikendalikan (Crouch, 1986).

Kedua, kekuatan *enterpreneourship* (kewiraswastaan) lokal yang merupakan sayap ekonomi dari berbagai aksi "pemberontakan" daerah. Sejarah pengaturan politik lokal Indonesia selama Orba mengungkapkan adanya dua kebijakan penting yang diterapkan guna menghadapi sayap ekonomi ini: (1) pemangkasan secara langsung kehidupan mereka di tingkat lokal lewat pengembangan prosedur dan sekaligus pengalihan hak monopoli pada kelompok penguasa baru yang berbasis pada birokrasi sipil-militer dan keluarganya berserta kekuatan minoritas penguasa Tionghoa. Dan (2) penyerapan mereka ke Jakarta untuk menjadi bagian dari "pengusaha nasional". Kebijaksanaan ini mengakibatkan para pengusaha lokal kehilangan pijakannya di daerah-daerah. Deretan nama penting pengusaha lokal masa lalu akhirnya menemukan Jakarta sebagai arena barunya, sementara mereka-mereka yang berusaha tetap bertahan di daerah masing-masing menemukan tertutupnya ruang ekonomi bagi aktivitas mereka.

Ketiga adalah sayap politik daerah-daerah yang direpresentasikan oleh para politisi lokal. Terhadap kelompok ini, Orba sejak dini menempuh dua cara penting untuk mengeliminasi pengaruh mereka. Politik pengasingan, baik lewat penarikan mereka ke "Jawa" dan daerah lainnya untuk menduduki jabatan-jabatan yang lebih tinggi tetapi tidak signifikan secara politik dan atau mengalami pembuangan, maupun lewat hukuman langsung di daerah masing-masing. Birokratisasi, yakni penyerapan politisi lokal berpengaruh ke dalam birokrasi lokal juga menjadi pilihan metode. Lewat berbagai mekanisme pengaturan politik, termasuk aturan kepegawaian, semua politisi yang memiliki potensi yang kuat di daerah-daerah diserap untuk menjadi bagian dari jaringan politisi dan sekaligus birokrasi nasional. Berubahnya status PNS menjadi "nasional" sejak awal tahun 1970-an, perbedaan sistem insentif dan penggajian berdasarkan hirarki spatial, pemberlakuan sistem dan mekanisme kepartaian, dan masih banyak lagi, memainkan fungsi sentral dalam menyerap politisi dan birokrat potensial daerah untuk menjadi bagian tak terpisahkan dari sistem "konspirasi" pusat. Hal ini semakin dipertegas dengan pelembagaan

KKN sebagai sebuah sistem pengelolaan kekuasaan yang memaksa para politisi dan birokrat lokal untuk terus menengok pada Jakarta (MacAndrews & Amal, 2000).

Selepas fase ini, upaya-upaya yang lebih terlembaga dan sistematis dilakukan dengan tujuan yang tidak berubah, yakni bagaimana menjinakkan daerah-daerah. Hal ini dilakukan lewat pengaturan pemerintahan dan hubungan antar Jakarta dan daerah-daerah secara baru.

Pengaturan pemerintahan dilakukan secara hiper-sentralisasi. Melalui struktur pemerintahan yang dibangun, semua energi politik daerah mengalir secara cepat ke Jakarta atau paling tidak ke pusat-pusat politik yang mewakili hasrat Jakarta. Fungsi ganda yang dilekatkan pada kepala daerah dan kepala wilayah yang diparalelkan dengan politik pelumpuhan lembaga politik lokal semisal DPRD, berikut institusionalisasi struktur politik oligarkhis lewat introduksi dan operasionalisasi mekanisme "muspida" dan "muspika" serta lembaga-lembaga "pimpinan dan rapat pimpinan dewan", misalnya, serta "pengembangan" pemerintahan daerah sehingga terisolasi dari politik akar rumput melalui penempatan kecamatan dan desa/kelurahan sebagai mata-rantai kekuasaan Jakarta, adalah contoh-contoh kecil dari pengaturan pemerintahan hiper-sentralisasi yang telah memaksa struktur pemerintahan lokal semata-mata menjadi mata-rantai penyerapan energi politik ke Jakarta. Demikian pula, penyerapan "social capital" secara vertikal terjadi secara luar biasa melalui pemberlakuan sistem eselonisasi dan "nasionalisasi" pengaturan kepegawaian, dan masih banyak pengaturan lainnya. Melalui sistem eselonisasi – yang sekaligus memiliki implikasi terhadap karier dan ekonomi PNS — misalnya, tenaga terbaik di setiap daerah dipaksa untuk bergerak ke strata politik yang lebih tinggi dan mencapai terminalnya di Jakarta. Jakarta, dengannya, menjadi tujuan tertinggi yang ingin diraih oleh PNS justru karena Jakarta menjanjikan pengaruh, kekuasaan, kemakmuran ekonomi, dan prestise sosial.

Kesemuanya dilakukan melalui instrumen politik yang absah. Ia bekerja dalam kerangka konstitusional yang melibatkan "wakil-wakil rakyat" dan "institusi-institusi demokrasi" lainnya, semisal parpol. Dan yang paling signifikan adalah UU nomer 5 tahun 1974 dan nomer 5

tahun 1979 berikut UU kepegawaian.

Pengaturan politik-pun mengikuti logika yang sama dengan pengaturan pemerintahan. Sistem dan mekanisme kepartaian dan pemilu, berikut pengaturan berbagai lembaga fungsional dan kemasyarakatan – pemuda, profesi, dsbnya — sepenuhnya mengikuti logika kerja korporatisme negara dimana pada berbagai organisasi profesi diberi monopoli untuk bertindak atas nama kelompoknya dengan kompensasi adanya hak negara untuk melakukan intervensi ke dalam masing-masing organisasi, terutama dalam hal program dan penentuan pimpinan (Mas'oeed, 1989). Struktur kepartaian berikut sistem dan mekanisme pemilu disusun secara hirarkhis yang fungsional dalam menyerap energi lokal, baik politik maupun yang potensial untuk dikonversi menjadi energi politik, ke pusat – Jakarta.

Pengaturan baik pemerintahan maupun politik lokal yang bersifat hirarkhis dan secara utuh difungsikan untuk menyerap energi lokal di atas, masih diperkuat oleh kehadiran berbagai lembaga paralel militer terhadap birokrasi sipil di setiap tingkatan pemerintahan. Struktur paralel (mulai dari Kodam hingga Babinsa) ini secara penuh menjalankan kepentingan Jakarta yang diberi makna ideologis sebagai “kepentingan nasional”. Di setiap tingkatan pemerintahan, bahkan hingga tingkat desa, kita menyaksikan sebuah perkawinan janggal antara dua struktur ini. Struktur militer disandingkan sebagai “suami” dari struktur pemerintahan sipil yang lebih menampakan diri sebagai “istri” dalam pemaknaan sosial di Indonesia, yakni istri yang terus tertindas dan sepenuhnya menjadi pelayan suami. Bahkan, militer memiliki struktur supra daerah, yakni Kodam yang melintasi lebih dari satu propinsi (kecuali untuk Jatim, Jabar dan Jakarta).

Struktur dan mekanisme pemerintahan dan politik yang dikembangkan selama Orba mestinya sudah cukup menjamin energi politik lokal untuk terus mengalir ke pusat. Akan tetapi hasrat sentralisasi Jakarta belum juga terpuaskan lewat berbagai cara di atas. Karenanya, Jakarta merasa perlu untuk pengembangan politik “sticks and carrots” dan sebuah jaringan mata-mata yang *inherent* dalam sistem pemerintahan yang dibangun. Penempatan secara cermat dan sistematis “wakil-wakil hasrat Jakarta” baik ke dalam pos-pos politik yang tampaknya tidak penting tetapi justru strategis, semisal “wagub”,

maupun penguasaan secara permanen posisi politik tertinggi baik di eksekutif maupun di legislatif (gubernur, bupati ketua DPRD I dan II) di sejumlah daerah – secara formal dirumuskan berdasarkan tingkat “bahaya”, tetapi dalam praktek termasuk dan terutama daerah-daerah basis ekonomi utama — ataupun penciptaan lembaga-lembaga yang bertugas untuk menjamin kepatuhan dan kedisiplinan daerah terhadap Jakarta – kantor-kantor sospol – yang sepenuhnya berada di bawah kendali Jakarta dan tentara adalah contoh-contoh penting yang bisa dikedepankan. Struktur dan kebijaksanaan yang ada memang mampu membangun kepatuhan daerah dan mengukuhkan kontrol politik Jakarta atas daerah-daerah, tapi hampir sepenuhnya dibangun di atas ketakutan dan teror.

Seperti sudah diindikasikan di atas, proses penyerapan energi lokal juga berlangsung di lahan ekonomi. Tetapi langkah-langkah pemangkasan para pelaku ekonomi lokal, hanya merupakan jawaban temporer yang membutuhkan sebuah mekanisme lain yang akibatnya lebih permanen.

Fakta bahwa daerah-daerah yang merespons secara keras politik sentralisasi Jakarta di tahun 1950-an hingga penggalan awal 1960-an adalah daerah-daerah yang signifikan secara ekonomis – Aceh, Sumbar, Sulut, dan Sulsel, sebagai daerah-daerah ekonomi utama masa lalu sekaligus sentra-sentra kekuatan *entrepreneurship* – memberikan inspirasi kepada Jakarta untuk melakukan langkah “pelumpuhan” terhadap daerah-daerah. Secara koensiden, jawaban atas ini bisa ditemukan pada model pembangunan berencana yang pada periode ini sedang mencapai puncak-puncak pemujaannya di berbagai negara. Jakarta, dengan ini, menemukan sebuah alat yang sedemikian *powerful* untuk menuntaskan hasrat “penaklukan daerah-daerah” secara total, sekalipun cita-cita pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas ekonomi dihadirkan secara terus-menerus sebagai selubung ideologinya.

Lewat model perencanaan pembangunan yang dikembangkan, Jakarta bertukar wajah secara cepat menjadi sentrum ketergantungan yang tampaknya “pemurah” (*benevolent*) – tampak dari sistem alokasi anggaran yang menempatkan Jakarta seolah-olah adalah sumber bukan saja perencanaan tapi sekaligus pembiayaan bagi daerah-daerah. Sistem pembangunan yang dikembangkan menutup hampir secara total wajah

eksploitatif Jakarta. Ia dengannya, tidak lagi dikutuk sebagai benalu bagi daerah-daerah tapi justru menjadi "juru selamat" yang harus diterimakasih oleh daerah-daerah karena kemurahannya. Dengannya, proses ekstraksi ekonomi yang potensial dikonversi menjadi energi politik berjalan tanpa interupsi yang berarti. Kecuali, tentunya, dalam bentuk gerutuan di bawah permukaan, semisal ceritera warga Aceh yang terus menghitung rupiah-demi-rupiah yang "dilarikan" ke Jakarta (Jakarta di mata warga daerah yang kuat secara ekonomi semisal Aceh kemudian mendapatkan status primordialnya sebagai "Jawa") setiap peluit kapal dibunyikan di pelabuhan-pelabuhan Aceh.

Bekerjanya hal-hal di atas memang telah berhasil memaksakan kesetiaan dan kepatuhan daerah-daerah. Akan tetapi arah kesetiaan dan kepatuhan mengalami pergeseran secara drastis, yakni dari kesetiaan dan kepatuhan kepada Indonesia sebagai simbol bersama menjadi semata-mata kepatuhan dan kesetiaan kepada Jakarta yang telah merumuskan dirinya sendiri secara sepihak sebagai personifikasi yang absah dari Indonesia.

Di luar politik sentralisasi yang terungkap dalam berbagai raut di atas, politik "penyeragaman" adalah instrumen lain yang dipakai Jakarta dalam kerangka untuk membangun apa yang dibayangkan Jakarta sebagai "Indonesia". Pengabaian, dan bahkan pemusnahan secara sistematis elemen-elemen lokalitas menjadi harga-harga yang mesti terus dibayar oleh daerah-daerah selama 32 tahun. Kita mencatat, penyeragaman berlangsung mulai dari hal yang sangat sederhana semisal pakaian – baik untuk pegawai dan anak-anak sekolah – dan makanan – padi menggantikan jagung, ketela dan umbi-umbian – sampai pada hal-hal yang sangat fundamental, misalnya struktur pemerintahan desa (Lay, 1991). Karena penyeragaman menggunakan kerangka konseptual dan model yang bersumber pada Jawa, proses ini secara cepat dimaknai secara negatif sebagai proses Jawanisasi di berbagai daerah (Anderson, 1972). Karenanya, tidak mengherankan bila motif-motif kultural dan ideologis terselubung di balik banyak tuntutan daerah menemukan fondasi bersamanya pada *inter-colonialism* atau bahkan kolonialisme Jawa sebagai "musuh bersama" daerah-daerah.

Respons Daerah dan Akomodasi Jakarta

Pengaturan politik sentralistik, seperti dibuktikan dalam pengalaman Indonesia akhir-akhir ini, mengandung di dalamnya keterbatasan-keterbatasan yang sangat serius. Apalagi ia mengharuskan pemenuhan sejumlah syarat minimum. Operasionalisasi politik "*sticks and carrots*", misalnya guna menjamin tegaknya kepatuhan daerah pada Jakarta mewajibkan ketersediaan basis material dan daya menghukum yang efektif di pihak pusat. Tanpa kemampuan material dan kekuatan menghukum yang kuat, pusat sulit untuk mendapatkan loyalitas dan kepatuhan daerah-daerah.

Dalam konteks Indonesia saat sekarang, krisis ekonomi yang sangat dalam telah membikin kekuatan material Jakarta memudar secara drastis. Kesulitan-kesulitan keuangan yang dihadapi Jakarta dalam beberapa tahun terakhir ini menyebabkan kapasitasnya untuk "membeli" loyalitas daerah merosot drastis. Ini berakibat sangat serius. Jika kita perhatikan, menguatnya tuntutan daerah tampaknya berbanding terbalik dengan merosotnya kapasitas material Jakarta. Sementara keterpurukan tentara di hadapan masyarakatnya sendiri sebagai akibat dari akumulasi kesalahan yang dilakukannya sendiri di masa lalu menyebabkan instrumen pusat untuk menjalankan fungsi *carrots*, mengalami pemudaran secara luar biasa. Hal ini semakin dipersulit oleh kuatnya tekanan internasional dan juga demoralisasi dalam tubuh tentara sendiri sebagai akibat dari tekanan publik yang sangat luar biasa dalam tiga tahun terakhir ini.

Demikian pula, semakin menguatnya desakan berbagai kekuatan bagi pemencaran kekuasaan – desentralisasi – sebagai prinsip utama dalam pengelolaan kekuasaan negara yang hadir sebagai salah satu bagian atau pasal prinsip dari "konstitusi global" mengharuskan Jakarta melakukan aneka penyesuaian, terutama karena tingkat ketergantungan Indonesia yang luar biasa pada hutang luar negeri. Sementara daya "maaf" daerah yang sudah sampai pada titik nadir terhadap sepak terjang Jakarta telah memunculkan aneka tuntutan dari daerah-daerah bagi terjadi pemencaran kekuasaan. Pada ujungnya, kembali berjayanya politik kepartaian menggantikan politik birokrasi yang mendominasi politik Indonesia dalam 32 tahun terakhir ini,

memberikan ruang yang besar bagi pencarian isu-isu substantif di kalangan pelaku politik partai dan non-birokrasi lainnya. Dalam perkembangannya, otonomi daerah yang seluas-luasnya, bahkan federalisme, muncul sebagai gagasan-gagasan tandingan yang sangat serius terhadap hasrat Jakarta untuk tetap setia pada sentralisasi. (Sularto dan Koekerits, eds., 1999)

Pergeseran-pergeseran di atas membikin gagasan tentang otonomi daerah tiba-tiba menguat secara luar biasa dalam wacana publik kita. Jakarta di bawah kendali Habibie, karena status sebagai sebuah regim transisi akhirnya dipaksa untuk mengakomodasi gagasan-gagasan penyebaran kekuasaan yang ada dengan melegalkan pemberian kekuasaan politik dan ekonomi yang lebih luas dan berarti kepada daerah-daerah. Bagi Habibie, akomodasi ini menjadi penting bukan saja karena alasan-alasan di atas, tapi lebih lagi sebagai bagian dari rancangan politik untuk mendulang dukungan politik dari daerah-daerah ketika tekanan dari publik, terutama yang berbasis di Jawa terus dialaminya.

Akomodasi Jakarta ini sangat jelas diungkapkan dari dikeluarkannya UU nomer 22 tahun 1999 dan nomer 25 tahun 1999. Perubahan ini bisa diduga merupakan akibat dari hasrat tulus Jakarta. Akan tetapi tak bisa disangkal bahwa kehendak Jakarta untuk mendapatkan dukungan daerah-daerah dan publik secara keseluruhan memainkan peranan yang sangat penting dalam perubahan ini.

Dibandingkan dengan UU sebelumnya, jelas sekali UU baru ini sangat maju dalam substansi. Ruang politik dan tingkat kedalaman kewenangan dalam bidang politik dan ekonomi yang menjadi tema-tema besar yang dimunculkan oleh daerah-daerah tampak terekam dalam UU baru ini. Dengan kata lain, UU yang baru memiliki daya akomodasi terhadap tuntutan daerah selama sekian lama. Sekalipun demikian, pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke daerah-daerah ini mengandung pula konsekwensi-konsekwensi serius. Sebagian dari konsekwensi yang ada berkaitan erat dengan persoalan ke-Indonesiaan bahkan dengan persoalan integrasi nasional.

Otonomi dan Keindonesiaan

Pengalaman dari banyak negara mengungkapkan pemberian otonomi secara luas kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk mencapai sebuah stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses demokratisasi yang pada gilirannya semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan. Spanyol melakukannya selepas meninggalnya Franco. Jerman bahkan dipaksakan untuk menerima sebuah format federasi ketika Sekutu menaklukkannya dalam perang dunia II. Philipina, berusaha mengakhiri pemberontakan panjang di Mindanao dengan merancang sebuah format hubungan khusus antara Manila dengan kawasan yang dikuasai separatis Muslim ini.

Argumen-argumen pokok yang bisa ditelusuri dari pengalaman berbagai negara di atas mengungkap secara gamblang bahwa derajat stabilisasi sistem bisa dicapai melalui pengaturan politik dan pemerintahan yang bercorak desentralisasi (Putra, 1999) – bahkan federatif (Smith, 1999) — justru karena di dalam format yang ada dapat terakomodasi empat hal paling sensitif dalam dunia politik, yakni *sharing of power, sharing of revenue, empowering* lokalitas serta pengakuan dan penghormatan terhadap identitas kedaerahan. Pengalaman Indonesia sendiri mengungkapkan inilah empat area paling sensitif yang selalu menjadi ganjalan hubungan pusat-daerah yang berakibat pada instabilitas sistem secara makro (Legge, 1961), dan bahkan telah melegalisasi langkah-langkah penghukuman sangat keras dari militer (Jakarta), seperti yang terungkap lewat kasus DOM di Aceh. Sebuah tindakan yang akhirnya membawa kita ke dalam situasi yang semakin sulit, bukan saja ke domestik, tetapi terlebih lagi ke hadapan dunia internasional.

Jika substansi dari pergulatan politik kebangsaan Indonesia adalah untuk mewujudkan sebuah sistem yang stabil yang ditegakkan di atas kebanggaan dan kepatuhan pada keindonesiaan, maka pilihan pada pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan jawaban tak terhindarkan. Bahkan lebih dari sekadar itu, pemencaran kekuasaan secara geografis lewat pemberian otonomi yang luas sekaligus akan berakibat pada proses demokratisasi sistem secara

keseluruhan. Akan tetapi seperti yang akan didiskusikan pada bagian selanjutnya, sejumlah syarat harus dipenuhi untuk mencapai hal ini.

Pemencaran kekuasaan secara geografis, secara jelas akan menihilkan terjadinya konsentrasi kekuasaan secara spasial dengan segala akibat negatifnya. Sebagai contoh, karena Jakarta secara spasial berada di Jawa, konsentrasi kekuasaan di Jakarta secara mudah akan mendapatkan status primordialnya sebagai "Jawa"; dan akibatnya bisa sangat serius. Munculnya berbagai penatsiran semisal "proses Jawanisasi" yang mengekori kebijaksanaan penyebaran penduduk (transmigrasi) ataupun "*inter-colonialism*" serta sejumlah predikat primordial lainnya yang dialamatkan ke "Jawa" sebagai sebuah entitas primordial, sebagian besar bukan saja sebagai akibat dari jumlah penduduknya yang dominan, tetapi merupakan fungsi dari sentralisasi kekuasaan di Jakarta sebagai sebuah spasial politik. Ini hanya sebuah contoh kecil ketika keindonesiaan kita dan dengannya, integrasi nasional kita, bisa sangat terganggu oleh isu-isu primordial bukan sebagai akibat dari realitas kemajemukan Indonesia dan bukan sebagai akibat dari realitas primordial yang dimiliki kita, tetapi lebih sebagai akibat dari konsentrasi kekuasaan pada spasial tertentu yang bertumpang-tindih dengan kategori primordial tertentu. Masyarakat Jawa sebagai sebuah kesatuan primordial, dengannya, telah menjadi korban dari politik sentralisasi dan konsentrasi kekuasaan Jakarta.

Dengan alasan di atas, maka penyebaran kekuasaan secara geografis (*sharing of power*) akan menciptakan kemungkinan bagi terjadinya pelunakan-pelunakan sejumlah parameter primordial seperti yang saat ini sangat menonjol di berbagai daerah. Di samping itu tentunya, akan memfasilitasi proses demokratisasi yang sehat.

Demikian pula, *sharing revenue* akan memberikan kepuasan ekonomi bagi daerah-daerah. Akan tetapi terdapat peluang yang sangat besar bagi terjadinya ketimpangan antar daerah sebagai fungsi dari penguasaan SDA yang berbeda. Walaupun demikian, pengalaman banyak negara menunjukkan, sebuah strategi pembangunan yang tepat dan pengembangan sistem alokasi anggaran yang tepat, dan introduksi teknologi serta penerapan sebuah sistem distribusi nasional yang baik akan mampu menjembatani persoalan ini. Hal ini secara jelas

didemonstrasikan oleh kasus Jerman. Kawasan Bavaria yang dulunya sangat tertinggal justru kini menjadi salah satu kontributor paling utama yang harus menanggung kesulitan-kesulitan dari sejumlah kawasan yang di masa lalu sangat luar biasa secara ekonomi karena merupakan pusat dari aktivitas eksplorasi SDA.

Sementara penguatan daerah-daerah akan berakibat positif pada pengurangan secara besar-besaran beban pusat dan sekaligus pemangkasan potensi-potensi kecemburuan antar daerah yang biasanya mudah muncul dalam sebuah masyarakat politik yang beragam.

Jika kita sepakat bahwa hasrat-hasrat kedaerahan untuk menjauhi Jakarta merupakan salah satu titik paling peka dalam menentukan masa depan integrasi bangsa dan konsep keindonesiaan kita, maka kita akan sepakat bahwa pemencaran kekuasaan secara geografis merupakan pilihan politik tak terhindarkan untuk membangun kembali keindonesiaan yang kini semakin memudar. Pelajaran paling berharga yang bisa kita ambil dari kasus pemisahan diri Timor Timur menurut hemat saya adalah bahwa kita tidak bisa mempertahankan integritas bangsa dan keindonesiaan kita dengan menodongkan senjata ke kepala warga daerah ataupun menyebarkan ketakutan di daerah-daerah. Dalam batas-batas tertentu dan dalam frame waktu tertentu metode ini tampaknya berhasil baik, tetapi untuk jangka panjang ia sama sekali tidak menolong bangsa ini.

Demikian pula kita tidak bisa mengandalkan tegaknya integrasi bangsa dan keindonesiaan kita pada penggunaan material pusat sebagai instrumen untuk membeli rasa kecintaan dan kepatuhan daerah pada Indonesia karena dua alasan prinsipil. *Pertama*, mekanisme ini akan memaksa pusat untuk semakin jauh mengurus sejumlah daerah kaya SDA yang akan semakin memperdalam dan memperluas perlawanan daerah-daerah yang SDA-nya dieksploitasi; dan *Kedua*, kapasitas material negara akan terus mengalami kemerosotan dan mencapai sebuah titik jenuh. Dengan kata lain, integrasi nasional dan ke-Indonesiaan kita tidak mungkin ditegakan dengan otot dan senjata. Ia juga tidak mungkin dicapai lewat politik uang.

Beberapa Catatan Kritis

Sekalipun pemberian otonomi kepada daerah merupakan jalan terbaik untuk memecahkan persoalan ketegangan hubungan antar pusat dan daerah, pemberian kekuasaan ekonomi dan politik kepada daerah harus diparalelkan dengan pengembangan demokrasi di tingkat lokal. Tanpa ini, ia bisa sangat beresiko, termasuk terhadap integrasi bangsa dan keindonesiaan kita. Sejumlah kemungkinan negatif berikut ini harus secara sungguh-sungguh mendapatkan perhatian.

Pertama, pengalihan kekuasaan politik dan ekonomi yang besar kepada daerah yang ditandai oleh tingkat kemajemukan yang tinggi dengan kekuatan yang sebanding, bisa berakhir dengan konflik lintas parameter primordial, kecuali mekanisme penyelesaian konflik secara beradab dan adil yang *inherent* dalam demokrasi bisa dikembangkan pula. Sekalipun masih diperlukan penelitian yang lebih mendalam untuk sampai pada kesimpulan yang lebih akurat, gejala semacam ini sudah semakin meluas mengiringi penerapan otonomi daerah saat sekarang.

Kedua, pengalihan kekuasaan ke daerah-daerah yang ditandai oleh kemajemukan yang didominasi oleh salah satu atau dua kelompok primordial, bisa berakhir dengan diskriminasi bahkan penindasan terhadap kelompok primordial yang kecil, kecuali sebuah mekanisme demokratis yang menjamin hak-hak minoritas ditegakkan. Hal ini juga sudah menjadi keluhan umum di cukup banyak daerah, sekalipun bisa diperkirakan sejak awal bahwa ini merupakan fenomena transisi yang akan bisa disudahi seiring dengan berlalunya waktu dan diberlakukan aturan main yang lebih menjamin.

Ketiga, pengalihan kekuasaan dalam bidang-bidang khusus ke daerah-daerah, pengelolaan SDA misalnya, akan juga dengan mudah berakibat pada konflik horisontal. Berikut ini akan diberikan sedikit gambaran.

UU nomer 22 tahun 1999, secara jelas memberikan kewenangan pengelolaan SDA ke tangan pemerintah daerah, bahkan daerah kabupaten dan kota. Bisa dipastikan daerah-daerah akan menerimanya dengan tangan terbuka. Alasannya sangat sederhana, SDA menyimpan di dalamnya nilai ekonomi yang sangat besar; sementara secara faktual

politik anggaran Jakarta selama 32 tahun telah menempatkan daerah-daerah dalam posisi yang sangat rapuh secara ekonomi. Karenanya, pengalihan kewenangan pengelolaan ini akan sangat cepat dibaca sebagai kesempatan oleh daerah-daerah pemilik SDA yang kuat sebagai sebuah peluang ekonomi yang besar.

Akan tetapi di sini pula letak persoalannya. Pemahaman bahwa SDA hanya berdimensi tunggal – ekonomi — yang sangat tipikal Orba yang masih mencengkeram benak para politisi dan pengambil kebijakan daerah akan beresiko pada peningkatan eksploitasi SDA tanpa kendali bagi alasan-alasan yang sepenuhnya menyangkut “perut”. Hasrat untuk memacu PAD secara cepat, bisa dengan mudah berakibat pada proses pemusnahan secara segera semua potensi dan sumber SDA yang dimiliki oleh suatu daerah. Apalagi, di balik peningkatan PAD kepentingan-kepentingan ekonomi birokrasi dan politisi lokal – misalnya, kepentingan untuk mendapatkan insentif material yang lebih baik – serta alasan-alasan yang lebih bersifat ideologis-politis – misalnya, demi kesejahteraan rakyat daerah ataupun demi pelayanan publik yang lebih baik – menyatu secara sempurna.

Pemusnahan secara segera sumber-sumber dan potensi SDA ini memiliki implikasi lanjutan. Sustainability yang menjadi substansi dari pengelolaan SDA akan berada dalam perjudian besar. Ini hanya untuk mengatakan, bahwa nasib generasi mendatang bukan saja di daerah yang bersangkutan tetapi juga bagi daerah lingkungan sekitarnya, dan bahkan dunia global berada dalam taruhan besar. Demikian pula, akibat-akibatnya yang bersifat trans-daerah, bahkan trans-nasional, justru karena karakter alamiah dan fungsi majemuk yang *inherent* dijalankan oleh sejumlah SDA – hutan, misalnya – bisa dengan mudah terabaikan dalam pengelolaan SDA oleh daerah-daerah. Alasan-alasan politis-ideologis serta *vested interest* para “penguasa” daerah, seperti disebutkan di atas sudah cukup kuat untuk membawa kebijakan daerah ke arah ini.

Argumen-argumen di atas secara jelas mengungkapkan, pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada daerah-daerah untuk mengelola SDA-nya sendiri, akan dengan cepat menderivasi keuntungan-keuntungan ekonomi jangka pendek yang tidak terbayangkan sebelumnya, akan tetapi akan dibayar secara sangat

mahal dalam jangka panjang. Laju eksploitasi SDA bisa saja akan mencapai sebuah fase tanpa kendali, kecuali sebuah kesadaran baru secara sungguh-sungguh telah muncul di kalangan pengambil kebijaksanaan di daerah-daerah pemilik SDA.

Hal di atas semakin diperkuat oleh keterbatasan pengalaman dan kelemahan manajemen serta kealpaan teknologi yang sangat serius dihadapi oleh daerah-daerah. Hal-hal di atas akan memaksa daerah-daerah untuk menggantungkan pengelolaan SDA-nya pada kekuatan lain yang secara praktis berarti kekuatan kapitalis. Yang menjadi persoalan adalah kekuatan ekonomi kapitalis ini, umumnya memiliki skala kelembagaan dan pengaruh yang jauh melampaui geografi administratif dan politik yang dikontrol sebuah pemerintahan daerah (Winters, 1999). Akibatnya, akan terjadi kesenjangan yang serius dimana daya tawar menawar dan kontrol daerah atas bekerjanya kekuatan-kekuatan ekonomi nasional atau global di atas sangat lemah. Dengan kata lain, ketimpangan "kekuasaan aktual" antara daerah sebagai sebuah otoritas politik dengan institusi ekonomi kapitalis yang akan terlibat dalam pengelolaan SDA di daerah akan berujung pada kesulitan-kesulitan yang jauh lebih rumit di masa yang akan datang. Kontrol otoritas daerah terhadap kerja pengusaha SDA misalnya, akan sulit diwujudkan secara baik.

Kombinasi antara hasrat "ingin kaya secara cepat" dan "kerakusan kapitalis" seperti digambarkan di atas, bukan saja memiliki resiko-resiko yang berkaitan dengan lingkungan – misalnya kehilangan diversitas dan aneka fungsi hutan — dan masa depan sebuah generasi yang akan mewarisi "kemiskinan", tetapi lebih jauh lagi. Ia bisa melahirkan problema sosio-kultural dan bahkan politik jangka pendek.

Ekspansi eksploitasi SDA akan dengan mudah menemukan "komunitas lokal" sebagai "musuh" atau pada tingkat paling moderat, sebagai "penghalang". Benturan di antara keduanya merupakan resiko-resiko jangka pendek yang akan terjadi. Jika hasil akhir pertarungan yang ada berwujud sebagai "kekalahannya" komunitas lokal terhadap hasrat "ingin kaya cepat dari otoritas politik dan pengusaha", — bisa diduga sejak awal bahwa kolaborasi antara kekuasaan politik lokal dan ekonomi kapitalis akan sulit dimbangi masyarakat — maka bisa dipastikan konflik vertikal yang selama sekian lama mewajah sebagai

konflik Jakarta-daerah akan tereplikasi secara sempurna dalam skala lokal yang melibatkan pemerintah dan politisi daerah dengan masyarakat "asli".

Arah konflik ini bisa dengan mudah bertukar ke berbagai arah, terutama dalam konteks politik lokal yang ditandai oleh tingkat kemajemukan yang sangat tinggi. Konflik lintas kategori-kategori komunal atau primordial semisal etnisitas ataupun agama, bisa dengan mudah hadir di tengah-tengah komunitas lokal. Apalagi, jika pilihan-pilihan pengelolaan SDA juga terjerembab pada model KKN yang memang masih mengakar dalam pemerintahan kita, termasuk di daerah-daerah.

Sudah tentu, kita tidak bisa menutup mata pada fakta bahwa kehancuran lingkungan yang dialami Indonesia selama lebih dari 20 tahun terakhir ini justru merupakan akibat dari bekerjanya kombinasi kekuatan antara keserakahan Jakarta dan kekuatan kapitalis, baik nasional maupun internasional. Kita juga harus menyadari bahwa potensi pengrusakan SDA oleh daerah lebih merupakan kemungkinan hipotetik ketimbang sesuatu yang sudah aktual. Akan tetapi yang ingin digaris-bawahi adalah bahwa kita tidak bisa menilai rendah daya rusak yang mungkin ditimbulkan oleh kombinasi antara keserakahan daerah dan kekuatan kapital hanya karena kita percaya pada adagium adanya "kearifan lokal". Betapapun, negara dan kekuatan modal – baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah – memiliki watak dan naluri dasar yang sama: keserakahan.

Keempat, pengalihan kekuasaan kepada daerah-daerah bisa juga berakibat pada terjadinya konsolidasi parameter-parameter primordial di dalam masing-masing lokalitas politik (daerah), yang bisa memfasilitasi berkembangnya semangat kedaerahan secara berlebihan. Provinsionalisme merupakan frasa yang dipakai oleh Bung Hatta di masa lalu untuk memperingatkan kita akan bahaya ini.

Kemungkinan seperti ini harus tetap dicermati, karena sangat terbuka untuk terjadi, apalagi dalam situasi ketika sentimen-sentimen negatif antar etnik dan agama sedang berada pada puncak-puncak kejayaannya di Indonesia. Pengalaman pemilihan pimpinan daerah dan rekrutmen politik di daerah-daerah akhir-akhir ini mengungkapkan

secara jelas semakin meluasnya penggunaan “putra daerah” sebagai parameter etnisitas yang mengancam secara langsung bukan saja profesionalisme dan prinsip kesamaan, tetapi lebih lagi ke-Indonesiaan kita. Demikian pula, berbagai usaha untuk memiliki unit politik otonom (kabupaten atau propinsi) yang dilakukan banyak daerah, sekalipun berusaha dijustifikasi dengan alasan-alasan yang lebih pragmatis seperti demi pengembangan daerah, lebih menampakan dirinya sebagai pergulatan etnisitas. Sementara itu, konflik antar daerah dalam perebutan *resources* di satu kawasan kini juga menguat, bahkan telah menjangkau masyarakat kita seperti yang terungkap lewat konflik nelayan lintas daerah. Sekalipun perebutan sumber-daya antar kelompok ini bukan sesuatu yang sungguh-sungguh baru, ia telah menemukan energi politisnya pada otonomi daerah.

Yang perlu digarisbawahi adalah bahwa otonomi bukan dan tidak bisa dijadikan sebagai instrumen untuk menjustifikasi penyangkalan terhadap ke-Indonesiaan dan sekaligus sebagai pembenaran atas kebangkitan dan pemujaan terhadap politik kesukuan.

Kelima, pengalihan kekuasaan yang besar pada daerah menyebabkan terjadinya pergeseran arena perebutan kekuasaan. Dalam konteks saat sekarang ini ketika terjadi pengalihan lokus politik dari birokrasi ke lembaga perwakilan rakyat dan partai, potensi konflik atau sebaliknya kolaborasi antar kedua institusi ini sangat besar. Kasus dari banyak daerah menunjukkan pada kita momentum dan arena semisal pertanggung-jawaban bupati, walikota atau gubernur telah berubah menjadi momentum dan arena kontestasi kekuasaan, dan bahkan konflik kekuasaan yang jauh dari sehat. Atau sebaliknya merupakan momentum dan alasan-alasan bagi terjadinya kolaborasi antara lembaga eksekutif dan legislatif daerah yang secara sempurna dimaksudkan untuk memuaskan hasrat ekonomi kedua kubu. KKN dengannya, menjadi harga-harga wajar yang mesti ditanggung masyarakat.

Demikian pula, benturan kewenangan secara vertikal yang melibatkan unit-unit politik otonom yang berbeda, antar kabupaten/kota dan propinsi, telah dan akan terus menjadi persoalan serius yang perlu mendapatkan perhatian dan penataan kembali. Para gubernur sudah mengekspresikan ketidakberdayaan mereka dalam melakukan koordinasi. Sekalipun belum adanya aturan main yang memungkinkan

gubernur menggunakan kewenangan dekonsentrasinya merupakan sebab pokok yang bisa diidentifikasi saat sekarang, tidak bisa dipungkiri bahwa kesulitan-kesulitan yang dialami gubernur merupakan sesuatu yang bersumber pada pemerosotan makna otonomi sebagai rumusan etnisitas. Hal ini perlu untuk mendapatkan perhatian karena jika tidak, fungsi-fungsi lintas pemerintahan, seperti koordinasi dan sinkronisasi, akan problematik dan dengannya, persoalan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik juga akan problematik. Ke depan, konflik kewenangan yang bercorak spasial dan vertikal ini bisa diperkirakan akan melibatkan unit politik kabupaten/kota dan desa dengan variasi sebutannya sebagai akibat dari pemberlakuan otonomi desa. Antisipasi terhadap hal ini sudah harus dipikirkan.

Keenam, penataan kembali otonomi, terutama untuk sejumlah hal, memang diperlukan. Akan tetapi substansi bahwa otonomi merupakan keniscayaan tidak boleh dikorbankan. Hal ini perlu digarisbawahi karena dalam beberapa saat terakhir ini telah muncul gerakan ataupun spirit "anti oronomi," terutama di lingkungan birokrasi Jakarta yang tampaknya tidak cukup siap bukan saja untuk kehilangan pengaruh, tetapi juga kehilangan lahan ekonomi.

Dalam kerangka penataan ini, harus secara jelas diperhatikan bahwa (1) sejumlah persoalan yang kini dihadapi memang merupakan akibat dari persoalan konseptualisasi yang melekat dalam UU nomer 22 tahun 1999. Karenanya, ia bisa menjadi subyek perubahan. Akan tetapi (2) sebagian persoalan lainnya lebih sebagai gejala normal dalam masa transisi yang bisa dengan mudah ditemukan dalam pengalaman berbagai negara. Karenanya, "waktu" merupakan jawaban yang diperlukan. Penataan tidak akan pernah menghasilkan apapun, kecuali kita mengijinkan agar waktu yang nantinya akan membimbingnya ke masa lalu. (3) Sebagian persoalan yang lain, merupakan akibat dari ketidaksiapan timbal-balik Jakarta dan daerah. Ini-pun membutuhkan waktu bagi kedua pihak untuk secara psikologis dan teknis mampu beradaptasi, dan (4) sebagian yang tersisa lebih merupakan akibat dari ketidaklengkapan atau kekaburan aturan bermain, terutama pada level yang lebih teknis. Untuk hal ini, pemenuhan semua perangkat aturan bermain menjadi syarat utama bagi penyudahan persoalan yang

muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini.

Terakhir, otonomi daerah memang merupakan jawaban terhadap persoalan ke daerahan Indonesia, di samping bagi demokrasi, keadilan dan juga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Pertama-tama dan terutama karena format pengaturan politik semacam ini kompatibel dengan *nature* Indonesia yang super-majemuk yang menyebabkan sejumlah parameter pembeda saling tumpang-tindih, saling memperkuat dan dengan *cross-cutting affiliation* yang rendah. Akan tetapi sejak dini harus dipahami bahwa ia bukan merupakan jawaban tunggal dan tidak akan bisa menuntaskan segala persoalan begitu saja. Hasrat kedaerahan untuk menjauhi Jakarta, misalnya, tidak secara otomatis akan berakhir dengan diterapkannya prinsip otonomi daerah. Indonesia akan tetap dihadapkan pada pertanyaan ini, terutama untuk sejumlah daerah kunci seperti Aceh dan Irian Jaya. Jawaban atasnya akan terus ditemukan dalam perjalanan Indonesia ke depan. Hal ini penting untuk disadari agar kita tidak meletakkan harapan yang terlampau besar pada penerapan otonomi daerah, bahkan dengan perlakuan khusus atau istimewa, sebagai racikan obat mujarab untuk semua persoalan ke daerahan Indonesia. Pengalaman berbagai negara membuktikan hal ini. Spanyol masih tetap dihadapkan pada persoalan Basque – lewat sayap perjuangannya, ETA – hingga hari ini. Padahal, negeri ini bahkan telah mencoba memecahkannya sejak pertengahan tahun 1970-an lewat rekonstruksi balik bentuk negaranya menjadi federasi. Quebec tetap menjadi sandungan politik serius bagi Kanada terlepas dari akomodasi luar biasa terhadap komunitas politik berbasis Perancis dengan pemberlakuan bi-lingual. Filipina tetap, dan bahkan kini berhadapan dengan ancaman yang semakin serius, dari gerakan Muslim Moro terlepas dari kenyataan

bahwa status khusus telah diberikan pada kawasan Mindanao. Demikian pula, Myanmar tetap dihadang persoalan Karen terlepas dari perubahan bentuk kenegaraannya dari federasi ke kesatuan sejak tahun 1970-an. Masih banyak lagi contoh yang bisa diberikan. Akan tetapi contoh-contoh kecil di atas sudah cukup memberikan gambaran bahwa otonomi, bahkan federasi sekalipun, tidak menyediakan jawaban yang tuntas bagi persoalan integrasi bangsa dan ke-Indonesiaan. Yang bisa diharapkan adalah bahwa otonomi dengan segala kekuatan dan kelemahannya, bisa menciptakan ruang bagi pertanyaan-pertanyaan daerah untuk didialogkan.***

Daftar Pustaka

- Amal, Ichlasul (1992). *Regional dan Central Government in Indonesian Politics, West Sumatera and South Sulawesi 1949 – 1979*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Anderson, Benedict (1972). 'The Idea of Power in Javanese Culture.' Dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Crouch, Harold (1986). *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Gie, The Liang (1993). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid I)*. Yogyakarta: Liberty.
- Gie, The Liang (1994). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid II)*, Yogyakarta: Liberty.
- Harvey, Barbara S. (1989). *Permesta: Pemberontakan Setengah Hati*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Kahin, Audrey R. ed. (1989). *Pergolakan Daerah pada Awal Kemerdekaan*. Jakarta: Pustaka Grafiti.
- Lay, Cornelis (1991). *The Patterns of Under Development in Indonesia: A Study of Regional Disparities*. Thesis tidak diterbitkan, St Mary University, Halifax.

- Legge, John D. (1961). *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*. Ithaca: Cornell University Press.
- MacAndrews, Colin dan Amal, Ichlasul (eds.) (2000). *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mas'oeed, Mohtar (1989). *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 – 1971*. Jakarta: LP3ES.
- Putra, Fadillah (1999). *Devolusi, Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara – Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sjamsuddin, Nazaruddin (1999). *Revolusi di Serambi Mekah. Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik di Aceh 1945-1949*. Jakarta UI Press.
- Smith, Graham, ed. (1999). *Federalisme: Pilihan Masyarakat Majemuk*. Jakarta: Solidaritas Indonesia.
- Sularto, St. dan Koekerits, T. Jakob ed. (1999). *Federalisme untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Winters, Jeffery (1999). *Power in Motion: Modal Berpindah, Modal Berkuasa, Mobilisasi Investasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.