

2009

# MODERNISASI ASPEK RELASIONAL PEMERINTAHAN DAERAH: MENENGGOK SEJARAH, MENATAP MASA DEPAN

Samodra Wibawa

## ABSTRACT

*The history of Nusantara was since 1600s broken down by the Europeans, so that it has developed not in a "natural" way, in which the governmental style in the independence Indonesia was always in the tendency to centralism, and this has demolished the individual and also local governmental creativities. To make Indonesia back to its "own" socio-political development, the author argues that the decentralisation policies were not satisfied enough and suggests four perspectives on the relation between Kabupaten-Province-State in the 21<sup>st</sup> century: firstly, the relationship between them should be based on the subsidiary principal, not hierarchical but co-operative, coordinative and many-sided; secondly, the election system should be districtly and the election of the governmental chefs directly; thirdly, the capital city of every governmental level should be moved each 15-20 years; and fourthly, every political actor should be educated so that s/he is ready to compromise and the bureaucracy (includes the army) should be professional and clean.*

*Key words: decentralisation, district and direct system, history, local government, Nusantara, subsidiary.*

## PENGANTAR

Telaah tentang pemerintahan Daerah yang komprehensif harus melibatkan multi-aspek: relasional, manajemen dan nilai. Aspek *relasional* terdiri dari interaksi antar berbagai aktor: pemerintah Pusat, pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten, Kota, Kecamatan, Desa), pelaku politik dan ekonomi yang lain, serta individu anggota masyarakat. Aspek *manajemen* berisi: proses *planning-actuating-evaluating*, kepemimpinan, personalia, keuangan dan sumberdaya lain. Sedangkan aspek *nilai* atau *value*, cita-cita, keinginan, impian, tujuan atau ideologi terdiri dari banyak hal yang

sebagiannya dapat bersifat konflikatif, misalnya: hak asasi, partisipasi, demokrasi dan kelima prinsip negara kita keseluruhannya; efektivitas, efisiensi dan ekonomi; akuntabilitas dan responsibilitas; disiplin, fleksibilitas dan keramahan; kepuasan kerja dan kesejahteraan; etika dan profesionalisme; desentralisasi, kompetisi, subsidiaritas, regionalisme dan integrasi.

Ketiga aspek utama tersebut berkaitan secara timbal-balik membentuk rajutan peristiwa (dan akibatnya persoalan) yang kompleks. Membicarakan semuanya dalam tulisan ini adalah suatu kemustahilan; oleh karena itu penulis membatasi diri

untuk hanya menelaah aspek pertama dengan pertimbangan bahwa aspek inilah yang secara politis paling relevan saat ini. Pembahasan akan dimulai dengan cerita tentang Nusantara (terserah seluas mana dia dibayangkan) tempo doeloe, dilanjutkan dengan jaman RI mutakhir, diakhiri dengan perspektif dan harapan-harapan ke depan. Penglihatan terhadap sejarah masa laloe adalah penting, karena penulis berkeyakinan bahwa gerak ke depan sebuah masyarakat tidak independen terhadap kristalisasi pengalaman mereka dalam kurun waktu yang lama dan, lebih dari itu, model perubahan yang akan kita lakukan seringkali telah pernah berlangsung di masa lalu, sehingga kita perlu belajar darinya agar tidak terjebak di dalam lubang yang sama untuk yang ke-sekian kali. Mudah-mudahan telaah ini menjadi *policy input* yang berguna bagi para aktivis politik kita, baik di dalam maupun di luar parlemen.

## PEMERINTAHAN DAERAH DI NUSANTARA TEMPO DOELOE

Di wilayah Nusantara sejak 10.000-an tahun sebelum Masehi (SM) datang setidaknya tiga gelombang migrasi: *Mongol-Kaukasus*, *Proto-Melayu* dan *Deutero-Melayu*. Setelah itu pendatang yang "terpribumikan" tersebut berinteraksi dengan bangsa lain: *India*, *China*, *Jepang*, *Arab* dan *Eropa*.<sup>1</sup> Melalui interaksi dinamis ribuan tahun inilah masyarakat terbentuk dan terus berkembang, baik dalam dimensi teknologi maupun ekonomi dan *politik*.

### 1. Negara kota

Unit politik pertama kali di Nusantara, seperti halnya di wilayah manapun, adalah keluarga (memang agak berlebihan menyebutnya sebagai unit politik) dan kemudian kampung. Pada masa Deutero-Melayu (sejak sekitar 300 SM) nama untuk kampung adalah *wanua*. Masyarakat waktu itu sudah bersawah-padi, membuat perkakas dan senjata dari logam, membangun rumah panggung dan kapal. Dalam unit politik *wanua* ada lembaga yang disebut *karaman*, berisi orang-orang tua atau para kepala rumahtangga, mengambil keputusan-keputusan penting bagi desanya seperti: penentuan waktu bercocok-tanam, pembagian air dan ritual keagamaan (dhi. Samanisme). *Wanua* tidak berada di bawah unit politik lain, tidak pula di atas unit lain (jika keluarga sulit dianggap sebagai unit politik). Dia otonom, berdampingan dengan *wanua* tetangga secara berdaulat, dan pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah mufakat. (Suasana seperti inilah yang tampaknya dibayangkan oleh para anggota BPUPKI di bulan Mei-Juli 1945 tatkala mereka mempersiapkan negara Republik Indonesia. Konsep "negara kekeluargaan" kelihatannya berasal dari kesadaran masa lalu ini.)

Ketersediaan kapal memungkinkan orang melakukan perdagangan, merambah tidak saja seluruh Nusantara melainkan juga Asia daratan. Orang-orang India tersedot masuk, baik untuk berdagang maupun misionaris Hindu. Mungkin dari sinilah mulai terbentuk kerajaan. Seorang kepala *wanua* ada yang mampu menarik *wanua* lain ke

<sup>1</sup> Lihat *Roland Dusik*, Indonesien. Köln: DuMont Buchverlag, 3. Auflage, 1991, h. 68-106.

bawah manajemennya, terbentuklah unit politik baru bernama *watek*. Sang kepala wanua berubah nama menjadi *raka*, dan ketika *wateknya* semakin kuat serta besar dia dijuluki *ratu* dengan wilayahnya *keraton* dan bahkan *maharaja* (selanjutnya dalam tulisan ini disebut *raja*) dengan wilayah *kerajaan*.<sup>2</sup> Dengan ini adalah hierarkhie pemerintahan: wanua-watek-kerajaan dengan pejabatnya: rama-raka-raja. Berbeda dengan cara pengambilan keputusan dalam wanua yang demokratis, karena para warga wanua berposisi sama, pengambilan keputusan dalam *watek* apalagi kerajaan tidak demokratis --tidak semua individu ikut terlibat. Ada *instruksi* dan *aturan* yang dibuat "atas" yang mengikat "bawah".

Raka yang mengepalai suatu *watek* yang berdekatan dengan *keraton* akan terserap menjadi pegawai *keraton* dengan kewajiban memungut *pajak* atau *upeti*, *mempekerja-baktikan* maupun *memiliterkan* rakyat wanua. Rakyat juga berkewajiban menyambut setiap tamu *keraton* dengan segala keramah-tamahan dan jamuannya. Jika tidak, jika *raka* memilih tetap berdaulat, maka dia akan memberontak, melarikan diri atau sebaliknya mendongkel posisi *raja*. Perlawanan ini bahkan merupakan hal yang jamak, yang berkembang menjadi perseteruan antar *keraton*, sehingga "politik luar negeri" *keraton* tidak lain tidak bukan adalah pertahanan atau sebaliknya ekspansi. Untuk semua kepatuhan yang diberikan rakyat, *raja*

melindungi mereka dari setiap musuh, menengahi perselisihan, menyelenggarakan upacara keagamaan di candi dan: memamerkan perilaku yang dapat dicontoh.

Kecuali dalam hal *upeti* dan kerja paksa, hubungan hak-kewajiban antara *kraton* dan (penduduk) wanua dalam banyak hal tampaknya hanya sebatas pada teori, mengingat kondisi teknologi komunikasi dan transportasi yang belum berkembang. Jadi *watek* dan wanua "dibiarkan" untuk mengurus dirinya sendiri secara otonom, dan konsekuensinya memang daerah yang berjauhan dari ibukota dapat dengan mudah mandiri sepenuhnya dari *kraton*, dalam arti tidak mau "bekerjasama" lewat pembayaran pajak, atau tidak jarang bermusuhan sama sekali dan bahkan berusaha untuk merebut kekuasaan tertinggi di *kraton*. Situasi yang demikian, dimana kontrol *kraton* terhadap level kekuasaan di bawahnya lemah dan bersamaan dengan itu kemandirian *watek* serta wanua tinggi, menjadikan upacara keagamaan di candi-candi dan penciptaan citra mistis-sakral *kraton* sebagai hal yang sangat penting bagi tetap eksisnya *kraton* di mata rakyat.<sup>3</sup> Selain melalui ritus keagamaan komunikasi *kraton* dengan rakyat sejak abad ke-10 dilakukan melalui pertunjukan kesenian keliling, baik berupa wayang golek, tari topeng, badut dan drama -- yang semuanya tentu diiringi musik yang kemudian berkembang menjadi orkes gamelan. Jadi basis legitimasi *kraton* adalah pada kekuatan magisnya dan bukan pada kemampuannya menyejahterakan rakyat atau, tidak

<sup>2</sup> Lihat Jun Wissemun Christie, "Raja dan Rama: Negara Klasik di Jawa Masa Awal", dalam Lorraine Gesick (ed.), Pusat, Simbol dan Hirarki Kekuasaan, terjemahan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1989, terutama hal. 10-11.

<sup>3</sup> Lihat Christie 1989, h. 28.

sebagaimana Cina, kerapian lembaga birokrasi dan kepiawaian elite terpelajarnya.<sup>4</sup>

Beberapa kerajaan yang tercatat dalam sejarah Nusantara adalah: Kutai dan Tarumanegara di Bogor (keduanya pada abad 5), Sriwijaya di Palembang, Syailendra dan Mataram di Jawa Tengah (abad 8), Kediri di Jawa Timur (abad 10), Janggala (abad 11), Singasari dan Pajajaran (abad 13), Majapahit, dan Samudera-Pasai (akhir abad 13), Malaka (abad 15), Demak, Cirebon, Ternate dan Tidore (abad 16), dan Mataram --yang terbelah menjadi Surakarta dan Yogyakarta (abad 17).<sup>5</sup> Di banyak tempat lain juga dijumpai negara-negara-kota, seperti terserak di Kalimantan, Makasar, Bali dan Nusa Tenggara.

Kerajaan-kerajaan ini dapat disebut sebagai negara-kota, karena wilayah pengaruhnya tidak luas, yakni hanya di sekitar keraton dan kotanya. (Di Jawa Tengah bahkan hingga sekarang istilah *negari* (negara) masih digunakan untuk menunjuk keraton atau kota.) Di antara kerajaan-kerajaan tersebut yang terbesar adalah Sriwijaya dan Majapahit. Kedua kerajaan yang wilayah-pengaruhnya luas ini tentu tidak tepat lagi disebut negara-kota, tapi disebut sebagai negara dalam pengertian modern yang kita alami saat ini juga masih sulit. Majapahit yang eksis belakangan dibanding Sriwijaya, misalnya, kekuatan militernya tidak mampu mengontrol wilayah Nusantara yang begitu luas hingga Timor, Papua dan Philippina. Mereka paling banter hanya dapat menjangkau daerah Jawa

Tengah dan Timur plus Madura dan Bali; sementara penguasa di daerah-daerah lain tidak terikat apapun kepada ibukota kecuali wajib menyettor upeti tahunan.

## 2. "Pemerintah Daerah" di bawah VOC

Penduduk Nusantara mengenal Eropa lewat para pedagang *Armenia* jauh sebelum kedatangan penjelajah *Marcopolo* 1292 yang bertepatan dengan periode awal bersalinnnya para raja dari Hindu ke Islam. Namun persentuhannya yang intensif baru dimulai 1509 dengan kedatangan Portugis, yang selain membawa misi dagang juga semangat *Perang Salib*. Perilakunya malah tidak sebagai pedagang melainkan tentara kerajaan yang ingin menundukkan kerajaan lain. Jadilah Malaka dan Maluku sebagai daerah taklukannya, untuk kemudian tergeser ke Timor Timur oleh Belanda yang membangun basis di Batavia 1609 (sebelumnya 1596 di Banten).

Berbeda dengan Portugis, orang Belanda adalah pedagang tulen dan tidak terbebani misi agama. Mereka menghimpun diri dalam *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC, 1602). Sebagai sebuah perseroan terbatas, VOC diberi hak monopoli yang tak terbatas oleh *Staten General* (badan perwakilan negara-negara bagian dan golongan, pemegang kedaulatan dalam struktur negara Belanda). Bahkan lebih dari itu VOC diberi mandat kekuasaan yang luar biasa besarnya: dia diberi wewenang, mewakili pemerintah Belanda, membuat perserikatan dan perjanjian dengan suatu pemerintahan, menduduki suatu lokasi, membangun

<sup>4</sup> Bandingkan dengan *Onghokham*, "Kata Pengantar", dalam *Lorraine Gesick* (ed.) 1989, h. xii.

<sup>5</sup> Tentang Malaka lihat *Hans Hüfer*, Malaysia, München: Nelles Verlag, 1991, h. 25-47.

permukiman dan pusat perdagangan, mengangkat gubernur dan pegawainya serta membentuk militer sendiri. Memegang kekuasaan seperti ini perilaku dagang VOC seringkali tidak berlebihan jika disamakan perompak laut menurut hukum dagang masa kini.<sup>6</sup> Penduduk pribumi Nusantara dipaksa oleh VOC lewat para raja yang mau bekerjasama dengannya untuk menanam produk-produk ekspor, seperti merica, cengkeh dan pala maupun di kemudian hari kopi, tembakau, teh dan tebu. Mereka juga mempekerjakan orang secara paksa dan tanpa imbalan yang memadai. Tanpa mengabaikan adanya kebangkitan raja-raja di beberapa lokasi, para raja pribumi mau dan dapat bekerja untuk "tuan kumpeni" yang eksploitatif, karena memperoleh perlindungan atas kekuasaan mereka dari ancaman para rivalnya. Hasilnya adalah penderitaan untuk rakyat dan kelimpahruahan untuk *Vaterland* Belanda.

Setelah membangun Batavia (1609) dan mengatasi beberapa perlawanan dari Sultan Banten, Sultan Agung, Sultan Hasanuddin dan Untung Suropati, jadilah VOC penguasa jalur dagang di Asia Tenggara, menghubungkan Nusantara dengan jalur perdagangan dan pengangkutan Sri Lanka, Jepang dan Taiwan. Posisi ini berbeda dengan kerajaan-kerajaan maritim Nusantara hingga hari itu, yang menjadi pusat-pusat perdagangan tapi tidak menguasai pasar dan jalur perdagangannya. Mereka hanyalah simpul-simpul, tapi bukan anyaman itu

sendiri.<sup>7</sup> Lewat tangan VOC-lah, yang telah memiliki konsep global serta organisasi keuangan dan dagang yang lebih efisien, terbentuk sebuah "kesatuan politik" yang jauh lebih luas ketimbang kerajaan Nusantara manapun. Dalam bentuknya sebagai kesatuan politik yang berdagang (*trading polity*) sesungguhnya VOC justru berperan sebagai stabilisator bagi kekuatan-kekuatan politik di Nusantara yang saling berseteru: inter-maupun antar-kerajaan pedalaman-agraris dan pesisir-maritim. Bukannya menjalankan politik *divide et impera* (memecah-belah dan menguasai), mereka lebih sering berfungsi sebagai "pengawal sewaan" dari para raja secara pribadi, baik pada kerajaan maritim maupun agraris.<sup>8</sup> Selain itu hubungan VOC dengan para raja atau sultan pada umumnya bersifat persekutuan atau kontrak dagang dan bukannya hubungan penguasaan politik.

Di bawah dominasi VOC ini tampaknya kecuali para raja juga para pedagang "pribumi" (kalau istilah ini tepat) tersingkir dari aktivitas perdagangan. Belanda lebih suka, atau secara politis-militer lebih aman, memilih saudagar China sebagai mitra bisnisnya. Jadilah mereka, setelah sebelumnya dikenal paling royal dalam memberikan hadiah kepada para penguasa negara-kota maritim<sup>9</sup>, golongan pedagang atau kelas

<sup>7</sup> Lihat *Onghokham* 1984, h. 19-20, 26.

<sup>8</sup> Lihat *Onghokham* 1984, h. 26. Perlu diingat bahwa, selain sebagai pedagang yang meramaikan "negara"-nya, kerajaan-kerajaan Nusantara pada waktu itu umumnya juga mempekerjakan orang "asing" sebagai tentara bayaran. Kesultanan Mataram, misalnya, memiliki korps tentara Dayak, Bugis dan Madura (h. 20).

<sup>9</sup> Lihat *Onghokham* 1984, h. 24.

<sup>6</sup> Lihat *Onghokham*, "Bentuk Negara di Indonesia dan Aspek Internasionalisasi", *Prisma* No. 8, 1984, h. 25.

menengah yang memetik keuntungan sebagai perantara antara pribumi dan Belanda: kontraktor, pemegang lisensi, pedagang candu, pemungut pajak petani dan bidang perdagangan serta industri lainnya. Kelas menengah pribumi berkuat sebagai pedagang kecil, mengais remah-remah dalam perekonomian *bazaar* pedesaan.<sup>10</sup>

### 3. Pemerintahan Daerah dalam "Negara" Hindia Belanda absolut sentralistis

Ruang yang tersedia tak memadai untuk bercerita rinci tentang kisah kebangkrutan VOC karena korupsi dan salah urus, dan datangnya *Daendels* (1807) serta *Raffles* (1811) yang meletakkan dasar-dasar negara modern *a la* Napoleon di Nusantara dan kemudian politik *tanam paksa*. Di sini hanya akan diuraikan konsep kedua tokoh ini, lalu dibahas "negara" Hindia Belanda.

Sementara VOC berperilaku sebagai pedagang yang mempunyai militer, *Daendels* menempatkan para pegawainya di hadapan para raja Nusantara sebagai duta yang mewakili raja Belanda. Dia mereformasi administrasi: membagi daerah administrasi menjadi karesidenan-karesidenan, menyamakan gelar jabatan, memberi para pejabat tugas pemerintahan, bukan hanya mengurus perdagangan dan produksi melainkan juga peradilan dan keamanan. Kecuali itu dia berusaha keras memberantas korupsi, perdagangan pribadi dan kemerosotan moral di kalangan pejabat Belanda. Dia juga merencanakan untuk membirokrasikan para bupati dan

pejabat Jawa, mempersiapkan dan memulai Nusantara sebagai "jajahan" Belanda. Namun ini hanya tinggal di atas kertas, karena masa pemerintahannya yang sebentar saja (1807-10) dan dana tidak mencukupi.<sup>11</sup>

*Raffles* yang datang menggantinya (mewakili pemerintah kerajaan Inggris) adalah politisi muda yang liberal, tapi ironisnya dialah orang Barat pertama yang melakukan serangan terhadap keraton (yakni Yogyakarta) yang menolak tuntutan-tuntutan Inggris (1811). Sekalipun berbeda dalam pandangan ekonomi, pandangan *Raffles* tentang negara kolonial tidak berbeda dengan *Daendels*: bahwa Nusantara, khususnya Jawa, adalah "negara" dengan *Raffles* sebagai penguasa puncaknya (dengan gelar Gubernur, di bawah Gubernur Jenderal *English East India Company* Lord Minto di Kalkuta, India). Menginginkan perubahan sistem ekonomi, dari model merkantil Belanda menjadi struktur baru yang didasarkan pada perdagangan bebas dengan sistem pajak, di bidang politik dia menghapus kekuasaan bupati Jawa yang selama ini dijadikan instrumen untuk penguasaan-tak-langsung Belanda dan menerapkan administrasi-kolonial-langsung.

*Raffles* merealisasikan konsep *Daendels* tentang level-tengah dalam hierarkhi administrasi, yakni karesidenan. Jadi *Raffles*, lebih progresif ketimbang *Daendels*, menganggap dirinya sebagai penakluk Jawa dan karenanya menjadi pengganti raja-raja Jawa di hadapan penduduk. Lebih lanjut, dialah pemilik tanah Jawa dan --lebih penting-- dialah yang

<sup>10</sup> Lihat *Kuntowidjojo*, "Agama, Negara dan Formasi Sosial", *Prisma* No. 8, 1984, h. 42.

<sup>11</sup> Lihat *Onghokham* 1984, h. 28.

berdaulat dan oleh karena itu berhak memungut pajak tanah. Namun, persis seperti Daendels, belum sempat melaksanakan sepenuhnya apalagi mengevaluasi kebijakannya, Raffles harus pergi. Tapi sejak itu konsep negara "modern" Napoleon, yang ditularkan lewat tangan Daendels maupun Raffles, tak pernah ditinggalkan.<sup>12</sup> (Catatan: melihat posisinya sebagai pelaksana kebijakan kerajaan Belanda, sebenarnya HB tidak tepat disebut negara melainkan propinsi, itulah sebabnya pemimpin puncaknya bergelar Gubernur Jenderal, bukan presiden atau raja. Tapi pemaknaannya memang relatif, dan untuk keperluan tulisan ini biarlah HB disebut negara, sebagaimana Australia yang masih dibawah Inggris pun disebut negara).

Belanda yang "menerima" kembali Nusantara dari tangan Inggris (1816) kemudian berhadapan dengan Perang Paderi dan Perang Diponegoro, lalu melanjutkan politik tanam paksa terutama di Jawa dan Sumatera Barat. Politik ini mendapat reaksi keras dari kaum liberalis-humanis Belanda sendiri, yang antara lain melahirkan buku roman laris *Max Havelaar* (1860), dan pemerintah kerajaan Belanda pun menyadari bahwa kekuasaan yang tak terbatas cenderung

digunakan secara sewenang-wenang. Tahun 1854 mereka membuat apa yang disebut sebagai "Undang-undang Dasar Hindia Belanda", yakni *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie 1854*. Sementara itu tanam paksa dihapus secara bertahap dan, meniru Raffles, monopoli perdagangan dilepas dan bahkan lewat UU Pertanian 1870 investasi swasta asing diijinkan masuk. Ini ditangkap sebagai peluang emas bagi pemodal asing yang segera membuka perkebunan terutama di Deli untuk memasok bahan baku yang kebutuhannya melonjak pesat setelah Revolusi Industri di Eropa. Para pedagang China dan Arab di beberapa tempat seperti Tegal pun memanfaatkannya dengan cara menyewa tanah pertanian yang sayangnya merugikan petani, sehingga memunculkan pergolakan dan perbanditan.<sup>13</sup>

UUD HB merumuskan sistem pemerintahan yang tidak berbeda dengan sistem administrasi kerajaan, yakni sangat sentralistik dan otokratik, dimana kekuasaan puncak berada di tangan Gubernur Jenderal. Memang ada lembaga lain di samping Gubernur Jenderal, yakni Dewan Hindia (*Raad van Indie*), akan tetapi lembaga ini lebih banyak bersifat konsultatif yang tidak bisa membatasi kekuasaan Gubernur Jenderal. Semua pejabat di hierarkhie di bawahnya pada akhirnya bertanggungjawab kepada Gubernur Jenderal dan tidak ada parlemen di tiap hierarkhie tersebut. Sementara itu mengingat luasnya geografie, HB dibagi-bagi menjadi beberapa wilayah

<sup>12</sup> Dengan demikian, "kolonialisme Barat" di Nusantara tidak dimulai dari dibangunnya Batavia oleh JP Coen pada 1609, melainkan dimulai sejak 1807 oleh Daendels atau mungkin yang lebih tepat sejak pemerintahan Inggris lewat Raffles ini. Pada awal 1600-an di Eropa pun konsep "nasionalisme" dan "negara modern" belum lahir. Karenanya dapat dipahami jika *Onghokham* dengan ketus menulis: "Membicarakan J.P. Coen sebagai pendiri negara kolonial...adalah sama halnya dengan membicarakan Sriwijaya atau Majapahit sebagai negara-negara pra-Hindia Belanda atau pra-Republik Indonesia" (1984, h. 30-1).

<sup>13</sup> Lihat *Suyatno*, "Masyarakat Daerah dalam Revolusi Indonesia: Aspek Revolusi Sosial dalam Revolusi Nasional", *Prisma* No. 8, 1984, h. 68.

administratif. Hierarki dan nama tiap levelnya berbeda antar daerah, tapi secara umum adalah sebagai berikut: *Gewest* (dikepalai *Resident*), *Afdeeling* (Asisten Resident), *Onder-Afdeeling* (*Controleur*) serta *Regentschap* (Bupati, *Regent*), *District* (Wedono, Demang atau Punggawa), *Subdistrict* (Asisten Demang, Camat, Manca) dan terakhir Desa. Tiga posisi yang pertama itulah yang merupakan administrasi kolonial dan tentu saja dijabat oleh orang Belanda atau peranakan Belanda, sementara dari Bupati (yang sejajar dengan *Controleur*) hingga Lurah merupakan "organisasi administrasi asli" dari pribumi. Jadi pemerintahan HB adalah pemerintahan tak langsung, dimana para pejabat Belanda tidak pernah bersentuhan langsung dengan rakyat Indonesia, melainkan melalui para pejabat Indonesia dari Bupati hingga Lurah. Menilai model ini sebagai menguntungkan kolonialisme, pemerintah HB cenderung mempertahankan otoritas tradisional para penguasa pribumi ini sembari berusaha melembagakan otoritas legal-rasional dalam birokrasinya sendiri, yakni melalui sistem korps pegawai dan penggajian.<sup>14</sup> Pada tahun 1900 terdapat 39 buah *Gewesten*, dimana 22 di antaranya berada di Jawa dan Madura.

*Regent* (Bupati) seringkali berasal dari seorang raja kecil yang pada awalnya berdaulat penuh tapi kemudian mengikatkan diri untuk tunduk di bawah pemerintahan Hindia Belanda. Hal ini terutama berlangsung di luar Jawa, contohnya di Gianyar

Bali berikut ini: Gianyar merupakan sebuah kerajaan berdaulat penuh di antara banyak kerajaan serupa di Bali dan sama sekali tidak mempunyai hubungan politis apapun dengan Hindia Belanda (alias pasif dan mungkin disertai perasaan was-was akan diintervensi). Pada akhir abad ke-19 Raja Gianyar terlibat konflik dengan kerajaan tetangganya dan Kerajaan Gianyar dikabarkan akan disatukan di bawah kekuasaan Raja Klungkung. Menghadapi situasi semacam ini Raja Gianyar (Dewa Manggis VIII) memilih untuk berada di bawah "perlindungan" pemerintah Hindia Belanda. Maka sejak Maret 1900 jadilah Dewa Manggis VIII sebagai *Stedehouder*, yakni wakil pemerintah Hindia Belanda di Gianyar dan disahkan sebagai penguasa bumiputra tertinggi di wilayah (bekas) Kerajaan Gianyar. *Stedehouder* ini dibiarkan tetap mengelola "kerajaan"-nya sebagaimana sebelumnya. Ketika Dewa Manggis VIII meletakkan jabatan pada 1913, penggantinya (yakni anaknya, Dewa Ngurah Agung) tidak lagi berposisi sebagai *Stedehouder* melainkan bergelar *Regent*, yang sekalipun demikian masih tetap memiliki kebebasan penuh dalam mengatur sistem administrasinya. Pejabat di bawah *Regent* ini adalah Punggawa atau Adipati yang kira-kira bertugas untuk suatu wilayah *District* (di Gianyar ada enam buah *District*) dan di bawahnya tampaknya tidak ada pejabat untuk wilayah *Onderdistrict* melainkan langsung Lurah dan/atau Kelian Banjar.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lihat Sartono Kartodirdjo, "Pelembagaan Politik dan Integrasi Elit Moderen", *Prisma* No. 8, 1984, h. 58.

<sup>15</sup> *Ide Anak Agung Gde Agung*, Kenangan Masa Lampau, Zaman Kolonial Hindia Belanda dan Zaman Pendudukan Jepang di Bali, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993, h. 3, 4, 71, 133.



Sebagai bekas raja, perasaan *Regent* sebagai orang nomor satu yang berdaulat penuh masih sangat kental. Berikut ini dicuplikkan deskripsi tentang hierarchie administrasi di Bali dan perilaku-berdaulat *Regent* Gianyar yang pertama (lihat alinea di atas) sebagaimana dituturkan oleh anaknya:<sup>16</sup>

....Bali dan Lombok merupakan suatu *karesidenan* dan penguasa Pemerintah Hindia Belanda yang tertinggi di wilayah tersebut adalah seorang *residen* dari korps pegawai pemerintah dalam negeri atau lebih dikenal dengan nama *Binnenlands Bestuur* atau BB.

Residen bertanggungjawab kepada gubernur jenderal dan berkedudukan di Singaraja. Dia menghuni rumah jabatan yang besar, megah dan anggun yang dibangun oleh pemerintah Hindia Belanda lebih kurang pada tahun 1886, setelah secara resmi Karesidenan Bali dan Lombok dibentuk pada tanggal 1 Juli 1881.....sekarang dipergunakan sebagai Kantor Bupati Kepala Daerah Tingkat II Buleleng.....

Bali dibagi atas dua wilayah (*afdeling*) yaitu Bali Utara dan Bali Selatan. Wilayah itu dibagi lagi menjadi beberapa subwilayah atau *onderafdeling*. Yang bertanggungjawab atas suatu wilayah ialah seorang *asistent resident*, sedangkan pada tiap-tiap subwilayah (*onderafdeling*) ditempatkan seorang kepala pemerintahan

setempat atau *kontrolir* yang direkrut dari kalangan pegawai junior dari lingkungan pegawai BB tersebut di atas.

Wilayah Bali Utara dibagi menjadi dua subwilayah dan Bali Selatan dibagi menjadi enam subwilayah, di antaranya Gianyar. Dengan demikian, maka di Gianyar berkedudukanlah seorang kontrolir Belanda yang tugasnya melaksanakan wewenang pemerintah pusat dan tentunya mengawasi ayah sebagai *pejabat bumiputra* tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan sehari-hari. Semua jajaran *pegawai pamong praja bumiputra* berada di bawah perintah ayah.

Ayah tidak terlalu menghiraukan kontrolir ini dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari. Saya belum pernah melihat ayah berkunjung ke kantor kontrolir itu, dan bila beliau memerlukan pejabat Belanda itu, karena sesuatu hal, maka beliau akan mengundangnya untuk minum kopi ke Puri Agung Gianyar.

Satu-satunya yang dianggap sebagai atasan oleh ayah adalah residen di Singaraja, yang beliau anggap sebagai wakil gubernur jenderal. Sekalipun demikian, belum pernah saya lihat ayah terbungkuk-bungkuk atau memberikan penghormatan secara berlebihan kepada pejabat Pemerintah Belanda tertinggi di Bali ini. Beliau bercakap-cakap secara biasa saja dan senantiasa terbuka dengan pejabat tersebut dalam pertemuan-pertemuan resmi.....

<sup>16</sup> Lihat Agung 1993, h. 25-26. Penekanan dengan huruf miring oleh penulis.

Nampaknya Gubernur Jenderal de Jonge tidak suka melihat sikap ayah yang bebas tersebut, sehingga dalam memoirnya yang diterbitkan oleh Prof.dr. S. van der Wal (1968) dia menulis kata-kata yang tidak begitu simpatik mengenai ayah.....

"...setelah itu berkunjung ke Puri Gianyar (11 April 1935, pen.). Kepala pemerintahan swapraja ini (I Dewa Ngurah Agung) tidak memperlihatkan penampilan yang menarik. Dia adalah seorang yang kasar dan gemuk yang tidak menimbulkan kepercayaan dari gerak-geriknya."

Di luar "negara" HB, dalam wilayah yang saling berhimpitan atau bahkan sebagai suatu *enclaves* dalam negara, ada banyak kerajaan yang bukan wilayah negara. Kerajaan-kerajaan ini disebut *zelfbesturende landschappen* atau daerah *swapraja* (Jawa: pemerintahan sendiri). Tidak tunduk dan bukan bawahan HB, mereka mengikatkan diri secara sederajat dalam suatu perjanjian, baik perjanjian jangka panjang maupun pendek (*lange dan sorte Verklaring*). Perjanjian jangka panjang berlaku untuk, misalnya, kerajaan-kerajaan Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta dan Deli, sedangkan perjanjian jangka pendek berlaku untuk kerajaan-kerajaan Mangkunegaran Surakarta, Pakualaman Yogyakarta, Goa, Majene, Gaya, Alas dsb.<sup>17</sup>

Kontrak-kontrak ini, terutama di luar "wilayah inti" Jawa dan Sumatera Barat dibuat setelah Belanda melakukan perundingan dengan negara kolonial Barat yang lain, terutama Inggris. HB berminat menguasai daerah-daerah yang secara ekonomis tidak atau belum menguntungkan (Kalimantan, Sulawesi, Papua, Nusa Tenggara?) semata-mata demi alasan militer untuk mencegah ekspansi negara lain.<sup>18</sup> Memasuki abad ke-20 Belanda mampu secara politis mengontrol seluruh wilayah Indonesia saat ini setelah sebelumnya mengalami perlawanan di berbagai daerah: perang 30 tahun di Aceh, pergolakan di Sulawesi Selatan dan Tengah serta Kalimantan Selatan maupun aksi bunuh diri keluarga raja Badung dan Klungkung Bali (1906 dan 1908).

Selingan: Cerita di atas menjelaskan bahwa penguasaan Belanda atas "Indonesia" hanyalah berlangsung sekitar 40 tahun, dan justru karenanyalah negara Indonesia dengan batas-batas wilayahnya yang sekarang terwujud. Informasi tentang wilayah penerapan tanam-paksa di depan memberitahu kita bahwa kolonialisme sebenarnya hanya lama berlangsung di Jawa dan Sumatera Barat, tidak di seluruh Indonesia. Karenanya tak mengherankan jika aktivis pergerakan nasional, baik yang komunis, muslim maupun "netral" hampir semuanya orang Jawa atau Minangkabau. Ini selain mencerminkan kuatnya reaksi antikolonial di daerah

<sup>17</sup> Lihat *Yusef Rivu Kaho*, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cet. IV, Jakarta: Rajawali Press, 1997, h. 25. Dua kerajaan pertama, yang wilayahnya luas, di masa Republik Indonesia masing-masing menjadi karesidenan dan

propinsi, sedangkan kerajaan lain menjadi kabupaten atau kecamatan.

<sup>18</sup> Lihat *Onghokham* 1984, h. 32.

ini dapat pula dibaca sebagai: kolonialisme telah memperkenalkan penduduknya dengan kebudayaan Barat, termasuk ideologi nasionalisme, egalitarianisme dan demokrasi. Mengingat hal ini, sebenarnya adalah susah bagi kita untuk menyebut bahwa "bangsa Indonesia" hanyalah orang-orang yang sekarang tinggal di dalam wilayah negara Indonesia, karena sebenarnya kalau didasarkan pada asal-usul dan corak budayanya, orang-orang yang tinggal di negara-negara Malaysia, Philippina, Brunei dan Papua Nuginia dapat disebut sebagai bangsa Indonesia pula dan karenanya "harusnya" menjadi bagian dari negara Indonesia. Namun sebaliknya kalau kita menyebut "suku" Sunda sebagai "bangsa Sunda" pastilah harus ada "bangsa Batak" atau "bangsa Bali" sebagaimana di Eropa (yang kira-kira seluas itulah Nusantara) ada "bangsa Perancis" dan "bangsa Jerman" yang masing-masing terhimpun dalam negara tersendiri. Karena itu dapat dikatakan bahwa "bangsa Indonesia" ada atau diadakan karena ada keinginan-"bersama" untuk terlepas dari kungkungan kolonial Belanda. Bahkan konon aktivis pergerakan Malaysia pun ada yang ingin merdeka bersama sebagai "bangsa Indonesia" dan terwadahi dalam "negara Indonesia".<sup>19</sup> Ini adalah

persoalan fundamental yang tampaknya kurang disadari atau mungkin sengaja dilupakan oleh para pendiri negara RI, jika diingat bahwa gejolak di beberapa wilayah untuk mendirikan negara sendiri terjadi justru tidak lama setelah proklamasi kemerdekaan 1945, yang berhenti sejak masa akhir pemerintahan Soekarno hingga selama 32 tahun pemerintahan Soeharto dan meletus lagi begitu pemerintah yang baru naik panggung di penghujung abad ke-20.

#### 4. Pemerintahan Daerah dalam Negara Hindia Belanda berparlemen terdesentralisasi

Praktek tanam paksa yang diprotes keras direspons secara positif oleh pemerintah kerajaan Belanda via pemerintah-lanjutan HB melalui "politik etis" dalam bidang pendidikan, kesehatan, perkreditan, pertanian dan transmigrasi. Sementara di bidang ekonomi dilakukan liberalisasi, di bidang pemerintahan Kerajaan Belanda mengeluarkan *Decentralisatie Wet* 1903 dan kemudian *Decentralisatie Besluit* serta *Locale Raadenordonnantie* 1905. *Gewest* dan *Gemeente* yang mampu secara finansial dipersilakan untuk mengelola kegiatannya sendiri melalui sebuah

(Bärbel Braun, *Nationalstaat als politische Fiktion und als Realität: antikoloniale Bewegung, koloniale und postkoloniale Staatsformation in Indonesien*, Frankfurt: IKO, 1995, h. 36). Tentang keinginan orang Malaysia, lihat pernyataan beberapa tokoh dalam sidang BPUPKI (*Sekretariat Negara RI*, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), edisi ke-2, cet. 4, Jakarta 1993, h. 124-7).

<sup>19</sup> Lihat pernyataan Krippendorff (1977), bahwa bangsa merupakan produk dari negara dan bukannya negara yang menjadi produk dari bangsa

*Raad* (dewan rakyat). *Raad* diketuai oleh residen dan walikota (orang Belanda), anggotanya hanya sebagian yang dipilih, sebagian yang lain diangkat ataupun otomatis karena jabatannya. *Raad* menetapkan peraturan daerah, sepanjang belum diatur pusat, tapi pemberlakuannya memerlukan pengesahan Gubernur Jenderal. Tidak untuk menumbuhkan otonomi, kebijakan desentralisasi ini konon dimaksudkan untuk mengejar efisiensi di pihak pemerintah Pusat,<sup>20</sup> sebagaimana konon politik etis dalam pendidikan diterapkan tidak untuk terutama mencerdaskan rakyat melainkan untuk memperoleh tenaga administrasi pribumi yang lebih murah. Apapun motif dan tujuannya, praktek otonomi jelas telah dimulai dan mempengaruhi perkembangan pemerintahan selanjutnya; sebagaimana politik etis menghasilkan anak muda pribumi yang terdidik.

Para mahasiswa pribumi mulai merumuskan impian baru tentang ruang hidup mereka, para pedagang pribumi dan ulama mulai merasakan kesumpekan lagi. Boedi Oetomo dibentuk 1908 demi "Indonesia yang mulia", Sarekat (Dagang) Islam (SI) melawan dominasi bisnis Eropa dan Cina, Muhammadiyah, *Indische Partij*, *Indische Sociaal Democratische Vereniging* (ISDV), lalu sejak 1920 Partai Komunis Indonesia (PKI), Perhimpunan Indonesia (di Belanda), Partai Nasional Indonesia, dst. Perang Dunia I menjadikan HB memungut pajak lebih tinggi lagi, harga naik, pengangguran dan kelaparan

meningkat. SI menjadi organisasi kuat dengan massa 2,5 juta orang (dari 4,5 ribu pada saat berdirinya dan 367 ribu pada 1914)<sup>21</sup> dan paling sering mengadakan rapat-rapat umum. Tampaknya bermaksud untuk meredam ledakan sosial, Belanda memperluas *Raad* di Bogor, yang selama ini mendampingi Gubernur Jenderal, menjadi *Volksraad* (parlemen) di Batavia 1918. (Pada tahun-tahun ini di Eropa tengah berlangsung proses "demokratisasi" pula atau minimal de-kerajaan-isasi, misalnya Revolusi Bolsjevik di Russia dan terbentuknya Republik Weimar di Jerman.) Namun *Volksraad* lebih bersifat konsultatif ketimbang legislatif dan hanya sebagian saja dari anggotanya yang dipilih oleh rakyat: satu orang anggota mewakili masing-masing 10.000 Holländer, 300.000 Chinesen dan 2.250.000 Indonesier. Demokratisasi atau partisipasi rakyat yang lebih besar diterapkan di tingkat pemerintahan *Gemeente*, yang, sekalipun wewenangnya tidak berkembang, sejak setahun sebelumnya semua anggotanya telah dipilih oleh warga kota dengan hak pilih sangat terbatas (mungkin proporsinya sama dengan ketentuan untuk *Volksraad*).

Selingan: Jika pada 1917 tersebut dan masa sebelumnya otonomi dipahami sebagai keterlibatan *Raad* dalam membuat peraturan daerah dan mengatur kegiatan administrasi, pada titik waktu 1974 otonomi

<sup>20</sup> Lihat J.D. Legge (1961) sebagaimana dikutip Warsito Utomo, Desentralisasi dan Otonomi Daerah Tingkat II Masa Orde Baru, disertasi, Yogyakarta 1993, h. 60.

<sup>21</sup> Lihat Zamakhsyari Dhofier, "KHA Wahid Hasyim: Rantai Penghubung Peradaban Pesantren dengan Peradaban Indonesia Modern", *Prisma* No. 8, 1984, h. 74.

dipahami terutama sebagai volume uang dan kerja yang dimiliki oleh Dati II. Pemahaman yang terakhir ini berakibat pada wajah otonomisasi pasca 1995 yang khas: pengalihan tugas dan sumberdaya administrasi dari Pusat dan Propinsi kepada Dati II. Desentralisasi pada masa RI Soeharto tidak dipandang sebagai persoalan otonomi politik (yang pasti akan dituding sebagai semangat kedaerahan), melainkan desentralisasi administrasi. Akibatnya pandangan yang sinis akan menyebut isu desentralisasi sebagai persoalan rebutan rejeki antara departemen dan propinsi dan kabupaten/kota.

Pergerakan berjalan terus, PKI menyempal dari tubuh SI dan di Belanda para pelajar Indonesia membentuk Perhimpunan Indonesia. Maka Belanda menanggapinya secara positif, mengeluarkan *Bestuurshervormingswet* 1922, membuka peluang bagi:

....pembentukan badan-badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan 'penduduk asli' dengan pemberian hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan tanggungjawab sebagai akibat dari pemberian hak tadi, agar lambat-laun dapat memperoleh pengalaman politik (*politike scholing*) yang mutlak harus dimiliki untuk pada akhirnya dapat diberikan kepada Hindia Belanda suatu pemerintahan yang bebas nyata dalam

lingkungan ikatan dengan Kerajaan Belanda.<sup>22</sup>

Undang-undang ini memungkinkan dibentuknya, istilah yang baru, *Provincie* yang punya otonomi, menggantikan posisi *Gewest* dengan wilayah-geografis yang lebih luas. Seperti halnya dalam *Gewest*, Propinsi terbagi menjadi *Regentschap* atau *Groepsgemeenschap* dan *Stadsgemeente* (kota, istilah baru) yang juga punya otonomi. Kedua tingkat pemerintahan daerah ini membantu melaksanakan peraturan perundang-undangan Pusat dan masing-masing mempunyai tiga organ: Kepala Daerah (*Gouverneur*, *Regent* atau *Burgermeester*) yang sekaligus mengetuai organ ke-dua, *Raad*, yang sebagian besar anggotanya dipilih oleh rakyat yang sangat terbatas<sup>23</sup>, dan organ ke-tiga yang baru, *College*, yang menjalankan pemerintahan sehari-hari. Pengawasan terhadap daerah disebutkan lebih rinci, yakni oleh Gubernur Jenderal terhadap Propinsi dan oleh *College* Propinsi terhadap *Regentschap* atau *Stadsgemeente*. Kepala Daerah dalam

<sup>22</sup> S.M. Amin (1959) sebagaimana dikutip Kaho 1997, h. 23. Terkesan dari penyebutan di atas, bahwa -- diawali oleh politik etis-- pemerintah Belanda ingin (setidaknya dalam ungkapan politik-formal) mendidik rakyat Hindia Belanda, untuk kemudian rakyat diberi otonomi dan lalu kemerdekaan dalam suatu persekutuan dengan Belanda seperti halnya sekarang dapat di lihat dalam hubungan antara negara-negara bekas koloni Inggris dengan bekas tuannya. Namun oleh sebagian besar aktivis "janji" seperti ini dianggap sekadar *lips service* yang tidak akan pernah ditepati. Istilah *politike scholing* muncul lagi dalam konteks dan makna yang berbeda pada tahun 1997/8, yakni pada kasus pencalonan Amien Rais dan Emil Salim sebagai presiden, pendirian partai-partai baru dan kemunculan kembali idenegara federal.

<sup>23</sup> Hak pilih aktif maupun pasif tampaknya terbatas pada kaum terdidik yang sangat sedikit, dan di antara yang sedikit ini orang pribuminya hanyalah sekitar seperlima (lihat *Utomo* 1993, h. 62).

posisinya sebagai pejabat Pusat juga menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi di daerahnya.<sup>24</sup>

Undang-undang tersebut diikuti dengan peraturan lainnya pada 1924, yang atas dasar itu di Jawa dibentuk tiga propinsi, yakni Jawa Barat (1925), Jawa Timur (1928) dan Jawa Tengah (1930), masing-masing beserta dengan *Regentschap* atau *Stadsgemeente*-nya yang kesemuanya berjumlah 70 dan 17 buah. Sementara itu di luar Jawa/Madura, mungkin karena penduduknya yang jarang, masih diberlakukan UU Desentralisasi 1903 dan barulah tahun 1937 dibuat untuk mereka *Groepsgemeenschap* atau *Stadsgemeente* yang berada di bawah *Gewest* atau *Volksgemeenschap*. *Gewest* yang terbentuk misalnya adalah Palembang dan Sumatera Barat, sedangkan *Stadsgemeente*-nya adalah misalnya Medan dan Makasar. Mereka semua tidak terikat dalam suatu propinsi, tetapi diharuskan untuk menyusun pemerintahan secara kolegal.<sup>25</sup>

Yang belum disebut dari uraian tentang pemerintahan daerah sejak 1903 di atas adalah Desa atau Huta,

Kuria, Marga, dsb. Kesatuan masyarakat ini disebut oleh pemerintah HB diatur melalui *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* 1906 untuk wilayah Jawa dan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* 1939 (berselisih waktu 33 tahun) untuk wilayah selainnya. Tidak jelas, apa yang diatur oleh kedua peraturan ini, tetapi tampaknya kesatuan masyarakat yang terendah ini dibiarkan mengurus dirinya menurut adat dan kebiasaan mereka masing-masing.

### PEMERINTAHAN DAERAH DALAM NEGARA REPUBLIK INDONESIA MASA KINI

Karena tempat yang harus dibatasi, kita meloncat ke tahun 1968, ketika negara RI telah dibentuk 1945, ketika RI telah melewati masa revolusi berebut kekuasaan dengan Belanda hingga 1949, telah mengakhiri masa berfederasi selama setahun, melampaui masa demokrasi total hingga 1959, menutup jaman kemandiriin jatidiri plus pro-Soviet-China anti-Amerika hingga 1965, lalu mapan dengan tangan terbuka terhadap utang dan investasi asing. Presiden RI kali ini bernama Soeharto, "dibantu" oleh IMF, Bank Dunia, UNDP, ADB, OECD, IGGI serta para pengusaha/pemodal (untuk tak menyebutnya kapitalis) Amerika, Eropa dan Jepang.

Mengubah kebijakan luar negeri dan ekonomi pemerintahan Soekarno (yang kemudian dijuluki "Orde Lama", Orla), dengan ketersediaan dana yang besar pemerintahan Soeharto (dijuluki "Orde Baru", Orba) melanjutkan secara ekstrim kebijakan politik dalam negeri dan pemerintahannya:

<sup>24</sup> Tidak jelas apakah ada propinsi yang murni administratif tanpa otonomi dan apakah, jika ada, di bawahnya dimungkinkan terbentuknya *Regentschap* atau *Stadsgemeente* yang otonom -- dan sebaliknya. Kecuali itu juga tidak jelas, bagaimana *College* disusun (tampaknya oleh *Raad*) dan apakah organ ini juga dibentuk di dalam propinsi serta *Gemeente* yang tidak otonom (kalau ada).

<sup>25</sup> Lihat *Tjahja Supriatna*, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, cet. 2, Jakarta: Bumi Aksara, 1996, h. 40-41. Tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan pemerintahan kolegal. Barangkali adalah bahwa *Stadsgemeente* tersebut diharuskan menyusun peraturan bersama dengan *Gemeente* yang terdekat melalui apa yang disebut *Groepsgemeenschap*.

mempertegas model pemerintahan presidensiil, mengeliminasi peran partai dalam ikut menentukan kebijakan publik. Partai-partai politik dipaksa untuk melakukan penggabungan-diri hingga menjadi sembilan buah saja pada pemilu 1971 dan bahkan tinggal dua pada pemilu 1977. Sementara pemerintah memiliki partai sendiri bernama Golkar (Golongan Karya) yang berisi para teknokrat, pegawai negeri dan militer dengan sejumlah organisasi-anaknya di semua segmen masyarakat, mulai dari pemuda, perempuan, buruh, petani, nelayan hingga kiai, dan lebih dari itu hanya organisasi-kepentingan inilah yang diakui dan memiliki akses kepada pembuatan kebijakan publik. Berlangsunglah di Indonesia apa yang disebut *korporatisme negara*, istilah euphemistis untuk kediktatoran, keseragaman dan sentralitas. Untuk menjaga stabilitas yang lebih kuat lagi, terutama menetralisasi pembangkangan politik, militer khususnya AD menduduki (didudukkan pada) banyak posisi penting dalam birokrasi pemerintah Pusat dan Daerah maupun dalam perusahaan-perusahaan negara.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Lihat Utomo 1993, h. 98-9; juga *Ichlasul Amal*, "Hubungan Pusat-Daerah: Kasus Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan", dalam *Prisma* No. 12, 1985, h. 80. Pada 1971 kesepuluh partai yang ikut pemilu adalah: PNI, IPKI, Murba, Parkindo dan Partai Katolik (tergabung menjadi PDI pada pemilu 1977), Partai NU, Parmusi, PSII dan Perti (menjadi PPP) dan Golkar. Dengan otoritas pemerintah, Golkar tidak mau disebut partai melainkan orpol (organisasi politik); ini tampaknya untuk menciptakan citra buruk partai di mata masyarakat sebagai kumpulan orang yang hanya selalu bertengkar berebut kekuasaan. Bersamaan dengan itu dipopulerkan slogan ekonomi adalah panglima (menggantikan politik adalah panglima) dan di kalangan muslim slogan "Islam yes, partai no!", disamping dilakukan berbagai praktik "tangan kayu" selama pemilu oleh birokrasi dan militer.

Di tingkat masyarakat sendiri, mereka telah (atau sedang?) berada pada fase kelelahan politik setelah mengalami pergolakan pada masa setelah proklamasi, akhir 1950-an dan awal 1960-an yang mengakibatkan kebangkrutan ekonomi, dan ini semua mendorong mereka menerima pemerintahan Soeharto dengan penuh harapan. Rakyat dan para pemimpin lokal di daerah-daerah eks-pemberontakan, seperti Minangkabau dan Makassar (mungkin juga Aceh, Minahasa, Maluku dan Sunda), telah dipaksa untuk belajar dari masa lalunya: bahwa mereka akan mempunyai kesempatan politik (dan keuangan) yang lebih baik jika mereka mau bekerjasama dan bukannya menentang pemerintah Pusat. Sebaliknya pemerintah juga belajar dari pengalaman, mereka mengakomodasi tuntutan muslimin (mayoritas) yang non-politik tapi bersamaan dengan itu bersikap represif terhadap gerakan politiknya.<sup>27</sup> Keberhasilan mengendalikan partai politik serta para pemimpin lokal di satu pihak serta penerimaan masyarakat (lebih tepat: apatisisme) di pihak lain menjadikan keadaan politik sangat stabil. Sebagaimana diimpikan Soekarno ketika mengeluarkan dekret Juli 1959 dan membentuk Kabinet Karya, pemerintah tak lagi terganggu oleh manuver-manuver kekuasaan dari partai-partai dan pemimpin lokal dan dapat dengan leluasa mengkonsentrasikan diri membangun ekonomi menciptakan kesejahteraan.

Dalam hal pemerintahan daerah, sekalipun telah mencabut UU No. 18/1965 pada 1969, undang-undang

<sup>27</sup> Lihat *Amal* 1985, h. 82-3.

penggantinya baru disahkan Juli 1974 (UU No. 5/1974) dengan isi yang tidak jauh berbeda. Kebijakan Orba, apalagi praktiknya, sepenuhnya melanjutkan keinginan Orla: Kepala Daerah merupakan aparat Pusat sekaligus Daerah, diangkat oleh Pusat sekalipun boleh dicalonkan oleh DPRD dan akibatnya tidak bertanggungjawab kepada DPRD; dengan ini kestabilan politik di tingkat Pusat dapat ditemui pula di Daerah. Ketentuan baru atau yang berbeda hanyalah: Daerah Tingkat III ditiadakan, BPH dan Wakil Kepala Daerah dihapus, dan diperkenalkan lembaga baru Dinas Daerah. Sementara itu perbedaan retorikal yang tidak memiliki makna praktikal adalah: bahwa otonomi yang diberikan kepada Daerah adalah otonomi yang nyata dan bertanggungjawab (bukan riil dan seluas-luasnya), bahwa asas dekonsentrasi sama pentingnya dengan (bukan hanya pelengkap bagi) asas desentralisasi dan bahwa otonomi dititikberatkan di Daerah Tingkat II.<sup>28</sup>

Pemerintahan Daerah dengan model seperti itu, dalam suasana stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi (keduanya terbukti semu), terus bertahan selama dua dasawarsa. Kepala Daerah adalah sekaligus Kepala Wilayah, penguasa tunggal, mengkoordinasikan semua aktivitas pemerintah di wilayahnya –tapi hanya efektif terhadap Dinas Daerahnya sendiri, tidak terhadap instansi Pusat.<sup>29</sup>

DPRD yang hampir semuanya dikuasai Golkar setia mendampingi Kepala Daerah sebagai “tukang stempel”, sementara kebijakan Daerah dirumuskan oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan pimpinan Golkar dan Panglima Militer setempat plus “sekadar titipan” dari pejabat atasan. Mungkin ini “buruk” dalam arti tidak demokratis dan membuka peluang korupsi bagi elit Daerah (imbalan atas ketaatannya kepada Pusat),<sup>30</sup> tetapi birokrasi menjadi berkesempatan untuk melakukan aktivitas pembangunan (lihat atas) dan selain itu pemerintah juga terlihat mempunyai komitmen untuk terus memperbaiki mekanisme administrasi Daerah. Salah satu wujud penyempurnaan administrasi ini adalah ditambahkannya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) di Propinsi 1976 dan di Kabupaten 1981, meniru Bappenas di Pusat. Demokrasi(-partai) yang tersingkirkan diganti dengan mekanisme perencanaan *bottom-up* yang, minimal secara ideal, mampu menggantikan fungsi partai sebagai artikulator aspirasi dan kepentingan masyarakat. Namun, ada saatnya ketenangan itu terusik.

Gangguan terbesar terhadap stabilitas Negara adalah, apalagi kalau bukan, menurunnya harga minyak dunia pada 1982. Jadilah Negara kekurangan dana, alat paling efektif yang selama ini dipakai untuk menciptakan stabilitas. Mulailah

<sup>28</sup> Bandingkan dengan komentar *Kaho* 1997, h. 54-7; *Supriatna* 1996, h. 55-6 dan *Utomo* 1993, h. 100-1.

<sup>29</sup> Kepala Daerah menjadi posisi yang membikin frustrasi bagi mereka yang idealis, tapi posisi yang menyenangkan bagi oportunist: aman terhadap gejala politik Daerah dan tidak perlu repot mengurus perbenturan kepentingan antar Departemen di wilayahnya. Kaum oportunist ini

ikut menikmati korupsi yang dilakukan oleh para pejabat Pusat di Daerah (bandingkan dengan *Pratikno*, Desentralisasi di Indonesia Kontemporer: Aspek Politik, makalah Program Pelatihan TMPP UGM, Februari 1999, h. 4).

<sup>30</sup> Lihat *Pratikno* 1999, h. 4.



pemerintah Pusat menyadari bahwa dirinya bukan satu-satunya pelaku "pembangunan" yang dapat diandalkan. Mereka mengundang keterlibatan swasta yang lebih besar melalui kebijakan-kebijakan deregulasi dan privatisasi sejak pertengahan 1980-an. Semestinya bersamaan dengan itu juga harus dilakukan desentralisasi pemerintahan kepada Daerah, namun agaknya obsesi Orba tentang "persatuan dan kesatuan" dan "bahaya separtisme" tidak kunjung hilang, sehingga hal ini tidak disentuhnya. Barulah ketika terbukti bahwa para pengusaha besar melakukan konglomerasi secara tidak sehat,<sup>31</sup> melakukan ekonomi *pat-gulipat*, pemerintah Pusat berpaling ke pengusaha menengah dan kecil yang berserak di seluruh pelosok Nusantara dan tampaknya dalam kaitan inilah kebijakan *desentralisasi* mulai diintodisir pada 1992 lewat PP No. 45/1992, dimana tugas-tugas Negara dan Propinsi dilimpahkan ke tingkat Kabupaten. (Lihat: diperlukan waktu satu dasawarsa untuk membongkar sebuah obsesi.) Namun kebijakan ini ditolak oleh banyak Departemen dan Propinsi (apalagi kalau bukan karena persoalan "wewenang" alias penguasaan dana), dan karenanya pemerintah memoderasikan pelaksanaannya secara bertahap, mula-mula melalui proyek percontohan pada satu kabupaten di tiap propinsi (PP No. 8/1995) dan kemudian proyek percontohan pada semua kabupaten di tiga Bali, Kalimantan Timur dan Bengkulu

<sup>31</sup> Lihat Kwik Kian Gie, "Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan", dalam Soemirno (ed.), *Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989, h. 201-7.

(Kepmendagri No. 178/1996). Proyek ini dapat berjalan, karena tampaknya ada dukungan dari Bank Dunia yang memihak arus global modernisasi administrasi sejak awal 1980-an yang dipelopori oleh beberapa negara kaya seperti USA dan Inggris. Sebagai negara pengutang Indonesia tidak bisa mengelak dari tendensi ini: globalisasi, privatisasi, desentralisasi dan de-negara-isasi.

Harapan yang dibebankan pada kebijakan desentralisasi ke Kabupaten ini adalah: kualitas pelayanan pemerintah lebih baik, ekonomi lokal lebih kuat dan demokrasi di tingkat bawah terwujud.<sup>32</sup> Demokrasi berarti Kabupaten lebih tanggap terhadap aspirasi setempat dan karena dia dapat mengambil keputusan sendiri maka pelaksanaan tugasnya akan lebih efisien: kesalahan dalam pelaksanaan dapat segera direvisi. Diharapkan juga bahwa desentralisasi ini mempertemukan struktur administrasi negara secara keseluruhan di tingkat Kabupaten, sehingga masyarakat dapat memperoleh pelayanan *one-stop-shop*.<sup>33</sup> Akibat yang terlihat dari kebijakan ini adalah teralihkannya instansi Pusat dan dinas Propinsi menjadi milik Dinas Kabupaten, sehingga jumlahnya yang semula hanya 11-18 buah menjadi sekitar 23-29 buah; dan teralihkannya status banyak pegawai menjadi pegawai Kabupaten.<sup>34</sup> Jadinya Kabupaten

<sup>32</sup> Lihat Rainer Rohdewold, *Public Administration in Indonesia*, Melbourne, 1995, h. 90.

<sup>33</sup> Lihat Nick Devas, "Indonesia: What do we mean by decentralization?", dalam: *Public Administration and Development*, Vo. 17 (1997), h. 359.

<sup>34</sup> Lihat Bhenjamin Hoessein, *Bentuk dan Isi Otonomi Daerah pada PJP II*, laporan penelitian, Jakarta 1997, h. 104, 114. Jumlah pegawai sangat bervariasi, misalnya di tiga kabupaten percontohan

memiliki banyak jabatan pimpinan, dan ditambah dengan sumber pendapatan yang semakin besar birokrasi level ini menjadi menarik bagi pengembangan karir.<sup>35</sup>

Akibat yang kurang terlihat adalah bahwa Bupati menjadi mempunyai kontrol yang kuat terhadap semua aktivitas pemerintahan di wilayahnya. Dia dapat melakukan koordinasi dengan lebih baik, menghindari aktivitas yang saling bertabrakan, sehingga administrasi menjadi lebih efisien. Tetapi pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan relatif belum diketahui, apalagi dampaknya terhadap perkembangan ekonomi lokal. Pandangan yang pesimis mungkin akan mengatakan bahwa birokrasi Kabupaten pada akhirnya tetap hanya melayani dirinya sendiri, perubahan hanyalah untuk memakmurkan pegawai, bukan pelayanan masyarakat.<sup>36</sup> Namun semuanya sedang berproses, dan ini membutuhkan waktu dan dukungan dari terutama pemerintah atasan, dalam hal ini DPR, Departemen dan Propinsi.

Dukungan dari Pusat terasa menguat setelah Soeharto mengundurkan diri atas desakan Gerakan Reformasi Mei 1998. Peralihan kekuasaan yang membingungkan tapi sekaligus menyedihkan ini, yang menjadikan BJ

Habibie sebagai presiden yang "dilantik" oleh Mahkamah Agung yang terkesan lucu, melibatkan konflik sipil - militer, muslim - non-muslim, pribumi - non-pribumi, dan mungkin juga Eropa - Amerika serta Jawa - non-Jawa (yang terakhir ini harus dibaca sebagai: pemerintah Pusat - Daerah), dipicu oleh pertama-tama anjloknya nilai mata uang rupiah sejak 1997, karena Negara dan swasta sudah waktunya mengembalikan utang luar-negerinya.<sup>37</sup> Harga barang dan jasa melonjak hingga tiga bahkan lima kali lipat, dan masyarakat menuntut tanggungjawab pemerintah --sesuatu yang tak mampu disangga lagi. Golkar dan terutama militer dituduh sebagai sumber kebangkrutan, dimana represi yang dilakukan selama ini terhadap mahasiswa, media massa, partai dan gerakan politik, baik di tingkat Pusat maupun Daerah, diungkit habis-habisan. Euphorie kebebasan dan otonomi daerah meledak lagi seperti pasca 1945, sekalipun dengan amarah, intensitas dan sasaran yang tentunya berbeda, menghasilkan kemerdekaan bagi Timor-Timur (yang integrasinya dengan Indonesia sejak 1975 memang belum pernah diakui oleh negara manapun kecuali Australia) dan diikuti dengan tuntutan-tuntutan kemerdekaan atau federasi atau otonomi luas oleh beberapa Daerah lain seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Makassar, Papua dan terakhir Minahasa. Pemerintah Habibie menanggapinya secara positif, sebagaimana dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda pasca

ini: Sleman 8.700 orang, Banyumas 13.000 orang dan Bandung 27.000.

<sup>35</sup> Lihat *Ichlasul Amat*, Aspek Politik dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, makalah seminar, Yogyakarta 1997.

<sup>36</sup> Bandingkan dengan *Hildegard Lingnau*, "Neue Managementkonzepte und Verwaltungsreformen in Entwicklungsländern", dalam *Franz Thedieck/ Joachim Müller* (Eds.), *Rezeption deutscher Beiträge zur Verwaltungs-modernisierung für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern*, Berlin 1997, h. 75.

<sup>37</sup> Semula tiap US dollar bernilai sekitar Rp. 3.400 (April 1997), menjadi Rp. 7.000, lalu Rp. 12.000 dan merosot terus bahkan mencapai Rp. 17.000. Saat ini (17 Agustus 2000) satu dollar bernilai sekitar Rp. 8.700.

politik etis (lihat depan), dengan membuat peraturan perundang-undangan yang membebaskan (lagi) kehidupan partai, termasuk konsekuensinya kebebasan menggunakan simbol agama (tapi komunis tetap dilarang), dan otonomi daerah yang lebih besar. Yang terakhir ini berupa UU No. 22/ 1999 tentang pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan Pusat - Daerah.

Undang-undang yang pertama, melanjutkan kebijakan desentralisasi Soeharto 1995, memberikan wewenang yang sangat luas bahkan luar biasa kepada Daerah. Selengkapnya undang-undang ini menentukan sebagai berikut:

1. Semua hal boleh dikelola Daerah kecuali lima urusan: politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, tapi ada "kewenangan lain" yang tak didefinisikan yang juga tak boleh diurus oleh daerah dan kecuali itu Daerah harus mengingat pada perencanaan nasional (pasal 7).
2. Daerah terdiri dari tiga jenis: Propinsi, Kabupaten dan Kota, dan masing-masing berdiri sendiri alias tidak berjenjang atas-bawah (pasal 2 dan 4).
3. Kabupaten atau Kota wajib menyelenggarakan urusan-urusan: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja (pasal 11).
4. Secara tegas dinyatakan bahwa DPRD adalah legislatif dan Kepala

Daerah beserta aparat birokrasinya (Pemerintah Daerah) adalah eksekutif (pasal 14).

5. DPRD berhak meminta keterangan pejabat maupun individu privat, dan yang menolak dapat dikenai hukuman kurungan satu tahun (pasal 20).
6. DPRD mengadakan rapat minimal enam kali setahun (pasal 23).
7. Kepala Daerah dibantu oleh Wakil dan keduanya dipilih sebagai satu paket oleh DPRD, pilihan ini tidak bisa tidak disahkan oleh Pusat (pasal 40).
8. Satu-satunya kontrol Pusat adalah haknya untuk membatalkan Keputusan Daerah (pasal 114).

Nyaris tidak ada kritik terhadap undang-undang tersebut, kecuali terhadap butir pertama tentang "kewenangan lain", yang konon dijadikan chek kosong bagi pemerintah Pusat untuk mengontrol Daerah. Chek kosong yang lain, yang secara juridis adalah hal yang biasa di manapun, adalah butir terakhir, bahwa Pusat dapat membatalkan keputusan daerah. Bahkan di antara 120 pasalnya terdapat 30 pasal yang masih perlu diperjelas oleh peraturan-lanjutan, dan ini sangat potensial untuk menunda desentralisasi.<sup>38</sup> Ada desakan untuk memperjelas pasal-pasal ini, agar pemerintah Pusat tidak sewenang-wenang dalam menerapkan ketentuan tersebut. Kecuali itu, dalam praktek yang baru sebentar ini mulai muncul kecemasan, bahwa DPRD yang secara politis sangat kuat akan menjadi tempat korupsi baru, apalagi jika

<sup>38</sup> Lihat *Warsito Utomo*, RUU Pemda dan Implikasinya terhadap Tata Pemerintahan yang Demokratis, makalah, Jakarta, 1 April 1999, h. 8.

ditambah dengan praktek "premanisme politik". Tampaknya kecemasan sebagaimana yang melambari perilaku Soekarno dan Soeharto berpeluang muncul lagi: bahwa partai politik hanya selalu bertengkar berebut kursi kekuasaan sehingga tidak ada energi untuk "membangun" dan bahwa oleh karena itu kondisi politik harus dipimpin distabilkan, agar kaum profesional cerdas pandai dapat dengan leluasa berkarya mempersembahkan yang terbaik buat bangsa Indonesia. Jika begini, wacana politik mungkin akan kembali pada perdebatan antara politik versus ekonomi, demokrasi versus stabilitas dan identitas versus pragmatitas. Belajar dari masa lalu, baik yang sangat jauh maupun yang sangat dekat, kita harus tidak terjebak pada memilih salah satu dan membuang yang lain atau memilih semuanya tapi hanya memperoleh sisi buruk keduanya. Pilihan kita haruslah semuanya dan yang terbaik. Orde Reformasi harus membuat simpul sintesa atas berbagai orde yang pernah hidup di Nusantara, sekarang atau tidak sama sekali.

### **MODERNISASI ASPEK RELASIONAL PEMERINTAHAN DAERAH: EMPAT PERSPEKTIF**

Modernisasi adalah mengubah diri agar sesuai dengan lingkungan yang telah berkembang (reaktif) atau membenahi diri untuk mengantisipasi lingkungan yang akan berubah (pro-aktif). Perubahan itu diperlukan, karena lingkungan yang berubah seringkali menawarkan nilai-nilai baru yang berbeda dengan nilai-nilai yang semula hendak dikejar; misalnya dari nilai persatuan dan kesatuan menjadi

demokrasi dan keanekaragaman, dari kebersamaan menjadi individualisme, dst. Kecuali nilai, perubahan lingkungan bisa pula berarti sebagai berubahnya sumberdaya dan legitimasi politik; misalnya jika semula sumberdaya dikuasai hanya oleh Negara menjadi tersebar ke tangan swasta maupun Daerah, dari kontrol-sentralistis menjadi partisipatif-desentralistis, dst.

Proses "modernisasi", direncanakan maupun tidak, telah dilakukan oleh hampir semua pemerintahan yang pernah ada di Nusantara, bahkan pun pemerintah kolonial. Deskripsi historis di depan telah memperlihatkan memperlihatkan hal ini. Perkembangan aspek relasional dari pemerintahan Daerah dari tahun minus 300 hingga tahun plus 2000 sekarang ini dapat diringkaskan sebagai berikut:

1. "Daerah" di wilayah Nusantara pada periode Asia adalah Desa di dalam Keraton atau Keraton yang tunduk kepada Kerajaan lain sebagai "Pusat"-nya. Ketundukan Daerah kepada Pusat hanya bersifat politis-simbolis yang ditunjukkan dengan *upeti* yang secara ekonomis kurang bermakna, sementara kehidupan intern mereka sepenuhnya otonom. Pelaku ekonomi yang terutama adalah raja sendiri dan para saudagar. Rakyat adalah pihak produsen dan konsumen yang tidak punya pilihan lain kecuali mematuhi raja.
2. Periode VOC hingga 1800-an tidak berbeda dengan periode Asia, namun raja tidak lagi berdaulat, karena dia tunduk kepada VOC (tentu saja di daerah yang dikuasi VOC, yakni Maluku, Jawa dan

Sumatera Barat). Selanjutnya pada periode negara HB sejak 1855 "Daerah" terdiri dari beberapa tingkat, yakni Karesidenan, Kabupaten, Kawedanan, Kecamatan dan Desa. Di setiap level Daerah tidak ada parlemen, sehingga Daerah adalah wilayah administrasi dan bekerja atas instruksi Gubernur Jenderal. Namun ini hanya berlaku hingga ke level Karesidenan yang birokrasinya berisi orang Belanda atau peranakan; sedangkan Kabupaten ke bawah bebas melakukan apapun sepanjang mau mengakui HB sebagai negaranya dan menjalankan tugas yang dibebankan kepadanya (kelak disebut sebagai tugas-tugas pembantuan atau *medebewind*). Jadi ketundukan Daerah (dhi. Kabupaten ke bawah) kepada Pusat tidak lagi hanya bersifat politis-simbolis melainkan juga administratif-ekonomis, sementara kehidupan politik-riil (kepemimpinan) dan budaya (misalnya bahasa) hampir sepenuhnya otonom. Pelaku ekonomi yang terutama adalah raja sendiri dan pedagang Cina, sementara rakyat berposisi sebagai produsen dan konsumen serta pedagang kecil. Karena tidak ada parlemen dan lembaga lain, maka setiap pejabat adalah penguasa tunggal dan mempunyai kekuasaan tak terbatas serta mutlak di wilayahnya, alias seperti raja.

3. Periode negara HB sejak 1903 ditandai dengan diberikannya otonomi kepada karesidenan dan kabupaten: mengurus diri sendiri, dengan uang sendiri, tapi bagaimanapun masih dikontrol secara politis-juridis oleh pusat.

Pembuatan keputusan dilakukan dalam sebuah dewan (*Raad*) yang anggotanya sebagian besar diangkat oleh pemerintah (pusat?). Sejak 1917 semua anggota *Raad* dipilih oleh rakyat, dengan proporsi terbesar untuk orang Eropa, lalu Cina dan tersedikit pribumi. Sejak 1922 penjenjangan daerah diubah menjadi propinsi dan kabupaten atau kota, dan semuanya berotonomi. Pelaku ekonomi sejak 1903 adalah selain para raja, saudagar Cina dan Arab, juga perusahaan swasta Eropa; sementara pelaku politik telah bertambah dengan organisasi-organisasi mahasiswa, massa dan agama. Rakyat tak hanya menjadi produsen dan konsumen, melainkan individu yang mempunyai inisiatif, yang disalurkan secara parlementer maupun ekstra-parlementer.

4. Pada periode RI pasca 1974 "Daerah" adalah Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa, dengan parlemen di dua level pemerintahan yang pertama, berperan konsultatif seperti pada masa HB. Pelaku ekonominya selain birokrat-militer dan pengusaha Cina juga kapitalis Eropa dan Asia juga lembaga internasional. Sejak 1995 tugas administratif dicoba dilimpahkan ke Kabupaten, tapi wewenang politik masih dipegang Pusat. Ini "direformasi-total" sejak 1999, dengan dibebaskannya Daerah (dhi. Propinsi dan Kabupaten atau Kota) melakukan apa saja kecuali beberapa wewenang yang memerlukan standard nasional dan selain itu DPRD berperan sebagai

penentu kebijakan Daerah. Jadinya Daerah tidak hanya implementor kebijakan Pusat melainkan formulator dan evaluator kebijakannya sendiri.

Arah perkembangannya tampaknya melingkar kembali kepada "pengembalian" kekuasaan politik, yang akan berimplikasi pada gatra ekonomi dan sosial, dari Pusat kepada Daerah. Pemboyongan sumberdaya ekonomidan intelektual ke Pusat<sup>39</sup> (baca: dari luar Jawa ke Jawa, dari Jawa ke Jakarta, dari Jakarta ke Amsterdam, New York, Tokyo, dst.) sebagaimana berlangsung pada periode kolonialisme HB maupun Jepang dan Orba (kalau periode ini dapat disebut sebagai era *internal colonialization*) tidak lagi akan terjadi, minimal tidak dengan leluasa tanpa hambatan. Apakah arah ini dapat diterima dan karena itu wajib disyukuri? Masih adakah hal-hal yang kurang memuaskan? Pertanyaan yang gampang diucapkan ini teramat sulit dijawab. Oleh karena itu penulis mendaftarkan beberapa pokok pikiran berikut tidak sebagai jawaban final, yang tidak akan pernah ada, melainkan visi, perspektif ke depan tentang aspek relasional yang "sebaiknya" antara Kabupaten - Propinsi - Negara. Salah satu asumsi, di samping fenomena global mutakhir seperti diuraikan serba singkat di ujung tulisan ini, yang dipakai untuk merumuskan visi ini adalah bahwa kolonialisme yang berlangsung di Nusantara telah "memenggal" pertumbuhan yang "wajar" dari masyarakat kita, sehingga

semestinya kita memanfaatkan kesempatan "kemerdekaan" untuk memulai kembali kewajaran perkembangan masyarakat, yakni ketika abad 15 di Nusantara berserakan negara-negara-kota yang berdaulat mandiri otonom.

*Pertama*, arah kebijakan desentralisasi lewat UU No. 22/1999 tersebut telah "benar", tetapi filosofinya belum memuaskan. Salah satu peraturan pelaksanaan bagi UU tersebut, PP No. 25/2000 tentang kewenangan Pusat dan Propinsi, memperlihatkan bahwa desentralisasi tersebut masih bersifat bertingkat, dari Pusat ke Propinsi ke Kabupaten. Ini konsekuensi logis dari pengalaman bernegara RI yang menghasilkan kesadaran bawah-sadar bahwa dalam negara kesatuan semuanya adalah milik Pusat, yang kemudian membaginya. Cara berpikir seperti ini hendaknya diubah menjadi: semuanya berasal dari Daerah (dhi. Kabupaten), Propinsi dan Pusat menampung persoalan Kabupaten yang tak dapat diselesaikannya sendiri. Dengan kata lain, model *subsidiaritas*-lah yang harus dipakai, bukannya desentralisasi.<sup>40</sup> Konsekuensinya adalah: bentuk hubungan antara Negara dengan setiap Propinsi dan hubungan antara suatu Propinsi dengan setiap Kabupaten-nya tidak perlu sama seragam. *Bhinneka*-nya pemerintahan Daerah terwujud dalam perbedaan isi

<sup>39</sup> Lihat *Pratikno* 1999, h. 1: bandingkan dengan teori ketergantungan, bahwa proses pembangunan di negara-negara berkembang hanyalah merupakan wajah pinggir dari gurita kapitalisme internasional.

<sup>40</sup> Prinsip subsidiaritas, yakni "berikan kepada yang di bawah, kalau memang mereka dapat mengerjakannya lebih baik dibanding yang di atas", kurang begitu populer di kalangan ilmuwan Indonesia. Prinsip ini pernah disinggung oleh mantan Gubernur Nusa Tenggara Timur namun tidak dielaborasi lebih lanjut (lihat *Ben Mboi*, "Desentralisasi Manajemen Pembangunan", dalam *Soemitro* (ed.) 1989, h. 187).

atau muatan otonomi antar Daerah dan bentuk interaksi antar unit pemerintahan, sedang *ika*-nya adalah bahwa semua Daerah tetap berada dalam satu negara RI. Ini bukanlah sekedar memenuhi romantisme regional, melainkan untuk memancing kompetisi bagi para para elit politik dan administrasi Daerah, sebab hanya dengan perlombaanlah, yang sehat dan menggairahkan, *fastabiqul khairat*, akan diraih kemajuan. Inilah yang mungkin dapat dinamai sebagai *competitive local autonomy*.<sup>41</sup> Sementara itu, dilambiri semangat kedaerahan tapi demi kepentingan nasional jangka panjang, yakni agar supaya aktivitas budaya, ekonomi dan politik dapat tersebar merata, hendaknya *ibukota* pemerintahan Negara, Propinsi dan Kabupaten *berpindah* setiap 10-20 tahun.

*Ke-dua*, karenanya, Negara *bukanlah atasan* Propinsi, dan Propinsi *bukanlah atasan* Kabupaten, mereka semuanya tidak seharusnya bersifat hierarkhis sebagaimana tersirat dalam PP No. 25/2000. Memang pada akhirnya Negara membuat aturan bagi Propinsi dan Propinsi bagi Kabupaten, tetapi aturan itu harus dirumuskan tidak atas inisiatif mereka sendiri melainkan atas permintaan Daerah. Peraturan Negara harus dibuat terutama untuk menyelesaikan konflik antar Propinsi, dan peraturan Propinsi untuk mengadopsi konflik antar Kabupaten. Paralel dengan itu Negara seharusnya *hanya mengatur dirinya dan interaksinya dengan Propinsi* dan tidak dengan Kabupaten, sementara Kabupaten adalah urusan Propinsi.

Hanya jika Kabupaten tidak puas dengan pengaturan Propinsi, Negara boleh mengintervensinya. Semua harus dimulai seolah-olah dari nol: Kabupaten wajib mengurus semua persoalan dan kebutuhan individu, jika tidak mampu dia dapat bekerjasama dengan Kabupaten lain, dan jika inipun gagal barulah Propinsi mengambil-alihnya. Propinsi harus mengelola persoalan tersebut sendirian lalu bekerjasama dengan Propinsi lain, dan jika gagal barulah Negara mengambil-alihnya. (Bandingkan dengan konsep *zero-based-budget*, ZBB.)

*Ke-tiga*, model tersebut di atas sebaiknya ditopang oleh pemilihan anggota parlemen Daerah maupun Pusat dengan *sistem distrik*, dimana anggota parlemen Kabupaten adalah orang yang dipilih rakyat di tiap Kecamatan atau Desa, anggota parlemen Propinsi adalah orang yang dipilih rakyat di tiap Kecamatan atau Desa ditambah dengan wakil-wakil dari parlemen Kabupaten, dan anggota parlemen Negara adalah orang yang dipilih rakyat di tiap Kecamatan atau Desa ditambah dengan wakil-wakil dari parlemen Propinsi. Dengan demikian setiap anggota parlemen terikat pada kelompok pemilih yang jelas, dan selain itu mereka berkarir sebagai politisi dari level paling bawah, sehingga terjadi proses belajar dan tidak ada lagi politisi oportunistis yang duduk di parlemen tanpa dikenali asal-usulnya. Bersamaan dengan itu *pemilihan* para Kepala Daerah dan Presiden hendaknya dilakukan secara *langsung*. Ini di satu pihak memberikan legitimasi yang besar bagi sang pemimpin, di pihak lain mencegah rakyat dari merasa tertipu dan menolak pemimpin terpilih. Untuk

<sup>41</sup> Lihat kuliah Kimura Hirotsune di Magister Administrasi Publik (MAP) UGM, 25 Maret 1999, h. 3.

menjaga kesinambungan kebijakan dari pemerintah yang satu ke pemerintah berikutnya, minimal agar tidak terjadi perubahan haluan Daerah dan Negara secara revolusioner yang biasanya menelan biaya besar, pemilihan anggota parlemen Kabupaten, Propinsi dan Pusat hendaknya tidak dilakukan serempak melainkan dengan tenggang waktu masing-masing 1-2 tahun. Dalam kaitan ini semua pilar Daerah dan Negara, terutama rakyat konsumen, pemilih dan pembayar pajak, hendaknya ditanyai secara rutin, misalnya 6-12 bulan sekali, tentang kritik dan harapan mereka terhadap pemerintah pada level manapun, khususnya Kabupaten.

*Ke-empat*, persyaratan lain yang memungkinkan model itu diterapkan adalah bahwa semua aktor politik adalah orang-orang yang *baik budi berhati mulia*. Semua adalah orang-orang *akademik, siap berunding* untuk keuntungan semua pihak dalam jangka panjang (minimal seratus tahun ke depan). Kecuali itu: *militer* hanya boleh duduk manis dan senam setiap pagi, tidak memuntahkan peluru sebutir pun kecuali diinstruksikan oleh Negara lewat keputusan yang dirumuskan secara demokratis oleh wakil-wakil rakyat yang *salih, adil dan amanah*. Para pegawai negerinya adalah orang-orang yang *bersih berwibawa beretika profesional*, tidak korupsi kolusi nepotis (*good governance*), yang mengenal apa yang disebut *techno-democracy*.

Untuk menilai apakah visi di atas *feasible* dan *doable*, para pembaca selain harus merenungkan kembali kisah kemunculan dan perkembangan negara di Nusantara yang diuraikan di

depan juga perlu mempertimbangkan aspek-aspek manajerial dan nilai sebagaimana didaftar di alinea pertama tulisan ini, dan selain itu tidak boleh menutup mata terhadap kondisi lingkungan mutakhir sekarang maupun masa depan. Lingkungan sosial RI era reformasi sangat berbeda dengan lingkungan sosial Nusantara jaman Asia, VOC maupun Hindia Belanda. Juga berbeda dengan lingkungan RI era perebutan kedaulatan (revolusi), era kebebasan (hingga 1959), era pembentukan jati diri (Orla) dan era kapitalisasi internasional (Orba), baik dalam hal demografi, ekonomi, politik maupun terutama teknologi. (*Internet* dan *handy* merupakan teknologi komunikasi massa yang sangat signifikan untuk diperhitungkan, sebagaimana jaman doeloe mesin uap berperan penting dalam perkembangan masyarakat, lalu mobil dan pesawat udara serta satelit.)

Aktor politik telah mekar sangat banyak, dari semula "hanya" militer dan birokrasi Pusat, Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa dengan para pengusaha di kiri-kanan mereka bertambah dengan: pimpinan partai politik, organisasi massa, keagamaan dan mahasiswa; pimpinan koran, majalah serta televisi; cendekiawan, tokoh masyarakat, aktivis LSM; pengusaha muda maupun tua yang cepat berkembang, baik di dengan jangkauan lokal, nasional maupun internasional. Sumberdaya uang, informasi dan intelektual tidak lagi terkumpul di dalam birokrasi pemerintah, melainkan tersebar ke banyak tangan. Sarana transportasi dan komunikasi yang telah lancar dan media massa yang berlimpah memungkinkan semua aktor itu terlibat



dalam wacana politik, dan mereka semua tidak boleh tidak, mau tidak mau, suka tidak suka harus ditampung dalam proses pembuatan kebijakan publik. *Administrative capacity* untuk menyediakan pelayanan publik telah lebih dari satu dasawarsa bukan dominasi pemerintah, melainkan telah pula berada di tangan swasta, baik pribumi, non-pribumi maupun asing, baik lokal maupun pendatang, yang kesemuanya membentuk jaringan yang menjadikan negara sering kewalahan mengaturnya dan sebaliknya memaksanya untuk berperilaku tidak berbeda dengan perusahaan swasta. Mekarnya jumlah pelaku politik dan interaksi antar mereka menjadikan *triaspolitik* bukan konsep yang faktual lagi, perlu diperlebar menjadi *panca-* atau bahkan *saptapolitika*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul. 1985. "Hubungan Pusat-Daerah: kasus Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan", *Prisma*, (12): 72-88.
- "Aspek politik dan perimbangan keuangan Pusat-Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah", makalah Seminar, Yogyakarta.
- Agung, Ide Anak Agung Gde. 1993. *Kenangan masa lampau, zaman kolonial Hindia Belanda dan zaman pendudukan Jepang di Bali*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993.
- Braun, Bärbe. 1995. *Nationalstaat als politische fiktion und als realität: antikoloniale bewegung, koloniale und postkoloniale staatsformation in Indonesien*. Frankfurt: IKO.
- Christie, Jan Wisseman. 1989. "Raja dan Rama: negara klasik di Jawa masa awal", dalam Lorraine Gesick, (ed.), *Pusat, simbol dan hirarki kekuasaan*, terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 1-31.
- Cribb, Robert Bridson. 1990. *Revolusi di Jakarta 1945-1949, pergulatan antara otonomi dan hegemoni*. Jakarta: Grafiti.
- Devas, Nick. 1997. "Indonesia: what do we mean by decentralization?", *Public Administration and Development*, 17.
- Dhofier, Zamakhsyari. 1984. "KHA Wahid Hasyim: rantai penghubung peradaban pesantren dengan peradaban Indonesia modern", *Prisma*, (8): 73-81
- Dusik, Roland. 1991. *Indonesien*. Köln: duMont Buchverlag, 3. Auflage.
- Gesick, Lorraine, (ed.). 1989. *Pusat, simbol dan hirarki kekuasaan*. Terjemahan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Gie, Kwik Kian. 1989. "Desentralisasi dalam pelaksanaan manajemen pembangunan", dalam Soemitro, (ed.). Hlm. 199-7
- Hoessein, Bhenjamin. 1997. *Bentuk dan isi otonomi daerah pada PJP II, laporan penelitian*. Jakarta.
- Höfer, Hans. 1991. *Malaysia*. München: Nelles Verlag.
- Kaho, Yosef Riwu. 1997. *Prospek otonomi daerah di negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

- Kartodirdjo, Sartono. 1984. "Pelembagaan politik dan integrasi elit moderen", *Prisma*, (8) : 57-63.
- Kuntowidjojo. 1984. "Agama, negara dan formasi sosial", *Prisma*, (8): 34-46.
- Lingnau, Hildegrad. 1997. "Neue managementkonzepte und verwaltungsreformen in Entwicklungsländern", dalam: *Thedieck/Müller (Eds.)*. Pp. 73-84
- Mboi, Ben, "Desentralisasi manajemen pembangunan", dalam Soemitro, (ed.). Hlm. 169-97
- Onghokham. 1984. "Bentuk negara di Indonesia dan aspek internasionalisasi", *Prisma*, (8) :18-33.
- , "Kata Pengantar", dalam Lorraine Gesick, (ed.), *Pusat, simbol dan hirarki kekuasaan*. Terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pratikno. 1999. "Desentralisasi di Indonesia kontemporer: aspek politik", makalah disampaikan pada *Program Pelatihan TMPP UGM*, Pebruari.
- Rohdewohld, Rainer. 1995. *Public administration in Indonesia*. Melbourne.
- Sekretariat Negara RI. 1993. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta.
- Soemitro, (ed.). 1989. *Desentralisasi dalam pelaksanaan manajemen Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Supriatna, Tjahja. 1996. *Sistem administrasi pemerintahan di daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suyatno. 1984. "Masyarakat daerah dalam revolusi Indonesia: aspek revolusi sosial dalam revolusi nasional", *Prisma*, (8) : 64-71
- Thedieck, Franz Müller, Joachim, (eds.). 1997. *Rezeption deutscher Beiträge zur Verwaltungsmodernisierung für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern*. Berlin.
- Utomo, Warsito. 1993. *Desentralisasi dan otonomi daerah tingkat II masa orde baru*. Disertasi. Yogyakarta.
- , 1999. "RUU Pemda dan implikasinya terhadap tata pemerintahan yang demokratis", makalah *Seminar di Jakarta 1 April*.