Universitas Sriwijaya - Palembang
Nurimansjah Hasibuan

Dari Demokrasi Ke Desentralisasi: Otonomi atau Tirani?
(From Democracy to Decentralization: Autonomy or Tyranny?)

Dialog Nasional Workshop dan Sosialisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah
(National Dialogue Workshop and Socialization on Regional Autonomy)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

July 20 – 22, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

DARI DEMOKRASI KE DESENTRALISASI:
OTONOMI ATAU TIRANI[1)]

Oleh : Nurimansjah Hasibuan

I. Gelombang Perubahan

Sistem pemerintahan Republik Indonesia yang berganti-ganti telah dimaklumi, mulai dari berdasarkan UUD 1945 ke sistem Federal, sistem liberal (demokrasi parlementer) kembali ke UUD 45 dalam sistem demokrasi terpimpin dan dalam masa Orde Baru berkembang menjadi sistem UUD 1945 yang murni dan konsekuen. Namun, perubahan-perubahan itu secara laten membawa bom waktu, terutama bagi generasinya atau pada generasi berikutnya. Bila dipelajari pada sejarah kita sendiri, bangsa ini sering dalam ancaman. Tetapi mungkin dari proses itu pula suatu bangsa dapat memperlihatkan daya survivalnya. Disamping itu akibat perubahan-perubahan tersebut telah dikenal pula pelaksanaan prinsip otonomi matril yang seluas-luasnya seperti yang tercantum dalam No.22 tahun 1948 yang kemudian beralih kesistem otonomi bertingkat tiga (Propinsi, Kabupaten dan Desa). Lebih lanjut mengarah kepada otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab (UU No.5/74) di dalam PJP ke II sesuai dengan GBHN 1993 hiasan otonomi tersebut semakin manis, yakni disamping nyata, dinamis, bertanggung jawab, yang serasi dan dititikberatkan kepada Dati II.

Perubahan-perubahan tersebut tidak terlepas dari fase perjuangan fisik menghadapi kolonialis yang berakibat pada ketidakstabilan politik dan pemerintahan. Lazimnya kita kenal kurun waktu 1945-1949, Periode 1950-1959, 1959-1965, 1966-1997 dan terakhir 1998- sampai sekarang.

Untuk menguraikan situasi Organisasi Pemerintahan dalam kurun waktu tersebut tidaklah terlalu mendesak dalam kesempatan ini, namun demikian gelombang perubahan tersebut merupakan benang merah sentralisasi versus desentralisasi. Membahas dua kata terakhir ini sulit melepaskan diri dari demokrasi dan memang demikianlah kenyataannya dinegeri ini.

[1)] Makalah ini masih dalam perbaikan, oleh karena itu jangan dikutip. Cukup untuk bahan seminar dalam ruangan ini.

II. Eksploitatif

Membicarakan desentralisasi di Indonesia selayaknya bukan hanya dalam Orde Reformasi ini semata, tetapi dapat meliputi kurun waktu berabad, paling tidak terbentang dari Imperium Sriwijaya sampai saat ini. Kerajaan pun menggunakan sistem desentralisasi terhadap wilayah yang dikuasainya. Hanya sifat dan prosesnya berbeda dengan pengertian yang moderen. Desentralisasi dalam sistem feodal tentunya lebih kental dengan kandungan nepotisme.

Otonomi hanyalah salah satu bentuk dan wajah desentralisasi, seperti juga dalam bentuk negara bagian, namun demikian dalam membicarakan otonomi dihadapkan pula dengan sistem sentralisasi. Pengalaman Republik ini, tampaknya bandul otonomi cenderung berayun ketat ke arah sentralistik, sementara wilayah yang memperoleh wewenang otonomi itu merupakan ladang, seperti plasma untuk dieksploitasi. Ini pun paralel pula dengan yang berlaku antara pemerintahan kolonial dengan jajahannya. Otonomi yang diberikan kepada Gubernur Jenderal di Hindia Belanda adalah otonomi untuk mengeksploitasi. Katakanlah dalam masa Tanam paksa dan ***open door policy*** dan sampai kepada Indonesia merdeka. Nilai tambah yang diciptakan petani, pengrajin, pedagang dan usaha di wilayah Hindia Belanda mengalir dengan deras ke Belanda dan negeri-negeri lain, sedangkan yang kembali ke wilayah jajahan tidak berarti. Nah, paralelisme ini pula yang disaksikan generasi dewasa ini antara pusat dan daerah atau antara Jawa dengan Luar Jawa. Padahal maksud pasal 18 UUD 1945 bukan begitu.

Jadi kalau begitu, struktur hubungan itu, setelah berabad-abad tidak berubah secara berarti, masih dalam bentuk otonomi yang eksploitatif. Ini bukan provokator, tetapi kenyataan yang sudah dan sedang di alami Ibu Pertiwi. Paling tidak harapan saya, ingin mengingatkan kita semua. Oleh karena, walaupun ada UU No. 22 dan 25 1999 dll, tetapi tanda-tanda ke arah itu mulai pula terlihat. Memang dalam konsep ada kemajuan/kemunduran, tetapi kita lihat adalah praktek-nya kelak.

Perilaku tersebut bukan hanya untuk Pemerintah Pusat, tetapi juga bisa dikembangkan ketingkat daerah. Kita semua ingat dengan Aku Yang Menderita, ***Multatuli, sebuah kasus dari Lebak, satu otonomi melalui sistem feodal di Pulau Jawa, pola itulah yang***

merebak. Contoh lain, berabad sebelum kisah Saijah dan Adinda, pada penghujung masa kerajaan Mojopahit:

Seorang Gusti Pati, ...dia adalah sorang penguasa Majapahit di Tuban, seorang hartawan, ...memiliki tiga ekor gajah, seribu ekor anjing, mempunyai banyak rumah, dua ratus selir ..... (Kartodirjo, 1999, h. 18)

Lagi :"...Waktu bupati Gresik bepergian ke Semarang jumlah pengikutnya ada 700 orang, Bupati pekalongan mempunyai abdi sekitar 359 orang).

Itulah gayanya Bupati pada permulaan abad ke-13 dan 19 di Jawa. Bupati disamping sebagai penguasa di daerah, menjadi perantara dalam berbagai pungutan berupa hasil bumi dan jasa-jasa dan memiliki tanah luas, sawah dan berhak menyewakan desa dan juga berdagang, sehingga terjadilah konsentrasi kekayaan yang luar biasa di satu pihak, tetapi beban yang dipikul rakyat semakin berat. Inilah tugas-tugas penguasa tunggal pada zaman itu. Sikap hidup dan tindakan para Bupati ini ditiru pula oleh penguasa-penguasa dibawahnya. Jadi struktur feodal dari kerajaan di transformasikan ke Pemerintahan yang menyebabkan hambatan-hambatan dalam kemajuan penduduk Jawa. Hambatan-hambatan tersebut juga dialami oleh Gubernur Jenderal Daendles dan Rafles. Dalam hal ini kelihatan adanya sistem desentralisasi untuk pungutan hasil bumi oleh VOC dan selanjutnya juga oleh Pemerintahan Hindia Belanda sedangkan kerajaan-kerajaan menggunakan sistem sentralisasi. Tampaknya sistem sentralisasi ini analog dengan sistem yang dipakai kerajaan, yang selalu ingin memperkaya pusat untuk kemewahan dan ekspansi politik. Karena dengan ekspansi diharapkan makin banyak upeti.

Kalau ingin dilengkapi daftar ini bisa panjang sekali, tetapi yang pokok adalah bagaimana pejabat/penguasa daerah hidup dalam sistem feodal. Perhatikanlah yang berkembang dalam masa Orde Baru. Rumah-rumah dinas gubernur di sebut istana. Masih segar dalam ingatan kita persoalan rumah gubernur di Semarang, mobil Pajero di Sulawesi Selatan dll. Jadi kembali terlihat, jaman berubah, tetapi struktur itu sulit berubah. Malahan muncul neo-feodalisme. Malahan, ujung-ujungnya rakyat ditindasi, beban rakyat makin bertambah berat.

Apa kaitan ilustrasi ini dengan desentralisasi yang sedang kita bicarakan? Bisakah dijamin tidak terjadi ekses-ekses itu kelak? Berapa jauh Lembaga Legislatif dan masyarakat mampu mengendalikan itu? Ada kemungkinan kekayaan daerah itu tidak lagi disedot pusat, tetapi dihisap oleh penguasa dan pengusaha lokal. Pada awal lahirnya UU tersebut, (N0.22 dan 25 1999) telah ada nyanyian: "KKN pusat akan migrasi ke daerah, makin banyak *raja-raja kecil* muncul". Berapa jauh money-politics tidak berfungsi? Saya bukan berfikiran negatif, tetapi menceritakan sejarah, untuk menjadi guru yang bijak. Public control tidak membiarkan itu terjadi dan kepastian hukum dapat membatasi kekuasaan penguasa local/regional untuk tidak semena-mena.

III. Desentralisasi

Pada permulaan abad 20 juga Pemerintah Belanda ternyata tidak dapat mempertahankan sistem yang sentralistik, sehingga mengeluarkan ketentuan decentralisatiewet pada tahun 1903 yang memungkinkan pembentukan wilayah yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai kegiatannya. Dan pada tahun 1924 dikeluarkan pula Provincie Ordonantie dalam upaya membentuk propinsi-propinsi, dengan kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pada UU ini pula terlihat kepala daerah adalah penanggung jawab tunggal. Pengawas terhadap daerah-daerah tersebut adalah Gubernur Jenderal. Pada waktu itu hanya satu Gubernur Jenderal di Indonesia tetapi pada orde baru dan dewasa ini banyak Jenderal menjadi Gubernur. Kalau begitu dewasa ini terjadi persaingan yang lebih ketat.

Tapi daerah otonomi tersebut berlaku untuk daerah-daerah dibawah kekuasaan kolonial dan, lain halnya dengan desa, Huta, Huria, Marga dan sebagainya sedangkan untuk luar Jawa berlaku Desa-Ordonantie yang belum sempat dilaksanakan.

Dengan lahirnya UU No. 22, otomatis UU No. 5 1975 tidak berlaku lagi, terlihat peranan demokrasi akan lebih dewasa kalau didampingi dengan tepat. Disanalah akar budaya kita tertanam yang tampaknya hampir terpendam dalam masa Orde Baru. Desa mendapat alokasi APBN melalui APBD Dati II. Tampaknya posisi desa makin

kuat dan berpeluang untuk maju dengan dinamis. Kepala desa telah berpisah dengan Ketua Dewan Perwakilan Desa. Para investor tidak begitu leluasa lagi memanfaatkan asset desa. Kita saksikan lagi nanti praktek penguasa local/regional terhadap desa. Dengan kerajaan-kerajaan asli Indonesia yang bukan di bawah Pemerintahan Belanda dilakukan kontrak-kontrak politik. Dalam zaman Jepang bekas daerah jajahan dibagi atas tiga komando yakni Komando Sumatera, Komando Jawa-Madura dan Komando daerah lainnya seperti wilayah Indonesia Timur yang berada di bawah kekuasaan militer. Pada zaman kemerdekaan Indonesia dibagi atas delapan propinsi: Sumatera, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil dan Maluku. Betapa hebatnya kemajuan yang kita alami, yang sekarang telah menjadi 26 Propinsi. Di samping itu banyak pula tuntutan daerah untuk menjadi propinsi, dalam arti pemekaran daerah sedang mengalami plamboyan. Hal terakhir ini dapat juga dianggap untuk mengurangi hasrat keluar dari bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mungkin juga untuk menahan diri tidak menjadi negara bagian.

Tampaknya proses sejarah setelah merdeka yang begitu panjang tampaknya merupakan bagian rangkaian tuntutan ketidakpuasan terhadap perwujudan pasal 18 UUD 45. Pemberontakan demi pemberontakan muncul di negeri ini tapi tetap tidak menyelesaikan masalah, malahan menimbulkan kongesti masalah. Setelah gagalnya sidang konstituante hasil pemilu 1955 timbul gerakan-gerakan yang bersatu dengan ketidakpuasan terhadap otonomi yang ketika itu lebih memenuhi selera pusat. Gerakan-gerakan itu sangat menghambat kemajuan bangsa dan juga menghancurkan 2-3 generasi kelompok-kelompok local/regional. Beberapa tahun kemudian Soekarno tidak sabar dengan kericuhan-kericuhan tersebut yang ber-eskalasi ke tingkat nasional dengan bentuk rekayasa-rekayasa dan penguburan partai-partai tertentu dan kemudian Indonesia kembali kepada UUD 1945. Bagi generasi yang mengalami kehidupan pada masa itu akan merasakan betapa mahalnya nilai persatuan, yang dapat menjamin kestabilan.

IV. Persaingan

Menjadi pertanyaan juga bagi kita semua (paling tidak bagi saya), kenapa di Indonesia relatif mudah terbentuk pemerintahan yang otoriter. Mungkin kelas menengah Indonesia yang lemah terutama di pedesaan, organisasi buruh yang rapuh dan budaya feodal yang masih memodifikasi diri. Rakyat yang ratusan juta itu mempunyai etika patuh, setia dan tidak merasa berhak membicarakan kekuasaan. Sebaliknya karena budaya feodal itu masih memodifikasi diri, sedangkan elit penguasa sangat tidak senang kepada kritik dan sikap oposisi (walaupun oposisi loyal). Namun demikian, sebaiknya kita lebih kritis mempelajari sejarah kita sendiri agar sistem-sistem yang kita bicarakan tadi, tidak menghambat kemajuan dapat kita eliminir secara akumulatif. Kita tidak memerlukan doktrin-doktrin, seperti pada TUBAPI dan P-4 (yang mempreteli sebgaian isi sejarah) tetapi bagaimana kita lebih menyadari bahwa struktur yang lalu itu tidak menjadi beban pada generasi kini dan mendatang, sehingga negeri ini lebih cepat maju, dalam kondisi persaingan yang makin keras..

Disitulah saya sangat khawatir, seperti juga rakyat Aceh, rakyat Riau, rakyat Papua dan lain-lain, mereka merasa amat kecewa dengan pengalaman mereka selama lima puluh tahun terakhir ini.

Kita boleh berangan yang indah-indah tentang otonomi yang sedang kita rencanakan ini, tetapi kita juga harus kritis melihat kenyataan. Anda mungkin ingin segera otonomi yang seluas-luasnya itu terwujud. Ingatlah bahwa, proses ini bisa berlangsung 5-10 tahun, sementara nanti bisa muncul masalah-masalah ketidakpuasan lain yang menggiring kita ke persoalan-persoalan desintegrasi lagi. Saya tidak mengajak anda untuk pesimistis, tetapi bersiaplah lebih hati-hati, cermat dan bijaksana. Saya bisa saja berbeda pendapat dengan saudara, kalau bentuk Indonesia Serikat itu telah diambang pintu atau masih diujung jalan. Kenapa? Saya bukan mendukung pola Van Mook, tetapi ada pandangan yang secara geografis historis lebih mengena karena keragaman Indonesia diperhitungkan, seperti juga yang dilakukan oleh Malaysia, yang mereka mulai dengan federasi Malaysia (kemudian Singapura memisahkan diri). Sekarang timbul lagi ketegangan-ketegangan yang bersumber pada pemusatan kekuasaan. Tidak ada gading yang tak retak.

V. Perspektif Daerah

Uraian diatas tadi sebenarnya telah meliputi aspek-aspek desentralisasi di Indonesia yang tampaknya merupakan obat terhadap kelemahan-kelemahan yang dialami dalam sistem yang sentralistik. Pemerintah pusat mempunyai tangan lain di daerah, baik dalam bentuk perbantuan maupun dekonsentrasi. Secara alamiah karunia Tuhan yang beragam terhadap negeri ini, wilayah yang begitu luas variasi etnik yang indah pada hakekatnya adalah pertanda yang mendukung sistem desentralisasi yang lebih longgar. Tetapi seperti uraian sebelumnya Indonesia adalah Legasi Jajahan Belanda. Negeri yang menjajah kita (Belanda) adalah negeri miskin, maka 350 tahun budaya kemiskinan itu merebak di Indonesia dengan berbagai penindasan. Misalnya pola hubungan pusat-daerah hampir sebangun dengan pola hubungan Belanda dan Hindia Belanda, hal itu diperkuat dengan masyarakat Indonesia yang masih sangat feodalistik pada saat itu. Banyak orang berpendapat warisan sistem tersebut masih kita pikul dewasa ini, jika kita amati budaya birokrasi keadaan masyarakat maupun dunia usaha. Kita masih ingat bagaimana itu terjadi kolusi antara pemerintahan kolonial dengan kaum bangsawan dan kaum pedagang yang sangat eksploitatif. Mungkin ini salah satu cermin dari pada Orde Baru yang semula diangankan, Indonesia akan menjadi negara maju dan mempunyai jati diri yang kuat di dunia, ternyata masih sangat rapuh, kehilangan kepercayaan diri, menjadi ejekan karena ketidakadilan dan kekerasan-kekerasan yang dilakukannya, sangat kurang kepastian hukum, dalam kebodohan dan kemiskinan, menghancurkan lingkungan dan dengan jumlah hutang ratusan trilyun.

Hal terakhir ini menjadi menarik dalam persoalan keuangan daerah, yakni ada kemungkinan alokasi hutang-hutang tersebut kepada daerah-daerah otonom yang akan datang. Jika tidak maka pemerintah pusat akan lebih ketat mengumpulkan sumber-sumber pendapatan di daerah yang mungkin tampaknya kurang adil tetapi layak untuk pemerintah pusat menguasai sumber-sumber tersebut demi kompensasi dalam percaturan dunia, memulihkan ekonomi nasional yang sedang krisis. Jadi dalam hal ini daerah-daerah otonom tersebut janganlah berharap terlalu besar bahwa pemerintah pusat akan mengalokasikan sumber-sumber besar tersebut, kecuali hutang-hutang dapat dilunasi. Tetapi kita memahami setiap tahun masih membutuhkan hutang untuk hari esok. Dari

segi akuntabilitas nasional sebagai pemerintahan pusat berhak pula mengalokasikan porsi pembayaran hutang yang lebih besar ke daerah-daerah yang kaya sambil mempertahankan/meningkatkan subsidi kepada daerah-daerah yang relatif miskin dengan berakibat pertumbuhan pembangunan agak tertahan. Keadaan tersebut agak tragis tetapi cukup rasional untuk diperhitungkan. Pola ini memang tidak sama dengan struktur pemeritah kolonial dengan jajahannya tapi ada mirip-miripnya oleh karena bisa terjadi kebocoran-kebocaran yang maha besar dalam penggunaan hutang-hutang tersebut.

Aspek lain yang sangat perlu diperhitungkan dalam era otonomi baru ini adalah kondisi persaingan yeng telah memaksa kita untuk menjadi warga global, ini berarti tidak hanya Indonesia dengan berbagai negara di dunia tetapi juga persaingan internal antara berbagai daerah otonom. Oleh karena itu, daerah-daerah yang lalai dalam memperhitungkan ini mereka akan terbelakang dan tersingkir dalam persaingan. Kalau demikian terbuka potensi, bahwa daerah-daerah yang sudah otonom tersebut tidak perlu diperhitungkan lagi. Oleh karena itu pemerintah daerah dengan perangkat kelembagaannya hendaklah sangat hati-hati dan bijaksana menjaga dan mengembangkan daerahnya dalam persaingan. Misalnya adalah tidak wajar kalau pemerintah otonom menggunakan kebijaksanaan-kebijaksanaan publik untuk alat persaingan. Jika ini digunakan sangsinya akan lebih besar dari masyarakat terutama dari masyarakat industri, perdagangan dan jasa-jasa. Disini pulalah tampaknya masih diperlukan kehadiran pemerintah pusat untuk menjamin persaingan yang wajar berlangsung baik internal maupun eksternal. Kita mungkin akan lebih asyik menikmati sejarah keruntuhan kerajaan Sriwijaya dan Majapahit yang mengalami desintegrasi yang sangat fatal sehingga memudahkan kekuatan-kekuatan luar untuk menaklukkannya. Memang ada perkiraan-perkiraan bahwa proses otonomi baru ini bersifat sementara yang tampaknya kalau tidak mulus akan menuju negara Federasi. Selanjutnya jika tidak diatur dari awal maka akan banyak terjadi friksi-friksi ekonomi, sosial budaya dan keamanan yang juga memperlemah posisi nasional dalam dunia global. Oleh karena itu, era ini akan lebih cenderung diarahkan kepada kompetisi secara wajar dan rasional serta untuk menghilangkan konfrontasi. Kita tidak mengidamkan Yugoslavia yang sedang berantakan, perang bersaudara di Afganistan, sengketa Yahudi/Arab yang berlarut-larut

atau perkelahian etnis di Rusia. Idaman kita adalah dipercepatnya proses Rekonsiliasi seperti yang terjadi di Filipina, Korea, Hongkong Daratan China dan Jerman.

VI. Transisi

Tidak ada yang angker pada sistem federasi malahan kalau dilihat secara historis, bukan hanya pada ala Van Mook tetapi juga munculnya banyak kerajaan-kerajaan Indonesia dari sabang sampai Merauke dari zaman Hindu sampai dengan Indonesia merdeka adalah kenyataan yang beragam tentang adanya otonomi daerah-daerah kecil (bentuk kerajaan) yang ternyata Tidak mampu menghadapi kekuatan kolonial, tetapi dengan terbentuknya Negara kesatuan Indonesia pada 17 Agustus 1945 maka kerajaan-kerajaan ini sukarela atau tidak bergabung menjadi Indonesia Raya. Tetapi kita lupa perlunya ada masa transisi untuk membenahi UUD 45 secara utuh oleh MPR (MPRS), Kelalaian itu mungkin merupakan salah satu sumber pemerintah pusat yang lebih otoriter daripada yang dicita-citakan UUD 45.

Dewasa ini kita dapat merasakan kenapa negeri-negeri Barat/Utara mengejek kita sebagai negara dengan sistem militerisme, penuh dengan padang-padang korupsi, kepastian hukum yang sangat lemah dan merajalela pola-pola kekerasan terhadap rakyat. Oleh karena itu dapat dipahami betapa masalah-masalah yang dibentuk/dipikulkan pada pemerintah dewasa ini membutuhkan waktu dan tidak mungkin dapat diselesaikan dalam satu dua tahun ini. Pada awal rezim Soeharto membutuhkan waktu sekitar 4-5 tahun untuk dapat meluncurkan rancangan pembangunan pada tahun 1969. Bisa juga kita lihat pada reruntuhan tembok Berlin dan runtuhnya Imperium Uni Sovyet kurang lebih 10 tahun belum juga stabil dari goncangan, ekonomi, sosial dan politik. Begitu juga negeri Polandia yang melepaskan diri dari Uni Sovyet. Pada aspek lain memang terlihat kebebasan politik yang sangat sempit cenderung berbahaya pada demokrasi oleh karena kebebasan politik mengalami pemasungan lebih dari 30 tahun. Begitu pula pada akhir-akhir ini, kebebasan ekonomi (economic liberty) berbahaya pula pada kebebasan politik misalnya ***Money Politic***. Sebaliknya kebebasan politik dapat pula membahayakan hak-hak indvidu sehingga demokrasipun dapat mengancam kekebasan ekonomi. Disinilah, kita lebih berhati-hati jangan sampai kita terjerumus kepada kebebasan politik yang

anarkis yang mungkin dapat mengancam kebebasan ekonomi. Namun demikian, telah kita saksian proses keruntuhan pemerintahan-pemerintahan yang tidak demoktratis dan kemudian munculnya pemerintahan yang relatif demokratis. Hanya memang kadang-kadang kita terlalu optimistik terhadap proses demokrasi global yang mengimbas kepada tipe-tipe demokrasi lokal/regional. Perhatikanlah bagaimana jatuhnya imperium Inggris disusul dengan sengketa-sengketa regional seperti di Timur Tengah, Asia dan Amerika Latin. Kasus yang amat menarik adalah runtuhnya rezim Marcos tidak hanya memberikan harapan kepada rakyat Filipina melalui People Power tetapi juga bagi negara-negara Utara yang *terperangah* melihat perkembangan demokrasi negeri tersebut sehingga mereka mempunyai harapan besar akan runtuhnya rezim-rezim diktator di Asia. Hal inipun dapat diteruskan kedalam negeri-negeri yang dicengkram oleh rezim diktator yang membudaya keberbagai wilayah dan daerah. Terlihat dengan sebagian gaya kepemimpinan daerah, angkuh, kaku, keras, kurang menarik aspirasi rakyat, tidak senang dikeritik, yang cenderung seperti bupati-bupati zaman kolonial yang sulit menyesuaikan diri dengan iklim persaingan. Kalau demikian lembaga-lembaga legislatif, eksekutive, dan lain-lainnya di daerah dalam era otonomi ini diharapkan lebih demokratis untuk menyesuaikan diri dengan perilaku dunia global sehingga dia bisa muncul sebagai daerah-daerah efisien dan unggul dalam persaingan. Dewasa ini sering pula otonomi dikaitkan dengan tambahan beban kepada rakyat yang dapat menjadi sumber-sumber konflik. Biasanya konflik-konflik tersebut akan banyak muncul jika kebebasan politik semakin sempit. Begitu pula kesenjangan ekonomi, misalnya dapat merusak tatanan demokrasi khususnya kekuatan politik.

Kita dapat melihat praktek pemerintahan Orde Baru yang bercita-cita untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, dengan label demokrasi pancasila, ternyata mempraktekkan *tirany mayoritas. Penyakit ini telah menular ke seluruh daerah dan tidak mustahil dapat menjadi embryo dalam otonomi baru, kemudian dapat menjadi pemerintahan daerah yang tiranis berhiaskan feodalisme.*

Seandainya kita memandang keluar jendela Indonesia maka diberbagai negara sedang berkembangpun terjadi juga ayunan bandul, dari otonomi yang lebih mandiri dalam bentuk federal di satu ujung sedangkan diujung lain adalah sentralistik yang berupa

pemerintahan yang diktator, malahan diktator yang militeristik. Oleh karena itu ada tesis bahwa kehidupan demokrasi jauh lebih segar dan berkembang di negeri-negeri yang berbentuk federalistik atau otonomi yang longgar.

Pada berbagai negara yang sedang berkembang, baik di Afrika, Asia, maupun Amerika Latin kekuatan-kekuatan politik yang dominan sering tidak sabar melihat permainan politik sipil sehingga terbentuklah pemerintah yang sangat diktator melalui pemilu maupun kudeta.

Melalui pemilu sering muncul diktator dalam bentuk Tyrani Mayoritas yang kadang-kadang berwajah manis dengan hiasan musyawarah untuk mufakat. Malahan pada blok-blok sosialis muncul pula istilah yang aneh yakni pemerintahan yang berdasarkan demokrasi rakyat yang berangan-angan memakmurkan rakyat melalui *penguasa proletar*. Tetapi pada kenyataannya sulit menjadi contoh dimana sistem itu berhasil mencapai angan-angan tersebut. Kalau demikian, perkembangan sistem demokrasi paralel dengan sistem pemerintahan yang lebih bersifat otonomi/fedrasi sedangkan sebaliknya kehidupan demokrasi yang terancam/tidak berfungsi cenderung mendukung sistem pemerintahan yang sentralistik/diktator. Namun demikian ini bukanlah dalil hanya merupakan sekilas pandangan terhadap kenyataan berkembangnya pola-pola desentralisasi dan sentralisasi. Tampaknya sistem desentralisasi terlihat dalam tatanan yang demokratispun ternyata menindas mayoritas lewat prosedur hukum yang kemudian menghapuskan berbagai bentuk kebebasan. Pemerintahan ini dapat bertindak secara hukum tapi mungkin tidak adil misalnya DPR Orde Baru menciptakan UU pemerintahan desa yang melanggar pasal 18 UUD 45. UU tersebut telah merugikan wilayah pedesaan dan daerah-daerah otonomi di pedesaan. Begitupula pada masa orde baru UU tentang pemerintahan daerah yang tampaknya merupakan darah segar bagi pemerintah daerah tetapi ternyata angan-angan itu menjadi darah kotor bagi pemerintah dan rakyatnya karena kehidupan demokrasi telah dikerangkeng. Oleh karena itu pula dengan mudah kita lihat di dalam delapan jalur pemerataan tidak diketemukan kata-kata <u>pemerataan politik</u> yang semuanya menjadi sumber berjayanya Tyrani Mayoritas tersebut yang sebenarnya mempunyai roh diktator. Anda dapat mempelajari pandangan orang Jawa tentang kekuasaan.

Banyak kata-kata yang manis dan membujuk yang ditemukan pada UU NO.5 Tahun 1974 yang lahir setelah 17 tahun tentang pokok-pokok pemerintahan daerah dalam negara kesatuan yang berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Lebih lanjut memperhatikan hubungan pusat dengan daerah sebenarnya suatu keanehan Indonesia memaklumkan pemerintahan Indonesia yang sentralistik padahal secara historis geogtrafis, pada zaman kolonial justru berlaku sistem yang lebih desentralistik (RIS). Republik Indonesia Serikat dalam sejarah Indonesia merupakan cacat dalam sistem pemerintahan, karena hal itu merupakan perangkap kolonial untuk menguasai Indonesia.

Keanehan itu makin kurang dapat dipahami kalau dewasa ini banyak daerah-daerah yang merindukan sistem pemerintahan ala Van Mook. Tetapi itulah sejarah, kenyataan politik yang berubah dan mendorong demokrasi yang lebih bebas, tampaknya angan-angan yang semula diharapkan dapat dicapai melalui negara kesatuan yang sentralistik, kemudian dapat saja berayun kepada sistem pemerintahan lain yang lepas dari bingkai kesatuan.

Dalam sejarah memang kadang-kadang terjadi perubahan yang mulur-mungkret. Misalnya selesainya Revolusi Prancis pemerintah tidak mendukung burjuasi/pemilik modal tetapi mendukung gerakan buruh. Oleh karena pemerintah melihat kaum sosialis telah lebih matang mengorganisir buruh. Begitu pula munculnya rezim diktator di Jerman antara lain di dukung oleh kaum borjuasi yang sedang mengalami krisis ekonomi, yang berhadapan langsung dengan kekuatan buruh. Memang ini menyangkut analisa kekuatan-kekuatan sosial, dan budaya politik yang mungkin perlu kita pelajari. Kita bisa saja membandingkannya dengan pemerintahan orde baru yang terlihat sangat merakyat tetapi bersekongkol dengan kapitalisme dan menindas rakyat. Oleh karena itu kita lebih banyak belajar dari suasana riuh rendahnya kebebasan politik dewasa ini yang sewaktu-waktu dapat berubah arah yang merupakan resiko tinggi dalam pemulihan ekonomi Indonesia sehingga dapat mengganggu daerah-daerah yang sedang mempersiapkan otonomi baru.

VII. Persiapan

Kita sama memahami pengaruh masa padat-petunjuk sangat mengganggu, apalagi PP-PP belum lengkap, sedangkan inisiatif dikhawatirkan tidak diterima. Mungkin ada sosialisasi sederhana yang perlu dipertimbangkan:

1. Jika misi dan visi anda sudah mantap dilakukan, maka dalam jangka pendek ini adalah sangat menolong melkakukan studi-studi tentang gambaran SWOT anda, sehingga fundamental pengembangan daerah anda lebih kokoh.
2. Anda tidak usah grasa-grusu untuk mendapatkan dana yang lebih besar nilai riilnya. Rasional saja dengan prioritas-prioritas pembangunan yang feasible sesuai dengan keinginan daerah.
3. Jangan berlebihan dalam restrukturisasi organisasi Pemda, selayaknya secara berangsur dan bertahap sesuai visi dan misi daerah. Kalau organisasi kegemukan, anda susah bersaing.
4. Untuk melangkah, buatlah secara tepat dan akurat keunggulan/kelemahan, peluang-peluang dan hambatan yang ada serta upaya mengatasinya, baik dalam jangka pendek, menengah dan panjang.
5. Sementara menahan diri untuk menambah retribusi/ pendapatan baru untuk PAD, *empaty*-lah terhadap penderitaan rakyat.
6. Kembangkan demokrasi yang rasional, terbuka dan transparan. Hilangkan beban-beban psikologis tentang peranan DPRD. Toh.. kita satu barisan tetapi berbeda shaf.
7. Didik masyarakat secara kritis dan rasional, sehingga kondusif untuk goodsence karena lembaga legislatif daerah pun perlu kontrol dari masyarakat.
8. Pelajari bagaimana daerah-daerah lain yang pantas untuk perbandingan kinerja anda, sehingga anda lebih rasional berposisi

Ini bukan petunjuk, tetapi mungkin dapat mengurangi kegelisahan anda untuk *jor-joran* dalam berotonomi. Percayalah bahwa tugas ini tidak selesai 1-2 tahun, tetapi akan bergerak secara bertahap dan mantap.

Palembang, 19 Juli 2000

Daftar Pustaka

Dahl, Robert A, 1992, *Demokrasi Ekonomi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
David. C. Karts, 1990, *betting the 21st ceturi*, Komaria press, ust Mart furd, USA
Friedman, Milton & Rose, 1984, *Tyranny of the status Quo*, Scker & Warburg, London

Hasibuan, Nurimansjah, 1991, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Keuangan Daerah*, Prisma,8(20),18-29.

Hatta Muhammad, 1975, *Menuju Negara Hukum*, Sedayu, Jakarta

Kartodirjdo, Sartono, 1999, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru*, Jilid I & II, Gramedia, Jakarta

Lembaga Administrasi Negara RI, 1997, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Jakarta

Nasution, Buyung, et al, 1999, *Federalisme Untuk Indonesia*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta

R.Z. Lawrenc, et al, 1996, *Avision for the world Economy, Brooking trust*, Washington D.C

Yayasan Sedayu, 1981, *Bung Hatta Answers*, Gunung Agung, Jakarta

_____, 1999, *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*, Sinar Grafika, Jakarta