

Pluralitas dan Pluralisme Sebagai Premis dan Basis Teori Tata Usaha Negara Indonesia agar Terjaga Integrasi Nasional

Ben Mboi¹

Pendahuluan

1. Krisis senantiasa tidak disukai orang, kendati dalam kehidupan kita sebagai manusia perorangan atau kelompok krisis tidak terhindarkan. Krisis bagian dari dinamika dan romantika kehidupan, dan oleh karena itu mau atau tidak mau, senang tidak senang harus dihadapi. Dengan kata lain krisis dapat menjadi peluang untuk mereka yang senang dengan tantangan. Apakah krisis bagi suatu bangsa menjadi peluang atau tidak, sangat tergantung dari vitalitas persatuan bangsa itu, serta adanya suatu kelompok elite yang utuh dan berkepala dingin, yang tetap menempatkan bangsa sebagai titik tengah kepedulian mereka.
2. Krisis dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan senantiasa berdimensi tiga: - pertama, krisis pengambilan

keputusan, - kedua, krisis menyangkut pergeseran-pergeseran struktural vertikal dan horizontal dan - ketiga, krisis menyangkut gangguan kesisteman sebagai akibat dimensi kedua di depan. Ketiga dimensi tersebut membawa implikasi terhadap penyelenggaraan negara, di mana dituntut dilakukannya reformasi struktural dan kesisteman untuk menjawab, atau mengatasi implikasi krisis yang dihadapi secara teratur dan periodik. Reformasi yang bersifat antisipatif, dari waktu ke waktu dapat secara dini mencegah terjadinya krisis yang tidak terkendalikan. Ini tentu tugas dari negarawan-negarawan yang visioner dan kreatif. Tetapi, itu pulalah masalah yang dihadapi bangsa Indonesia selama ini, di mana *status quo* (apakah kontitusi, UU, malahan pemimpin) praktis disakralkan, dengan akibat reformasi tidak dijadikan bagian dari suatu tata usaha negara/ pemerintahan yang dinamis. Sejarah bangsa kita membuktikan, bahwa gerakan kemasyarakatanlah (mahasiswa) yang memaksakan reformasi termasuk membangun orde baru sendiri.

3. Krisis bangsa ini berawal dari krisis ekonomi tahun 1997, berlanjut dengan krisis sosial yang diwarnai dengan konflik antar-suku bangsa dan antar kelompok agama berakhir dengan krisis politik yang cukup berkepanjangan sampai lengsernya presiden Suharto dari "tahta kepresidenan" yang didudukinya selama 32 tahun. Ini adalah hasil dari gerakan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa. Untuk pertama kali istilah "reformasi" dipakai. Sayangnya reformasi tidak memperoleh penafsiran yang sama, dan oleh karena itu juga tidak ada agenda yang pasti dan jelas. Masing-masing orang atau kelompok mempunyai tafsiran tersendiri. Ada yang melihat "lengsernya Soeharto" sudah merupakan reformasi sendiri, itu tentu saja salah. Namun setelah kehidupan kebangsaan selama 32 tahun dibawah suatu rezim yang begitu sentralistik, cenderung otokratik dan uniformistik, kiranya reformasi di penghujung abad ke-XX ini adalah suatu upaya yang *multifacet* secara sosial, politik, ekonomi, tata usaha negara, hukum, budaya politik, dll. Yang jelas reformasi mustahi tanpa agenda yang jelas. Mungkin simposium ini dapat memberikan pikiran-pikiran yang konstruktif ke arah itu.
4. Di atas telah dikatakan, bahwa krisis dan konflik tidak aneh dalam kehidupan manusia bermasyarakat, baik sebagai manusia perorangan maupun kelompok. Tiap hari kita mengalami suatu bentuk dan derajat krisis/konflik. Oleh karena itu pun krisis dan konflik tidak perlu dihindarkan, malahan harus dihadapi. Yang luar biasa dari krisis dan konflik bangsa kita dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini adalah krisis dan konflik-konflik tersebut disertai kekerasan, benturan fisik, perkelahian, pembunuhan, pembakaran rumah-rumah ibadah, pusat-

¹ Gubernur NTT (1978-1988), anggota DPA RI (1993-1998). Dosen Teori Pemerintahan Institut Ilmu Pemerintahan- Jakarta.

pusat ekonomi, rumah-rumah pribadi, malahan perkosaan, penculikan, dan lebih sadis lagi pembakaran manusia secara hidup-hidup. Apa yang salah dengan bangsa ini? Seluruh “tatanan sosial, ekonomi dan politik” menjadi compang-camping. Krisis sosial, ekonomi, politik, hukum, dan sebagainya di atas membongkar lagi kenyataan, bahwa dibalik segala itu terdapat krisis moralitas sosial, politik, hukum, dan ekonomi. Kentor-kantor pemerintahan, pusat-pusat penegakan hukum, aparat-aparat negara, DPR, MA sebut saja lembaga-lembaga negara apa saja telah menjadi kantor “bursa”, apakah bursa pelayanan, bursa keadilan, bursa kebenaran, bursa kekuasaan, bursa pekerjaan, bursa kedudukan. Apa artinya: siapa yang punya uang, siapa yang bayar lebih: dia yang dapat! Malahan bukan rahasia lagi, bahwa sekolah dan universitas telah berubah menjadi bursa ijazah, bursa titel. Moga-moga perguruan tinggi yang hadir disini tidak termasuk kategori di depan. Benteng dari “good governance” yakni “moralitas pemerintahan” hancur. KKN menjadi terminologi yang sangat populer, dan begitu populernya, sehingga tidak mustahil akan kehilangan maknanya kelak.

5. Gerakan reformasi yang awalnya gerakan mahasiswa akhir 1997/ awal 1998 tercermin dalam beberapa tututan:
 - pertama, perbaiki keadaan ekonomi, koreksi kesejahteraan rakyat.
 - Kedua, pemberantasan KKN dan penegakan hukum.
 - Ketiga, penghapusan peranan politik ABRI alias Dwi Fungsi ABRI.
 - Keempat, makin ke belakang gerakan itu menjurus pada menurunkan Soeharto.
 - Kelima, menuntut demokrasi, dan demokratisasi.

Daerah-daerah mengikuti tuntutan demokratisasi, menuntut otonomi yang lebih luas, menghapus sentralisasi yang sangat kuat. Secara ekstrem kita alami gerakan memisahkan diri di Timor-timur (yang akhirnya merdeka), Aceh dan Papua. Dalam segi ini kita perhatikan gerakan-gerakan yang sangat tajam di Timor-timur, Aceh dan Irian. Dari semua itu yang konkret telah terjadi adalah lengsernya Soeharto yang turun secara tidak bertanggung jawab dan tanpa mempertanggung-jawabkannya. Habibie yang menggantikannya langsung memberikan kepada rakyat Timor-timur dua opsi, yakni otonomia (yang notabene tidak adanya istilah Timornya) dan merdeka dari Indonesia. Jelas orang Timor memilih merdeka setelah sekian tahun merasakan pemerintahan yang tidak adil. Seperti dapat diramalkan, Aceh dan Irian minta referendum dan minta merdeka. Celaknya Aceh dan Irian telah memiliki pasukan bersenjata. Riau pun menyusul. Kalimantan Timur minta negara federal. Kesimpulannya, adalah adanya ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat (Jakarta) dan adanya keinginan merombak hubungan

ketatanegaraan nasional - Sub nasional (penulis sengaja menghindarai istilah desentralisasi, oleh karena tampak telah terbentuknya “center-center” baru yang ingin menyaingi Jakarta. “desentralisasi” mengandaikan adanya satu “centrum”, dan itu sekarang dipertanyakan)

6. Apakah pelajaran bagi kita dari krisis ini?
 - a. Tiap krisis ada hikmahnya, asal kita mau belajar saja, seperti kata orang Inggris katakan “*every cloud has a silver lining*”. Misalnya, masalah KKN dan mengejar harta karun Soeharto yang semoga saja bukan saja untuk mengejar miliyaran *Dollar* kekayaan yang tersembunyi di bank-bank luar negeri, melainkan bagaimana belajar kesalahan tata usaha negara kita di waktu lalu, agar di masa yang akan datang seorang Presiden, Gubernur, Menteri, Bupati atau pejabat apa saja yang tidak bermoral dapat tercegah mengulangi kejahatan-kejahatan tata usaha negara seperti di waktu silam, oleh karena rambu-rambu penyelenggaraan negara/pemerintahan begitu jelas, hermetis dan kedap korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan kata lain pelajarannya: bagaimana membangun suatu “etika politik/pemerintahan” yang kedap KKN.
 - b. Bahwa mitos tentang bangsa Indonesia yang ramah, rukun, toleran, halus sudah perlu direvisi. Sejak krisis akhir-akhir ini bangsa ini jelas tidak ramah, tidak rukun, tidak toleran, malahan sebaliknya kasar, beringas, haus darah dan pendendam. Mungkin simposium ini dapat memberikan deskripsi yang lebih tepat tentang bangsa ini, orangnya, masyarakatnya, dan sistem pemerintahannya. Itu harapan saya. Secara antropologis mungkin juga dapat dicari kriteria tentang perilaku politik, sosial, dan hukum bagi aparat pemerintahan, Infrastruktur dan suprastruktur politik serta kehidupan sosial agar terciptakan kehidupan yang damai, berkeadilan dan harmonis. Memberikan deskripsi dan prekripsi perilaku dan sikap serta *attitude* antar manusia dan kelompok, yang saya namakan meredefinisikan demokrasi.
 - c. Pelajaran ketiga yang menarik untuk kita petik dari krisis akhir-akhir ini adalah upaya tarik menarik antara:
 - kekuatan yang mempertahankan *status quo*, negara kesatuan, ditambah dengan desentralisasi yang kuat (?) atau khusus (?), dengan
 - kekuatan-kekuatan yang ekstrem menginginkan kemerdekaan (Aceh, Irian dan Timtim), dan yang lebih moderat menginginkan negara federal (Kaltim dan Riau).

Barangkali keingingan simposium ini untuk membahas pranata-pranata lokal dan otonomi, boleh digolongkan dalam kelompok yang sangat moderat, dan masih dalam konteks negara kesatuan.
 - d. Reformasi yang sedang kita jalankan dan lalui sekarang

ini haruslah mempunyai obyektif berikut :

1. mencari/meletakkan format-format struktural baru secara horizontal dan vertikal.
2. mencari/meletakkan fungsional dan inter-relasi baru secara horizontal dan vertikal.
3. ad.1 dan ad.2 sekaligus untuk mengobati luka-luka karena paradigma kehidupan lama, sekaligus menjawab pertanyaan-pertanyaan jaman yang baru.
4. tidak bermaksud hanya mencari kesalahan-kesalahan lampau atau katakanlah “skandal-skandal politik dan ekonomi” di masa lalu, melainkan lebih untuk menyusun satu etika politik/pemerintahan yang kedep terhadap penyalahgunaan kekuasaan.

Dari kepentingan simposium ini tentunya adalah pertanyaan yang berkaitan dengan hubungan nasional-sub-nasional, relasi administratif dan diskresional, nasional-sub-nasional serta posisi pranata-pranata lokal dalam seluruh tatanan negara dan bangsa. Tugas saya dalam simposium sekedar memberikan sedikit kata pengantar tentang otonomi dan pranata-pranata lokal. Maka baiklah dari sekian tuntutan reformasi diatas, saya pusatkan diri pada masalah reformasi dengan otonomi saja.

Otonomi, sedikit latar belakang teoritis

Kalau sekarang diskursus tentang otonomi begitu marak, tentu tidak tanpa sebab. Menurut saya maraknya diskursus ini, karena ada masanya otonomi daerah termaginalisasikan. Dalam pengalaman pribadi saya juga, banyak salah paham tentang pengertian otonomi: ada di antara kita yang diidentikkan desentralisasi dengan otonomi. Simposium ini kiranya dapat mencarikan benang merah antara otonomi dan desentralisasi; secara teoritis, hingga berimplikasi pada teori dan praktek otonomi serta teori dan praktek desentralisasi. Oleh karena itu, mari kita mulai memandangnya secara teoritis.

1. Secara etimologis otonomi berasal dari bahasa Yunani, yang berasal dari kata: “*auto*” yang berarti “*self*” dan “*nomos*” yang berarti “*rule atau government*”. Dengan demikian otonom berarti “*self-rule atau self government atau living under one’s own laws*”.

Roger Scruton dalam kamusnya: “*A dictionary of political thought*”(1996) mengangkat lima aspek otonomi berkaitan dengan *self-government* itu, yakni : otonomi individu, otonomi negara, otonomi regional, otonomi kelompok dan minoritas serta otonomi dari institusi-institusi. Untuk menghemat waktu dan tempat saya siter saja ketiga aspek otonomi yang terakhir. Otonomi individu dan otonomi negara mungkin tidak relevan untuk diskusi kita hari ini² :

- (1) “*Regional Autonomy. The idea of autonomy has recently been extended to discuss the politics of*

devolution. By granting or recognizing a power to make laws to local bodies(e.g. councils, regional assemblies), a state confers or recognizes regional autonomy.all such grant or recognition is on sufferance, since a law making power that cannot overridden by the central government tends to produce a separte state rather than a regional government.

- (2) *Autonomy of groups, and minorities. Unlike regions, groups and minorities have no necessary claims to territory, hence they cannot be granted jurisdiction over territory, even of modified kind. However, it has been argued that religious organizations manifest a genuine law-making power that is independent both of territory and of the state; from the legal point of view, therefore, they are said to provide the only true examples of autonomy within jurisdiction.*

- (3) *Autonomy of institutions. An institutions may be called autonomous for any of these reasons: (a) when it has the capacity to make its own statutes and by laws; in these sense universities are usually autonomous; (b) when it is outside the direct control of some higher political body (such as a party of government agency); in this sense universities are autonomous only to some extent and only in certain places and disciplines; (c) when it has its own peculiar or internal aims and purposes; i.e. when there is something that it does which could be done by no other institutions. (all universities are autonomous in this sense, as are football teams and families)*

The maintenance of autonomous institutions of all three kinds, with their own traditions of thought, feeling and actions, is often put forward as a central aim of some kinds of social conservatism. The persistence of such institutions is regarded as guaranteeing a social and political continuity, which is not enforced (but only subsumed) by the state. Thereby, it’s hoped, two conservative ideals- limited government and social continuity-which seem to be in conflict, might be reconciled.

Specific demands for autonomy, in particular regional autonomy, will reflect the prevailing political tensions of an epoch. It is often argued that a measure of regional autonomy is always necessary when there are separatist tendencies, since, without it, local feelings will take an overtly

² Yang berminat, baca Roger Scruton, “A Dictionary of Political Thought” (1996).

nationalist form".

2. Hakekat "*the self*" dalam konteks pembicaraan hari ini adalah suatu masyarakat hukum, dalam suatu kesatuan wilayah tertentu, dan memiliki partikularitas dan spesifitas yang membedakannya dari "*the self*" yang juga merupakan masyarakat hukum yang lain, baik secara horizontal maupun vertikal.

Elemen-elemen "*the self*" tersebut bisa:

- A. Bentuk-bentuk pranata-pranata lokal yang diciptakan oleh negara :

1. Bentuk/aspek pemerintahan dengan kewenangan-kewenangan administratif fiskal, yuridis, planologis, dan kordinasi, seperti propinsi dan kabupaten.
2. Bentuk/ aspek ekonomi dengan infrastruktur, industri, pertanian, dan sebagainya, antara lain kawasan hutan, kawasan taman nasional, daerah aliran sungai, kawasan pengairan, kawasan segitiga ekonomi antar negara, dll.
3. Aspek sosial, budaya, pendidikan, ilmu pengetahuan, rekreasi/ turisme, dll.

- B. Bentuk-bentuk yang tidak diciptakan oleh negara :

Aspek yang ada hubungannya dengan etnik, sub etnik, bahasa, budaya, agama, sejarah, masyarakat hukum adat/ulayat, dll

Regiones baik yang diciptakan oleh negara maupun tidak, dilapangan seringkali terjadi *overlapping* fisik maupun fungsional :

- a. "*Overlapping*" berbagai bentuk regionalisasi (ulayat dengan wilayah Administrasinya).
- b. "*Overlapping*" berbagai kesatuan ekonomi dan budaya.
- c. "Pertentangan antara kesatuan kultural dengan batas-batas administrasi yang jelas.
- d. Problematika kompetensi dalam struktur-struktur region yang lintas batas (pelayanan kesehatan, DAS, daerah irigasi, industri, dll) oleh karena mobilitas manusia, topografi, komunikasi/ infrastruktur, dll.

Perhatikan pengalaman pribadi pembicara Bab IV

3. Secara teoritis, otonomi bisa sempurna sekali, namun dari pengalaman hidup sehari-hari secara individual, kemasyarakatan dan politik administratif negara otonomi itu tidak pernah sempurna penuh, ketergantungan kepada pihak lain selalu ada tanpa kehilangan otonomi oleh karena itu : "*autonomy is not an all or nothing concept*" but more or less concept". Dengan demikian kita membedakan dua situasi di mana otonomi:
 - a. Berdampak pada *freises ermessen*, sebagai otonomi murni oleh karena partikularitasnya, tidak tunduk pada persetujuan pihak lain.
 - b. Berdampak pada *gebunden autonomie* oleh karena terlibat dalam mengurus *collective goods and services* yang didesentralisasikan. Dalam hal ini terjadi dan

terdapat "*shared ower and decision making authority*". Otonomi ini sejauh wewenang yang diserahkan menyangkut:

- diskresi
- fungsi
- dan akses terhadap *power*

Dalam kaitan dengan *gebunden autonomie* ini relasi negara dan daerah perlu deskripsi yang jelas, tentang hak-hak, kewajiban dan hubungan tanggung jawab, termasuk juga situasi konflik antara lembaga-lembaga negara dan daerah.

UUD 1945 maupun UUDS 1950 mengakui kenyataan tentang adanya pranata-pranata lokal yang tidak diciptakan oleh negara, tetapi kekurangan kedua UUD tersebut tidak mengangkat relasi atau inter-relasi antar pranata-pranata yang ditetapkan oleh negara dan yang tidak, dengan kata lain tidak ada pedoman tentang ketergantungan satu sama lain dari pranata lokal tersebut dengan pranata administrasi negara.

Dalam bahasa antropologi mungkin dapat dikatakan bahwa tidak dijelaskan korelasi struktur administratif dengan kultur setempat.

Pada suatu saat tanpa alasan yang jelas pranata pra-republik itu dihapuskan penatausahaan negara kita, de facto sejak + tahun 1960, kendati masih diakui dalam UUD 1945.

4. Hubungan sentralisasi-*medebewind*-desentralisasi

Kesalahpahaman selama ini adalah mencampuradukan otonomi dengan desentralisasi. Otonomi adalah hak dan wewenang mengatur rumah tangga sendiri, sedangkan desentralisasi adalah teknik tata usaha negara seperti juga sentralisasi/ dekonsentrasi dan *medebewind*. Memang desentralisasi yang merupakan pelimpahan wewenang menghasilkan *gebunden autonomie* atau *derived autonomie* atau *afgeleide autonomie* jadi beda dengan otonomi asli yang bukan *by the grce of the central government, but by the right of the people*.

Seperti dikatakan di depan *autonomy is not an all nothing concept*, relasi pusat/daerah lebih tinggi dengan daerah lebih rendah, merupakan suatu gerakan pendulum, berkaitan dengan konjungtur kehidupan masyarakat. Jadi salah, kalau menghasilkan konsep otonomi final.

Otonomi sebagai kemampuan maupun kewenangan tidak jarang mengalami pasang surut secara loka tentunya, dan berdampak pada penyelenggaraan otonomi yang terikat atau *given autonomy*. Kita akan lihat dalam penyelenggaraan pemerintahan modern nantinya suatu proses penyelenggaraan pemerintahan yang senantiasa bergerak dari ekstrem *full centralization* (yang mustahil) \leftrightarrow *full decentralization* (yang juga mustahil) . akibatnya: berbagai urusan akan bertemu dalam opsi *medebewind*.

5. Otonomi dalam kerangka Negara kesatuan yang desentralistik, seyogyanya merupakan konsep yang lahir dari :

- a. Landasan adanya kondisi karakteristik dan spesifik lokal.
- b. Landasan bahwa kondisi karakteristik membawa dampak pada pola masalah yang karakteristik pula.
- c. Landasan bahwa pemecahan masalah sedekat mungkin dengan masalah.
- d. Landasan *trust* atau kepercayaan terhadap perangkat daerah bawah, bahwa:
 - mereka mampu melaksanakan tugas, hak dan kewajibannya.
 - Mereka memiliki kadar nasionalisme dan patriotisme sama dengan atau tidak kurang dari orang-orang pusata.
 - Mereka memiliki komitmen sama kuat bagi bangsa dan negara.

Dengan kata lain konsepsi otonomi daerah mengandung dua dimensi penting yang saling bergantung, yakni otonomi dengan "*Freies Ermessen*" di satu pihak dengan "*Gebunden Autonomie*" di lain pihak. Kalau demikian maka konsepsi otonomi dari satu daerah ke daerah lain seyogyanya berbeda.

Pemberian otonomi yang selalu dibayang-bayangi ketakutan akan separatisme, menurut saya malahan akan memperkuat semangat separatisme di daerah, oleh karena ketakutan akan separatisme akan menimbulkan angst-neurosis yang berakibat pada sentralisme yang kuat, otoritarian dan uniformistik. Itulah pengalaman orde baru, yang lahir bersamaan dengan UU No. 18/1965, UU No. 19/1965 disusul kemudian dengan UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979 yang menghapuskan pertukularitas daerah-daerah. AWAS!! Negara Republik Indonesia ini memiliki seluruh elemen yang diperlukan untuk pecah, jangan *under-estimata* kejadian akhir-akhir ini di seluruh tanah air.

Persatuan dan kesatuan selama ini, adalah kesan semu sebagai akibat pemerintahan yang sangat sentralistik didukung oleh birokrasi dan sistem politik yang sentralistik pula. Kita harus belajar mempercayai daerah, dan mempercayakan pengurusan daerah kepada lembaga yang otonom dan lebih mengetahui daerahnya, sebelum terlambat!. Sayangnya UU No. 22 tahun 1999, belum menangkap sinyal-sinyal waktu pada saat ini.

Otonomi dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, serta pelaksanaan Undang-Undang Desentralisasi sejak tahun 1945

Karena otonomi adalah bagian dari hubungan tata usaha

negara, maka dasar-dasar hukum atau hukum-hukum yang mendasari pelaksanaan otonomi pantas kita angkat.

Saya sengaja mengangkat UUD 1945 dan UUDS 1950, bukan untuk melihat dasar hukumnya saja, melainkan lebih mencari *wisdom* dari kedua dokumen tersebut *vis a vis* konsep otonomi³

Pertama, bahwa bapak-bapak bangsa memperhatikan pranata-pranata lokal disamping negara dengan strata-stratanya.

Kedua, bahwa mereka sebenarnya mengakui dua jenis otonomi:

- (1) Otonomi asli daerah (*original autonomy*)
- (2) Otonomi yang diberikan karena penyerahan urusan-urusan kenegaraan (*derived autonomy = devolution*)

Mari kita petik secara penuh pasal-pasal dari kedua UUD tersebut.

UUD 1945⁴

- **Pasal 18**

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

- **Penjelasan pasal 18**

I. Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat* juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtshemerschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan bersendi atas dasar permusyawaratan.

II. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat + 250 "*Zelfbesturende landschappen*" dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai

³ Huruf tebal dari penulis

⁴ Diambil dari tiga UUD oleh Sinar Grafika, 1992 (hal. 11-26)

daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

UUD Sementara 1950⁵

- Hal 131 – Pasal 131

(1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan dan mengingati dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

(2) Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya tugas-tugas yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Coba perhatikan lagi ayat (2) UUDS 1950 di atas :

(2) Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya tugas yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Pernyataan ini penting sekali, karena harus diartikan: Pertama, ada urusan rumah tangga daerah yang tidak diserahkan dari negara

Kedua, ada urusan negara yang diserahkan kepada daerah secara seluas-luasnya⁶ (tentunya yang negara tidak dapat kerjakan sendiri, dan sejauh kemampuan daerah).

Apa artinya ini dari teori otonomi :

Yang pertama, itulah yang disebut otonomi yang orisinal / asli atau biasa disebut otonomi.

Yang kedua, itulah yang disebut desentralisasi atau *gebunden Autonomie / afgeleide Autonomie / derived autonomy* atau terminologi *anglosaksis devolution*.

Jadi secara prinsipil kedua UUD sebenarnya jelas-jelas mengakui secara pranata lokal, dalam bentuk masyarakat hukum lokal dengan tatanan dan urusan-urusannya sendiri terlepas dari urusan kenegaraan.

Kekurangan (kalau mau dikatakan kekurangan) dari ke-2 UUD tersebut menurut penulis terletak pada kenyataan berikut, yakni ada deskripsi tentang *regiones* yang dibentuk negara dan yang tidak, tetapi kalau ada deskripsi tentang relasi antara keduanya, hubungan *regiones* berlatar belakang

kultural / etnis dan sebagainya. Pada zaman Hindia Belanda selalu diupayakan pembentukan wilayah administratif agar congruent dengan wilayah-wilayahnya *zelf bersturn*, kultural dan sebagainya.

4. Dalam penjabaran dalam UU Desentralisasi atau UU tentang Pemerintahan di Daerah kita mengalami beberapa logika yang berbeda, atau basis UUD yang sama :

a. Otonomi yang bersifat “residual” (UU No. 1 tahun 1945) Daerah “bawah” menetapkan yang dia bisa berikan, yang tidak bisa, oleh Negara

b. Otonomi yang bersifat “seluas-luasnya” (UU no. 22 tahun 1948. SIT No. 44 tahun 1950 NIT, UU No. 1 tahun 1957. Seluas-luasnya adalah dalam pengertian bahasa Indonesia : seluas kemampuan Daerah. Jadi bukan otomatis berarti sangat luas.

c. otonomi yang bersifat nyata – riil, dalam hubungan “*carrying capacity*” daerah (UU No. 18 tahun 1965).

d. Otonomi yang bersifat “Nyata dan bertanggung jawab” (UU No. 5 tahun 1974).

e. UU No.22 tahun 1999 tampaknya partikularitas daerah diakui, tetapi apa maknanya?

Bandingkan dengan UU No.1 / 1945 dimana Daerah ambil dahulu bebannya, sisanya Negara.

Dalam ad. a, b dan c pengakuan akan pranata-pranata lokal masih ada dan eksisten.

Dengan UU No. 5/1979 tentang Desa, seluruh pranata lokal setara desa di luar Jawa disamakan (diuniforkan) dengan desa di Jawa dengan segala akibat-akibatnya secara struktural maupun kultural, antara lain terjadi “merger” masyarakat hukum setempat yang berakibat pada konflik-konflik internal di desa di samping konflik konflik kepentingan kelompok yang tajam.

Otonomi dalam pengalaman pribadi

1. Pranata-pranata lokal

Pengalaman saya di NTT cukup interesan menyangkut struktur-struktur lokal ini (minta maaf dalam jargon pemerintahan saya belum pernah ketemu dengan term “pranata lokal”)

Awas! Latar belakang saya adalah dokter tentara yang dibesarkan dengan jiwa persatuan dan kesatuan. Tidak ada tawar menawar, sampai-sampai ikat tali sepatu saja harus sama dengan aturannya. Pada awal menjadi gubernur saya sangat naif. Propinsi, ya propinsi, kabupaten, ya kabupaten tidak ada beda satu sama lain. Ketika sudah dilantik dan mulai menjelajah NTT, baru saya sadar bahwa Alor beda dengan Pantar, beda dengan Lembata, beda dengan Belu, Belu beda dengan Timor tengah utara dstnya, dstnya. Tiap pulau suku sendiri, bahasa sendiri dan yang paling tidak saya sadar... psikologi sendiri, adat istiadat sendiri, hukum-hukumnya sendiri, dstnya. Ketika saya bertemu dan membeli serta

⁵ Ibid., hal. 131

⁶ Seluas-luasnya, awalan se dan akhiran nya berarti seluas mungkin sesuai kemampuan, jadi tidak sangat luas.

membaca buku “*staatkunding beleid en bestuurszorg in nederlandsch indie*” (3 jilid) oleh A.D.A. De Kat Angelino⁷, saya tiba-tiba tersentuh bahwa jadi gubernur itu tidak sesederhana pikiran saya. Mereka salah pilih saya “memerintah” itu kompleks. Buku di atas ternyata “*Bijbelnya*” pamong praja.

Dalam praktek saya temukan semua masalah yang diperingatakan dekan Angelino:

Pertama. Adanya pertikaian antara ulaya-ulyat antara lain :

- Di perbatasan kabupaten –kabupaten Sikka-Flores timur, Sikaa- Endeh, Endeh – Ngada dan Ngada-Manggarai di Flores.
- Di perbatasan kabupaten-kabupaten Timor tengah selatan-Belu di pulau Timor
- Di perbatasan-perbatasan kecamatan (bekas-bekas kerajaan) di Sumba, Timor.
- Di anantara desa-desa hampir seluruh propinsi.

Kedua, Adanya “desa” yang tidak bersifat teritorial, melainkan geneologis, adanya enklave-enklave desa dalam wilayah desa lain. Ada *enklave* dalam kota kabupaten yang tunduk kepada desa beberapa kilome ter di luar kota dan sebaliknya. Malahan lebih ekstrem lagi ada kecamatan yang seluruh desanya bukan desa teritorial, dan dua atau tiga kepala desa tinggal dalam satu rumah.

Ketiga, Seminar tanah suku NTT tahun 1972 menunjukkan + 35% luas NTT merupakan tanah suku, pada seminar tanah suku tahun 1982 tanah yang diakui tanah suku menjadi + 8-0% luas NTT. Apa sebabnya? Mungkin pergeseran fungsi tanah.

Keempat, Masalah yang paling menonjol dalam kaitan tanah suku ini?

- a. Tidak jelas batas-batasnya (batas kebun paling luar adalah batas suku), senantiasa bergerak.
- b. Kalau dikenakan pajak, dihindari dengan alasan tanah komunal. Bila kena proyek, maka berubah menjadi tanah keluarga atau pribadi.

Kelima, pergeseran-pergeseran batasa tanah ulayat dan masyarakat ulayat ini membawa komplikasi pada pelayanan pemerintahan, misalnya yang paling jelas adalah SD Inpres. Pergeseran itu seringkali melampaui batas administratif kabupaten atau kecamatan.

Keenam, konflik-konflik antar ulayat sekarang ini sering berakhir pada pertikaian berdarah, dan pengadilan negeri seringkali sudah tidak memahami hukum adat setempat, dan cenderung memutuskannya dengan hukum positif,

yang tidak dirasakan adil. Akibatnya: pertikaian berlanjut dengan pertumpahan darah yang lebih parah.

Ketujuh, di NTT ada + 400 desa berada dalam kawasan hutan (hutan lindung, hutan produksi, kawasan taman nasional, dll). Mengadakan *resettlement* tidak semudah dikatakan, sebab resettlement berarti “dipindahkan ke ulayat lain”. Suatu ulayat tidak jarang lebih mudah menerima orang Bali atau Jawa daripada menerima dari ulayat lain! Takut pergeseran hak-hak ulayat.

Semua masala di atas kita temukan karena ada konflik, konflik antar pranata-pranata asli atau antara mereka dengan pemerintah. Masalah-masalah tersebut tidak “terbayangkan” dalam struktur yang ada, karena pengandaian kita “mereka tidak ada”.

2. Beberapa pengalaman pribadi karena membela spesifik daerah:

- (1) Tidak kurang dari wakil Presiden Umar Wirahadikusumah datang untuk periksa gubernur oleh karena menolak menggunakan Keppres Pengelolaan Anggaran Belanja yang menghambat pelaksanaan proyek-proyek inpres di NTT, oleh karena proyek-proyek yang didesain di pusat dengan unit *cost* tertetapan sedangkan kondisi daerah tidak memungkinkan.

Saya namakan waktu itu “*disabling laws*”. Masalahnya menghebohkan BPKP sehingga meminta Wapres turun tangan, untunlah Wakil Presiden justeru membenarkan keputusan gubernur NTT: “melanggar peraturan dengan kepentingan rakyat NTT”. Pertanyaan kita tentunya: “Apa harus melanggar, kalau dari awal peraturan-peraturan itu memperhatikan partikularitas daerah, apakah sosial, kultural, geografis/fisik, ekonomis, dan sebagainya?”

- (2) Masih banyak konflik yang lebih tepat dikatakan kondisi-kondisi dilemateus, oleh karena kebijakan sentralistik dan uniformistik. Di mana pemerintah daerah dihadapkan kepada pilihan: membela kepentingan kesejahteraan rakyat atau membela UU atau peraturan pusat. Melanggar peraturan pusat selalu dicap anti persatuan dan kesatuan, dan hukumannya biasanya tidak dapat periode yang kedua. Saya ingat seorang kolega gubernur (tidak perlu disebut namanya) yang tidak dapat periode kedua hanya karena “terlalu fanatik membela daerah”. Tapi kesimpulannya kita adalah apakah negara terotonomikan atau terdesentralisasikan, mustahil dapat berjalan dnegan baik kalau kepal daerah tidak merupakan “*countervailing power*” terhadap kecenderungan yang sentralistik .

- (3) Dalam UU No. 5/1974 ada juga yang dikatakan “*freie ermensen*” atau “*principle van vrij bestuur*”, tetapi ini diberikan kepada kepala wilayah, bukan kepala

⁷ Ketika menjabat Sabatical Year di Fakultas Bertaurskunde Universitas Leiden tahun 1989-1990, di Kennedy School of Government tahun 1991 saya kepingin sekali menerjemahkan buku tersebut, tetapi bukan main tebalnya 3 x 650 halaman.

masyarakat hukum di bawah cq DPRD. Perda NTT tentang perdangan hasil pertanian rakyat ditolak pusat, karena perdagangan bukan wewenang daerah. Tapi surat keputusan gubernur boleh, sebagai pejabat dekonsentrasi dengan azas "vrijbestuur".

3. Secara restropektif sikap/pandangan yang menganggap "daerah kurang dewasa" ini kita alami juga dalam banyak aspek kehidupan politik/pemerintahan:
 - a. Pemilihan kepala daerah (khususnya daerah tingkat I dan II) dimana intervensi pemerintah pusat sangat kuat, termasuk titipan-titipan calon-jadi. Pernah terjadi calon yang menang di DPRD harus mengalah terhadap calon yang kalah yang diinginkan pusat.
 - b. Fraksi utusan daerah dalam sidang-sidang MPR tidak otonom, harus menjadi anggota dari kelompok tri fraksi – Golkar – ABRI – Utusan Daerah, yang kita dapat mengerti konsekwensinya pada "balance of power" di MPR.
 - c. MPR '99 pun lebih aneh lagi, di mana fraksi utusan daerah dibubarkan dan utusan daerah dianeksasi ke dalam fraksi-fraksi partai partisan. Utusan daerah menjadi penampung selundupan anggota partai. Akibatnya? Aspirasi daerah tentang penyelenggaraan negara tidak pernah terbentuk dan tidak pernah tersalurkan karena "suara daerah diambil oleh fraksi partai".
4. Suatu pandangan sentralistik terlihat juga dari pendidikan calon pamong praja Indonesia. Sampai tahun 1988 tiap propinsi memiliki Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) berstatus *Baccalauret*. Di samping belajar ilmu pemerintahan mereka tentu belajar tentang daerah mereka. Sejak 1988 di bawah Mendagri Rudini APDN-APDN itu dihapus, disatukan dalam Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) di Jatinangor (Jawa Barat) dengan kurikulum yang sama, dengan sistem belajar/latihan setengah militer. Tipikal : sistem sentralistik, uniformistik malahan militeristik, bukan pendekatan pengayoman yang berlatar belakang kultural dan *civil society*.
5. Di dasawarsa terakhir terbentuk kawasan-kawasan atau region-region ekonomi apakah antar kabupaten atau antar propinsi-antar negara atau otorita-otorita perindustrian, antara lain :
 - Segitiga Singapura- Johor-Riau
 - Segitiga Sulawesi Selatan-Sabah-Brunei-Mindanao.
 - Segitiga NTT/NTB/Maluku/Tim-tim *Northern Territory* (Australia).
 - Otorita Batam
 - Kawasan-kawasan Pembangunan ekonomi terpadu
 - dll

Hubungan kawasan tidak jelas dengan struktur

administrasi daerah, apalagi dengan perangkat-perangkat otonomi. Tidak jarang otorita lebih berkuasa dari bupati/walikota. Paling celaka otorita segitiga internasional, semua keputusan tunggu Jakarta, yang membingungkan partner luar negeri yang notabene otonom sekali.

6. Kasus Timor Timur

Kasus Timor Timur tidak perlu terjadi kalau penyelenggaraan Tata Usaha Negara Tim-tim sejak 1976 secara konsekuen tunduk pada UU No. 7/76 yang mengisyaratkan penyelenggaraan pemerintahan di Tim-tim secara khusus, oleh karena latar belakang sejarah, sistem hukum, pemerintahan, budaya/bahasa, dsbnya, dsbnya. Otonomi khusus yang ditawarkan dalam jajak pendapat 1999 adalah makna perintah UU No. 7/1976. Yang terjadi adalah penyelenggaraan T.U.N. di Timor timur didasari atas UU No. 7 tahun 1974. akibatnya, kita tahu semua : fatal! Timor timur merdeka! nasi telah menjadi bubur.

Pikiran-pikiran yang berkembang sejak reformasi

1. Gerakan/Pikiran untuk merdeka

Gerakan minta merdeka terjadi eskalasi sejak lengsernya Presiden soeharto. Timor timur minta merdeka, Aceh minta merdeka dan Papua minta merdeka. Justeru daerah yang awalnya bersatu/berintegrasi dalam Indonesia minta merdeka. Centralisme, uniformisme, otorianisme melahirkan sendiri lawannya separatisme. Centralisme melahirkan kesadaran identitas lokal atau genre de vie lokal, nasionalisme lokal!
2. Demokratisasi dan Demokrasi sebagai Relasi dan Inter-Relasi Antar Manusia dan Antar Kelompok

Saya pakai terminologi demokratisasi oleh karena demokrasi sebagai kondisi memerlukan prose. Dalam penyelenggaraan negara dan T.U.N, dua elemen penting demokrasi harus eksisten bersama-sama:

 - a. Partisipasi masyarakat (individual atau kelompok atau daerah)
 - b. Transparansi, keterbukaan baik antara pemerintah dengan masyarakat maupun secara internal dalam birokrasi sendiri.

Selama ini birokrasi ini lebih ditekankan pada pemerintahan oleh rakyat (untuk siapa?) yang diwujudkan melalui pemilu dan kehidupan ke-DPR-an, ke-DPR-an serta ke-MPR-an. Jarang kita permasalahan demokrasi sebagai relasi dan inter-relasi kehidupan kemasyarakatan dan pemerintahan sehari-hari, jadi juga masalah otonomi daerah dan otonomi kelompok. Dengan mengangkut otonomi kelompok masyarakat, maka hakekat yang paling mendasar adalah saling mengakui dan menghargai "genre de vie" masing-masing kelompok serta segala akibat eksistensinya dalam tatanan negara dan bangsa. Gangguan terhadap "the self yang lain" oleh satu

kelompok lain adalah pelecehan terhadap otonomi dan demokrasi itu, dan seyogyanya adalah kejahatan.

Dengan pendekatan demokrasi ini, relasi dan komunikasi apakah lokal maupun nasional antara kelompok yang berkuasa dan kelompok yang merasa termarginalisasikan dapat diciptakan. Barangkali ini perlu pertemuan yang lain. Mungkin kalau aspek ini dikaji, masalah Ambon/Maluku dan Poso dan lain-lain dapat dipecahkan.

3. Ide Federalisme

Akhir-akhir ini ada ide-ide federalisme/federasi. Perlu pendalaman-pendalaman secara serius, jangan menolak atau menerima secara apriori. Bentuk negara bukan tujuan, melainkan instrumental terhadap cita-cita bangsa. Yang perlu dicatat disini bahwa salah kalau dikatakan federalisme adalah ajang perpecahan. Perhatikan lambang negara Garuda Pancasila adalah lambang negara Republik Indonesia Serikat, bukan lambang negara Republik Indonesia Kesatuan.

Perlu dicatat bahwa ide federalisme tidak muncul tanpa sebab. Akibat sentralisme, secara dialektis timbul kesadaran akan identitas lokalnya diarahkan pada kemerdekaan, kesadaran identitas lokal daerah-daerah tertentu (Kalimantan Timur, dll) masih menginginkan bersatu dalam Indonesia. Mereka hanya menginginkan relasi nasional-sub-nasional yang lain.

Pikiran federalisme yang benar bertumpu pada dua pilar utama: pertama- kemajemukan dan kedua- persatuan. Gerakan separatis tidak ada hubungan dengan federalisme. Justru- menurut saya- federalisme adalah obat jitu terhadap bahaya disintegrasi sekarang ini.

Bagaimana otonomi dalam bentuk negara federal? Otonomi disini adalah "*autonomy by the right of the people*".

Jadi, federalisme merupakan suatu pikiran yang rekonsiliator, yang menyejukan, yang akomodatif dialogis. Paling kurang akan membuat upaya mengatasi krisis bangsa kita "*manageable*". Adalah bapak Soepsoedjono Rustam alm. Yang paling pertama setelah RIS dibubarkan, yang meminta pembicara meneliti di Belanda tentang alasan-alasan Van Mook akan ide federal itu.

Kemudian Romo Mangunwijaya dalam bukunya "Menuju Republik Indonesia Serikat", membela pikiran-pikiran federal. Kalau pembicara setuju ide federal adalah lebih sebagai obat terhadap penyakit-penyakit ketatanegaraan selama ini yang tampaknya tidak bisa dipecahkan. Kita sudah berada dipersimpangan jalan.

4. Bagaimana dengan otonomi yang diperluas khususnya dengan UU No. 22 tahun 1999?

Pertama, konsep otonomi diperluas masih tetap mengacu pada dasar pikiran, di mana negara/pemerintah pusat seperti pusat, sebagai pemegang kedaulatan, sebagai sumber desentralisasi, sebagai "*authority above*

authorithies". Kedua konsep otonomi diperluas masih merupakan pemberian pemerintah pusat, bukan sebagai hasil musyawarah pusat dan daerah, jadi kapan saja bisa ditarik. Konsep otonomi menurut UU No. 22 tahun 1999 adalah otonomi karena ada desentralisasi, dalam teori desentralisasi sering disebut devolusi atau dengan kata lain "*derived autonomy*". Sedangkan kalau kita perhatikan betul UUD 1945 di sana dikenal dua macam otonomi: : "*original autonomy*" dan "*derived autonomy*" atau "*afgeleide autonomie*" (bahasa Belanda). Ketiga, konsep otonomi diperluas ala UU No. 22/1999, memberi titik berat kepada kabupaten adalah pemberian beban yang diperbanyak, bukan berdasarkan partikuralitas kultural, ekonomi, sosial, dan administrasi setempat. Dengan daya pikul (SDM, SDA, geografi, dll) yang sangat bervariasi dari kabupaten ke kabupaten per propinsi akan akan terjadi *spil-over* ke atas yang tidak dapat diperhitungkan lebih dahulu. Makin kecil kabupaten, makin bertambah efek *spil-over* kepada propinsi. Awas propinsi seperti NTT, NTB, Maluku, Irian, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dsbnya memiliki banyak kabupaten dengan daya pikul terbatas. Kalau benar pernyataan Drs. Bob Widayahartono dari Yayasan Indonesia Forum (ISEI) dalam konfrensi nasional tentang Otonomi Daerah di President Hotel tanggal 9 Mei 2000, bahwa hanya 9 (sembilan) dari 26 (dua puluh enam) propinsi dan 40 (empat puluh) dari 350 (tiga ratus lima puluh) kabupaten/kotamadya yang benar-benar mampu otonom, maka benarlah keprihatinan saya di atas. Dan oleh karena itu salahlah teori UU desentralisasi No. 22/1999 khususnya pasal 7 tentang kewenangan daerah. Dan kalau "*derived autonomy*" saja gagal, bagaimana kita bisa ramalkan dengan ditambah "*original autonomy*" yang justru sekarang menjadi tuntutan daerah-daerah.keempat, otonomi diperluas ala UU No. 22/1999, membuat propinsi menjadi wilayah administratif, dengan kata lain menjadi perangkat dekonsentrasi, dengan kata lain menjadi perpanjangan sentralisasi. Kelima, otonomi diperluas ala UU No. 22/1999, tidak menjawab: - keinginan daerah untuk otonomi sesuai dengan pertikularitasnya, dan keinginan daerah untuk ikut ngomong dalam politik nasional. Keenam, konsep otonomi diperluas UU No. 22/1999, tidak mampu menjawab konflik sosial yang bersifat non-teritorial, yang muncul dari heterogenitas etnik, agama, bahasa, budaya, dan sebagainya. Ketujuh, dalam negara Indonesia yang sangat majemuk seperti sekarang adalah sangat bijaksana, bila desentralisasi dimulai dengan propinsi, dan dari propinsi baru diarahkan ke kabupaten apa yang oleh negara dan propinsi dan negara tidak bisa dikerjakan, dan kabupaten dianggap paling adekuat.

Bagaimanakah kita melihat hari esok?

1. Beberapa kesimpulan dari pengalaman masalah lalu dan gerakan-gerakan reformasi akhir-akhir ini.

Pertama, penyelenggaraan pemerintah yang paling kurang tiga atau empat dasawarsa terakhir sangat sentralistik dan uniformistik. Pranata-pranata lokal yang diakui oleh UUD 1945 dihapuskan dan diseragamkan. Kendati dihapuskan/diseragamkan di banyak daerah pranata-pranata lama masih eksisten, malah tidak jarang lebih berpengaruh dari pemerintahan "formal" dalam memecahkan masalah masalah sosial, terutama di tingkat bawah kabupaten. Kedua, reformasi, krisis politik, konflik yang tidak jarang diikuti oleh kekerasan akhir-akhir ini menggugah kesadaran kita, bahwa:

- a. Ternyata bangsa Indonesia yang heterogen, dan ada pertentangan yang cukup tajam antara kelompok-kelompok.
- b. Pertentangan yang tajam dibarengi kekerasan itu merusak "*social fabric*" bangsa.
- c. Heterogenitas (keberagaman) yang selalu menjadi mitos kekuatan bangsa, ternyata memiliki secara *inherent* suatu kelemahan mendasar, yakni: "lemahnya *the sense of unitedness*". Meminjam bahasanya Ernest Renan : lemahnya "*le sens d'etre ensemble*" yang selalu disiteer Bung Karno.
- d. Lemahnya *the sense of unitedness* ini disebabkan proses *nation building* yang salah, dengan pemerintahan yang selalu sentralistik dan uniformistik serta mengabaikan pertikularitas dan spesifitas daerah atau kelompok, dalam bidang sosial, politik/pemerintahan maupun ekonomi. Tidak mustahil dalam bidang budaya dan sejarah. Proses penyelenggaraan negara gagal melaksanakan *nation building* yang harmonis serta *state-building* untuk menjamin distribusi keadilan ke semua daerah dan kelompok masyarakat. Proses yang gagal dan sentralistik itu pada gilirannya menumbuhkan kesadaran akan identitas lokal, dan di beberapa daerah "nasionalisme lokal"

Ketiga, gerakan-gerakan kedaerahan dan konflik antara kelompok etnis dan / agama akhir-akhir ini menyadarkan kita bahwa persatuan dan kesatuan selama ini adalah semu, hanya oleh karena *leadership* yang sentralistik dan otokratik. Daerah pertama yang berpisah dari Indonesia adalah Timor timur dengan angka yang sangat memalukan setelah berintegrasi dengan Indonesia selama 23 tahun. Saya tidak tahu bagaimana sejarah Indonesia akan ditulis tentang keberadaan Indonesia selama kurun waktu itu dan

bagaimana menerangkan kuburan-kuburan Tentara Nasional Indonesia di sana. Setelah Timor timur, Aceh dan Irian juga mau merdeka. Akhir Juni yang lalu (kompas, 4 Juli 2000) malahan terbentuk aliansi Aceh, Papua, Dan Riau untuk merdeka.

Konflik etnis dan agama yang berkepanjangan di Maluku tidak ada tanda-tanda akan berakhir.

Apa konsep politik untuk memecahkan konflik ini?

Moga-moga simposium ini punya jawaban akademis yang *applicable* dan *workable*!

Keempat, reformasi yang dipelopori mahasiswa-mahasiswa menuntut dicari format-format baru-dalam konteks simposium ini tentunya format hubungan nasional-sub-nasional, atau dengan bahasa tema simposium, hubungan nasional dengan pranata-pranata lokal secara horisontal.

Kalau di waktu lalu kendati pranata-pranata lokal diterima dalam UUD negara kita, namun tidak tertuangkan secara formal relasi/interrelasi mereka dengan struktur administratif, maka sudah saatnya diperhatikan. Saya kira inipun menjadi pekerjaan rumah ahli-ahli sosial-politik, bagaimana membuat bangsa yang heterogen menjadi bangsa yang pluralistik.

Yang perlu dicegah adalah: pertama pranata-pranata lokal tersebut tidak eksklusif dalam masyarakat heterogen, kedua- mampu melindungi minoritas di lingkungan mereka, ketiga- tidak menimbulkan feodalisme baru, dapat menjamin kepentingan umum, dan terakhir adalah demokratis.

Kelima, Konflik dan krisis tidak aneh dalam kehidupan kemasyarakatan, apalagi yang heterogen. Yang aneh adalah bahwa krisis dan konflik dalam kehidupan kebangsaan kita kental dengan kekerasan. Pertanyaan berikut kepada ahli-ahli sosial-politik kita bagaimana membentuk komunikasi, relasi antara orang dengan kelompok yang begitu heterogen, namun harmonis? Apakah pertanyaan itu berkaitan dengan kehidupan demokrasi? Format demokrasi model apa yang tepat? Pertanyaan kepada bangsa kita pada saat ini adalah apakah kita masih kepingin bersatu? Kalau, ya, bagaimana *managemant* bangsa dan negara yang cocok untuk menjaga integrasi bangsa dan negara di masa yang akan datang atau simposium mendapat kehormatan historis untuk mencari jawaban-jawaban yang bermuara pada negara dan bangsa ini tetap bersatu atau pecah. Hanya ada dua opsi!

Keenam, Di samping keberingasan dan kekerasan yang menyertai krisis dan kekerasan baik yang beraspek teritorial maupun yang beraspek non-teritorial (etnik, agama), yang juga memprihatinkan adalah rendahnya atau tidak adanya kerukunan antara

elite bangsa ini. Kita amati polemik politik antar elite-elite kita yang cenderung bersifat "personal atau pribadi".

Ini beda sekali dengan keadaan multi-partai system tahun 1950-an, ada kerukuan pribadi antara elite termasuk antara Bung Karno dan Bung Hatta.

Sekarang itu tidak ada, sedangkan vitalitas kehidupan kebangsaan kita tergantung dari keakraban elite-elite kita, seperti Michael Chichton (dalam *Journal of Ecumenical Studies*) yang dikuti *Reader's Digest February 2000* :

"The vitality of friendship lies in the honoring of differences, not only in the enjoyment of similarities". Saya kira vitalitas persatuan bangsa Indonesia juga terletak pada hormat terhadap perbedaan-perbedaan antar kita (apakah teritorial, etnik, agama, bahasa, budaya, keturunan, dll), dan bukan saja karena nikmatnya kemapanan kesamaan (di masa lampau *complacency* persatuan dan kesatuan semu), seberapapun tajamnya perbedaan-perbedaan.

Pertanyaannya bagaimana komunikasi antara elite direvitalisasikan?

Format-format apa yang mungkin bagi hubungan nasional- sub nasional?

Saya adalah mantan pelaku yang mengamati dari pinggir lapangan. Kewajiban saya sebagai warga negara terbatas pada melakukan deskripsi dan memberi sinyal-sinyal yang saya anggap penting. Para pelaku politik, pada tingkat infra atau supra-struktur maupun pakar-pakar ilmu politik berkewajiban mencari dan memberi preskripsi yang menurut mereka *relevant* dan adekuat untuk dikerjakan.

Oleh karena pertemuan ini adalah suatu pertemuan ilmiah, maka tentunya kita terbuka bagi semua kemungkinan yang pantas untuk diskursus ilmiah tentang otonomi dan pranata lokal, yang kiranya mampu merekonsiliasi bangsa dan negara. Hindari pikiran-pikiran yang *apriori!*

Format-format yang mungkin itu adalah:

Pertama, Format negara kesatuan yang desentralistik, dengan pengakuan akan pranata-pranata lokal. Tentu harus dicari hubungan-hubungan fungsional dan struktural dengan pranata-pranata kenegaraan. Kesulitan-kesulitan: bagaimana menjawab gerakan-gerakan di daerah sekarang ini yang menuntut kemerdekaan atau federalisme? Bagaimana menata kembali pranata-pranata lama?

Kalau UU. No. 22 tahun 1999 diandalakan untuk memecahkan konflik relasi pusat dan daerah, berapa lama UU tersebut fungsional efektif, bukan janji-janji!

Kedua, Format negara federal yang memperhatikan

kemajemukan dan interdependensi regional.

Format ini adalah jalan tengah bagi perjuangan memisahkan diri beberapa daerah, sekaligus menjadi format yang rekonsiliatoris terhadap patologi masa lampau.

Kesulitan :

- 1) Bagaimana ukuran sosiologis, geografis dan demografis *regiones-regiones* negara tersebut.
- 2) Bagaimana daerah yang tidak mampu menjadi otonomi secara federal.

Ketiga, Format ini adalah format yang *quais/semi federal/ quasi/semi-unitaris*. Sering juga disebut format spanyol seperti spanyol pecahkan masalah *Catalonia* dan *Basque*.

Jadi bentuk ini sepertinya prinsip "*one country with two system*". Terus terang Republik Indonesia Serikat juga merupakan satu format *asymmetris*, terdiri dari negara-negara bagian dan daerah-daerah federal yang hubungannya ke pusat unitaris. Format ini cukup kompleks dari segi penyelenggaraan negara.

Format apa pun yang diambil, dia harus :

- a. Mengobati patologi paradigma orde baru.
- b. Menjawab secara konkret proses disintegrasi sekarang ini.
- c. Membangun satu paradigma penyelenggaraan negara, dimana semua orang, semua kelompok, semua daerah dapat membangun kehidupan bersama, dalam semboyan: *Bhinneka Tunggal Ika*.

Keempat, Pada tingkat mikro, perlu dicari format relasi dan interrelasi antara kelompok masyarakat yang di satu pihak tergolong mayoritas dengan di sisi lain yang tergolong minoritas (secara etnik, agama, kultur, bahasa, adat istiadat, dll). Tingkat mikro bisa desa, kecamatan, kabupaten maupun propinsi.

Relasi yang dicari seperti saya katakan di depan adalah demokrasi. Mungkin diperlukan penataan penyelenggaraan pemerintahan atau relasi pemerintah masyarakat dan di dalam masyarakat, di mana eksistensi berbagai kelompok diakomodasikan. Tidak ada kelompok merasa dimarginalisasikan. Katakanlah dalam mencari solusi konflik dengan "*win-win solution*" bukan *win-lose solution*.

Kelima, Selanjutnya ditata suatu Tata Negara dan Tata Usaha Negara yang *relevant* dan adekuat sebagai instrumen penyelenggaraan bangsa dan negara, baik pada tingkat infrastruktur maupun suprastruktur, pada tingkat mikro dan makro.

Pranata-pranata lokal yang masih memiliki vitalitas, yang masih memiliki batas-batas (*boundaries*) jelas dan jelas legitim/konstitusional patut dihormati dan dipertahankan. Karena perkembangan kemasyarakatan dan akibat modernisasi, urbanisasi dan globalisasi timbul pranata-

pranata lokal baru, seyogyanya ditata sedemikian rupa, agar pesan UUD mereka pun sesuai pesan UUD 1945, yang penting harus dijaga hubungan yang konstruktif antar struktur *modern* dan struktur lokal lama dengan kata lain hubungan struktur dan kultur dikelola secara demokratis perlu diperhatikan.

Keenam, Pekerjaan ini adalah pekerjaan raksasa, maka dibutuhkan suatu *collective thinking* pakar-pakar ilmu politik, politisi, pakar tata negara, pakar tata usaha negara untuk membuahkan suatu *collective theory building* tentang penyelenggaraan negara dan bangsa Indonesia. Pertemuan Makassar ini harus jadi awalnya dengan *spirit* Makassar membangun teori baru tentang penyelenggaraan bangsa dan negara Indonesia yang berbasiskan pluralitas dan pluralisme, yang pada saat ini sangat heterogen.

Teori baru yang konversikan motto Bhinneka Tunggal Ika atau *E Pluribus Unum* dalam teori tata usaha negara Indonesia abad ke I sebagai jawaban generasi ini untuk integrasi bangsa. Dengan kata lain *Reinventing New Premises and Bases for The New Indonesian Political Theory*.

Postscritum

Saya sadar bahwa tulisan ini terlampau panjang, tetapi saya tidak tahu cara menulisnya dengan pendek. Saya mencoba berbagai pengetahuan (bukan ilmu) dan pengalaman dengan satu generasi *elite* Indonesia yang sekarang memperoleh kesempatan historis untuk berbuat banyak bagi ibu pertiwi yang sedang gundah ini.

Benyamin Constant mengatakan :

Lorsque les hommes qui disposent des destines de la terre se trompent sur ce qui est possible, c'est un grandmal
(Apabila mereka yang menentukan nasib suatu negeri keliru tentang apa yang mungkin, maka itu merupakan bencana besar)

Kata-kata Benyamin Constant tersebut saya tujukan pada anda sekalian di persendian abad ini. Semoga anda tidak mengecewakan sejarah.

Sebagai mantan pelaku sejarah perkenankan saya tutup tulisan ini dengan sajak seorang penyair Belanda Roland Holst :

*Ik zal de (padi) balmen niet meer zien,
Nach binden de volle schoven,
Maar doe mij steeds in die toekomst geloven, waarvoor ik vandaag dien.*
(Roland Holst)
*saya tidak akan melihat lagi batang-batang padi itu,
juga tidak akan mengikay mayan-mayangnya yang bemas,
tapi berikan saya senantiasa satu keyakinan akan hari esok itu,
yang baginya hari ini saya abdikan diri.*