

**Negara Kuat dalam Pelaksanaan Demokrasi Lokal di  
Indonesia: Tinjauan Awal terhadap Pemberlakuan  
Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004**

---

*Oleh: Rahmadani Yusran & Asrinaldi A*

***Abstract***

*This article aims to elaborate the role of state in implementing democracy at the local level. State, in which often represented by government, faced dilemma. In one hand, role of state is needed to keep democratization on the right track. It means that state must guarantee its citizen not to behave anarchism. On the other hand, if state's role is too far, it can also threat its citizen's freedom. Therefore, this article wants to show what aspects of political elite considerations in making strong state and have role in local autonomy as a part of local democracy in Indonesia through implementing Law No. 32/2004.*

**Kata Kunci:** *Negara kuat, demokrasi lokal*

**I. PENDAHULUAN**

Bisa dipahami bahwa implementasi otonomi daerah di Indonesia berkaitan erat dengan perwujudan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tidak mudah bagi daerah memaksakan keinginan terhadap pusat khususnya dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan daerah, kecuali dalam kerangka memperkuat kedudukan NKRI di seluruh wilayah Indonesia. Bagi pemerintah pusat bukanlah hal yang mudah untuk mempertahankan teritorialnya di tengah menguatnya kekuatan supranasional, integrasi sistem ekonomi internasional, dan globalisasi. Ini bisa jadi menjadi tantangan serius bagi perwujudan negara bangsa di dunia, termasuk Indonesia (King & Kendall 2004:5). Pemerintah pusat menyadari betul upaya ini harus didukung oleh kekuatan politik termasuk lembaga-lembaga negara (*state apparatus*) seperti birokrasi dan militer. Maknanya, kedaulatan teritorial NKRI mesti mampu dikendalikan pusat dengan otoritas penuh yang dapat menjangkau seluruh daerah di Indonesia. Melalui penguasaan struktur kekuasaan politik dan finansial pusat menjadi kuat atas daerah. Inilah salah satu langkah

yang dilakukan Pemerintahan Orde Baru untuk memperkuat kekuasaannya pada awal kepemimpinan Presiden Soeharto (MacAndrews 1986: 6-7).

Melalui legitimasi dan otoritas politik penuh yang dimilikinya, tidak jarang pemerintah pusat mengartikan gejala-gejala politik yang muncul dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan tafsirannya sendiri. Konsekuensinya jelas kepada kebijakan dan tindakan yang mesti dilakukannya. Adakalanya pusat menyikapi kondisi politik yang berlaku dalam kehidupan masyarakat secara otoritarian, karena dianggap dapat membahayakan kelangsungan NKRI. Misalnya, menyangkut perwujudan nasionalisme yang mesti ditanamkan dalam jiwa dan semangat rakyat Indonesia yang multi etnis, multi agama, dan beragam kebudayaan sebagai bagian dari strategi politiknya dalam mengendalikan kemajemukan rakyat Indonesia.

Nasionalisme juga diciptakan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, dan pemerataan bagi kesejahteraan bersama. Kecenderungan ini yang menjadi bagian kebijakan politik Pemerintah Orde Baru yang dikenal dengan trilogi pembangunan (Liddle 1999: 52). Nasionalisme Indonesia dibungkus ke dalam ideologi Pancasila dan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Atas nama “kebersamaan dengan Indonesia” inilah, maka pusat berupaya memahami apa yang diperlukan dan yang baik bagi Rakyat Indonesia. Sebagai gantinya rakyat dituntut pula untuk tunduk pada pemerintah pusat, termasuk tuntutan melaksanakan semangat kebersamaan dalam ke-Indonesian yang lazim disebut persatuan Indonesia (McVey 2003:21). Pemerintah pusat atas nama Negara Indonesia selalu menanamkan semangat kebersamaan ini demi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang hingga saat ini terus mencari bentuk yang sesuai dengan keberagaman bangsa Indonesia.

Dalam realitasnya, elite politik di Jakarta bertindak sebagai negara dan menafsirkan kepentingan-kepentingan negara. Namun, tindakan dan tafsiran kepentingan atas nama negara ini seringkali berisikan pula tindakan dan kepentingan elite dan kelompoknya terutama untuk mengekalkan kekuasaan politik yang ada di tangan mereka. Kecenderungan ini menimbulkan permasalahan apakah memang “Negara (Indonesia)” mempunyai kepentingan terhadap keharusan wujud negara kesatuan dan tidak bisa dalam bentuk lain? Apakah wujud dalam bentuk lain seperti federalisme, yang apabila dikehendaki rakyat di daerah mesti ditolak? Apakah “negara” mesti berkuasa meniadakan keinginan tersebut? Bagaimana pula negara

harus bersikap dengan demokrasi yang muncul di tingkat lokal dimana menghendaki terciptanya kesejahteraan, keadilan dan pengakuan terhadap hak-hak politik mereka? Untuk menjawab permasalahan di atas, maka tulisan ini akan coba membahas tentang hubungan negara dan rakyat lebih mendalam terkait dengan pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal.

## II. HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN NEGARA KUAT

Persoalan utama yang menjadi perhatian dalam bagian ini yaitu (i) apa itu negara? Pertanyaan ini memang agak sukar untuk diartikan secara eksplisit oleh banyak pakar ilmu politik. Selanjutnya muncul pula masalah lain, (ii) apa sesungguhnya tujuan bernegara itu? Serta (iii) bagaimana membina kekuasaan negara dalam kehidupan rakyatnya? Tentunya berbagai jawaban akan muncul yang berkaitan dengan perspektif mana seseorang menerangkannya. Walaupun tidak secara eksplisit jawaban yang diberikan oleh sarjana Ilmu Politik yang diuraikan berikut ini, tetapi gambaran tentang definisi negara bisa menjelaskan hakikat persoalan itu.

Salah satu tokoh pemikir politik yang berbicara tentang negara adalah Machiavelli (1469-1527). Machiavelli banyak bicara tentang negara dan kekuasaannya dengan melambangkan pada kekuasaan pangeran (*the prince*). Menurutnya, pangeran bertindak atas nama negara dan mempunyai kekuasaan mutlak atas rakyatnya. Menurutnya *“a prince should want to have a reputation for compassion rather than for cruelty: nonetheless, he should be careful that he does not make bad use of compassion. So a prince should not worry if he incurs reproach for his cruelty so long as he keeps his subjects united and loyal”* (Parker 1994: 65).

Untuk menghindarkan bahaya yang selalu mengancam kedaulatan negara yang disebabkan oleh perjuangan kekuasaan individu dan kelompoknya, maka pangeran harus berlaku berani dan tidak takut dengan bayangan kekuasaannya sendiri. Walaupun begitu, pangeran juga harus mampu menunjukkan segi kemanusiaannya agar selalu dihormati. Oleh karena itu, pangeran sebagai wakil negara mesti bisa ditakuti dan dicintai oleh rakyatnya. Akan tetapi apabila sang pangeran tidak bisa berlaku pada kedua kondisi itu, maka pangeran haruslah ditakuti oleh rakyatnya.

Pemikir politik lainnya ialah Thomas Hobbes (1588-1679). Hobbes adalah ahli politik yang coba menerangkan gejala

kekuasaan publik yang hakikatnya saling bersaing satu dengan yang lain atau menjadi musuh bagi yang lain. Tidak terhindarkan gejala ini berdampak pada munculnya peperangan dan kekerasan yang merugikan manusia itu sendiri. Untuk mengelakkan peperangan dan kekerasan dari individu-individu itu, maka baik sendiri-sendiri maupun dalam kelompok harus dapat membina kekuasaan umum secara bersama. Dengan demikian, kehendak individu-individu mesti diwujudkan dalam kehendak bersama yang dibentuk ke dalam suatu lembaga politik yaitu negara. Negara memiliki kekuasaan mutlak memaksakan kehendaknya kepada individu guna terciptanya kepentingan bersama tersebut (Gaunthier 1969: 149-156).

Dari penjelasan di atas, paling tidak ada beberapa persoalan penting yang patut diberi perhatian. *Pertama*, negara merupakan masalah yang paling penting dalam kehidupan sosial dan politik. Negara bisa mengubah kepentingan orang perseorangan dalam masyarakat jika dianggap tidak sesuai dengan kepentingan negara itu sendiri. Sebab negara ialah gambaran kepentingan orang banyak (rakyatnya). *Kedua*, individu cenderung mementingkan dirinya sendiri, kekuasaan negara diperlukan untuk mencegah munculnya anarki. *Ketiga*, negara untuk semua tindakannya mesti memperhatikan legitimasi. Artinya, pengakuan terhadap adanya negara mesti diutamakan dari penyerahan hak orang perseorangan yang bersepakat untuk membentuk negara yang bisa mengartikulasikan kepentingannya (Held 1994: 8-9).

Sarjana politik lain yang bicara hakikat negara ini ialah Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Rousseau merupakan pemikir besar yang ikut merancang bagaimana semestinya negara diselenggarakan dalam kehidupan rakyatnya. Dalam karyanya *The Social Contract* yang diterbitkan tahun 1762, Rousseau berhasil menjelaskan bagaimana kedaulatan negara menjadi sesuatu yang perlu disepakati oleh individu dalam suatu kelompok guna membina suatu hubungan yang harmonis, damai dan tertib. Hubungan yang harmonis, damai dan tertib tersebut hanya bisa diwujudkan melalui kontrak sosial yang pada akhirnya bisa menciptakan sistem kerjasama melalui pembuatan aturan dan organisasi yang kuat yang disebut negara (Held 1994: 21). Dalam pikiran Rousseau terdapat pemahaman tentang hakikat manusia yang dilahirkan bebas dan saling membutuhkan. Kebebasan manusia ini mesti dibina dalam suatu lembaga yang bisa menciptakan tertib sosial. Menurut tertib sosial tidaklah terjadi

begitu saja, namun tertib sosial harus diciptakan melalui kesepahaman yang mengikat di antara orang-orang yang ada.

Pada periode berikutnya terutama pada abad ke 19 dan 20 muncul pemikir lain yang mencoba menjelaskan gejala negara dalam kehidupan individu dan kelompok. Antara lain ialah Karl Marx (1818-1883) yang melihat negara sebagai institusi yang tidak netral dan menunjukkan keberpihakan kepada kelas dominan. Cara pandang Marx terhadap negara selalu berkaitan erat dengan paham kapitalis yang mendominasi kaum proletar. Oleh karena itu, Marx berpandangan negara jauh dari harapan masyarakat sebagai lembaga yang mewakili kepentingan mereka. Pendapat Marx tentang adanya kelas-kelas dalam masyarakat yang saling bersaing dalam ekonomi kapitalis telah menyebabkan negara menempati posisi berpihak kepada kelompok yang berkuasa dan dominan.

Selanjutnya Max Weber (1864-1920) yang mempunyai pandangan berbeda terkait dengan pendapat Marx yang melihat wujud negara sebagai suatu hasil dari aktifitas kelas dalam proses produksi. Baginya negara modern itu ialah gambaran pelaksanaan administrasi yang diorganisasikan (yang disebut birokrasi) secara logik dan rasional. Negara, menurut Weber merupakan monopoli kekuatan fisik yang dilegitimasi. Legitimasi negara modern ini secara prinsip berasaskan pada otoritas yang sah yaitu komitmen pada sistem aturan yang disepakati (Held 1994: 36).

Bertentangan dengan apa yang dipikirkan Marx tentang negara, selanjutnya Weber menerangkan, negara modern itu bukanlah dampak dari pelaksanaan sistem kapitalis. Sebaliknya, negara modern justru mendahului dan membantu perkembangan sistem kapitalis. Kapitalis menyokong wujud administrasi rasional yang dipahami dengan birokrasi berdasarkan otoritas yang sah. Dengan menganalisis kecenderungan yang dilakukan birokrasi, maka seseorang akan bisa mengerti tentang negara.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah apa yang dimaksud dengan negara meskipun tidak ada definisi yang bisa merangkum semua pendapat-pendapat tersebut dalam satu definisi yang jelas dan tegas. Patut pula diakui perkembangan teori negara berlangsung cepat sehingga pada masa-masa berikutnya, banyak pakar ilmu politik berupaya memberi perhatian pada lembaga ini. Mereka terdiri dari kumpulan yang hendak memperbaiki maupun kelompok yang menyanggah teori negara yang ada. Namun, yang banyak terjadi justru penyempurnaan terhadap isi kajian tentang negara ini. Kenyataannya memang kompleksitas bahasan negara

dari masa ke masa terus bertambah selaras dengan perkembangan hubungan negara dan rakyat.

### **III. PEMBENTUKAN NEGARA KUAT DALAM PERSPEKTIF KEKUASAAN PUSAT TERHADAP DAERAH DAN IMPAKNYA BAGI DEMOKRASI DI TINGKAT LOKAL**

Sesuai dengan permasalahan pokok yang dipermasalahkan di atas, bisa dimengerti bahwa negara ialah organisasi legal rasional yang dilembagakan atas kesepakatan individu-individu melalui ikatan sosial (*social contract*) guna mencegah anarki dan menjamin terciptanya tertib sosial dalam masyarakat. Namun, harus pula diakui karena negara diselenggarakan oleh pemerintah yang merupakan kelas penguasa (*the rulling class*) tentunya kepentingan kelompok penguasa ini berada pula dalam negara sehingga adakalanya bertentangan dengan kepentingan publik.

Kenyataan yang bisa dipahami bahwa selama kepemimpinan dua regim yang berkuasa di Indonesia yaitu Orde Lama dan Orde Baru, keduanya secara jelas memanfaatkan kekuasaan negara yang ada. Dengan berbagai alasan terutama demi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah berkuasa memanipulasi kepentingan rakyat yang ada pada negara. Hakikat bernegara dalam konteks ke-Indonesia-an diartikan sendiri oleh elite politik tanpa melibatkan rakyat. Elite politik khususnya mereka yang berada di keliling kekuasaan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto ikut menentukan rancangan negara Indonesia. Untuk mewujudkan kehendak penguasa baik Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto, kebijakan politik yang dibuat harus diberlakukan secara represif dengan alasan menjaga stabilitas politik dan keamanan bagi rakyat. Elite politik beranggapan bahwa ancaman terhadap stabilitas politik bisa mengganggu proses pembangunan ekonomi untuk rakyat.

Miliband (1969: 49) menerangkan tentang negara sebagai sesuatu yang tidak berwujud. Namun, menurutnya negara merupakan sejumlah lembaga khusus yang merupakan bagian-bagian negara yang berwujud secara realitas di mana masing-masingnya saling berinteraksi yang disebut dengan sistem negara. Salah satu diantara bagian tersebut ialah pemerintah. Oleh karena itu, apabila berbicara tentang kekuasaan negara, maka sesungguhnya berbicara tentang kekuasaan pemerintah. Kekuasaan negara yang sesungguhnya dilegitimasi oleh rakyat dalam praktiknya akan berpindah ke tangan pemerintah. Kekuasaan

negara pada akhirnya menjadi kekuasaan sekelompok elite politik yang berkuasa (*the ruling class*) dan bahkan elite politik ini cenderung menjalankannya secara oligarki. Bahkan pada masa sesudah reformasi politik kecenderungan oligarki kekuasaan semakin menampakkan wujudnya. Ini bisa dibuktikan di mana yang menentukan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sekelompok elite politik yang berasal dari partai yang berkuasa (*the ruling party*).

Indonesia sebagai negara bangsa modern (*modern nation state*) ada sejak kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. Dalam pembukaan (*preamble*) UUD 1945 Alinea ke IV ditegaskan bahwa tujuan negara Indonesia itu ialah sebagai berikut. “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut serta menciptakan perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Sesuai dengan teori negara yang diuraikan di atas, perwujudan negara Indonesia merupakan suatu proses kontrak sosial seluruh Bangsa Indonesia yang dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, dalam perubahan UUD 1945, pembukaan tidak bisa diubah. Sebab mengubah pembukaan UUD 1945 berarti mengubah kontrak sosial yang dibuat oleh pendiri negara ini.

Justeru yang penting dilakukan ialah mengekalkan negara Indonesia menjadi negara yang kuat, sehingga tujuan apapun yang dicita-citakan seluruh bangsa Indonesia bisa dicapai. Apabila dilihat dari kenyataan sejarah yang berlaku di dunia, kondisi negara kuat ini terkait pula dengan penerapan bentuk negara. Pilihan elite politik terhadap bentuk federal atau konfederasi bisa jadi akan menghancurkan bangsa. Oleh karena itu, pertimbangan keberagaman etnis, ras dan agama menjadi salah satu aspek yang menjadi pertimbangan. Bisa dilihat beberapa kasus khususnya di Eropa yang memperlihatkan bahwa pertikaian etnis, ras dan bahkan agama ini bisa menghancurkan negara yang mulanya kuat (Dieckhoff 2003: 273).

Pembentukan negara kuat ini bermula dari adanya pengakuan kedaulatan dan otoritas dari segenap bangsa yang berada di suatu wilayah. Kekuasaan yang dilembagakan itu mengikat dan bahkan cenderung memaksa agar rakyat bertindak sesuai kehendak negara. Negara bisa memanfaatkan alat-alat kekuasaannya seperti militer, birokrasi, dan regim, supaya bisa memaksakan kehendaknya. Namun, sebagaimana yang disampaikan Miliband (1969:49) kekuasaan negara sesungguhnya tidaklah berwujud.

Karena itu, wujud kekuasaan negara ialah implementasi kekuasaan pemerintah itu. Jadi kebijakan apapun yang dibuat pemerintah adalah gambaran kekuasaan negara. Namun siapa yang bisa menjamin bahwa kekuasaan negara yang diambil dan diperankan oleh *the ruling class* adalah untuk kepentingan bersama dan atas nama kebersamaan. Kenyataannya banyak pemerintah yang berkuasa memanfaatkan keadaan ini demi *status quo* kekuasaannya.

Di negara yang sedang membangun persoalan pembentukan negara kuat menjadi agenda utama elite politik. Pembentukan negara kuat ini sesungguhnya juga bagian dari pembangunan negara di mana ada upaya penciptaan lembaga-lembaga pemerintahan baru dan penguatan lembaga-lembaga yang telah ada. Sebab bisa jadi, tanpa negara kuat pembangunan tidak bisa dilangsungkan. Apabila merujuk pada apa yang dikatakan Fukuyama (2005: xvii) “pembangunan negara merupakan salah satu persoalan paling penting bagi komunitas dunia karena negara-negara lemah atau gagal adalah sumber dari banyak persoalan dunia yang paling serius, mulai dari kemiskinan, AIDS, obat bius, hingga terorisme.”

Pelaksanaan pembangunan membutuhkan kerangka dasar negara yang kuat termasuk ideologi penguasa yang mesti disosialisasikan kepada rakyatnya. Selain itu, mobilisasi sumber daya yang ada termasuk sokongan rakyat merupakan keharusan. Bagi elite politik untuk mencapai kondisi yang demikian, pilihannya hanyalah membentuk regim otoritarian atau totalitarian (Linz & Stephan 1996: 38-42). Kecenderungan ini pun berlaku di Indonesia. Pembentukan negara kuat menjadi alasan utama elite politik untuk melaksanakan pembangunan. Walaupun dalam praktiknya ini tidak sepenuhnya berlaku. Elite politik justru berupaya mengekalkan kekuasaan yang ada di tangannya.

Pembentukan negara kuat (*strong state*) bertujuan untuk memudahkan mobilisasi sumber daya guna mewujudkan tidak hanya tujuan negara tapi juga tujuan kekuasaan elite yang memerintah. Negara kuat bisa dilihat daripada otonomi politik yang diperoleh rakyatnya. Semakin tidak otonom rakyat dalam menentukan pilihan-pilihan politik, adalah bukti semakin kuat negara tersebut. Dampak semakin kuatnya kekuasaan negara ialah ancaman terhadap pelaksanaan demokrasi. Ryaas Rasyid (1994: 16) menyebutkan “*State formation aims at increasing the strenght and autonomy of the state. Strenght state is also measured by the level of athonomy it has inforcing its society.*”



Apabila melihat sejarah yang terjadi di Indonesia tahun 1950-an, penerapan sistem demokrasi liberal dengan mengutamakan partisipasi individu warga negara dalam politik, menyebabkan kedudukan negara (atau pemerintah) menjadi lemah. Ini terbukti dengan jatuh-bangunnya kabinet sehingga tidak mampu mewujudkan agenda pembangunan bagi rakyatnya. Yang selalu menjadi persoalan dalam bernegara berkaitan erat dengan kompetisi politik baik elite maupun partai politik. Lama-kelamaan perseteruan ini mengarah pada konflik politik kedaerahan yaitu antara Jawa atau luar Jawa. Puncak perseteruan elite politik yang mengangkat isu kedaerahan ini, adalah ketika Mohammad Hatta sebagai wakil luar Jawa mundur dari jabatan wakil presiden. Akhirnya ancaman terhadap disintegrasi bangsa menguat. Pemberontakan terhadap pemerintah pusat terjadi di banyak daerah seperti yang dibahas oleh Legge (1961), Feith (1970), Kahin (2005). Jika dipahami bahwa gejala ini merupakan kenyataan, lemahnya negara dan kuatnya rakyat dalam sistem politik yang dibangun.

Di Indonesia kecenderungan pembentukan negara kuat ini menjadi agenda politik yang dirancang oleh elite yang berkuasa dari suatu kelompok atau partai politik yang ada. Tujuannya adalah agar negara, tentunya melalui pemerintah, memiliki kemampuan untuk bertindak berdasarkan kehendak pemerintah untuk mencapai agenda politik, ekonomi dan sosial. Melalui kemampuan elite politik yang menguasai negara, maka lembaga-lembaga negara berkenaan mengarahkan rakyat guna berbuat sesuai dengan keinginan *the ruling class*. Trauma pada politik masa lalu yang memunculkan instabilitas politik, elite yang berkuasa berupaya mengendalikan politik rakyat dengan cara membentuk negara kuat termasuk dalam berotonomi.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah pun dirancang sedemikian rupa guna membuat daerah tidak leluasa bertindak secara politik apalagi menentang pusat sebagaimana yang pernah terjadi. Jelas, yang dihindaki ialah adanya kepatuhan daerah kepada Jakarta. Tidak hanya dilakukan pada masa regim Orde Lama tapi juga Orde Baru. Ini bisa dilihat dari komentar Malley (1999: 75) berikut ini.

*The incoming government's priorities ran in the opposite direction: toward establishing central control over a divided and politicized military and bureaucracy, including steps further to centralize relations between Jakarta and the regions. Parallel policies to depoliticize society and limit political competition further reduced the ability of regional actors to mobilize support for local interests.*

Apabila regim Orde Lama melakukan tindakan represif dengan memerangi elite dan masyarakat daerah yang terlibat menentang kekuasaan pusat (Legge 1961; MacAndrews 1986), maka regim Orde Baru mengambil peranan lain. Paling tidak ada 3 strategi yang dilakukan regim Orde Baru untuk mengendalikan kekuasaan politik di daerah. *Pertama*, menempatkan komandan militer untuk duduk di kekuasaan pemerintahan sipil (di provinsi, kota dan kabupaten) sebagai gubernur, walikota ataupun bupati. *Kedua*, merancang aturan perundang-undangan yang berkait dengan hubungan pusat dan daerah di mana peran pusat dominan mengendalikan daerah, dan *ketiga*, menempatkan militer sebagai komando teritorial penuh untuk mengurangi persaingan politik dan pemerintahan di daerah (Malley 1999: 75-77). Dengan strategi ini, pemerintah berkuasa pada waktu itu berhasil membentuk negara kuat sehingga tujuan kekuasaannya tercapai.

Permasalahan lain yang juga menarik dan bisa dianggap sebagai strategi di bidang ekonomi adalah dengan membuat ketergantungan daerah kepada pusat khususnya dalam pembiayaan aktifitas pemerintahan di daerah. Pada waktu kedua regim tersebut berkuasa, keberhasilan membuat daerah bergantung pada pusat berakibat pada ketidakmampuan daerah untuk mandiri dan bahkan bersikap kritis kepada pusat. Kecuali pada masa Orde Lama di mana puncak perseteruan ekonomi dan politik antara pusat dan daerah ini melahirkan pemberontakan seperti dibahas Kahin (2005). Sebenarnya pada masa Orde Baru pun muncul pemberontakan bersenjata yang menentang ketidakadilan yang dibuat oleh pemerintah pusat ini. Seperti munculnya gerakan menuntut kemerdekaan di Aceh dan Papua. Walaupun, diperangi dengan kekuatan bersenjata, namun gerakan ini terus menguat di dalam kehidupan rakyat di tingkat lokal. Hingga Orde Reformasi pun masalah ini terus muncul dan harus diselesaikan oleh pemerintah pusat dengan menggunakan strategi dialogis yang melahirkan perundingan-perundingan. Pemberlakuan otonomi khusus bagi Aceh dan Papua adalah pilihan politik yang harus diambil guna mempertahankan NKRI.

Pada aspek ekonomi terjadi pula upaya melemahkan kekuasaan rakyat daerah. Bisa dibayangkan, bahwa ketergantungan daerah pada pemerintah pusat dari segi keuangan guna pembiayaan aktifitas pemerintahan dan pembangunan mencapai 80 hingga 90 persen pada masa Orde Lama (MacAndrew 1986:11). Begitu pula pada masa Orde Baru di mana ketergantungan daerah kepada pusat

dalam masalah kewenangan juga mencapai 90 persen (Ryass Rasyid 1994:20).

Pembentukan negara kuat tentunya merupakan pilihan elite untuk mewujudkan agenda negara yang lebih besar. Untuk kasus Indonesia, negara kuat tetap menjadi pilihan guna menciptakan cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ada di dalam konstitusi negara ini. Oleh karena itu, pemerintah pusat berupaya menanamkan pemahaman ini pada seluruh bangsa Indonesia yang pluralistik untuk bernaung dalam bentukan negara kesatuan (*unitary state*).

#### **IV. NEGARA LEMAH DAN ANCAMAN TERHADAP INTEGRASI NASIONAL DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**

Perwujudan negara yang lemah bisa dilihat pada praktik penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999. Sebenarnya, masa implementasi UU No. 22 tahun 1999 masih dalam masa transisi dan konsolidasi demokrasi. Dampaknya negara menjadi berhati-hati untuk campur tangan proses politik dan pemerintahan di daerah. Namun, tidak terlibatnya negara dalam proses tersebut membawa pengaruh pula pada proses demokrasi yang berlangsung. Paling tidak ini dapat dilihat dari banyaknya kasus yang terjadi di daerah selama periode transisi ke demokrasi tahun 1998-2003. Reformasi politik yang berdampak langsung pada perubahan atmosfer politik dan perundang-undangan, membawa pengaruh besar bagi kehidupan rakyat yang lebih demokratis.

Apabila dilihat dari kenyataan ini, dapatlah dipahami bahwa perubahan yang sedang dilakukan oleh pemerintah saat ini adalah sebagai langkah strategis untuk mewujudkan demokrasi dalam kehidupan rakyat. Pada dasarnya, demokrasi juga harus ada dalam kehidupan rakyat di tingkat lokal. Bagi pemerintah pusat, cara yang paling cocok menghidupkan demokrasi di tingkat lokal ini ialah dengan mempraktikkan desentralisasi (Smith 1985:19). Walaupun demikian, ketika strategi ini dilaksanakan, pemerintah pusat juga menghadapi dilema. Dilema itu berkaitan dengan munculnya berbagai pemahaman dari daerah tentang bagaimana pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Perbedaan pemahaman tentang demokrasi ini justru mengekalkan berbagai macam kekuasaan daerah yang bertentangan dengan kedaulatan pusat, kekuasaan elite daerah atas rakyatnya, dan bahkan kekuasaan daerah atas daerah lain yang justru menimbulkan pertikaian antara

rakyat dengan rakyat. Kasus kerusuhan etnis di Kalimantan antara suku Dayak dan Madura atau kerusuhan yang berlatar belakang agama di Maluku dan Poso adalah bukti yang tidak bisa dinafikan dalam proses berdemokrasi di tingkat lokal (Davidson 2005:170-173). Namun, karena ini sudah menjadi keniscayaan bagi reformasi yang sedang berlangsung, maka pemerintah pusat harus mewujudkan kondisi demokrasi ini.

Pemerintah pusat sebenarnya bisa mengandaikan, apabila demokrasi tidak dikawal khususnya di tingkat lokal, maka yang muncul ialah kekacauan yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Apalagi dalam proses demokrasi yang baru berlangsung tersebut muncul pula persoalan yang berhubungan dengan perebutan kekuasaan (*power building*) di kalangan elite politik baik di panggung politik nasional maupun di pentas daerah (Kleden 2003: 162). Kecenderungan ini bisa pula berpengaruh pada perilaku politik rakyat di daerah.

Oleh karena itu, untuk menghindarkan persaingan kekuasaan di kalangan elite ataupun kelompok-kelompok politik yang ada, maka pemerintah mendesak proses transisi ke arah demokrasi itu supaya berjalan dengan damai-- baik di tingkat nasional maupun lokal. Perubahan signifikan yang dilakukan pemerintah pusat dalam berdemokrasi di tingkat lokal ialah memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada daerah. Pemerintah pusat berkeyakinan pelaksanaan desentralisasi (politik dan keuangan) akan memudahkan pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Rondinelli & Cheema (1983:15-16) menjelaskan beberapa keuntungan pemberian desentralisasi ini terutama dalam aspek hubungan pusat dan daerah. Antara lain mengatasi masalah kendali pusat yang berlebihan atas daerah yang dapat memunculkan ketidaksukaan rakyat daerah kepada pusat, menambah sensitivitas pusat terhadap masalah-masalah di daerah, memberi tempat bagi representasi berbagai kelompok politik, agama, etnis, serta mampu meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional. Di balik itu semua, otonomi daerah juga menjadi salah satu wujud kebebasan bagi daerah untuk terlibat dalam merancang aktivitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal guna menguatkan kekuasaan pemerintah pusat secara nasional (Smith 1985:19-20).

Sejak pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 pada Januari 2001, kehadirannya memang disambut dengan penuh gembira oleh elite apalagi rakyat di daerah. Bagi rakyat daerah kehadiran UU No. 22 tahun 1999 ini memperkuat kembali hak-hak politiknya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain adanya pengakuan

politik terhadap eksistensi mereka, UU ini juga menjanjikan pembangunan yang lebih pesat untuk daerah. Dampaknya ialah UU ini melahirkan persaingan positif antara daerah dalam mengisi program-program pemerintahan, pembangunan serta pelayanan publik yang lebih baik. Ini bisa dilihat pada tahun pertama pelaksanaan UU ini di mana pemerintah daerah berupaya menyusun perencanaan strategis guna mewujudkan tujuannya. Tetapi kemudian, persaingan dalam pelaksanaan otonomi daerah mengalami pergeseran ke arah kerusakan serta menimbulkan berbagai-bagai masalah pula. Seperti munculnya isu putera asli daerah untuk menduduki jabatan-jabatan publik di daerah masing-masing tanpa memberi kesempatan bagi rakyat pendatang untuk menduduki jabatan di daerah itu. Ini menunjukkan bahwa UU No. 22 tahun 1999 ini telah mewujudkan semangat kedaerahan yang lebih menebal sehingga bisa mengancam kesatuan bangsa Indonesia. Daerah-daerah banyak menuntut berpisah dengan kabupaten induk demi untuk membuat kabupaten baru. Tidak bisa dinafikan pembentukan kabupaten baru ini semakin ramai sejak UU ini dilaksanakan.

Kelemahan lain UU No 22 Tahun 1999 ini ialah birokrasi publik di daerah menjadi otokratik sebagaimana birokrasi pemerintah di tingkat pusat. Gambaran ini dapat dilihat dalam kenaikan pangkat seseorang pegawai yang lebih menonjolkan unsur kronisme dan kekeluargaan (*spoil system*), bukannya pada asas keahlian (*merit system*). Tidak terelakan pula masalah perselisihan batas wilayah kabupaten/kota dengan daerah otonomi lain yang bertetangga menambah daftar masalah dampak pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya ini (Wasistiono 2005:178-179). Di sebahagian besar kabupaten/kota yang menjadi titik tolak pelaksanaan otonomi daerah muncul pula masalah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah guna membiayai program pemerintah daerah yang kemudian menimbulkan berbagai macam biaya yang dipungut kepada rakyat. Jelas semua dampak negatif ini tidak sesuai dengan apa yang sesungguhnya diharapkan oleh pusat berkaitan dengan dengan demokrasi dan otonomi daerah ini. Akibatnya pelaksanaan demokrasi dan otonomi daerah dianggap telah menjadi masalah baru dalam penyelenggaraan negara di Indonesia (Bertrand 2004:202-203).

Dilihat secara kelembagaan, muncul pula persaingan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif daerah. Keadaan ini menyebabkan hubungan politik antara eksekutif dan legislatif menjadi tidak harmonis (Wasistiono 2005:176-177). Dalam UU

No. 22 tahun 1999 Pasal 46 ayat (3) dinyatakan adanya kekuasaan legislatif daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memberhentikan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) apabila laporan pertanggungjawaban di setiap akhir tahun anggaran ditolak DPRD. Besarnya kekuasaan DPRD ini juga terlihat di Pasal 49 ayat (g) di mana DPRD bisa memberhentikan kepala daerah apabila pelaksanaan tugas-tugasnya didapati menyebabkan krisis publik. Pemberhentian dilakukan apabila keterangan kepala daerah tidak bisa diterima DPRD. Dalam kenyataannya, DPRD memang memiliki kekuasaan yang sangat besar sehingga kedudukan kepala daerah terancam, khususnya ketika akan memberikan laporan pertanggungjawaban tahunan di hadapan DPRD.

Hingga UU No. 22 tahun 1999 diimplementasikan 1 Januari 2001 ternyata belum ada kemajuan yang berarti berkaitan dengan pelaksanaan demokrasi di daerah. Sebaliknya, apa yang muncul ialah perilaku yang jauh dari kesan demokratis seperti menguatnya gaya kepemimpinan otoritarian di daerah, muncul pula *chauvinisme* kedaerahan, etnosentrisme dalam berotonomi bahkan praktik kekuasaan feodalisme muncul kembali di daerah. Mengkhawatirkan realitas ini, pemerintah pusat mengambil kebijakan politik dengan merevisi kembali isi dan pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 yang sudah dipraktikkan lebih kurang lima tahun. Pemerintah pusat berkeyakinan bahwa ia harus mengambil suatu keputusan politik yang bermakna untuk mengubah UU No. 22 tahun 1999 tersebut sehingga agenda demokrasi tidak terganggu. Melalui kajian dan perbincangan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akhirnya pemerintah pusat mengganti UU No. 22 tahun 1999 dengan UU No. 32 tahun 2004. Jelas, bahwa tujuan mengganti UU ini adalah untuk membina kembali implementasi otonomi daerah yang tidak sesuai dengan harapan pusat bagi kehidupan yang lebih harmonis dan demokratis, di mana kerap kali terjadi perselisihan dalam pelaksanaannya, baik antara pemerintah daerah maupun rakyatnya.

Diterbitkannya UU No. 32 tahun 2004 ini, oleh sebagian pihak dianggap mengekalkan kembali kekuasaan pusat untuk campur tangan dalam pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Sebab, apabila UU ini diberlakukan, maka pemerintah pusat memiliki legitimasi secara konstitusi mengendalikan daerah dalam berotonomi. Ini dianggap sebagai langkah politik pusat guna mengekalkan kekuasaannya kembali atas daerah terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah Pusat berpandangan bahwa apabila perannya mengendalikan otonomi daerah tersebut

diperkuat kembali, maka demokrasi di tingkat lokal akan lebih mudah dilaksanakan sesuai dengan keinginannya.

Penguatan peranan negara adalah pilihan yang mesti dibuat oleh pemerintah untuk mencegah munculnya ancaman disintegrasi bangsa melalui pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, pemerintah pusat memperkuat kekuasaannya dengan membina kembali kekuatannya sebagai usaha mengawal demokrasi di tingkat lokal melalui implementasi otonomi daerah. Gejala ini memiliki kesamaan dengan pemerintah Orde Baru ketika menerapkan model otonomi nyata dan bertanggung jawab yang melihat bahwa otonomi daerah mesti dipandang sebagai masalah politik ketimbang sebagai masalah teknik administrasi pemerintahan di tingkat lokal.

Pemerintah pusat menganggap desentralisasi bukanlah cara efektif mengatasi semua masalah di daerah. Karenanya, otonomi daerah sangat bergantung pula kepada kondisi di mana otonomi itu berlaku. Implementasi otonomi daerah harus dapat melahirkan campur tangan pemerintah pusat. Untuk itu negara harus kuat. Negara dapat mengatur dan memaksakan kehendaknya pada rakyat sesuai dengan fungsinya termasuk memaksakan apa yang terbaik untuk daerah dalam melaksanakan otonomi. Sebab jika tidak, perwujudan NKRI tidak lagi ditemukan dalam kehidupan antar bangsa. Selama ini sudah dibuktikan banyaknya kasus otonomi daerah yang diselenggarakan dengan menggunakan UU No. 22/1999 ialah bukti lemahnya negara. Negara yang lemah yaitu yang tidak mampu menjaga otoritasnya, sehingga mendatangkan berbagai persoalan (Fukuyama 2005:xvii-xxii).

Oleh karena itu, dengan politik kekuasaannya pemerintah berusaha kembali menguatkan peranan negara. Berkaitan dengan politik kekuasaan ini, Wright (1978:23) menjelaskan bahwa dimensi yang terkait dengan politik kekuasaan negara itu ialah adanya kebebasan unit-unit politik yang mengakui tidak ada superioritas dan klaim kedaulatan, kecuali negara. Selain itu hubungan antara unit-unit politik yang ada harus tetap dan terkendali. Pemahaman terhadap dimensi politik kekuasaan ini menyebabkan pemerintah pusat berperan penuh dalam mengendalikan transisi demokrasi yang berlangsung di tingkat nasional ataupun lokal. Transisi demokrasi melalui pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat diwujudkan, namun tetap harus dikendalikan oleh pusat. Peran negara seperti ini perlu dilakukan mengingat realitas bangsa Indonesia yang plural dapat menjadi salah satu faktor terciptanya konflik yang mengancam kesatuan berbangsa dan bernegara.

## V. PENUTUP

Keberadaan negara tidak mungkin dinafikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara diperlukan jika ingin tetap mewujudkan harmonisasi kehidupan rakyat. Perwujudan kontrak sosial yang dilembagakan dengan kehadiran negara membawa implikasi pada kerelaan individu-individu warga negara untuk diatur oleh negara. Dengan kata lain, negara berdaulat atas kekuasaannya dihadapan rakyatnya. Namun persoalannya, siapa yang dapat menjamin bahwa kekuasaan negara digunakan untuk kepentingan rakyatnya. Dalam kondisi transisi ke demokrasi, memang diperlukan negara kuat. Apalagi dalam kondisi masyarakat Indonesia yang plural. Transisi demokrasi yang sedang berlangsung melalui pelaksanaan otonomi daerah saat ini sudah memberi gambaran bagaimana demokrasi tersebut dipahami oleh rakyat Indonesia. Paling tidak ketika UU No. 22 tahun 1999 dilaksanakan negara pada kondisi pasif (lemah), akibatnya terjadi konflik di banyak daerah. Dapat disimpulkan bahwa berlakunya UU No. 32 tahun 2004 menggantikan UU No. 22 tahun 1999 ialah bukti nyata keinginan pusat untuk kembali mengendalikan daerah melalui penguatan peranan negara dalam proses demokrasi di tingkat lokal. Namun apakah kondisi ini juga memberi kemanfaatan bagi penguatan rakyat dalam berpolitik dan berpemerintahan di tingkat lokal? Mari kita lihat.\*\*\*

### Daftar Kepustakaan

- Bertrand, Jacques. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davidson, Jamie. E. 2005. Decentralization and regional violence in the post Suharto State. Dalam Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto, CarolenFaucher (Pnyt.), *Regionalism Post-Suharto Indonesia*. London: RoutledgeCurzon. Hal. 170-190.
- Dieckhoff, Alain. 2003. Nationalism. Dalam Dalam Roland Axtmann (ed). 2003. *Understanding Democratic Politics*. Hal. 271-279. London: Sage Publications.
- Feith, Herbert & Castles, Lance. 1970. Introduction. Dalam Herbert Feith & Lance Castles (Pnyt.). *Indonesian political thinking*. Hal.1-24. Ithaca: Cornell University Press.
- Fukuyama, Francis, 2005. *Memperkuat Negara: tata pemerintahan dan tata dunia abad 21*. Jakarta: Gramedia.



- Gaunthier, David P. 1969. *The Logic of Leviathan: the moral and political theory of Thomas Hobbes*. Oxford: Oxford University Press
- Held, David. 1994. Introduction: Central perspectives on the modern state. Dalam David Held, James Anderson, Bram Gieben, Stuart Hall, Laurence Harris, Paul Lewis, Noel Parker, Ben Turok. *State and Societies*. Oxford: Blackwell Publisher. Hal. 1-55.
- Kahin, Audrey. 2005. *Dari Pemberontakan Ke Integrasi: Sumatera Barat dan politik Indonesia 1926-1998*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- King, Roger & Kendall, Gavin. 2004. *The State, Democracy and Globalization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kleden, Ignas. 2003. Indonesia setelah lima tahun reformasi. *Analisis CSIS*. Tahun 32(2):160-172.
- Legge, J.D. 1961. *Central authority and regional autonomy in Indonesia: a study in local administration 1950-1960*. Ithaca: Cornell University Press.
- Liddle, R. William, 1999. Regime: The new order. Dalam Donald K. Emerson (penyt). *“Indonesia Beyond Soeharto: Polity, economy, society, transition”*. New York: An East Gate Book. Hal. 39-70.
- MacAndrew, Colin. 1986. Central government and local development in Indonesia: An overview. Dalam MacAndrew, Colin. (penyt). *Central Government and Local Development in Indonesia*. Hal.6-19. Oxford: Oxford University Press.
- Machiavelli, Niccolo, 1950. *The Prince and The Discourses*. New York: Random House.
- Malley, Michael. 1999. Regions: centralization and resistance. Dalam Donald K. Emerson (penyt). *Indonesia Beyond Soeharto: polity, economy, society, transition*. New York: An East Gate Book. Hal. 71-105.
- Miliband, Ralph. 1969. *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- McVey, Ruth. 2003. Nation versus state in Indonesia. Dalam Damien Kingsbury dan Harry Aveling (penyt). *Autonomy and Disintegration in Indonesia*. London: RoutledgeCurzon. Hal. 11-27.
- Parker, Noel. 1994. Classic conceptions of the state: introduction. Dalam David Held, James Anderson, Bram Gieben, Stuart Hall, Laurence Harris, Pau Lewis, Noel Parker, Ben Turok.

- State and Societies*. Oxford: Blackwell Publisher. Hal. 59-132.
- Ryaas Rasyid, Muhammad. 1994. *The state formation, party system, and the prospect for democracy in Indonesia: the case of Golkar (1967-1993)*. Disertasi Ph.D, University of Hawaii.
- Rondinelli, Dennis A & Cheema, G. Shabbir. 1983. Implementing decentralization policies: an introduction. Dalam G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (Pnyt). *Decentralization And Development: policy implementation in developing countries*. Hal.9-34. London: Sage Publication.
- Wasistiono, Sadu. 2005. Desentralisasi dan otonomi daerah masa reformasi (1999-2004). Dalam Anonimous. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa perjalanan 100 tahun*. Hal. 155-196. Jakarta: Yayasan TIFA.
- Wright, Martin. 1978, *Power Politics*. New York: Holmes & Meier Publisher.
- UU No. 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintah Daerah
- UU No. 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintah Daerah