

BAB II

IKHTISAR HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM SEJARAH POLITIK INDONESIA

Sebelum kajian ini tertumpu kepada hubungan propinsi Sumatra Barat dan Pemerintah (Kerajaan) Pusat Indonesia di Jakarta, satu huraian ringkas perlulah diberikan mengenai hubungan pusat dan daerah dalam sejarah politik dan pemerintahan Indonesia.

Secara kronologi untuk keperluan kajian ini, hubungan pusat dan daerah di Indonesia umumnya dapat dibahagikan kepada dua era, iaitu Orde Lama (1950-1965) dan Orde Baru (1966-1998). Tiap-tiap era tersebut memperlihatkan ciri-ciri yang tersendiri. Karakter tersebut dapat membedakan secara jelas setiap penggal tersebut dalam perkembangan politik tempatan di Indonesia.

II.1. Era Orde Lama

Era Orde Lama, hubungan pusat dan daerah ditandai oleh suasana tegang yang boleh dikatakan menggugat dan mencabar integriti wilayah negara Indonesia. Ketegangan yang wujud hampir membawa Indonesia pada jurang perpecahan. Ichlasul Amal setelah melakukan kajian yang mendalam menjelaskan ada empat faktor utama yang menyebabkan wujudnya ketegangan hubungan pusat dan daerah sebelum era Orde Baru.¹

Pertama, ketempangan kedudukan atau taraf ekonomi yang menjolok antara Jawa dan luar Jawa. Perbezaan taraf ekonomi yang menjolok ini menyebabkan kekecewaan luar Jawa yang terhadap pemerintah pusat. Apalagi daerah menyadari bahawa sumber keuangan pemerintah pusat berasal dari sumber daya alam yang adalah dari luar pulau Jawa.

Kekecewaan ini ditambah lagi oleh pola kekuasaan politik yang juga dimonopoli oleh Jawa. Monopoli ini menyebabkan daerah luar Jawa hanya memiliki kesempatan yang terbatas untuk dapat mempengaruhi perkembangan politik di peringkat nasional. Ini wujud kerana tiga dari empat parti utama yang mendapat suara terbanyak dalam pilihan raya

kebangsaan² tahun 1955 mempunyai basis politik di Jawa, iaitu Parti Nasional Indonesia (PNI), Nahdlatul Ulama (NU) dan Parti Komunis Indonesia (PKI).³ Hanya Parti Majelis Syuro Muslim Indonesia (Masyumi) yang berbasiskan luar Jawa.

Kedua, kekecewaan terhadap sistem pemerintahan dengan kekuasaan terpusat sentralistik yang tidak memberikan ruang yang memadai terhadap otonomi daerah. Kegagalan ini membuat daerah melakukan pembangkangan terhadap pemerintah pusat. Pada awal kemerdekaan, tokoh politik tempatan berkeyakinan bahawa otonomi daerah adalah syarat minimal yang memungkinkan daerah untuk menjaga kepentingannya.

Ketiga, hubungan pusat dan daerah selama penggal ini juga ditandai oleh konflik dalaman kalangan angkatan bersenjata (militer) yang kemudian menyatu dengan kepimpinan sipil dan solidariti budaya tempatan. Konflik ini timbul kerana adanya “persaingan” antara kalangan militer yang mempunyai pendidikan tinggi dengan yang berpendidikan rendah. Rasionalisasi dan profesionalisme organisasi militer yang dilakukan oleh militer pusat telah merugikan para militer daerah yang pada umumnya berpendidikan rendah.⁴

Keempat, perdebatan mengenai dasar negara iaitu keinginan untuk menjadikan Indonesia sebahagi negara Islam atau negara sekuler (*state should be based on Islam or Pancasila*).⁵ Perdebatan ini juga mewarnai hubungan pusat dan daerah pada penggal ini kerana ini juga telah membangkitkan perlawanan daerah terhadap pemerintah pusat. Misalnya S.M. Kartosuwirjo di Jawa Barat pada tahun 1949 dengan kelompok *Hisbullah* dan *Sabilillah* mengistiharkan penubuhan Negara Islam Indonesia. Tindakan seperti ini juga diikuti oleh Darul Islam yang dipimpin oleh Daud Beureueh di Aceh tahun 1953.⁶

Hasrat untuk membentuk negara Islam juga disuarakan dengan lantang dan meluas selama kempen pilihan raya kebangsaan tahun 1955. Kempen ini dipergunakan oleh kelompok Islam untuk meyakinkan para pengundi Islam agar mengundi parti Islam demi dasar negara yang berlandaskan Islam. Amal lebih jauh menjelaskan:

“... in connection with campaigning for the 1955 elections. As this campaign was not only for a parliament but also for a Constituent Assembly which would determine the basis of the state, Muslims felt justified in reopening the argument about the need for the Pancasila to be replaced by Islam. Conflict between

the proponents of Islam as the basis of the state (especially the Masyumi) and proponents of the Pancasila became sharper after President Sukarno sided openly with the latter. Because the Masyumi had a strong hold in the other Islands and the supporters of the Pancasila were a strongest in Java, the sharp conflict over this religious issue contributed to the way in which regional revolt took major proportions in 1956-1958”.

Pertentangan ini tidak hanya wujud semasa kempen, tetapi juga berterusan sampai kepada perdebatan-perdebatan di Konstituante dari tahun 1956-1959 dan perdebatan ini juga telah menghabiskan sebahagian besar masa persidangan.⁷ Ini menjadi salah satu penyebab kegagalan konstituante untuk menetapkan perlembagaan baru.⁸ Pertentangan ini mempercepat “suhu perseteruan” antara pusat dengan daerah (antara Jawa dengan luar Jawa).

II.2. Era Orde Baru

Pada tahun 1965 wujud perubahan yang drastik dalam pola kekuasaan dan dunia politik Indonesia. Percubaan rampasan kuasa oleh Parti Komunis Indonesia (PKI) yang gagal pada 30 hb September 1965 menyebabkan wujudnya peralihan kekuasaan dari rejim Orde Lama kepada rejim baru, iaitu Orde Baru. Pengalaman sebelum Orde Baru menjadi pelajaran bahagi rejim baru ini terutama dalam pengelolaan hubungan pusat dan daerah.

Jika pada era sebelum Orde Baru ada empat masalah yang menyebabkab wujudnya ketegangan hubungan pusat dan daerah. Pemerintah Orde Baru berjaya meminimumkan persoalan tersebut. Ada tiga persoalan pada era sebelum Orde Baru yang dapat diatasi oleh rezim Orde Baru. *Pertama*, sejak tahun 1966 tidak ada lagi pemberontakan daerah terhadap pemerintah pusat yang bererti. Walaupun masih wujud gerakan separatis seperti yang wujud di Aceh dan Irian Jaya itu hanya dalam skala kecil dan masih dapat dikendalikan oleh pemerintah pusat. Gerakan itu dapat diatasi oleh pusat sehingga tidak membawa akibat yang lebih luas seperti yang wujud pada era Orde Lama. *Kedua*, pemerintah Orde Baru berjaya mengurangkan pertentangan ideologi. dengan menjadikan Pancasila sebagai ideologi negara.⁹ Dengan demikian, tidak ada lagi pertentangan antara dasar Islam atau sekuler. *Ketiga*, menyelesaikan masalah hubungan sipil dan militer yang bersatu dengan kekuatan

politik daerah.

Hal yang tidak dapat diselesaikan oleh rezim Orde Baru adalah melaksanakan konsep otonomi. Justru itu, pada era ini hubungan pusat dan daerah menjadi lebih terpusat. Colin MacAndrews memandang pemerintah Orde Baru lebih terdorong untuk menegakkan kawalan dan memaksakan otoriti pusat terhadap seluruh wilayah negara.¹⁰

Hubungan pusat dan daerah pada era ini dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang "*Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*" yang mempergunakan asas otonomi "nyata dan bertanggung jawab". Asas ini mengandung makna bahawa pemberian otonomi pada daerah harus menjamin hubungan yang selaras antara pemerintah pusat dengan daerah. Ini sehalu dengan kritikan yang disampaikan oleh Michael Morfit:

"The law makes it clear that essentially the autonomy of the region is more an obligation than a right, i. e., an obligation of the region to participate in carrying forward development as a means of achieving prosperity of the people".¹¹

Untuk menyokong asas tersebut, pemerintah pusat memberikan beberapa arahan dalam pelaksanaan hubungan pusat dan daerah. Arahan tersebut meliputi beberapa hal, iaitu (1) bahawa polisi daerah harus sejalan dengan pembinaan politik pusat dan tetap memelihara persatuan bangsa, (2) harus dapat menjamin hubungan yang sejalan dengan pemerintah pusat demi keutuhan negara, dan (3) harus dapat memberikan jaminan terhadap pembangunan daerah.¹²

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahawa selama Orde Baru daerah tidak mempunyai kekuasaan politik dalam pembangunan politik di tingkat daerah. Prinsip bertanggung jawab lebih mengutamakan agar kepentingan pusat tetap terpelihara di daerah. Pola kekuasaan yang terpusat pada era ini jauh lebih sistematik di bandingkan dengan era sebelum Orde Baru. Bahkan, Orde Baru berjaya melakukan penyeragaman supra dan infra-struktur politik. Pola pemerintahan tempatan diatur dengan terperinci dan diseragamkan secara nasional.

Berkenaan dengan karakter hubungan pusat dan daerah pada era Orde Baru,

Pratikno menjelaskan:

“Organ-organ supra struktur politik tempatan diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas “sistem politik” tempatan yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.

Elit pemerintahan tempatan hanyalah sekedar kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk melakukan pengabdian kepada pusat. Kepala Daerah dipersatukan dengan figur kepala wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan pusat. Elit pemerintahan yang bias pusat ini diberi kekuasaan besar dengan gelar Penguasa Tunggal di daerah, yang didukung oleh sumber daya politik lainnya mampu mengendalikan DPRD dan kekuatan politik masyarakat”.¹³

Lebih jauh Pratikno menjelaskan bahawa wujudnya mekanisme kekuasaan yang terpusat tertumpu kepada elit politik di peringkat nasional membuat polisi yang tidak mempunyai basis politik tempatan. Kekuatan eksekutif nasional menjadi pelaku politik tunggal dalam sistem politik Indonesia.

Pola kekuasaan terpusat yang dipraktikkan menjadi lebih efektif dengan penglibatan militer dalam sistem politik Indonesia. Harold Crouch seorang pakar politik dan militer mengatakan militer tidak hanya membatasi diri sebagai *military power* saja. Tetapi militer juga menjadi kekuatan sosial-politik.¹⁴ Dengan demikian politisi sipil harus melakukan *power sharing* dengan militer kerana kekuatan politik yang paling berpengaruh pada era Orde Baru adalah militer.¹⁵

Tampilnya militer sebagai kekuatan politik menyebabkan wujudnya *marginalization* peranan sipil dalam politik Indonesia, di samping itu di kalangan ahli-ahli politik sipil wujud *civilian inferiority complex* kerana Orde Baru berjaya menciptakan ahli-ahli politik dari kalangan militer (*the soldier's politician*).¹⁶ Peningkatan peranan militer dalam politik Indonesia dapat mematikan nilai-nilai demokrasi. Kerana militer lebih mengutamakan pendekatan *top down* (komando) dibanding pendekatan *bottom up* dalam melihat aspirasi yang berkembang.

Di peringkat daerah, militer juga telah menguasai jawatan-jawatan politik penting di daerah. Ini dapat dibuktikan dengan bilangan purata militer yang menjadi gabenor selama

Orde Baru lebih dari 50 persen (**lihat Jadual 2. 1**). Bilangan tersebut memperlihatkan dominasi militer dalam politik tempatan di Indonesia.

Jadual 2.1
Bilangan Militer yang Menjadi Gabenor
1969-1994

No	Penggal	Bilangan (dari 27 Propinsi)	Peratusan (%)
1	1969-1974	19 orang	73
2	1974-1979	20 orang	77
3	1979-1984	16 orang	59
4	1984-1989	14 orang	52
5	1989-1994	12 orang	44

Sumber: Kristiadi, 1996: 103. Telah diubahsuai..

Pola sentralistik dalam pengurusan hubungan pusat dan daerah yang disokong oleh keterlibatan militer berkibat pada pengurangan peranan daerah dalam politik Indonesia. Pola ini berterusan selama pemerintah Orde Baru kerana tiga hal utama. *Pertama*, kekuatan politik pusat, melalui Golongan Karya (Golkar), menjadi sangat dominan dalam setiap proses politik. Sedangkan dua parti politik yang lain iaitu Parti Persatuan dan Pembangunan (PPP) dan Parti Demokrasi Indonesia (PDI) tidak memperoleh suara yang mampu mencabar kekuatan Golkar. Hal ini dapat dilihat dalam pilihan raya kebangsaan tahun 1971 sampai tahun 1997 Golkar selalu berjaya memperoleh kemenangan melebihi 60 % suara pengundi (**lihat Jadual 1.2.**). Bahkan, dalam pilihan raya 1997 Golkar berjaya mendapatkan undi

Jadual 2.2.
Peratusan Perolehan Suara Pilihan Raya Kebangsaan Orde Baru

Parti	1971	1977	1982	1987	1992
Golkar	62.8	62.2	64.3	73.2	67.96
PPP	27.1	29.3	27.8	16.0	17.1
PDI	10.1	8.6	7.9	10.9	14.98

Sumber : Alexander Irwan & Edriana (1995: 49)

Bahkan, dalam pilihan raya 1997 Golkar berjaya mendapatkan undi 78.8 %. Maknanya, Golkar sebagai parti penyokong rezim Orde Baru berjaya menjadi kekuatan politik yang tak tertandingi.

Kedua, keterlibatan militer yang berterusan dalam politik Indonesia telah mengakibatkan *inferiority* daerah untuk “melawan” campur tangan pusat. Kerana dalam pengamalannya militer secara terbuka memberikan sokongan terhadap pemerintah pusat. Bahkan, dalam pemilihan gabenor keterlibatan institusi militer tidak dapat dinafikan. Misalnya, secara diam-diam seorang calon gabenor harus mendapat persetujuan dari ketua militer yang ada di daerah (Pangdam).

Ketiga, lemahnya institusi politik tempatan untuk melaksanakan peranan utamanya dalam menghadapi campur tangan pemerintah pusat. DPRD sebagai institusi politik yang mewakili aspirasi rakyat tidak dapat melakukan peranan optimal kerana kata putus selalu berada di tangan pemerintah pusat. Seperti dalam pemilihan gabenor, pemerintah pusat tidak terikat dengan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD.¹⁷

Catatan Bab II

- 1 Ichlasul Amal (1992), *Regional and Central Government in Indonesia Politics*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- 2 Pilihan raya di Indonesia hanya pilihan raya kebangsaan. Ianya tidak ada pilihan raya peringkat negeri. Dalam pilihan raya kebangsaan dilakukan sekali pemilihan ahli Parlimen dan ahli DPRD.
- 3 Pilihan raya 1955 menghasilkan empat parti besar, iaitu :

No	Parti	Bilangan Kerusi
1	Parti Nasional Indonesia	119
2	Masyumi	112
3	Nahdlatul Ulama (NU)	91
4	Parti Komunis Indonesia	60

Sumber : Herbert Feith (1957) “*The Indonesian Election of 1955*”

- 4 Rasionalisasi ini dilakukan oleh A.H. Nasution pada tahun 1955 dengan cara memindahkan para panglima ke posisi baru. Ini ditantang oleh para perwira senior yang merasa kedudukannya terancam. Mereka ini kemudian mencari dukungan ke luar kalangan militer. Persaingan ini wujud lebih banyak di tubuh Angkatan Darat. Keterangan lebih lanjut dapat dilihat dalam Harold Crouch (1986) dalam bukunya yang berjudul “*Militer dan Politik di Indonesia*”. Menurut pendapat penulis, rasionalisasi dan profesionalisme yang dilakukan oleh Nasution hanya sebuah dalih untuk menyingkirkan para pesaingnya di Angkatan Darat. Maka wajar kalau ada perlawanan dar beberapa perwira senior. Dan rata-rata mereka berasal dari militer yang berpendidikan rendah.

- 5 Persaingan ideologi ini sudah dimulai sejak hendak merumuskan Undang-Undang Dasar Indonesia Merdeka pada tahun 1945. Tetapi pembicaraan ke arah ini, tidak berlanjut kerana setelah Jepang kalah dalam perang Asia Timur Raya, para pendiri negara Indonesia lebih memberikan prioritas pada usaha memerdekakan Indonesia. Pertentangan ini dapat dibaca lebih jauh dalam Endang Saefuddin Anshari (1986) dalam bukunya yang berjudul "*Piagam Jakarta 22 Juni dan Sejarah Konsensus Nasional antara Nasionalis Islami dan Nasionalis Sekuler tentang Dasar Negara Republik Indonesia*".
- 6 Lebih jauh tentang pemberontakan Daud Beureueh, lihat dalam, Nazaruiddin Syamsuddin (1990) "*Pemberontakan Kaum Republik : Kasus Darul Islam Aceh*", LP3ES, Jakarta.
- 7 PerJebatan ideologi dalam Konstituante ini dapat dilihat dalam Adnan Buyung Nasution (1992)
- 8 Menurut pendapat penulis, penyebab lain tidak berjayanya konstituante menetapkan UUD Baru adalah "ketakutan" Soekarno terhadap rancangan yang telah dipersiapkan oleh Konstituante kerana rancangan tersebut akan menghambat kosepnya tentang demokrasi terpimpin. Di samping itu, ada ketakutan kalangan militer (terutama Angkatan Darat) terhadap rancangan UUD yang tersebut kerana rancangan tersebut menutup kemungkinan militer untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik.
- 9 Pada tahun 1985 rezim Orde baru berjaya menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang "Parti Politik dan Golongan Karya". Intinya UU ini mengatur bahawa setiap organisai politik dan kemasyarakatan harus menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam setiap kehidupan bernegara.
- 10 Collin MacAndrew, (1983), *Central Government and Local Development in Indonesia*, Oxford University Press.
- 11 Michael Morfit, (1983), *Strengthening the Capacities of Local Government : Politics and Constrains*, Oxford University Press.
- 12 Lebih jauh tentang hal ini, lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.
- 13 Pratikno, (1999), *Hubungan Pusat dan Daerah Gelombang Ketiga : Sosok Otonomi Daerah di Indonesia Pasca-Soeharto*, dalam Jurnal UNISIA, Yogyakarta.
- 14 Harold Cruch, (1986), *Militer dan Politik di Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- 15 Untuk membaca lebih jauh tentang pengaruh militer dalam politik Indonesia dapat dibaca dalam Harold Crouch (1986); Shambazy (1990); William Liddle (1996).
- 16 Penurunan peranan sipil ini diakui langsung oleh kalangan militer (baca dalam *Seri Pengkajian Lemhanas*, 1999), Dan kemunculan *the Soldier's Politician* dapat dibaca dalam Adam Schwarz (1994).
- 17 Dalam pemilihan Gabenor Sumatra Barat di DPRD pada tahun 1966 Harun Zain mendapat 9 suara dan Soepoetra Brotodiredjo mendapat 11 suara (lihat, Abrar Yusra (1997). Tetapi pemerintah pusat menetapkan Harun Zain sebagai gabenor walaupun ia mendapat suara lebih kecil.