

JURNAL

Kajian Strategik dan Global

Peran Otonomi Dan Konsolidasi Daerah Dalam Penguatan Ketahanan Nasional Di Indonesia

Burhan Djabir Magenda⁷

Abstract

Since its independence in 1945, Indonesia has encountered problems of relations between the regions and central government. The form of the state has changed from federalism in the revolutionary days to unitary state since 1950. This form of state has created many problems, the worst among them had been the sectarian and regional rebellions, be it south moluccas republic (RMS) in 1950. PRRI-permesta in 1958, darul islam in various propioncers since 1950 (in west java, sout and sop outh east Sulawesi), aceh, south Kalimantan and party of central java (Merapi merbabu complex rebellion).

In 1957, there was law number I which gave wide autonomy to proviences but it had created many problems. Therefore, president sukarno reinstated centralization through presidential decree number 6 (1959) in which the power of central government was strengthened. Under the bew order of president Suharto, the centralization became stronger in which the president appointed governors, regents and mayors, the result was a strong economic development through which Indonesia was considered one of "asia miracle" with economic growth more than 7 precent annually.

But the reformasi of 1998 has given back the region its power over the central government. Much funds have beened ibuted to the regions and since 2005, governors, mayors and regents have been dirteclly elected by the people, however, bad planning and corrupt leadership have affected the regions, for example, papua which has "special autonomy" status since 2001 has expericed famine a few months ago where many children have died. In this sences, regional autonomy must be followed by decent leadership good planning and control by the people. As president sukarno said, back in 1950, regional autonomy is a precondition for more development but there are other conditions as well to be fulfilled such as leadership planning and control by the people.

Copyright © 2018 Jurnal Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia. All rights reserved

⁷ Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

I. HUBUNGAN PUSAT - DAERAH DI INDONESIA

Sudah sejak merdeka tahun 1945, masalah hubungan Pusat-Daerah menjadi permasalahan utama di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh adanya dua sistem pemerintahan yang berbeda yakni *direct rule* (pemerintahan langsung) dan *indirect rule* (pemerintahan tidak langsung) seperti diuraikan oleh Rupert Emerson tentang semenanjung Malaysia dan George McT. Kahin tentang Indonesia.

Dalam uraian Rupert Emerson Tentang Malaya, disebutkan adanya *indirect rule* dimana para sultan dan raja tradisional memerintah sedang pemerintahan kolonial Inggris hanya memiliki *direct rule* di beberapa wilayah saja seperti, Penang dan Singapura. Hal serupa juga terjadi di Indonesia dimana terdapat 267 Native States” (kerajaan tradisional) kebanyakan di luar Jawa serta Yogya dan Solo di Jawa, yang dikontrol oleh para raja, sultan ataupun para kepala adatnya sendiri. Sebaliknya, Jawa di luar Yogya dan Solo, langsung di bawah pemerintahan kolonial Hindia Belanda dari Batavia, yang menurut Kahin berpengaruh terhadap perkembangan ideologi nasionalisme, yang lebih kuat di wilayah *direct rule* daripada di wilayah *indirect rule*.

Perbedaan lainnya adalah dalam aplikasi kekuasaan Pusat Vis Avis Daerah, setelah merdeka. Pada masa-masa awal Revolusi (1945-1950), konsep NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) hanya berumur singkat. Mulai tahun 1946, dengan inisiatif Van Mook dan dukungan dari elit tradisional semua daerah di luar Jateng, DIY dan Sumatera Barat, menjadi wilayah otonom atau Negara bagian) sendiri yang terlepas dari kontrol Pusat di Yogyakarta.

Ini menimbulkan perbedaan persepsi yang laten tentang makna "negara kesatuan" antara elite Jawa dengan tuar Jawa. Di Jawa, persepsi yang umum adalah "sentralisasi kekuasaan" sedang di luar Jawa,persepsinya

adalah (negara kesatuan dengan otonomi yang luas.Bahkan perbedaan ini dipertajam dengan pengalaman "negara federal" antara 1946 sampai Agustus 1950, ketika mosi integrasi Natsir mengubah bentuk Negara dari Republik Indonesia Serikat (RIS) menjadi NKRI kembali pada 17 Agustus 1950.

Selama empat tahun “masa Federal“ ini daerah-daerah mengalami "self-governing" yang memperkuat sifat otonomi dari hampir semua daerah termasuk Jawa Barat, Jawa Timur dan Madura. Hanya Jateng dan DIY merupakan "wilayah pusat" sedang wilayah Indonesia lainnya menjadi negara bagianbagian atau daerah-daerah otonom. Latar belakang ini penting untuk menjelaskan mengapa "semangat otonomi" sangat kuat di hampir semua daerah di Indonesia.

Adanya "semangat otonomi yang laten" di daerah (terutama di luar Jawa) ini memang dimanfaatkan oleh Belanda, khususnya DR. Van Mook, yang ingin kembali setelah Indonesia merdeka tahun 1945. Akibatnya, fenomena "federalisme" ini sering diberi label (ciptaan Van Mook) belaka dengan mengabaikan adanya "semangat otonomi" yang murni di luar Jawa.

Kolonial Belanda memang memahami "semangat otonomi“ ini sejak lama melalui nasehat-nasehat dari para Indologi (ahli Indonesia) dari Universitas Leiden, yang dicontohkan oleh sukses Snouck Hurgronje dalam “pasifikasi" Aceh melalui pendekatan Islam dan budaya. Pemimpin RI pada masamasa awal kemerdekaan banyak yang menentang ide “Otonomi “ ini menganggap yang sebagai skenario “Van Mook" tadi, tapi kemudian ada yang terlibat dalam gerakangerakan daerah tahun 1950 an.

Contoh yang paling ekstrim adalah Mohamad Natsir, yang dengan Mosi Integrasinya 1950 mendesak peralihan dari negara federal Republik Indonesia Serikat (RIS) hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) kembali

menjadi NKRI, yang kemudian terlaksana Agustus 1950. Ternyata kemudian Natsir mendukung gerakan daerah untuk "Otonomi" yang luas" berupa PRRI/Permesta tahun 1958 (Kahin, 2012; Amal, 1992; Hakiem, 2008; Harvey, 1977; Lopian, 2011) walaupun kemudian direhabilitasi dan diangkat menjadi Pahlawan Nasional dimasa Reformasi, khususnya oleh Presiden SBY tahun 2008

Dalam kenyataannya, Negara Federal di berbagai wilayah Indonesia antara 1946-1950 merupakan working unit yang operasional. Contohnya adalah negara Indonesia Timur (NIT) yang merupakan kelanjutan dari propinsi Timur Besar di jaman Hindia Belanda, yang beribukota di Makasar dan meliputi wilayahwilayah Sulawesi, Maluku dan Bali, Nusatenggara. Dalam tulisannya tentang pengalamannya menjadi Perdana Menteri NIT, politisi asal Bali, Anak Agung Gde Agung, menceritakan bahwa pemerintahan berjalan baik dan lancar dengan dukungan luas masyarakat.

Perdana Menteri bergantian dari berbagai wilayah NIT seperti Dr. Wamou dari Minahasa; Najamudin Daeng Malewa dari Sulawesi Selatan-Tenggara dan Putuhena dari Maluku. Demikian pula negara bagian Pasundan yang meliputi Jawa Barat dengan Wali Negara Wiranatakusumah serta Negara bagian Madura dengan Wali Negara Tjakraningrat. Juga ada Negara Sumatera Timur dibawah Tengku Mansyur serta/ beberapa wilayah yang menjadi "daerah" karena belum bisa menjadi Negara bagian. Diantara daerah-daerah yang penting misalnya Kalimantan Barat di bawah Sultan Hamid II; Daerah Banjar; Daerah Dayak Besar Daerah Kalimantan Timur di bawah Sultan Parikesit dari Kutai; Daerah Riau (Agung, 1985; Kahin, 1985; Soemardjan, 1962; Magenda, 1991; Nordholt, 1996).

"Daerah modal" yang tetap setia pada NKRI hanyalah Jawa Tengah, DIY, Sumatera

Barat dan Aceh sedang Jawa Timur daerah Sumatera Selatan merupakan negara bagian – bagian. Pengelolaan negara yang dianggap kurang cocok sejak 1950 menyebabkan Sumatera Barat juga menuntut otonomi yang luas melalui PRRI/Permesta, sedang pergolakan untuk otonomi di Aceh berlangsung sejak 1950 dan baru tuntas dengan Perjanjian Helsinki tahun 2005 dan adanya Otonomi Khusus. Dengan demikian, "daerah modal" yang benarbenar utuh dari NKRI sejak merdeka sampai sekarang hanyalah Jawa Tengah dan DIY, The heartland of the Republic of Indonesia.

Masalah otonomi ini juga menjadi problem setelah Papua masuk NKRI tahun 1961. Tidak lama kemudian, terjadi pemberontakan Organisasi Papua Mertdeka (OPM) tahun 1963 yang sampai kinipun masih ada, walaupun tinggal yang sporadis dan isolated Cases. Uraian di atas menunjukkan betapa sentralnya masalah otonomi daerah dalam "Survival" dari NKRI. Setelah integrasi RIS menjadi NKRI tanggal 17 Agustus 1950, terjadi proses sentralisasi politik dan kekuasaan di Indonesia sampai terjadinya Reformasi Mei 1998. Ada beberapa sebab mengapa terjadi sentralisasi ini dan masalah "otonomi" dikesampingkan, bahkan dilupakan untuk waktu yang lama. Sebab pertama adalah sifat dari kekuasaan politik yang bersifat sentralistis. Ada dua aktor politik utama yang mendominasi selama periode sentralisasi ini. Pertama adalah partai-partai politik. Dalam undang-undang kepartaian sampai tahun 1960 boleh ada partai local atau regional, bahkan "partai "etnik". Tapi pembagian "daerah pemilihan (dapil) melintasi batas-batas etnik, sehingga jarang partai lokal atau etnik, yang punya wakil di DPR Pusat.

Satu Wakil di DPR Pusat karena jumlahnya kecil itu, partai-partai ini tidak punya perwakilan dalam politik nasional, dengan undang-undang kepartaian yang baru tahun 1960, maka partai politik local tidak mungkin lagi ada, peran partai harus bersifat nasional dan memiliki

cabang-cabang paling sedikit pada semua propinsi dan dua pertiga kabupaten yang ada, yang berlaku sampai sekarang. Dengan demikian Partai Persatuan Dayak dan partai lokal lainnya bubar dan mengintegrasikan diri ke partai nasional. Tokoh – tokoh berpencar mencari partai, ada yang ke Partai Katholik seperti Palaunsuka (kelak menjadi anggota DPR) dan ada yang ke Partindo (Uvang Uray, yang kemudian menjadi Gubernur Kalimantan Barat di era Demokrasi). Barulah setelah perjanjian Helsinki 2005 ada partai lokal baru di Indonesia, yakni Partai Aceh dan partai – partai lainnya di Aceh, yang berlansung sampai sekarang. Bahkan partai Aceh bisa menempatkan tokoh-tokohnya sebagai Gubernur, bupati-bupati di Aceh. Untuk daerah lainnya, partai lokal tidak diijinkan dan "pejabat-pejabat publik" haruslah diajukan oleh partai-partai nasional atau calon independen/perorangan. Karena peranan dari partai-partai politik ini, maka jabatan Gubernur dan Bupati atau Walikota umumnya berasal dari tokoh-tokoh atau aktivis partai politik sedang calon independen baru pernah terjadi satu kali yakni Bupati Garut, yang sekarang justru masuk menjadi pengurus Partai Hanura Jawa Barat seperti Aceng Fikri.

Di samping partai politik, aktor politik lainnya yang juga mendorong sentralisasi kekuasaan adalah militer (ABRI atau sekarang TNI-POLRI). Sejak aktif dalam politik nasional melalui konsep "jalan tengah" dari Jenderal AH Nasution, yang berkembang menjadi Dwi Fungsi sampai 1998, ABRI juga mendukung sentralisasi kekuasaan. Fungsi ABRI yang ditempatkan pada jabatan public baik di daerah maupun di Pusat, selalu ditentukan oleh Markas Besar ABRI. Sebenarnya, unit-unit lokal militer justru kuat pada masa revolusi Kemerdekaan, seperti DI/TII Kartosuwiryo di Jawa Barat atau gerilya dari Kahar Muzakkar di Sulawesi Selatan-Tenggara. Unit-unit ini kemudian menolak diintegrasikan ke dalam keamanan ABRI setelah 1950 dan melakukan pemberontakan yang lama sampai 1965.

Bahkan sepanjang 1950 an, banyak Panglima Daerah seakan menjadi war-lords dan berkuasa cukup lama yang berpuncak pada pemberontakan PPRI-Permesta tahun 1958, tetapi sentralisasi militer oleh Jenderal Nasution cukup berhasil, sehingga ABRI kemudian bisa jadi menjadi aktor politik yang kuat selama demokrasi terpimpin. (1959-1965 dan Orde Baru 1966, 1998) (Crouch, 2007, Hidayat, 2000, p. 82-100).

Aktor politik lainnya yang juga bersifat sentralistis adalah Korps pegawai Negeri, khususnya pamong praja. Sejak jaman kolonial seperti diuraikan Heather Sutherland, Korps Pamong Praja yang dulu disebut Binnenlands Bestuur (BB) merupakan korps yang profesional, kohesif dan bahkan memiliki wakil-wakil di Volksraad (Dewan Rakyat). Sejak awal kemerdekaan sampai 1959, jabatan-jabatan Gubernur dan Bupati didominasi oleh korps Pamong Praja ini misalnya Samadikun (Gubernur Jawa Timur); Sarimin Reksodiharjo (Gubernur Nusa Tenggara); Teuku Hassan (Gubernur Sumatera pertama); SM Amin (Gubernur Aceh, kemudian Sumatera Utara); Ipik Gandamana (Gubernur Jawa Barat, kemudian Mendagri); Milono (Gubernur Kalimantan pertama). Pada masa Demokrasi Terpimpin, banyak pejabat pamong praja digantikan oleh fungsionaris politik sebagai Gubernur dan Bupati tapi setelah Orde Baru, korps pamong praja di main lagi disamping perwira-perwira ABRI. Ini disebabkan karena sejak kolonial, kaderisasi berjalan baik melalui lembaga-lembaga pendidikan seperti MOSVIA yang di masa kemerdekaan menjadi APDN dan IPDN sekarang. Ini juga berlaku untuk perwiraperwira ABRI, yang pendidikan Akademi sudah dibentuk selama 1950 an, mula-mula AAL kemudian AMN/Akmil tahun 1957. Bahkan, korps polisi lebih maju lagi dengan pendirian PTIK pada tingkat: sarjana, yang sekarang sudah memiliki tingkat Magister dan Doktor.

Dengan berkembangnya birokrasi Pusat sejak Demokrasi terpimpin, kementerian-kementerian juga memiliki wakil-wakil di daerah, yang pada masa Orde Baru diseragamkan menjadi Kantor Wilayah (Kamwil). Penentuan Kanwil-kanwil dilakukan oleh kantor Pusat kementerian dan umumnya diambil dari "pegawai-pegawai Pusat". Pemerintah daerah juga bisa mengangkat "pegawai daerah", yang sekarang standarnya mengikuti ketentuan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Ini juga bentuk sentralisasi kepegawaian karena sebelumnya daerah-daerah otonom bisa merekrut sendiri pegawainya, yang kadang-kadang tidak memenuhi standar kepegawaian Pusat. Salah satu contoh adalah munculnya APDN (Akademi Pemerintahan Dalam Negeri) di hampir semua propinsi sampai awal tahun 2000an sehingga Pusat memutuskan untuk mereorganisir dengan hanya membentuk beberapa Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) seperti di Bukittinggi, Probolinggo, Manado, Mataram dan Jayapura serta STPDN Pusat di Jatinangor Jabar. Memang kader-kader pamong praja diperlukan seiring meluasnya daerah otonomi, tapi kualitas perlu dipertahankan dengan kontrol dari Pusat. Hal serupa terjadi pada universitas di daerah sejak dibentuknya satu Universitas Negeri di setiap propinsi pada tahun 1960-an.

Intelektual terkemuka Indonesia, Sudjatmoko sudah sejak awal 1970-an mengingatkan agar sarjana-sarjana kita memiliki wawasan kebangsaan dan tidak bersifat etnosentris dan kedaerahan karena merupakan aset utama bangsa. Memang sudah ada gejala dominasi alumni-alumni universitas negeri lokal pada birokrasi daerah sedangkan birokrasi nasional umumnya diisi oleh alumni universitas-universitas nasional terkenal, khususnya UI, UGM, Universitas Airlangga, ITB, IPB dan ITS. Hal ini sudah menjadi tren global dimana alumni universitas-universitas terkenal mengisi birokrasi nasional maupun

korporasi-korporasi besar seperti Ivy League (Harvard, Yale, Princeton, Cornell, Columbia, Stanford di Amerika Serikat; Oxford dan Cambridge di Inggris; Tokyo dan Kyoto di Jepang; Chulalongkorn dan Thammasat di Thailand, Universitas Malaya dan UKM di Malaysia; Al Azhar di Mesir dan lainnya.

Di negara bagian, banyak berdiri state university seperti di California (dengan cabang di 20 kota) New York Texas dan Michigan di Amerika Serikat, yang alumninya mengisi jabatan-jabatan penting di wilayahnya. Adanya universitas daerah sejak tahun 1960 an juga menjadi prasyarat bagi meluasnya otonomi daerah di Indonesia, juga berkembangnya perguruan tinggi swasta, yang di Indonesia sekarang sudah mencapai lebih dari 4000 buah.

Ada dua aktor penting lainnya yang menentukan apakah suatu negara mengalami sentralisasi kekuasaan ataukah otonomi daerah. Kedua aktor ini yakni Presiden dan DPR (Parlemen) sama-sama menetapkan peraturan dan undang-undang yang berlaku di suatu negara, termasuk undang-undang tentang otonomi daerah. Dalam sejarah Indonesia, undang-undang tentang pemerintahan daerah macam-macam jenisnya. Selama awal 1950an, undang-undang bersifat sentralistis, khususnya dalam pengangkatan Gubernur dan Bupati, yang semuanya ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Pengangkatannya dilakukan oleh Presiden dan Mendagri, bahkan tanpa konsultasi dengan daerah bersangkutan. Akibatnya, pernah terjadi demonstrasi penolakan di daerah terhadap Gubernur pilihan Pusat, misalnya terhadap Gubernur Murdjani di Banjarmasin dan Gubernur Sudiro di Makasar (Magenda, 1990) yang menimbulkan rasa kecewa bagi pejabat tersebut.

Hal inilah yang menyebabkan DPR hasil pemilu 1955, membuat Undang - undang Nomor 1 tahun 1957 yang menghasilkan otonomi yang luas. Dalam undang – undang itu disebutkan adanya dua jabatan. yakni Gubernur yang

diangkat oleh Presiden dari pamong praja karier dan Kepala daerah yang dipilih partai politik.

Hal ini menimbulkan dualisme di daerah karena pembagian tugas yang tidak jelas dan menghambat pelaksanaan pemerintahan. Akibatnya Presiden membekukan pelaksanaan UU Nomor 1/1957 ini dan menerbitkan Penetapan Presiden nomor 6 tahun 1959 yang menggabungkan jabatan Gubernur dan Kepala Daerah dalam satu tangan, sehingga menjadi Gubernur/Kepala Daerah yang berlaku sampai sekarang. Jelas bahwa Penpres ini bersifat sentralistis dan berlaku selama periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965).

Tapi, ada pula usaha pelaksanaan otonomi daerah ditengah Penpres yang sentralistis itu yakni banyaknya pemekaran daerah selama periode 1959-1955, baik propinsi maupun kabupaten baru. Berbagai bentuk otonomi daerah diperkenalkan, terutama untuk mengatasi pergolakan daerah-daerah. Propinsi Aceh misalnya dibentuk dan diberikan status "Daerah Istimewa" untuk mengakhiri pemberontakan Darul Islam TII yang sudah berlangsung sejak 1950. Dibentuk pula propinsi-propinsi baru di Sumatera seperti Riau, Jambi, Sumatera Barat dan kemudian Lampung serta Bengkulu.

Demikian juga di Kalimantan yang tadinya satu propinsi dipecah menjadi empat propinsi (Kalbar, Kalsel, Kaltim dan Kalteng). Wilayah Nusatenggara menjadi tiga propinsi yakni Bali, Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Nusa Tenggara Timur (NTT) yang pembagiannya didasari oleh agama penduduk (Hindu; Islam dan Kristen, masing-masing propinsi).

Untuk Sulawesi dipecah menjadi empat propinsi yakni Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara. Setelah Reformasi bertambah lagi dua propinsi yakni Gorontalo dan Sulawesi Barat. Wilayah Maluku tetap satu propinsi dan baru setelah Reformasi 1998 dipecah dengan tambahan Maluku Utara. Di pulau Jawa yang

padat, baru terjadi pemekaran pada 1961 ketika Jakarta menjadi propinsi dengan status Daerah Khusus Ibukota serta setelah Reformasi 1998 ketika Banten menjadi propinsi sendiri. Hal ini tentu disebabkan karena pulau Jawa walaupun terbanyak penduduknya di Indonesia namun secara kultural sangat homogen, sedang di luar Jawa yang mengalami banyak pemekaran, sering terjadi konflik berlandaskan SARA (Suku, agama, ras, antar-golongan), yang mendorong tuntutan-tuntutan pemekaran karena masyarakatnya yang majemuk.

Provinsi Papua yang bergabung ke NKRI tahun 1961 juga tidak lepas dari tuntutan pemekaran, baik propinsi maupun kabupaten. Ketika penulis mengikuti Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) tahun 1969, hanya ada 11 kabupaten dan 1 propinsi. Sekarang, sudah ada dua propinsi (ditambah Papua Barat) dan 41 kabupaten serta masih banyak tuntutan pemekaran yang masih ditangani DPR dan tertunda karena adanya instruksi Presiden Joko Widodo untuk moratorium (penundaan) pemekaran.

Banyak dari kabupaten di Papua tidak memenuhi syarat dari Kemendagri misalnya dalam jumlah penduduk dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Contohnya adalah kabupaten Supiori di utara Papua, yang jumlah penduduknya hanya 15.000 jiwa sedang di daerah lain minimal jumlah penduduk adalah sekitar 200.000 bahkan ada kabupaten di pulau Jawa yang lebih dari 1 juta jiwa (misalnya Bogor di Jabar dan Klaten di Jateng). Dengan jumlah etnik lebih dari 400 buah, Papua memang sangat rawan pada konflik etnik, sehingga sampai sekarang masih terjadi "perang suku" karena hal-hal kecil. Hal ini sangat disadari oleh Presiden Joko Widodo yang selalu mengingatkan pentingnya persatuan dan wawasan kebangsaan untuk negara kita dengan 740 etnik ini.

Fenomena pemekaran daerah ini memang merupakan gejala Reformasi karena adanya kebebasan menyatakan pendapat di daerah.

Semasa Orde Baru, jumlah propinsi adalah 27 dan kabupaten/kodya sekitar 270 buah. Sekarang sudah ada 34 propinsi sedang kabupaten/kodya menjadi hampir dua kali lipat yakni sekitar 520 buah. Di satu pihak adanya DOB (Daerah Otonomi Baru) mempercepat pelayanan publik yang kemudian meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Spin of control dari aparat menjadi lebih mudah dan cepat, terutama untuk wilayahwilayah yang luas dan terisolir di luar Jawa. Di lain pihak, Pemerintah harus menyediakan anggaran yang lebih besar untuk pembangunan infrastruktur, investasi dan sumberdaya manusia. Karena pemekaran ini terjadi setelah reformasi, peranan central planning sudah berkurang, demikian pula penempatan pejabatpejabat daerah sepenuhnya wewenang

Gubernur dan Bupati. Akibatnya, bisa terjadi penurunan quality of governance karena seleksi pejabat lokal sepenuhnya wewenang Gubernur dan Bupati, yang sejak 2005 dipilih langsung melalui Pilkada.

Contoh yang masih aktual adalah krisis gizi dan wabah penyakit campak di kabupaten Asmat, propinsi Papua, khususnya di kota Agats, yang menelan korban jiwa anak-anak.

Hal ini merupakan paradoks karena Papua sejak 2001 sudah memiliki otonomi khusus dengan dana Otsus yang sekitar 6 triliun rupiah pertahun. Bahkan sejak Gubernur Barnabas Suebu, sudah ada block grant sebesar 1 milyar rupiah untuk tiap kampung yang sepenuhnya ditentukan penggunaannya oleh Kepala Kampung. Dimasa Orde Baru, planning proyekproyek sampai kabupaten dilakukan oleh Pusat, dengan pimpinan proyek (pimpro) juga dari pusat.

Hasilnya proyek-proyek berhasil guna maksimal dan menghasilkan economic miracle yang menyebabkan Indonesia dijuluki salah satu macan Asia. Namun hal ini menimbulkan reaksi dari pegawai-pegawai daerah yang kurang berperan dibandingkan pegawai Pusat .

Sebaliknya, di masa Reformasi dengan otonomi daerah yang luas, local planning yang sepenuhnya tanggungjawab pegawai-pegawai daerah kurang menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat walaupun secara nominal, dana perimbangan (Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus) meningkat banyak. Inilah the cost of democracy karena Gubernur dan Bupati juga harus memperhatikan Tim sukses maupun sponsor dalam Pilkada, yang membantunya menang dalam Pilkada tersebut.

Meluasnya local planning ini telah mengurangi peranan Bappenas sebagai Central Planner sejak reformasi. Bahkan beberapa Bupati/Walikota melaksanakan people's planning yakni meminta masukan langsung dari rakyat per kelurahan seperti dilakukan Bupati Suyoto di Bojonegoro dan Walikota Ridwan Kamil di Bandung. Pejabat lainnya seperti Joko Widodo melakukan "blusukan" (turun ke bawah) ke kampung-kampung secara intensif sewaktu menjabat Gubernur DKI Jakarta, yang ikut membantu popularitasnya dan terpilih sebagai Presiden tahun 2014.

Sebaliknya, tragedy gizi buruk di kabupaten Asmat (Papua) menunjukkan kurang aktifnya pejabat-pejabat kabupaten tersebut "turba" ke wilayah yang terpencil dan terisolasi. Dengan demikian, menguatnya otonomi daerah juga seiring dengan bertambahnya "demokrasi lokal" yang menurut salah satu Bapak bangsa Wongsonegoro sebenarnya merupakan demokrasi asli di Indonesia. Hubungan Pusat Daerah sejak Reformasi sudah berubah dari yang tadinya hirarkis, dominatif dan birokratis menjadi partnership yang interdependen.

Salah satu contoh dari perubahan pola relasi Pusat - Daerah ini adalah studi doctoral Agus Setiawan tentang kompleksitas pengelolaan sumberdaya hutan di kabupaten Sintang, Kalimantan Barat. Dalam studi penulis (BDM.Red) tentang pengelolaan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) di Kalimantan Timur pada masa Orde Baru, peranan Pusat

sangat dominan sedang Pemerintah Daerah kecil perannya.

Keputusan dan penentuan pemilik HPH semuanya ditentukan Pusat sedang Pemda hanya untuk konsesi yang kecil (100 hektar ke bawah). Padahal akibat dari HPH ini salah satunya adalah forced urbanization bagi banyak etnik Dayak yang hidupnya di hutan dan berpindah-pindah. Tapi Pemda propinsi dan kabupaten/kodya di Kaltim tidak memperoleh dana yang cukup dari operasi HPH tersebut, untuk menyantuni etnik Dayak yang mengalami urbanisasi dan tinggal di Samarinda, Balikpapan, Bulungan dan kota-kota kecamatan di Kaltim. Ketika Reformasi datang tahun 1998, kekecewaan selama itu muncul dalam bentuk tuntutan-tuntutan untuk merdeka seperti Riau merdeka dan Kalimantan Merdeka (Magenda, 1991; Norhold dan van Klinken, 2007). Maka DPR masa itu dengan cepat merespons dengan menghasilkan UU Otda yang baru, yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dan mengakhiri sentralisasi kekuasaan sebelumnya.

Situasi di Kalimantan Timur relative aman karena memang merupakan "melting pot" dari berbagai etnik seperti Kutai, Banjar, Jawa, Bugis, Toraja, Bulungan dan etnik Dayak yang juga heterogen Dayak Kenyah, Dayak Bahau, Dayak Kayan dll. Tidak ada etnik yang dominan serta tidak ada potensi konflik dikotomis antara asli versus pendatang.

Juga peran "stabilisator" dari aparaturn kesultanan sebelumnya, seperti Kutai, Berau, Bulungan dan Pasir cukup baik menjaga perdamaian antar etnik. Sebaliknya, situasi di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat agak berbeda. Selama Orde Baru, etnik Dayak merasa dimarginalkan secara ekonomi dari politik. Tokoh-tokoh Dayak kurang mendapat keuntungan dari ekonomi HPH maupun jabatan-jabatan politik yang penting.

Propinsi Kalimantan Tengah yang oleh Presiden Sukarno dimaksudkan menjadi homeland dari etnik Dayak Ngaju, sudah mengalami proses migrasi yang intens di

samping adanya kehadiran etnik Melayu yang kuat di Sampit dan Pangkalan Bun. Di Kalimantan Barat, sejak Gubernur Uvung Uray awal 1960an, tidak ada lagi Gubernur dari etnik Dayak, yang jumlahnya seimbang dengan etnik Melayu. Karena potensi konflik etnik yang kuat, pemerintah Orde Baru menempatkan Gubernur-gubernur di luar kedua etnik tadi (Dayak dan Melayu), bahkan jabatan-jabatan bupati di beberapa kabupaten.

Ketika Reformasi datang tahun 1998, terjadi gejala ethnic mobilization yang sudah lama diingatkan oleh ilmuwan Barat seperti pembimbing penulis di Cornell University, Milton Esman, yang bahkan menulis adanya gejala serupa di Barat (Esman, 1991; Mollenkopf dalam Gates, et al, 2000).

Kejadian-kejadian di Katalonia (Spanyol), Quebec (Kanada) serta Skotlandia (Inggris) tentang kuatnya kembali "etnonasionalisme" menunjukkan bahwa kesetiaan primordial (etnik, agama, ras) bias muncul kembali bahkan di Negara-negara yang sudah maju dan moderen. Ini sekaligus merupakan penolakan terhadap "teori modernisasi" awal 1960-an dari David Apter dkk yang menyatakan bahwa setelah suatu bangsa mengalami modernisasi, gejala primordialisme akan hilang menjadi kesetiaan pada Negara bangsa apapun menjadi global citizen. Ketika bertemu Salmon dari partai separatist Skotlandia, SNP (Scottish Nationalist Party) di Edinburgh tahun 2003, penulis menanyakan masalah separatisme SNP dan dia mengatakan bahwa telah terjadi kebangkitan kultural etnik Skotlandia serta keinginan bagian yang layak dari penghasilan minyak Laut Utara, yang sebagian besar diambil Pemerintah Pusat di London. Penulis mengingatkan Ketua SNP bahwa etnik Skotlandia telah mengambil peran penting dalam birokrasi kolonial Inggris di

seluruh dunia, sehingga kolonial Inggris sering juga disebut Scottish Empire.

Salmon menjawab bahwa sebagai global power, peranan Inggris sudah menurun dan etnik-etnik non-Inggris memperoleh kembali identitas mereka seperti Irlandia Utara, Wales dan Skotlandia. Ternyata, dalam pemilu lokal di Skotlandia, SNP memperoleh kemenangan dan jabatan Gubernur di tangan Ketua SNP sekarang, Nicola Sturgeon. Tapi dalam referendum kemerdekaan tahun 2017 lalu, pemilih – pemilih Skotlandia 55% masih ingin bergabung dengan Inggris sedang hanya 45 % yang ingin merdeka. Kasus Skotlandia ini menunjukkan paradoks dari etnonasionalisme dan otonomi daerah SNP menguasai jabatan Gubernur, tapi pemilih tetap menghendaki Skotlandia bagian dari Inggris Raya (Great Britain).

Fenomena hampir sama juga terjadi di Quebec, Kanada. Pelopor – pelopor separatisme dan kemerdekaan Quebec mendirikan Partai lokal, Quebecois, yang memperjuangkan kemerdekaan dan separatisme dari Kanada. Bahkan dua kali referendum sudah diadakan tapi tetap menghasilkan kemenangan untuk persatuan dengan Kanada. Pada referendum terakhir tahun 2000, selisihnya sangat tipis yakni 52 persen untuk persatuan Kanada dan 48 persen untuk separatisme. Di Quebec, mayoritas penduduk adalah keturunan Perancis sedang dibagian Kanada lainnya, mayoritas (65%) adalah keturunan Inggris. Partai Liberal Kanada yang berkuasa pernah memiliki Perdana Menteri keturunan Perancis. Kanada sejak 1974 memiliki dua bahasa nasional resmi Inggris dan Perancis (bilingual nation). Tapi semangat separatisme tetap kuat di Kanada, terutama setelah kunjungan resmi Presiden Perancis Charles de Gaulle tahun 1967.

Tapi Partai Queb Aqois tidak selamanya berkuasa dianugerahkan Quebec berbeda dengan SNP yang terus menerus menjadi Gubernur Skotlandia. Baik Skotlandia dan Quebec menunjukkan bahwa dinegara de

mokrasi, tingkat otonomi atau usaha separatisme dilakukan dengan cara demokratis melalui elektoral politik (pemilu/referendum).

Dengan contoh krisis etnik di Kalbar dan Kalteng tahun 1999 - 2000, ternyata bahwa kekuasaan State (Negara) harus tetap kuat walaupun bersifat sentralis maupun otonomis. Selama Orde Baru, Negara (Pusat) sangat kuat tapi sistem pemerintahan bersifat sentralistik. Gubernur dan Bupati dicalonkan oleh DPRD2 propinsi dan kabupaten, tapi putusan akhir ada pada Presiden dan Mendagri.

Kebanyakan yang dipilih adalah mayoritas yang pilihan DPRD tapi pernah kejadian contoh Gubernur suara terbanyak dari Riau, Ismail Suko tidak terpilih dan yang ditetapkan Presiden sebagai Gubernur adalah Mayor Jenderal Imam Munandar, yang peroleh suaranya lebih sedikit dari Ismail Suko. Pertimbangannya adalah bahwa Riau merupakan daerah perbatasan dan perlu gubernur berlatarbelakang militer.

Setelah Reformasi, tinggal sedikit saja Gubernur berlatarbelakang militer karena dunia politik sudah dikuasai politisi, yang kebanyakan sipil, Bahkan lebih banyak polisi yang jadi Gubernur seperti Komjen Mangku Pastika di Bali Komjen Syahrudin di Lampung. Bahkan sekarang (Januari 2018) tidak ada lagi Gubernur berlatar belakang militer setelah berhentinya Letjen Sutiyoso dari Gubernur DKI Jakarta tahun 2012. Ini menunjukkan bahwa politik lokal Indonesia telah mengalami proses "demiliterisasi", bahkan juga birokratisasi. Dengan aturan baru bahwa TNI-POLRI dan PNS harus pensiun dini jika menjadi Cagub/calon Bupati, maka banyak perwira dan PNS yang tidak mau menjadi Cagub atau Cabup. Ini disebabkan karena keinginan karir yang lebih panjang di PNS atau TNI-POLRI maupun perhitungan kemungkinan menang Pilkada sebab kalau kalah Pilkada maka all is lost (kalah semuanya). Disamping itu, kesulitan

untuk fund raising (pengumpulan dana kampanye) yang mahal juga menjadi masalah. Untuk Bupati, perkiraan political cost sekitar 20 sampai 30 milyar rupiah sedang untuk Gubernur, perlu dana sedikitnya 100 milyar rupiah.

Berbeda dengan Amerika Serikat, dimana private contributions (sumbangan pribadi) cukup banyak, di Indonesia, politisi umumnya mengandalkan dana pribadi atau sumbangan keluarga dan teman.

Di Amerika Serikat dengan jumlah Private Contributions jutaan orang kelas menengah (antara 1000 – 2000 dollar AS per orang). Bill Clinton dan Barack Obama yang berlatar belakang dosen universitas, bisa jadi gubernur dan senator, untuk kemudian menjadi presiden AS. Mereka bisa membiayai kampanye dari sumbangan pribadi dan juga sumbangan korporasi/perusahaan besar (Corporates contribution) (Lewis, 2004)

Sebaliknya Donald Trump yang milyader bahkan tidak mau menerima sumbangan Negara yang cuma-cuma dan membiayai kampanye presidennya dari dana pribadinya semua Ini menunjukkan bahwa democracy is costly ,yang menyebabkan dua hal. Trend pertama adalah bertambahnya jumlah pengusaha dalam jabatan politik. Pada masa Orde Baru, sebagai anggota DPR, sejawat penulis adalah PNS aktif purnawirawan ABRI dan keluarganya serta aktivis politik yang sudah lama seperti Harmoko dan Akbar Taniung. Sejak Reformasi, jumlah pengusaha di DPR dan jabatan publik mulai dari Presiden, Wapres, Gubernur, dan Bupati semakin banyak pengusaha. Contohnya Presiden, Wapres, Ketua DPR dan Ketua MPR sekarang semuanya pengusaha atau mantan pengusaha. Trend kedua, adalah banyaknya pejabat public (DPR, Bupati, Gubernur) yang terjerat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) setelah menjabat. Untuk Bupati saja, lebih dari 220 menjadi ter sangka atau terdakwa oleh KPK. Kedua trend di atas

menunjukkan gejala yang kurang sehat dari perkembangan demokrasi.

Jabatan publik selayaknya bersumber dari berbagai profesi dan lapisan masyarakat serta tidak menjerus kearah “democracy by the few ” Banyak tokoh idealis, aktivis ormas dan parpol maupun bidang kemasyarakatan lainnya yang juga bisa dijadikan pejabat publik, di samping PNS serta perwira TNI-POLRI ataupun pensiunannya. Untuk itu perlu

diupayakan cara-cara fundraising yang meluas seperti di Amerika Serikat seiring meningkatnya kelas menengah sehingga private contributions bisa diandalkan. Juga corporate contributions perlu lebih banyak lagi diberikan kepada semua kandidat jabatan public sebagai bagian dari CSR (Corporate Social Responsibility) perusahaan besar.

Sebanyak Bupati yang sukses berasal dari kalangan nonpolitisi dan bahkan sekarang maju sebagai Calon Gubernur dipropinsinya masing-masing. Contohnya adalah Ali BD, Bupati Lombok Timur, aktivis LSM, yang sekarang menjadi calon Gubernur NTB dari jalur independen. Yang lainnya adalah Prof. Nurdin Abdullah Bupati Bantaeng, yang maju sebagai Cagub Sulawesi Selatan serta Barnabas Orno dan Anderias Rentanubun, dua bupati di

Maluku yang maju sebagai calon Wakil Gubernur dari dua Cagub yang berbeda. Di propinsi lainnya ada Bupati Simalungun, JR Saragih yang menjadi cagub Sumatera Utara, Dodi Reza Alex Nurdin, Bupati Musi Banyuasin yang maju untuk menggantikan ayahnya sebagai Cagub Sumatera Selatan.

Juga Suhaili, Bupati Lombok Tengah, yang juga jadi Cagub NTB dari Golkar serta Ahyar Abduh, Walikota Mataram, juga sebagai Cagub NTB Masih ada nama-nama lainnya, yang menunjukkan bahwa banyak Bupati dan Walikota yang berhasil dan maju sebagai Cagub.

Trend ini pernah juga terjadi dimasa Orde Baru dimana Bupati yang berhasil dipromosikan sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur.

Contohnya, Bupati Nganjuk Suprpto menjadi Gubernur Bengkulu, Bupati Trenggalek, Kolonel Sutran menjadi Wagub Irian Jaya; Bupati Temanggung Mashun Sofwan menjadi Gubernur Jambi, Kolonel Ben Mboi, Bupati Manggarai menjadi Gubernur NTT, Lamajido, Bupati Donggala menjadi Gubernur Sulawesi Tengah; La Ode Kaimudin, Bupati Muna menjadi Gubernur Sulawesi Tenggara.

Hal ini terjadi pada periode pasca 1980 setelah Orde Baru melewati tahap konsolidasi, yang berlanjut pada masa awal Reformasi. Dengan demikian, prinsip "local jobs for local people" berlaku, yang memperkuat salah satu aspek dari otonomi daerah. Fenomena ini memperkuat hubungan Pusat Daerah yang sehat dan demokratis, sehingga tidak ada lagi masalah-masalah krusial yang terjadi.

II. KONSOLIDASI DAERAH.

Dapat dikatakan bahwa telah terjadi keseimbangan (Equilibrium) dalam hubungan pusat dan daerah, seperti diuraikan diatas. Masalah yang kita hadapi sekarang adalah "konsolidasi daerah" yang terutama menyangkut dua hal pokok. Masalah pertama adalah keperluan akan "integrasi wilayah" yakni masalah percepatan pembangunan beyond regional autonomy. Ke dalam masalah ini dapat disebut adanya proyek Megapolitan, yang sudah sejak masa Orde Baru dirancang dikementerian Pekerjaan Umum dimana waktu itu penulis juga ikut menjadi konsultan ahli (tahun 1977). Yang dikenal publik adalah konsep 3 Megapolitan: Jakarta dan sekitarnya (Jabodetabek), Bandung dan sekitarnya (Bandung Raya) dan Surabaya dan sekitarnya (Gerbang Kertosusilo). Konsep ini belum sepenuhnya ditinggalkan, bahkan diteruskan secara sektoral dan bertahap, khususnya setelah krisis ekonomi 1997-1998. Dalam kenyataannya sekarang, konsep jabodetabek terlaksana dalam beberapa sektor seperti pemukiman yang sekarang bahkan diperluas sampai Cikarang dengan perumahan Meikarta dari LIPPO group,

bahkan sampai Karawang dengan wilayah industri Jababeka. Dengan perluasan operasi bus Transjakarta sampai wilayah itu, maka Integrated cities akan tercapai, apalagi dengan rute baru dari Kereta api KRL sampai Cikarang dan Karawang.

Di wilayah Surabaya, pembangunan jembatan Suramadu menyatukan Surabaya dengan Madura sedang Mojokerto, Sidoarjo, Lamongan dan Gresik juga sudah merupakan Megapolitan yang sedang terbentuk. Di kota lainnya di Jawa, integrasi wilayah juga dalam proses pembentukan seperti Semarang dengan kota di sekitarnya, misalnya Salatiga, Kendal dan wilayah Pati, Demak, Rembang, poros Yogya - Solo yang semakin padat serta Wilayah sekitar kota Madiun, Malang dan Purwokerto. Di Jawa Barat, Kota Bandung sudah makin menyatu dengan Padalarang, Soreang dan Cimahi sedang kota Garut Tasikmalaya - Ciamis makin menjadi kesatuan multibidang.

Kota Cirebon juga menjadi "integrated" dengan Kuningan, Majalengka dan Indramayu sehingga bisa menjadi "growth center" di barat Pantura bagian timur, ada kesatuan wilayah antara Pekalongan, Tegal dan Bumiayu sedang diujung barat pulau Jawa, integrasi wilayah sebagai pusat kemajuan Banten antara Cilegon, Serang dan Anyer. Di ujung timur pulau Jawa, Banyuwangi di bawah pimpinan bupati yang energetik, Abdullah Azwar Anas, menjadi pusat pertumbuhan, yang menjangkau kota sekitarnya seperti Situbondo Jember menjadi pusat kegiatan wilayah Besuki dengan wilayah potensial di bidang perkebunan dan pertanian sedang Probolinggo dan Pasuruan menjadi pusat kegiatan kelautan dan perikanan di timur Surabaya di luar Jawa, otonomi daerah juga mempercepat "integrasi" wilayah karena meningkatkan output daerah seta mendorong kerjasama untuk percepatan pembangunan.

Dengan terciptanya keamanan di Aceh pasca-Helsinki, maka Aceh terbuka untuk pengembangan. Pantai timur sudah lebih dulu

berkembang sepanjang Medan, Langsa Banda Aceh, demikian pula wilayah sekitar Banda Aceh dan Lhok Seumawe yang sudah lebih dulu maju. Fokus sekarang adalah pantai Barat Aceh, dari Banda Aceh sampai Meulaboh serta wilayah Aceh Selatan dan Tenggara, yang makin terbuka dengan wilayah Tapanuli. Di selatan Aceh, pantai barat Sumatera dari Sibolga, Padangsidempuan dan pulau Nias berkembang menjadi satu kesatuan wilayah sedang di wilayah tengahnya, Balige menjadi pusat perkembangan wilayah Danau Toba, dengan proyek Danau Toba dari Menko Luhut Panjaitan. Di wilayah timur, Pematangsiantar menjadi pusat perkembangan wilayah tradisional perkebunan Simalungun, yang makin menyatu dengan Medan dan sekitarnya. Dengan frekwensi yang meningkat dari Bandar udara Kuala Namu, wilayah Medan Pematangsiantar menjadi pusat pertumbuhan pesat di Sumatera Utara.

Di selatan, wilayah Riau, Jambi, Sumatera Selatan dan Lampung makin berkembang, baik dari sektor pemukiman, pertanian dan perkebunan, khususnya sawit dan karet. Wilayah ini menjadi pusat ekspor baru, demikian pula di wilayah barat dari Bengkulu ke Lampung. Dengan perbaikan infrastruktur seperti jalan tol Lampung terbagi yang baru demikian tanggal 20 Januari 2018 ini, maka Sumatera akan mejadi pusat pertumbuhan 10 tahun mendatang. Jika tanah dibuka, maka Sumatera akan menjadi pusat pemukiman dan pertanian baru Karena tanahnya cocok untuk pertanian pangan maupun perkebunan dibandingkan dengan Kalimantan dan Papua, yang kesamaan tanahnya tinggi. Pulau Jawa tetap merupakan pusat pertumbuhan Indonesia karena lebih dari Pusat pertanian pangan juga ada di Jawa karena tanahnya subur dan produkti vitaspertani tinggi. Dengan penambahan penduduk, maka makin banyak tenaga kerja yang pindah dari sektor pertanian baik melalui urbanisasi maupun transmigrasi. Pertumbuhan kota – kota Megapolitan maupun kota besar banyak terjadi di

Jawa dengan hirarki perkotaan yang sangat teratur yakni kota kabupaten, kecamatan dan kelurahan. Konsep “Agropolitan” (kota pertanian) yang dikembangkan ahli perkotaan Amerika decade 1970an seperti John Friedman terjadi di kota – kota tersebut, dimana pertanian dan industri berkembang bersamaan.

Banyak kota di Jawa mencirikan kedua sektor ini seperti Tasikmalaya di Jabar, Klaten dan Pekalongan di Jateng serta Madiun, Kediri, Jember dan Situbondo di Jawa Timur, sebagai beberapa contoh. Di luar Jawa, pola agropolitan ini berkembang juga seperti di Bali (Tabanan, Karangasem, Klungkung), NTB (Cakranegara, Masbagik, Bima, Taliwang), NTT serta di banyak kota di Sulawesi, Maluku dan Papua (Sorong, Manokwari, Timika, Biak dan Fakfak misalnya).

Berkembangnya kota – kota menengah ini mengurangi tekanan terhadap kota – kota besar dan megapolitan dan menjamin hirarki yang ideal dari struktur perkotaan Indonesia.

Perkembangan kota-kota ini membawa perubahan dalam status administrasi serta menciptakan Daerah Otonomi Baru, dengan menjadi kotamadya, yang jumlahnya terus bertambah. Di sekitar Jabodetabek saja, ada kotamadya Depok dan Tangerang Selatan yang baru diresmikan sedangkan ibukota propinsi semuanya sudah menjadi kotamadya atau dalam proses seperti ibukota propinsi Kalimantan Utara yakni kota Bulungan dan ibukota propinsi Papua Barat, Manokwari. Kota-kota industri juga menjadi kotamadya atau kabupaten baru seperti Kodya Bontang di Kaltim, Kodya Dumai di Riau dan kabupaten Timika di Papua, yang menjadi pusat industri emas-tembaga Freeport kota Taliwang di NTB yang menjadi ibukota kabupaten baru, Sumbawa Barat.

Perkembangan pesat dari "urban growth" juga terjadi di Sulawesi dan Papua. di Sulawesi, yang sangat cepat pertumbuhannya adalah Sulawesi Tenggara dan Sulawesi

Tengah. Di Sulawesi Tenggara, banyak kota – kota baru didaratan seperti Kolaka dan Konawe sedang di Sulawesi Tengah, tumbuh kota – kota dan kabupaten baru seperti Luwuk, kepulauan Banggai, Tojo Una –Una, ToliTolitamtena serta Kolonedale. Kota – kota ini juga jadi pusat otonomi baru. Di Papua, kota berkembang cepat di wilayah pegunungan, yang berpusat di Wamena. Ketika berkunjung ke Wamena tahun 1969, penulis hanya bisa mampir beberapa jam saja karena tidak ada hotel dan jalan raya hanya ada satu disebelah airport menuju kantor Bupati Jayawijaya. Sekarang Wamena sudah menjadi kota menengah sebagai pusat dari wilayah tengah Papua dengan kabupaten dan kota baru di sekitarnya seperti Pegunungan Tengah, Puncak Jaya dan naga Jaya. Dengan dibangunnya jalan raya Trans Papua dari Jayapura ke Wamena yang bercabang ke Merauke di selatan dan Manokwari di barat, maka pedalaman Papua akan terbuka untuk pemukiman dan pertanian yang lebih luas.

Masalah pokok di Papua adalah kekurangan SDM yang terampil di satu pihak untuk pengelolaan pertanian dan industri kecil. Di lain pihak ada kekawatiran penduduk asli Papua bahwa jumlah migran pendatang akan lebih banyak dari penduduk asli Papua mengingat sekarang saja perbandingan sudah fifty – fifty antara penduduk asli dan migran pendatang, khususnya dari Sulawesi Selatan, Jawa dan Maluku.

Kehadiran migran pendatang ini telah mempercepat proses pembangunan Papua seperti juga kehadiran migran dari Jawa Madura dan Bugis Makassar, Toraja di pulau Kalimantan.

Mengingat adanya keputusan Majelis Rakyat Papua (MRP) bahwa yang bisa menjadi Bupati dan Gubernur di Papua dan Papua Barat haruslah berdarah asli Papua (dari ayah, ibu atau dua - duanya). maka kehadiran migran pendatang dari daerah lain itu, tidak mengganggu kepemimpinan politik di Papua, yang sudah

dijamin MRP ditangan warga asli Papua. Mungkin setelah "euforia Papua asli" ini selesai, masalah ini bisa diselesaikan sesuai dengan status kesatuan dari NKRI yang terbuka untuk semua WNI, darimanapun asalnya.

EPILOG.

Dengan uraian diatas, dapat dikatakan bahwa otonomi daerah di Indonesia sudah mengalami intensitas yang tinggi sejak masa Reformasi 1998. Sudah jelas, bahwa kekuatannya otda ini memperkuat ketahanan nasional karena tiap daerah meningkat ketahanannya karena mampu memenuhi sendiri kebutuhannya yang pokok dan fundamental seperti pemilihan Kepala Daerah, penguatan pendapatan daerah karena adanya undang-undang pengembangan keuangan pusat Daerah yang baru tahun 1999 yang memberikan kembali kepada daerah bagian lebih besar dari hasil ekspor atau pendapatan lainnya, seperti Pajak Bumi Bangunan. Untuk migas misalnya, perimbangan keuangan ke daerah antara 16-30 persen, sehingga banyak daerah produsen kurang biasa menfaatkannya akibat belum baiknya "planning system". Untuk itu diperlukan Bappeda. yang kuat sampai kabupaten, khususnya untuk daerah produsen yang kaya seperti Riau dan Kaltim maupun untuk propinsi penerima dana Otsus yakni Aceh dan Papua Sampai sekarang, otsus untuk Papua belum terinci penggunaannya, contoh adanya kasus gizi buruk dan penyakit campak dikabupaten Asmat sekarang. Tapi, di Aceh, dana otsus dimanfaatkan dengan baik sehingga terjadi percepatan pembangunan. Beberapa propinsi lain juga menuntut dana otsus yang sama seperti Bali dari pariwisata dan Kaltim dari pertambangan.

Otonomi daerah juga telah menghasilkan manajer–manajer pembangunan berkualitas di daerah – daerah, yang dibuktikan oleh berkurangnya angka kemiskinan secara drastis. Sebaliknya, otda selama ini tetaplah dalam kerangka NKRI dimana peranan Pusat tetap kuat sebagai regulator utama agar semua

propinsi dan kabupaten maju bersarna secara serentak tanpa adanya daerah yang "ketinggalan" ataupun "maju sendirian" seperti prinsip "New federalism" di negara federal seperti Amerika Serikat dan Malaysia.

Format otonomi daerah sejak Reformasi 1998 sudah menunjukkan bentuk yang tepat untuk negara kita yakni tetap dalam kerangka NKRI tapi dengan kesempatan yang luas bagi daerah untuk berkembang serta memunculkan Gubernur dan Bupati yang bisa menjadi sumber rekrutmen untuk pemimpin nasional seperti dicontohkan oleh munculnya Joko Widodo dari Wali kota Solo menjadi Gubernur DKI Jakarta dan sekarang sebagai Presiden. Format otda sejak tahun 1998 juga merupakan "jalan tengah" antara praktek federalisme di masa RIS dengan sentralisasi yang kuat selama Orde Baru serta sesuai dengan "global trend yang menunjukkan gejala "Localism and ethnic nationalism".

Dengan otda sekarang, tanggungjawab daerah semakin penting, dimana peranan partai politik sangat menonjol. Dalam kenyataannya, calon bupati dan Gubernur berasal atau didukung oleh partai atau gabungan partai politik. baik dari kadernya maupun tokoh potensial lainnya. Walaupun konsep "penguasa tunggal" masa Orde Baru sudah tidak berlaku lagi, peranan Bupati dan Gubernur tetaplah sentral dalam menentukan kemajuan suatu daerah serta suksesnya otonomi daerah. Untuk daerah diluar Jawa yang wilayahnya masih sulit dari segi transportasi dan fasilitas pemerintahan lainnya, "leaders are still matters". Menjelang Pilkada serentak 2018 ini, partai haruslah teliti dalam memilih kandidat Bupati dan Gubernur, sehingga yang terpilih adalah orang yang suka "turba dan blusukan "yakni "men or women of the people".

Sebaliknya, sebagai Ncgara Kesatuan, peran Pemerintah Pusat tetaplah penting, Sebagian besar paj ak ma sih di tangan Pusat sehingga Pusat memiliki cukup dana untuk perimbangan bagi daerah minus tanpa sumber

daya alam, demikian pula, Pusat bisa membangun proyek penting diberbagai sektor disemua daerah seperti Danau Toba dan INALUM di Sumut, Sijori di Batam Kepri, Mandalika di Lombok, Komodo di NTT, Mahakam di Kaltim dan lainnya. Seperti diingatkan penyair Barat, Charles Dickens, otda adalah "the best of times" untuk daerah tapi bisa menjadi "the wonst of times" seperti di Asmat Papua, sekarang sebagai penutup, penulis ingin mengutip pidato 17 Agustus 1950 Presiden Sukarno setelahNKRI terbentuk lagi dari RIS, NKRI bukanlah kunci wasiat untuk membuka peti wasiat kemakmuran rakyat, tapi hanyalah syarat, yang memerlukan tenaga.

Dengan menutip Pidato Presiden Sukarno itu, ketika diingatkan bahwa otonomi daerah adalah salah satu syarat pokok untuk percepatan kemakmuran dan pembangunan didaerah. Disamping itu, ada syarat lainnya tadi seperti Gubernur dan Bupati yang energetik dan trampil, aparatur birokrasi yang makin professional, investasi pengusaha yang meningkat serta partisipasi masyarakat yang meluas.

Dengan gabungan unsur ini maka otonomi daerah dapat menjadi unsur pokok dalam meningkatkan ketahanan nasional kita, sebagai akumulasi dari ketahanan daerah.

Catatan Kaki dan Referensi Selektif.

- Rupert Emerson, Malaysia : A. Study in direct and indirect, New York halaman 158.
- JS Furni vall, Nether lands, India : A Study of Plural Econmy, New York 1941.
- George McT. Kahin, Nationalism and Revolution in Indonesia, Cornell University Press, Ithaca, 1952, khususnya bab 2, halaman 58-60.
- Audey R. Kahin, Islam Nationalism Domocracy : A Political Biogrfy of Muhammad Natsir, National University

- of Singapore Press, Singapura,2012, khususnya bab 3 dan 4.
- Untuk gerakan PRRI, Permesta, lihat Ichlasul Amal, *Regional and Central Government in Indonesian Politics, West Sumatra and South Sulawesi, 1949-1979*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1992,
- Lukman Hakiem(editor), M.Natsir Dipanggung *Sejarah Republik*, penerbit Republika, Jakarta, 2008.
- Anak Agung Gede Agung, *Dari Negara Indonesia Timur Republik Indonesia Serikat*, UGM Press, Yogyakarta, 1985.
- Selo Soemardjan, *Social Changes in Yogyakarta* Cornell University Press, Ithaca, 1962.
- Burhan Magenda, *East Kalimantan The Decline of A Commercial Aristocracy*, Cornell Publication, Ithaca, 1991, khususnya bab 2.
- (Burhan Magenda) tentang Nusa Tenggara Barat, dalam "The Survival of Aristocracy in Indonesia: Politics in three Provinces of the Outer Islands" (disertasi PHD Cornell University, 1989)
- Henk Schulte Nordholt, *The Spell of Power, A History of Balinese Politics, 1650-1940*, Leiden, KITLV Press, 1996. Untuk studi Aceh,
- Nazaruddin Sjamsuddin, *Pemberontakan*, ISBiS, Singapura; Damien Kingsbury, *Peace in A Personal Account of the Helsinki Peace Process*, Equinox, Singapura, 2006.
- biografi Gubernur pertama Sumatera, Mr. Teuku Mohd. Hasan, Gubernur Sumatera: Dari Aceh ke Pemersatu Bangsa, Penerbit Papis Sinar Sinanti, Jakarta, 1999, terutama bab terakhir(29).
- Harold Crouch, *ibid* Juga ada studi lain tentang TNI seperti oleh Yahya Muhaimin, Ulf Sundhaussen, Salim Said, Tak-shi Siraisi dan juga penulis. Lihat artikel penulis, "Dinamika ABR1 dari Orde Baru ke Orde Reformasi", dalam buku Dedy N. Hidayat antara lain (editor) *Pers dalam Revolusi Mei runtuhnya sebuah Hegemoni*, Gramedia Jakarta 2000 halaman 82-100.
- Heather Sutherland, *terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, Sinar Harapan Jakarta, 1983. Untuk studi mengenai Akademi Militer TNI(Akmil), lihat misalnya, Aris Miyati Nasution, "Pembentukan Budaya Perwira TNI AD Bagi Taruna Akademi militer di Lembah Tidar, disertasi doktor antropologi Fisip UI 2012 juga studi awal oleh Moehakardi di Magelang berjuang akabri darat 1983.
- Casanova, *Democracy in Mexico*, Berkeley, 1972.
- Pierre L. van den Berghe, *Race and Racism; A Comparative Perspective*, Wiley, New York 1967.
- Paul Baxter dkk(eds.), *Race and Social Difference* Penguin London, 1972 .
- Subandrio, *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, Jakarta Yayasan Kepada Bangsa 2000(dengan pengantar Dr. Ruslan Abdulgani, Masalah otonomi Papua dibahas oleh mantan Gubernurnya, Freddy Numberi, Qmeo Vadis Papua, Gramedia, Jakarta, 2013, halaman 185. Bernarda Meteray nasionalisme ganda orang Papua Papua, Kompas, Jakarta, 2012.
- Sam Karaba dkk (eds). *Papua menggugat*, Galang Press 2002, diseertasi Ngadisah di Fisip UI, konflik pembangunan dan gerakan sosial politik di Papua, Pustaka Raja Jogya 2003,
- Agus Sumule (Ed) *mencari jalan Tengah Otonomi khusus provinsi Papua*, Gramedia 2003 John RG Djopari,

- pemberontakan Organisasi Papua Merdeka, Gramedia, 1993.
- Ans Gregory da Irny, Dari Papua Meneropong Indonesia Gramedi 2009.
- Syamsuddin Hariss (ed), Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Demokratisasi dan akuntabilitas Pemerintahan Daerah, LIPI Press, Jakarta, 2002.
- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945, Sinar Harapan 1994 .
- Brian Smith, Decenrtazation The (Territorial Dimention of the Statte, Allen and Unwin London 1985.
- Agus Setiawan "Kompleksitas Pengelolaan Hutan Pasca Reformasi Studi dikabupaten Sintang Kalbar, draft disertasi doktor dibawah bimbingan penulis, FISIP UI, 2017.
- Burhan Djabir Megenda, East Kalimantan The Decline of A Commercial Aristocracy, Cornell Publication Uthaca,1991, khususnya bab 6 tentang boom kayu.
- Proponen dari "Riau Merdeka" adalah Prof.Tabrani Rab,yang menulis buku, Menuju Riau Berdaulat,Riau Culrual Institute,Pakanbaru,1999.
- David E.Apter, Political Religion in New Nation dalam Geertz,Old Societies, ibid,halaman 57-104. Lihat juga artikel
- Edward Shils,"On the Comparative Study of the New States"
- Charles Lewis,The Buying of the the President 2004. Hafer, New York,2004.
- John Friedmann, Retraking America: A Theory of Transactive planning doubleday NeW York, terutama bab 8.
- Scott Donaldson, The Suburban Myth,Columbia Press, New York,1971
- Michael Reagan, The New Federalism, Oxford, New York 1972.
- Graham smith (ed) Federalisme Pilihan Masyarakat Majemuk, Jakarta,1999.
- Sukarno dibawah Bendera Revolusi halaman 119 dengan editor Mualiff Nasution Jakarta 1965. Kutipan dari satrawan Charles Dickens,dari bukunya,The Tale of Two Cities,London 1970.