

# OTONOMI DAERAH, KETAHANAN DAERAH DAN KETAHANAN NASIONAL

Muhammad Yasin\*)

*Arus globalisasi terus melanda dan menekan seluruh negara di dunia. Indonesia sebagai bagian dari sistem internasional, tidak dapat menghindar dari konsekuensi yang ditimbulkan oleh proses globalisasi. Kuatnya penyebaran ide-ide, norma-norma dan nilai-nilai baru mendorong Indonesia mengambil sikap untuk melaksanakan perubahan. Meskipun tidak harus selalu dikaitkan dengan proses globalisasi, perubahan itu sendiri membangkitkan sentimen bahwa perubahan fundamental adalah sesuatu yang imperatif. Oleh karenanya suka atau tidak suka, maka perubahan harus dilaksanakan. Untuk menghadapi perubahan, diperlukan adanya cara pandang dan pendekatan yang dapat menyelamatkan bangsa dan negara dari bahaya keruntuhan dan kehancuran. Di samping itu, perubahan harus disikapi dengan arif dan bijaksana.*

Cara pandang dan pendekatan yang telah dimiliki oleh bangsa Indonesia yang telah hidup menegara, adalah Wawasan Nusantara (Wasantara) dan Ketahanan Nasional (Tannas). Dengan demikian Wasantara merupakan geo-politik bangsa Indonesia, sedangkan Tannas merupakan geo-strateginya. Wawasan Nusantara tiada lain adalah wawasan nasional Indonesia yang bersumber pada Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila, merupakan cara pandang dan

sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya yang sarwa kepulauan. Selanjutnya Ketahanan Nasional sebagai kondisi dinamis kehidupan nasional yang mencerminkan keuletan dan ketangguhan bangsa, mengandung kemampuan untuk mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi berbagai ancaman yang membahayakan integritas, identitas dan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Sikap arif dan bijaksana dalam menghadapi perubahan

---

\*) Letjen TNI Muhammad Yasin S.H., Sekjen Wantannas RI.

dimaksudkan agar perubahan dapat dilaksanakan secara terencana, teratur, terkendali dan dalam batas-batas rambu hukum, sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

Menghadapi kondisi ini masih ada optimisme yang tinggi bagi bangsa Indonesia antara lain rakyat Indonesia melalui sidang tahunan MPR RI berniat untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945, yang di dalamnya terkandung nilai dan prinsip hidup bermasyarakat berbangsa dan bernegara dalam ikatan persatuan dan kesatuan, dan menghendaki menjadi negara bangsa yang merdeka, berdaulat adil, makmur, sejahtera, kokoh, kuat dan maju.

### **Perubahan dan perubahan terencana**

Pada konteks perubahan yaitu perubahan dari rezim otoriter ke rezim yang lebih demokratis membawa konsekuensi perubahan politik, ekonomi dan keamanan. Pemerintah baru kini mewarisi berbagai persoalan nasional yang pelik. Dalam kondisi krisis yang multidimensional tugas pemerintah adalah memperbaiki posisi dan citra Indonesia terutama untuk kepentingan pemulihan kondisi kehidupan nasional secara menyeluruh. Tu-

gas berat dalam pemulihan kondisi krisis ini antara lain membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap para penyelenggara fungsi pemerintahan.

Setelah tampuk kepemimpinan nasional pada pertengahan 1998 beralih, Indonesia menyaksikan dua macam situasi, yaitu *political upheaval* dan *violent conflict*. *Political upheaval* berkaitan dengan proses menuju negara demokrasi yang utuh dan karena itu kompetisi kekuasaan melalui pemilu yang demokratis, langsung dan terbuka, tidak dapat dihindari. Pada konteks ini, bila kompetisi tidak terkendali dapat menimbulkan konflik pada akar rumput. Sedangkan *violent conflict* bukan hanya menggambarkan konflik yang muncul akibat persaingan untuk memperoleh kekuasaan, tetapi juga pertentangan antar bahkan intra negara. Situasi demikian dapat merongrong, kehidupan nasional di berbagai sektor. Akibatnya sendi-sendi kehidupan negara menjadi lemah, penegakan hukum mengalami penurunan drastis, masyarakat menjadi terfragmentasi secara politik dan sistem infrastruktur nasional mengalami kerusakan. Inilah yang kemudian membawa krisis multidimensional di Indonesia menjadi semakin rumit dan hingga kini masih terus berlang-

sung.

Krisis di Indonesia adalah sebuah refleksi dari kegagalan untuk mengelola konflik, mengakibatkan bertahannya kekerasan struktural dan munculnya ketidakstabilan politik dan ekonomi. Dalam situasi krisis ini, para pemimpin dituntut mampu mengartikulasikan program-program nasional yang dapat memberi efek berarti pada pemulihan krisis yang dihadapi Indonesia. Lebih jauh dalam kondisinya upaya pemulihan kondisi kehidupan nasional, Indonesia dihadapkan pada tantangan mendesak yaitu, bahaya disintegrasi, pemulihan ekonomi nasional dan penegakkan hukum, keamanan serta ketertiban masyarakat. Salah satu fenomena kritis adalah adanya arus balik (*back wave*) berupa ekkses negatif otonomi daerah.

Perubahan tidak boleh dibiarkan berlangsung tak terkendali, diperlukan adanya manajemen perubahan atau lebih fokus manajemen reformasi. Manajemen perubahan tersebut telah tertuang dalam seperangkat rencana pembangunan nasional yang oleh UU NO 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Sisrenbangnas) mengamanatkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk me-

nyiapkan serangkaian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Daerah.

Secara hierarkhis Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut sebagai berikut:

1. Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), pada tingkat Pemda dituangkan dalam dokumen RPJP Daerah.

2. Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah, dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Renstra Kementerian Lembaga (Renstra K/L), pada tingkat Pemda dalam dokumen RPJM Daerah dan Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD).

3. Perencanaan Pembangunan jangka pendek dituangkan kedalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (RK/L), Program Lintas Kementerian/Lembaga, Program Lintas Kewilayahan, pada tingkat Pemda dituangkan ke dalam dokumen RKPD, Renja SKPD, Program Lintas SKPD dan Program Lintas Wilayah.

Serangkaian Perencanaan pembangunan di atas dirancang untuk kondisi normal, artinya baik manajemen, maupun sum-

berdaya pendukung dilaksanakan secara rutin dalam arti tidak ada mobilisasi/pengalihan sumberdaya secara ekstra. Dalam manajemen perubahan terutama dalam kondisi darurat tetap diperlukan adanya manajemen keadaan darurat lengkap dengan dukungan sumberdaya yang dilaksanakan secara darurat atau bila perlu ada mobilisasi.

Dalam konteks inilah maka untuk menghadapi semakin cepatnya pelaksanaan otonomi daerah, terutama bila dikaitkan dengan adanya fenomena pemekaran dan tuntutan otonomi khusus, pemerintah memerlukan adanya cadangan sumberdaya tertentu diluar alokasi rutin apabila pemekaran semakin marak dan kehidupan nasional masih dihadapkan pada ketidakpastian yang tinggi.

### Fenomena disintegrasi

Pada saat reformasi nasional bergulir maka integrasi bangsa dihadapkan pada ujian yang berat, sebab dinamika perkembangan lingkungan strategis telah membawa nuansa baru terhadap kadar interaksi, interelasi dan interdependensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Penyebabnya antara lain bergesernya nilai nasionalisme yang semula lebih berorientasi kepada nilai politik dan geo-

politik bergeser menuju nilai ekonomi dan geo-ekonomi.

Pergeseran nilai ini dari yang semula berorientasi kepada pentingnya kesatuan persatuan untuk membentuk masyarakat bangsa yang kuat, menjadi berorientasi kepada aksesibilitas profesionalisme untuk meningkatkan kesejahteraan dan keamanan demi kelangsungan hidupnya. Pada posisi ini, ikatan kepada kadar kesatuan persatuan bangsa dapat dikalahkan oleh kepentingan yang lebih bersifat pribadi. Timbul goncangan yang mengganggu kohesi nasional pada hakikatnya bersumber pada konflik sosial yang berlatar belakang perbedaan kepentingan baik vertikal maupun horizontal pada dimensi politik, ekonomi, budaya dan kedaerahan, yang pada akhir-akhir ini semakin mengemuka seiring dengan maraknya euphoria reformasi.

Pada konteks negara bangsa, loyalitas rakyat terhadap prana sosialnya akan tetap terpelihara dengan baik apabila ada "check and balance" terhadap unsur-unsur kekuasaan yang ada. Check and balance mudah dilaksanakan dengan pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif pada pemerintahan yang menerapkan demokrasi. Negara bangsa (*nation state*) yang berhasil menerapkan pemerintahan yang

demokratis namun tidak mampu meningkatkan kesejahteraan dan keamanan rakyatnya dan tidak dapat memenuhi tuntutan kebutuhan minimalnya, maka rakyat yang merasa tidak puas terhadap pranata sosial ini akan mencari ruang hidup yang baru untuk menjamin kesejahteraan dan keamanannya bagi kelangsungan hidupnya. Kecenderungan inilah yang menjadi ciri utama pada era globalisasi, implikasinya konsep geo politik bergeser menjadi geo ekonomi. *Territorial awareness* bergeser menjadi "*economic awereness*". Berdasarkan hal di atas, dapat disimpulkan bahwa ada hubungan keterkaitan yang amat erat antara integrasi nasional, nasionalisme dan demokrasi. Memelihara integrasi nasional merupakan masalah yang rumit, karena integrasi nasional merupakan *proses penyatuan suatu bangsa* yang mencakup semua aspek kehidupan. Pengertian integrasi nasional harus dibedakan dari paham integralistik, karena integrasi nasional lebih mengedepankan proses penyatuan secara *bottom up* dan proaktif, sedangkan paham integralistik lebih mengedepankan proses penyatuan melalui pemaksaan dengan menggunakan kekuasaan (*top down*).

Upaya pemeliharaan integrasi nasional yang bersumber pada

konflik sosial ditempuh melalui manajemen konflik. Realisasinya dapat berbentuk rekonsiliasi nasional dan rekonsiliasi lokal, melalui konsep negara bangsa, integrasi nasional, nasionalisme, desentralisasi dan manajemen konflik. Konsep negara bangsa di atas menunjukkan bahwa derajat loyalitas rakyat baik vertikal maupun horisontal menentukan derajat integrasi nasional. Integrasi nasional berkembang sesuai dengan perubahan yang terjadi di dalam lingkungan pranata sosialnya maupun perubahan yang dipengaruhi oleh lingkungan luar pranata sosialnya berupa gaya-gaya tertentu. Gaya-gaya yang menuju ke dalam (memperkuat) disebut gaya sentripetal, sedang yang menuju keluar disebut gaya sentrifugal. Kekuatan gaya sentrifugal ditentukan oleh kuatnya loyalitas dan komitmen komponen bangsa. Semakin kuat loyalitas dan komitmen, semakin kuat gaya sentripetal, dilain pihak semakin kuat momentum pembangunan semakin kuat gaya sentrifugal.

Pembangunan yang terlampau cepat dapat menimbulkan potensi konflik karena disatu sisi dapat meningkatkan pertumbuhan, disisi lain dapat menimbulkan kesenjangan. Kesenjangan yang berlarut dapat menimbulkan konflik yang berkepanjangan, dapat mencairkan dera-

jat loyalitas, pada gilirannya mencairkan integrasi bangsa (menimbulkan disintegrasi). Kesenjangan dapat juga dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk mengadakan "pembusukan dari dalam" yang menyebabkan rapuhnya kadar loyalitas dan integrasi bangsa. Berdasarkan pemikiran di atas, integrasi pada hakikatnya memperkuat gaya sentripetal, dan mengeliminasi gaya sentrifugal, antara lain melalui manajemen konflik. Oleh karena itu perkembangan otonomi daerah harus dikelola dengan baik agar tidak mengarah pada disintegrasi baik wilayah maupun politik.

### **Perkembangan Otonomi daerah (Otod)**

Sejarah menunjukkan bahwa desentralisasi sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah sudah diterapkan sejak jaman pemerintahan Hindia Belanda yang diatur di dalam Decentralisatie Wet 1903. Birokrasi pemerintahan di tingkat Propinsi terdiri dari Gubernur, Dewan Propinsi (*Provinciale Raad*), dan Badan Pemerintah Harian (*College van Gedeputeerden*), begitu pula di tingkat Kabupaten. Sedangkan di daerah swapraja dan persekutuan adat diberi kebebasan melestarikan birokrasi pemerintahan tradisional.

Desentralisasi saat ini lebih dikenal luas dengan sebutan Otoda, walaupun pada prinsipnya sama. Perkembangan penyelenggaraan Otoda tidak lepas dari adanya perkembangan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Setiap ada tuntutan perubahan yang mengarah kepada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang terkait dengan pemerintahan, maka seluruh peraturan perundang-undangan disesuaikan.

Perkembangan penyelenggaraan Otoda dapat diuraikan dengan pendekatan konstitusi serta perkembangan Orde yang menunjukkan suatu tahapan atau periode pemerintahan tertentu, sebagai berikut:

#### **Pertama: Konstitusi NKRI, UUD 1945**

Sejak proklamasi kemerdekaan bentuk penyelenggaraan pemerintahan masih mempertahankan sistem desentralisasi. Sesuai penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka semuanya akan diatur dengan Undang-Undang. Di daerah-

daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Sebagai pelaksanaan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Dalam Undang-Undang ini diatur beberapa hal pokok yaitu : (1) Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai aparat pemerintah pusat sekaligus aparat daerah, (2) Kepala Daerah menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bukan anggota, (3) Ditetapkan tiga jenis daerah otonom yaitu: Karesidenan, Kabupaten, Kota dan daerah-daerah yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan sosial politik yang terjadi, UU ini telah mengalami perubahan, yaitu UU No. 22 Tahun 1948, tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Mengingat situasi saat itu sedang dihadapkan kepada mempertahankan kemerdekaan, maka perbedaan politik di dalam

negeri belum begitu menonjol.

#### **Kedua : Konstitusi RIS 1950**

Selama diberlakukannya Konstitusi RIS dan sebelum diberlakukannya kembali UUD 1945, telah dikeluarkan UU No 14 tahun 1956 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahan Daerah Peralihan dan UU No.1 tahun 1957 tentang pengubahan jumlah maksimum anggota Dewan Pemerintahan Daerah Peralihan. Pada tahun 1955 juga diselenggarakan Pemilu untuk pertama kali, dengan semangat demokrasi yang tinggi.

#### **Ketiga : Kembali ke UUD 1945 (dekrit Presiden 5 Juli 1959)**

Dengan kegagalan Dewan Konstituante menyusun UUD, maka Presiden mengeluarkan Dekrit untuk memberlakukan kembali UUD 1945. Sejalan dengan itu Dewan Konstituante dibubarkan. Sebagai penyempurnaan dari UU yang lalu tentang Dewan Pemerintahan Daerah Peralihan dan DPRD, maka pemerintahan daerah disempurnakan kembali melalui No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Sejalan dengan perkembangan situasi dan kondisi politik di Indonesia, di mana pemerintahan Soekarno yang selanjut-

nya disebut Orde Lama diganti dengan pemerintahan Soeharto yang selanjutnya disebut Orde Baru, maka UU No. 18 tahun 1965 juga mengalami perubahan melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Sejarah terus berjalan, dengan munculnya era reformasi, maka berakhirilah Pemerintahan Orde Baru. Suasana kehidupan politik di Indonesia semakin berkembang, ditandai dengan suasana kehidupan yang lebih demokratis, keterbukaan, kebebasan untuk menyampaikan pendapat serta munculnya ratusan Partai Politik yang siap untuk berkompetisi mengikuti pemilihan umum. Sementara itu kegelisahan berbagai daerah yang telah dirasakan sejak lama terutama setelah tahun 1950-an saat ini muncul kembali kepermukaan, meskipun nuansanya berbeda. Yang terjadi saat ini menyangkut reaksi terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang semula dirasakan sangat sentralistik, sehingga memunculkan berbagai tuntutan dari daerah-daerah antara lain perubahan bentuk negara kesatuan yang dianggap sebagai penyebab terjadinya sentralisasi kekuasaan menjadi negara federal, bahkan ada yang menuntut untuk

memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Derasnya tuntutan itu timbul dari apa yang dirasakan daerah-daerah terhadap ketidakadilan diberbagai bidang terutama bidang sosial, politik, hukum dan ekonomi sehingga daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang dianggap secara subjektif seharusnya dapat digunakan untuk mensejahterakan masyarakatnya yang terjadi justru sebaliknya. Di samping itu terjadi penyeragaman terhadap keanekaragaman daerah, antara lain kehidupan sosial budaya, pemerintahan desa dan lain-lain yang kadangkala tidak sesuai dengan kondisi setempat.

Dengan pertimbangan untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, maka Pemerintah bersama dengan DPR telah membentuk UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang akan menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih sesuai dengan perkembangan zaman.

Namun demikian kedua Undang-Undang diatas masih di-



pandang belum dapat menjadi terapi yang mujarab terhadap maraknya tuntutan di atas, mengingat Undang-Undang ini dinilai oleh beberapa daerah belum akomodatif. Penyebab lainnya adalah kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Pusat masih belum sepenuhnya pulih, karena berbagai permasalahan terutama di bidang ekonomi, hukum dan HAM serta politik yang belum terselesaikan secara tuntas.

#### **Keempat: Amandemen UUD 1945**

Orde Reformasi ditandai dengan dilaksakannya amandemen UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali. Hasil amandemen UUD 1945 ternyata telah membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap sistem ketatanegaraan. Sejalan dengan itu maka UU No 22 tahun 1999 dan UU No 25 tahun 1999 juga dirobohkan melalui UU No 32 tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004.

#### **Persoalan dalam penyelenggaraan Otda**

Otonomi daerah semakin membuka peluang yang luas bagi daerah untuk memanfaatkan potensi dan kemampuan yang dimilikinya dalam pembangunan daerahnya. Keberhasilan pembangunan di daerah akan meningkatkan kesejah-

taan rakyatnya, merupakan salah satu pendukung Ketahanan Daerah.

Persoalannya sekarang adalah bagaimana mewujudkan Otda yang mampu meningkatkan kesejahteraan menuju kemandirian tanpa menumbuhkan benih--benih perpecahan, untuk itu ada baiknya bila dikaji melalui perkembangan sejarah otda itu sampai dengan hari ini.

Sebelum bergulirnya reformasi nasional, sebagian besar perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah menunjukkan kecenderungan menurunnya peran DPRD dan semakin dominannya peran Kepala Daerah sebagai Aparat Pemerintah Daerah maupun sebagai Aparat Pemerintah Pusat di daerah, terutama pada masa berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Pemerintah Pusat cenderung melakukan penyeragaman tanpa memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat yang majemuk akibatnya timbul rasa ketidakadilan, kesenjangan antara pusat dan daerah, serta antar daerah/kawasan, perkembangan daerah terhambat dan kurang memberi peluang peran serta masyarakat di daerah.

Dengan terjadinya perubahan yang mendasar terhadap sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia, ditandai dengan semangat

reformasi, telah membuka partisipasi masyarakat untuk menegakkan prinsip-prinsip demokrasi, membuka peluang peran serta masyarakat seluas-luasnya dalam pembangunan di daerah serta menghormati keanekaragaman daerah. Guna mengakomodasi aspirasi yang berkembang tersebut maka ditetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Perubahan yang sangat mendasar dalam Otoda bukan hanya sekedar menyangkut perubahan sistem dan struktur Pemerintah Daerah, melainkan sebagai motor penggerak Pemerintahan Daerah yang kuat, efektif dan akuntabel. Desentralisasi bukan hanya sekedar untuk meredam gejolak politik karena tekanan semangat reformasi, tetapi merupakan koreksi terhadap ketatanegaraan dan kehidupan bangsa yang sentralistik, monopolistik, menonjolkan keseragaman, sehingga menimbulkan ketidakpuasan dan ketidakadilan bagi Daerah.

Pengaturan yang sentralistik, monopolistik dan seragam tanpa memberikan keleluasaan (*discretionary power*) kepada Daerah, tanpa mempertimbangkan kondisi, potensi dan keanekaragam-

an Daerah, mengakibatkan ketidakpuasan dan ketidakadilan, melemahkan persatuan dan kesatuan bangsa, menimbulkan gejala disintegrasi serta ancaman bagi eksistensi dan keutuhan Negara.

Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 merupakan pintu gerbang menuju otonomi luas yang konkrit. Beberapa hal penting yang perlu disimak antara lain, Otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, pradilan, moneter dan fiskal, agama, mencakup perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Desentralisasi yang utuh sebagai konsekuensi otonomi yang luas kepada Daerah, berdampak perubahan mendasar di beberapa aspek seperti: penataan ulang (*reposition*) kelembagaan perangkat daerah, pemberdayaan DPRD, pengaturan personil, keuangan daerah, pengembalian

fungsi dan kelembagaan desa, pengaturan kawasan perkotaan, daerah-daerah otorita di daerah, dan sebagainya.

Prinsip yang digunakan adalah *devolution of authority* yaitu memberikan kewenangan penuh kepada Daerah untuk menentukan kebijakan tanpa campur tangan Pemerintah Pusat, dalam kerangka mengakomodasikan dan mewujudkan segenap kepentingan masyarakat luas. Koridornya antara lain tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan demi terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Inti semangat Otonomi Daerah adalah penyelenggaraan fungsi pemerintah secara vertikal tetap berada dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya kedua UU di atas mengalami perubahan yaitu menjadi UU No 32 dan UU No 33 tahun 2004 dengan beberapa materi penting yang disesuaikan dengan perubahan iklim demokrasi. Terbitnya UU baru ini telah memperjelas maksud dari otonomi, yaitu hak dari daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan tujuan untuk menciptakan kehidupan yang demokratis,

meningkatkan kesejahteraan rakyat, membuka peluang untuk mengadakan interaksi antar daerah dan dengan bangsa lain serta menciptakan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun paradigmanya adalah memisahkan DPRD dengan Pemerintah Daerah, masing-masing daerah berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain, meletakkan otonomi yang luas dan utuh pada daerah Kabupaten dan Kota sedangkan Propinsi berupa otonomi terbatas serta menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Prinsip Otonomi Daerah yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah : (1) Demokrasi, keadilan, pemerataan, penghormatan terhadap keanekaragaman Daerah; diwujudkan dalam, (2) Otonomi luas; diletakkan pada Kabupaten dan Kota; sesuai dengan konstitusi negara; (3) Tidak ada lagi Wilayah Administrasi dan badan otorita, (4) Meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah; (4) Tugas pembantuan dari Pemerintah kepada Daerah, dan kepada Desa diser-

tai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana.

Dalam kaitannya dengan pengembangan otonomi daerah, dalam pembinaan ketahanan daerah digunakan pendekatan kesejahteraan dan keamanan yang tidak dapat dipisahkan, di mana penyelenggaraan kesejahteraan memerlukan tingkat keamanan tertentu, sebaliknya penyelenggaraan keamanan memerlukan tingkat kesejahteraan tertentu. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 apabila dilaksanakan sesuai dengan spirit yang menjiwa-wainya, dapat mengembangkan kehidupan demokrasi, peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat, terpeliharanya nilai-nilai keanekaragaman daerah.

#### Ekses negatif dari Otda

Pelaksanaan Otda bukan tanpa resiko sebab konfigurasi dan potensi sumber daya alam tiap daerah tidak sama besar, akibatnya kemampuan untuk mendukung kemandirian tiap daerah juga tidak sama besar. Logika ini membutuhkan prasyarat yang dapat mencegah kesenjangan antar daerah dan gangguan terhadap ketahanan nasional, yaitu solidaritas antar kawasan.

Salah satu ekses dilaksanakannya Otda yang luas, pada

awal mula akan dilaksanakannya UU No 22 tahun 1999, adalah adanya aspirasi tentang perlunya pembentukan negara federal dalam rangka desentralisasi. Meskipun sama-sama menitikberatkan pada soal *dispersion of power*, federalisme sangat berbeda dengan Otda. Federalisme bermula dari adanya penyerahan sebagian kekuasaan negara-negara bagian kepada pemerintahan pusat, sementara otonomi menitikberatkan pada penyerahan kewenangan pusat ke daerah. Bila federalisme yang dipilih, maka prinsip negara kepulauan (*archipelagic state principle*) yang selama 27 tahun telah berhasil diperjuangkan akan berantakan. Di samping itu wewenang negara bagian membuat UU sendiri dapat mempertajam perbedaan yang memang melekat pada bangsa yang plural.

Negara Kesatuan dideklarasikan pada saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Dengan demikian sumber kekuasaan berasal dari negara dan didalam pengelolaannya sebagian diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Sesungguhnya bentuk negara kesatuan dengan otonomi seluas-luasnya banyak memiliki kesamaan dengan bentuk negara federal, yang membedakan hanya konsep pembentukan

negara dan penyerahan kewenangan.

Otonomi seluas-luasnya telah menarik berbagai tokoh/elit daerah untuk berlomba menduduki jabatan Kepala Daerah. Biasanya setelah terpilih menjadi Kepala Daerah, maka kebijakannya tidak berpihak kepada masyarakatnya, tetapi lebih mengutamakan kelompok kepentingan tertentu, sebagai wujud balas budi. Para pemimpin yang demikian akan semakin merusak daerahnya, karena mereka akan mengurus sumberdaya yang ada secara berlebihan, tanpa memikirkan kepentingan jangka panjang.

Kesamaan-kesamaan tersebut ada yang bersifat positif antara lain: (1) Kehidupan demokrasi semakin berkembang karena daerah/negara bagian memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah/negara bagian masing-masing, (2) Daerah/negara bagian mempunyai kesempatan membangun ekonominya sesuai dengan potensi yang dimiliki sehingga diharapkan dapat meningkatkan daya tahan ekonomi nasional, (3) Meningkatnya efektivitas dan efisiensi pelayanan kepada masyarakat, (4) Meningkatnya peranserta dan prakarsa masyarakat, (5) Semakin berdayanya masyarakat daerah negara bagian, (6) Terpeliharanya nilai-nilai

keanekaragaman daerah/negara bagian, baik fisik maupun non fisik.

Kesamaan-kesamaan yang bersifat negatif antara lain: (1) Sumber daya alam dan kemampuan daerah/negara bagian yang tidak sama antara satu daerah/negara bagian dengan daerah/negara bagian lain akan membuka peluang terjadinya kesenjangan antar daerah/negara bagian, (2) Tidak ada standarisasi dan pengendalian pemerintah pusat, (3) Kemungkinan munculnya egoisme dan arogansi daerah/negara bagian yang dapat mengarah pada lebih diutamakannya kepentingan daerah/negara bagian dibanding kepentingan nasional yang berpotensi pada proses disintegrasi bangsa, (4) Mendorong semangat pemekaran daerah, agar terbuka peluang bagi para Putra Daerah untuk menjadi Kepala Daerah, tanpa memperhatikan kemampuan sumber daya daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya pada Otoda sebagaimana diatur dalam UU No 32 tahun 2004, peran dan fungsi DPRD ditingkatkan dengan cara memisahkannya dari Pemerintah Daerah, agar dapat mengemban fungsi legislasi dan pengawasan, dengan demikian aspirasi masyarakat tersalurkan dan Pemerintah Daerah terawasi. Sejalan dengan peningkatan peran dan

fungsi DPRD, maka harus diimbangi dengan peningkatan kemampuan anggota DPRD serta sikap aparat pemerintah yang terbuka dan akomodatif serta handal.

Untuk meningkatkan efisiensi dan mendorong partisipasi masyarakat diciptakan iklim yang kondusif, antara lain berupa penyederhanaan prosedur dan merampingkan organisasi pemerintahan. Kualitas personil dalam Pemerintah Daerah disesuaikan dengan syarat-syarat yang ditetapkan secara terpusat, pengisiannya dari personil daerah setempat, dari daerah sekitarnya atau dari pusat. Bentuk desa dikembalikan kepada bentuk aslinya yang luas wilayahnya mungkin tidak sesuai dengan bentuk desa yang ada karena pada masa lalu telah diseragamkan, sehingga mungkin akan terjadi penggabungan atau penghapusan desa. Pengembalian bentuk dan fungsi desa disertai dengan pengembalian hak ulayatnya akan mengalami kesulitan karena selama ini banyak tanah telah berpindah tangan dan dimanfaatkan untuk kepentingan lain. Untuk itu diperlukan musyawarah dengan masyarakat adat setempat, agar tidak menimbulkan gejolak.

Untuk menjaga keutuhan ditinjau dari semua aspek kehidupan, wilayah daerah otonom

tidak harus sesuai dengan wilayah administrasi pemerintahan daerah yang ada sekarang. Hukum Nasional harus dapat menyesuaikan dengan perkembangan yang ada, termasuk pembentukan daerah otonom dan pemberlakuan hukum adat di daerah. Hukum Nasional harus memberi ruang yang cukup bagi hukum adat sesuai pilihan masyarakatnya. Hukum adat yang telah teruji dan disepakati serta mempunyai sanksi moral yang ditaati oleh masyarakatnya akan sangat efektif sebagai perangkat pengatur kehidupan bermasyarakat.

Tiap daerah mempunyai potensi unggulan yang dapat dieksploitasi dan dikembangkan untuk membangun daerah, tidak perlu meniru daerah lainnya kalau memang potensinya berbeda. Kesenjangan yang terjadi karena perbedaan potensi dan kemampuan yang dimiliki harus dilihat sebagai peluang yang dapat menciptakan solidaritas antar daerah dengan mendorong mobilitas arus barang, jasa, dan manusia yang didasarkan atas saling melengkapi dan memenuhi kebutuhan. Pembinaan budaya daerah yang hidup dan berkembang sesuai ciri khas daerah akan membuat pembangunan daerah berjalan sesuai aspirasi masyarakatnya, mengingat melalui apresiasi budaya di-

harapkan dapat menghilangkan eksklusivisme budaya daerah tertentu.

Di bidang kehidupan beragama yang telah dijamin dalam UUD 1945, maka yang perlu menjadi pusat perhatian bagi Daerah adalah masalah Kerukunan Kehidupan Umat Beragama. Untuk itu perlu dibentuk forum komunikasi yang keanggotaannya dari unsur tokoh agama yang ada di daerah. Dalam upaya peningkatan pendidikan masyarakat, maka jenis dan kurikulum pendidikan perlu disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan daerah serta sekaligus menumbuhkan kesadaran solidaritas sosial dan mengikis feodalisme. Kesadaran Bela Negara merupakan bagian dari budaya yang ditumbuhkan oleh masyarakat itu sendiri, yang sangat dipengaruhi oleh sikap dan perilaku tokoh-tokoh formal maupun informal sebagai panutan.

Kajian di atas menunjukkan bahwa pilihan otonomi luas dan federalisme dapat menimbulkan perdebatan yang dapat mengundang konflik dan kekerasan untuk mencari solusinya. Oleh sebab itu perlu dikembangkan manajemen konflik untuk menghindari perpecahan.

### **Ketahanan Daerah**

Yang dimaksud dengan Ke-

tahanan Daerah adalah wujud dari Ketahanan Nasional di daerah, yang ditentukan oleh kualitas sumber daya insani yang patriotik-religius, yang mencakup kualitas intelektual, moral dan etika, kualitas kepemimpinan serta kualitas pengabdian. Adapun tingkat ketahanan daerah dapat dikenali dan tercermin pada tingkat stabilitas sosial yang dinamis pada semua aspek kehidupan. Sedangkan keberhasilan mewujudkan stabilitas sosial yang dinamis ditentukan oleh keberhasilan pembentukan watak dan kepribadian Bangsa Indonesia di daerah yang bersangkutan, sehingga dapat memperkokoh Nasionalisme.

Wujud ketahanan di daerah adalah stabilitas sosial yang dinamis di masing-masing daerah. Stabilitas sosial terwujud bila didukung oleh perekonomian rakyat yang baik, keamanan yang mantap dan kesadaran bela negara yang tinggi. Untuk itu diperlukan upaya pemantauan, evaluasi, pengkajian, serta pengembangan kondisi ketahanan nasional di daerah yang bersangkutan secara terus menerus.

Otonomi daerah yang makin intensif akan lebih memberdayakan kemampuan daerah dan mampu memanfaatkan kekuatan daerah setempat secara optimal (aspek alamiah dan aspek sosial). Sinergi pemanfaatan as-

pek alamiah ke dalam aspek sosial akan melahirkan ketahanan daerah, pada gilirannya akan semakin meningkatkan kontribusi daerah bagi ketahanan nasional Indonesia.

Kondisi ketahanan daerah, keberagaman sumber daya alam, budaya dan sumber daya lainnya di satu sisi dapat menumbuhkan persaingan yang sehat antar daerah, namun di sisi lain dapat pula menimbulkan kesenjangan dan kecemburuan antar daerah yang semakin kompleks apalagi diwarnai oleh munculnya arogansi daerah dan KKN.

Kesenjangan, kecemburuan antar daerah, arogansi daerah apabila tidak dikelola secara baik dapat menimbulkan masalah yang makin krusial, yaitu timbulnya kecenderungan disintegrasi nasional (*munculnya aspirasi politisi lokal yang mempunyai visi separatis*). Oleh sebab itu otonomi daerah bagaimanapun bentuk pengembangannya haruslah tetap dikemas dalam rambu-rambu kesatuan persatuan nasional (NKRI), keuletan ketangguhan bangsa dengan perkataan lain ketahanan nasional Indonesia.

Memperhatikan kondisi dan konfigurasi geografi daerah yang ada serta kemampuan sumber daya setempat diperkirakan akan muncul masalah kesenjangan yang diakibatkan oleh perbedaan kemampuan masing-

masing daerah, yaitu akan muncul daerah yang "kaya" (karena kaya akan sumberdaya alam antara lain Aceh, Kaltim, Riau, Irja) dan akan muncul pula daerah yang "miskin" (akan ada sepuluh propinsi mengalami bangkrut karena selama ini APBD-nya ditunjang oleh Pusat sebesar 82%, propinsi tersebut adalah Bengkulu, Jambi, DKI, DIY, Bali, Sulut, Sulteng, Sultra, NTB, NTT). Sisanya berada pada kondisi antara.

Kondisi di atas apabila tidak dipecahkan secara komprehensif akan dapat memicu permasalahan yang lebih rumit. Namun keberagaman ini khususnya apabila kekurangan dan kelebihan antar daerah dikelola secara baik dalam arti ada kerja sama yang saling menguntungkan dan saling memperkuat, memacu rasa kebersamaan, saling mengisi dan membutuhkan, maka hubungan keterkaitannya akan melahirkan solidaritas kawasan. Solidaritas kawasan inilah merupakan prasyarat mutlak dalam memecahkan sinergi ketahanan daerah dalam kerangka ketahanan nasional.

Semakin berkembangnya otonomi daerah dihadapkan kepada keberagaman kemampuan masing-masing daerah tidak memungkinkan merancang ketahanan nasional secara sentralistik dan seragam. Oleh sebab itu



disusun konsep ketahanan daerah yang dikembangkan oleh suatu lembaga ketahanan daerah, yang fungsinya dapat dirangkap oleh Dewan Riset Daerah dengan kekuatan tertentu.

Pemerintah dituntut untuk mampu memfasilitasi dan menjembatani kesenjangan antar daerah melalui suatu kebijakan yang mengatur arus manusia, barang dan jasa serta memfasilitasi apresiasi budaya daerah menghindari pemaksaan penyeragaman, menghormati hukum adat dan hak ulayat dengan demikian akan tumbuh solidaritas kawasan.

Keberagaman budaya dan hukum adat masih mengambil peranan sangat penting dalam kehidupan masyarakat di daerah. Oleh sebab itu peraturan perundang-undangan nasional haruslah berfungsi sebagai payung yang dapat mengayomi dan memberikan jalan keluar suatu masalah atau perselisihan yang tidak dapat diselesaikan oleh hukum adat. Pengembangan apresiasi budaya secara nasional harus tetap menghormati apresiasi budaya lokal melalui upaya pertukaran misi budaya antar daerah secara langsung.

Mengembangkan ketahanan daerah berdasarkan potensi, kemampuan, karakteristik masing-masing, menghindari pemaksaan penyeragaman, peluang

pemekaran atau peluang penggabungan daerah otonomi dimanfaatkan untuk menghilangkan kesenjangan antar daerah dan mempertahankan keutuhan daerah berdasarkan pertimbangan seluruh aspek kehidupan.

### **Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional**

Wawasan Nusantara adalah Wawasan Nasional bangsa Indonesia yang hidup diwilayah geografi berciri khas kepulauan. Wawasan ini merupakan implementasi dari Wawasan Kebangsaan merupakan salah satu sarana perekat, motivasi dan dorongan untuk bersatu membangun bangsa dan negara. Wawasan Kebangsaan bagi setiap negara berbeda-beda latar belakang pola pikirnya.

Wawasan Nusantara tersebut, dijabarkan lebih kontekstual menjadi Ketahanan Nasional Indonesia, oleh sebab itu Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dijadikan bagian integral pola dasar pembangunan nasional. Dihilangkannya Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dari GBHN dan RPJMN serta dimunculkannya visi dan misi pembangunan nasional merupakan fenomena perubahan yang memerlukan pendalaman dan penguatan lebih lanjut.

Hilangnya rumusan umum

Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dari GBHN dapat merubah pola pikir, pola sikap dan pola tindak para penyelenggara negara dan masyarakat terhadap implementasi Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Indikatornya antara lain mencairnya persatuan-kesatuan bangsa, keuletan dan ketangguhan bangsa dalam menghadapi dinamika perubahan yang serba cepat. Maraknya semangat kedaerahan ketika otonomi daerah dilaksanakan, bahkan ada kecenderungan meniadakan hasil perjuangan para pendahulu dalam mewujudkan kesatuan kewilayahan, politik, hukum, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan-keamanan.

Maraknya aspirasi separatisme, pesatnya perkembangan Otonomi Daerah yang salah kaprah dan meluasnya konflik horisontal, memperlemah kadar ketahanan nasional Indonesia. Bila kecenderungan ini tidak segera dikembalikan kepada makna hakiki persatuan-kesatuan bangsa, dengan berbagai upaya penyadaran kembali semangat kebangsaan melalui implementasi Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional sesuai makna hakikinya, tidak mustahil bangsa Indonesia dapat bercerai berai.

## Dilema Ketahanan Nasional

### Hakikat Ketahanan Nasional

dan stabilitas nasional akan menjadi permasalahan serius, bila stabilitas dikaitkan secara erat dengan keharusan adanya keamanan. Keamanan adalah pangkal tolak persepsi kehidupan nasional mengenai kaitan dan hubungan antara kemakmuran, keamanan dan stabilitas. Stabilitas sebagai dasar tolak, keamanan sebagai dinding pembinaan stabilitas dan kemakmuran sebagai isi dan tujuan kehidupan nasional.

Persepsi ini 100 % benar, apabila tingkat kemakmuran itu meningkat secara relatif merata. Artinya yang kaya tetap dapat mempertahankan tingkat kemakmurannya atau dapat mempertahankan tingkat kemakmurnya atau dapat juga menarik yang miskin, sehingga mereka dapat menaikan tingkat penghidupannya sedemikian rupa sehingga gap antara sikaya dan simiskin terus menciut, dan inilah yang disebut dengan istilah "*relatif merata*".

Andai kata kondisi di atas tidak dapat diwujudkan dan secara absolut tampak jelas bahwa yang makmur melonjak makin kaya dan yang miskin tetap miskin atau semakin bertambah miskin dan jauh tak sepadan dengan melonjaknya kenaikan kemakmurannya yang kaya, maka konsepsi dan persepsi kita mengenai Ketahanan Na-

sional menghadapi kerawanan yang serius. Seluruh rakyat, yang sedang kita bina Ketahanan mentalnya berlandaskan Pancasila akan mengalami hambatan bahkan tak mustahil mengalami kegagalan. Persoalan akan menjadi semakin rumit bila yang makin kaya itu merupakan segolongan kecil saja tapi mengggam kekuasaan; sedangkan yang tetap miskin itu merupakan mayoritas dari masyarakat dan tak berkuasa apa-apa, maka konsepsi dan persepsi Ketahanan Nasional kita sungguh-sungguh sedang dihadapkan kepada suatu "challenge" yang amat serius.

Bagaimanapun unsur stabilitas, keamanan dan kemakmuran dalam rangkaian di atas, ketiganya saling interdependen, tidak statis dalam status quo melainkan secara dinamis berevolusi maju. Konsepsi dan persepsi "Status quo" yang statis tidak akan menguntungkan Ketahanan Nasional. Dalam proses pemecahan persoalan nasional selalu digunakan sarana yang mempunyai kedudukan hirarkie dari bawah ke atas yaitu piranti, teknik dan metoda. Piranti adalah sarana fisik dan konseptual yang digunakan untuk memecahkan persoalan. Selanjutnya teknik adalah cara untuk memilih piranti yang memadai guna memecahkan suatu persoalan tertentu. Kemudian meto-

da adalah cara untuk memilih teknik yang sesuai guna memecahkan suatu persoalan tertentu.

Bagi bangsa Indonesia, Tannas merupakan metoda guna memecahkan persoalan-persoalan nasional, Hal ini berarti bahwa pemecahan atau jawaban terhadap persoalan nasional itu harus dapat dilakukan dan dinyatakan menurut patokan-patokan dan kriteria Tannas. Ini berarti pula bahwa pemecahan atau jawaban terhadap persoalan nasional itu harus dapat dilakukan dan dinyatakan menurut patokan-patokan dan kriteria kesejahteraan dan keamanan.

Sebagai metoda, Ketahanan Nasional dipandang secara holistik yaitu sebagai perpaduan dari seluruh aspek-aspek kehidupan bangsa Indonesia, sebagaimana telah disebutkan dimuka, yaitu sebagai perpaduan dari pada seluruh aspek-aspek abstrak. Seluruh kehidupan itu mempunyai hubungan sinergistik, yaitu saling menunjang. Sistem kehidupan Nasional yang merupakan perpaduan dari pada aspek-aspek tersebut adalah himpunan kelembagaan hidup bangsa Indonesia yang menentukan norma-norma dan aturan-aturan dalam seluruh segi kehidupan rakyat Indonesia berdasar Pancasila dan UUD '45. Sebagai metoda pe-

mecahan persoalan, Ketahanan Nasional digunakan untuk menganalisa kondisi hidup dan kehidupan bangsa Indonesia pada masa kini, diperkirakan kecenderungan-kecenderungan kondisi tersebut diwaktu yang akan datang, dan merumuskan intervensi yang harus kita lakukan untuk mewujudkan kondisi yang kita inginkan.

Sudah barang tentu metoda Tannas tersebut harus didukung oleh teknik-teknik dan piranti-piranti dari pelbagai ilmu. Atas dasar kenyataan inilah maka proses pemecahan persoalan menurut pola pikir Ketahanan Nasional tersebut tidak hanya bersifat multidisipliner saja, melainkan bersifat Interdisipliner. Dalam pemecahan persoalan-persoalan nasional tersebut, metoda Tannas banyak bertumpu pada ilmu-ilmu keras (*hard sciences*) dan ilmu-ilmu lunak (*soft sciences*). Metoda Tannas itu selalu berkisar pada upaya untuk menahan timbulnya entropi negatif (gangguan negatif) dalam Sistem Kehidupan Nasional.

Dalam proses pengambilan keputusan tingkat nasional, Ketahanan Nasional merupakan perwujudan operatif Wawasan Nusantara, sehingga mempunyai kedudukan sebagai doktrin Perjuangan Nasional yang berkedudukan di antara Doktrin Dasar dan Doktrin Pelaksanaan

Tingkat Nasional.

Pada awal reformasi, UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, baik dari segi struktur maupun isi, diharapkan memberi warna lain terhadap praktek desentralisasi. Jika dapat direalisasikan dalam pengertian yang sebenarnya, maka otonomi luas dapat berkembang. Salah satu faktor penting yang sudah tersedia adalah bahwa peraturan dan kebijakan yang dibuat daerah sejauh menyangkut hal-hal yang telah diatur undang-undang tidak perlu dimintakan persetujuan ke pemerintah pusat. Tanpa penciptaan infrastruktur secara menyeluruh, yang terjadi bukanlah desentralisasi kekuasaan ekonomi maupun politik, tetapi praktik sentralisasi yang ditransmisikan ke daerah. Yang berkembang bukanlah konsep *the dispersion of power and authority*, tetapi *localized concentration of power*.

Hal inilah yang mengemuka pada tahun 1998 yang lalu. Keinginan yang kuat untuk mengadakan perubahan telah mendorong lahirnya berbagai aspirasi, termasuk didalamnya adalah aspirasi yang selama ini terpendam karena dianggap tabu. Berkaitan dengan hal ini tanggapan terhadap desentralisasi dari beberapa kalangan terutama politikus dan cendekiawan sangat beragam. Mereka menawarkan model pilihan desentral-

isasi kekuasaan dengan beberapa pilihan, antara lain adalah otonomi dan federasi, adapula yang melontarkan gagasan untuk merdeka/memisahkan diri. Gagasan merdeka tentu saja berada di luar konteks *dispersion of power*.

Otoda merupakan pilihan yang paling memberi harapan untuk mewujudkan pesebaran kekuasaan atau wewenang. Adanya kenyataan bahwa perangkat atau infrastruktur legalnya sudah ada walaupun belum sempurna, tidak memerlukan perubahan struktur dan alam pikiran sedrastis federalisme.

Pilihan Otoda mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. Daerah dapat berfungsi sebagai "Daerah Otonom" yang mandiri, berdasarkan asas demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan/kesatuan bangsa. Daerah Otonom yang kuat dapat menjadi penyangga bagi tetap terjaga dan terpeliharannya eksistensi negara dan bangsa.

2. Dapat menimbulkan kesenjangan antar daerah (skenario masa depan dikaitkan dengan Otoda dan potensi sumber daya masing--masing daerah berkisar pada tiga ekstrema yaitu daerah kaya ada empat propinsi, Aceh, Riau, Irja, Kaltim; daerah miskin ada sepuluh propinsi; sisanya

adalah daerah antara, yang tidak mustahil dapat bergeser menjadi miskin).

Sebaliknya apabila ada pihak tertentu menginginkan untuk menempuh model federalis ada beberapa butir penting yang patut menjadi perhatian yaitu prinsip negara kepulauan (*archipelagic state principle*) yang selama 27 tahun telah berhasil diperjuangkan akan berantakan karena: (1) Menurut prinsip ini seluruh wilayah darat, laut dan udara di atasnya yang dibatasi oleh garis pangkal (*base line*) merupakan wilayah utuh negara kepulauan. Berarti di wilayah ini kedaulatan negara diakui kecuali pada alur laut kepulauan sebagaimana diatur oleh hukum laut internasional dan hukum udara internasional. Dunia internasional dapat menikmati hak untuk melakukan lintas laut dan lintas udara di atasnya, (1) Dengan berlakunya negara bagian maka perairan kepulauan dan udara di atasnya yang terletak di luar 12 mil dihitung dari garis pangkal dari negara bagian akan kembali menjadi perairan dan udara internasional, artinya pihak internasional dapat menggunakan wilayah tersebut sebagai wilayah bebas dengan demikian konsep *Territoriale Zee En Maritime Kringen Ordonantie 1939 (TZMKO)* akan kembali diterapkan. Kerugian apa yang dihadapi bangsa Indo-

nesia yang menginginkan federalisme sudah jelas, karena sejarah telah mencatatnya, (2) Negara bagian dapat membuat Undang-Undang yang pada prakteknya dapat mempertajam perbedaan yang memang melekat pada bangsa yang plural. Hal ini akan semakin rumit apabila disadari bahwa bangsa Indonesia secara umum saat ini masih diwarnai oleh tingkat emosionalitas yang tinggi, mengalahkan rasionalitas. Oleh karena itu kondisi di atas dapat menimbulkan rivalitas antar daerah yang diakibatkan oleh UU yang berbeda khususnya yang berkaitan dengan pengaturan mobilitas penduduk antar wilayah. Bukan mustahil daerah tertentu akan membatasi mobilitas penduduk dari wilayah lainnya dengan berbagai alasan yang dapat dirumuskan sepanjang masuk akal dan dimungkinkan.

### **Kesimpulan**

Pelaksanaan Otonomi bila tidak dikelola dengan baik dan didukung kesadaran yang tinggi dari seluruh komponen kekuatan nasional tidak mustahil dapat menimbulkan efek negatif. Beberapa efek negatif tersebut antara lain maraknya tuntutan otonomi khusus, pemekaran wilayah tanpa didukung pemenuhan persyaratan yang ditetapkan untuk itu, konflik kepentingan antar

wilayah, konflik vertikal, arogansi kewilayahan, sampai kepada munculnya ide-ide federalisme bahkan separatisme.

Untuk menjaga agar Otonomi memberi manfaat positif maka terapinya tiada lain adalah kuatnya kesadaran masyarakat akan paradigma nasional dan pilar penunjang NKRI mulai dari Pancasila, UUD 1945, Wawasan Nusantara, Ketahanan Nasional Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika dan Ketahanan Daerah. Bahwa Daerah dan Penduduk daerah yang bersangkutan harus diberi peluang untuk mengembangkan prakarsa dan aspirasinya adalah sangat benar sepanjang tidak menggoyahkan pilar-pilar penunjang NKRI.

Persaingan dalam merebut jabatan Kepala Daerah harus disertai jiwa sportivitas serta adanya motivasi yang kuat bahwa keinginan atau tekad menjadi Kepala Daerah adalah untuk membangun daerahnya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Jangan sekali-kali Kepala Daerah terpilih melupakan konstituenya.

### **Penutup**

Demikianlah pokok-pokok pemikiran tentang Otonomi, ketahanan daerah dan ketahanan nasional sebagai sumbangan bahan untuk pendalaman dan kajian lebih lanjut.