BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara kepulauan terluas di dunia kerana secara geografis negara ini terdiri dari lebih 17,000 pulau dengan luas 1,937,179 km². Oleh kerana itu, Indonesia dibahagi menjadi beberapa propinsi. Propinsi dibagi menjadi beberapa kabupaten (*regencies*) dan kotamadya (*municipalities*). Sampai bulan Ogos 1999 Indonesia mempunyai 27 propinsi. Propinsi paling luas adalah Irian Jaya dengan luas 421,981 km² (21.78 % dari luas keseluruhan Indonesia) dan propinsi terkecil adalah Jakarta dengan luas 664 km² (0.03% dari luas keseluruhan Indonesia).¹

Menurut logiknya, dengan keluasan yang demikian sepatutnya Indonesia menjadi negara persekutuan (*federalisme*). Namun dalam perundingan-perundingan atau mesyuarat mempersiapkan kemerdekaan Indonesia di penghujung kekuasaan Jepun para pemimpin pergerakan kemerdekaan (*the founding fathers*) yang terhimpun dalam *Badan Penyusunan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia* (BPUPKI)² menyuarakan kemahuan untuk menubuhkan negara kesatuan dengan asas mengakui hak asal usul daerah yang bersifat istimewa.³ Dengan asas ini, diharapkan oleh para pemimpin pergerakan, daerah-daerah akan mendapat tempat terhormat dan penting dalam sistem politik Indonesia.

Dalam pengamalannya, kemahuan para pendiri negara tersebut tidak sepenuhnya dapat diwujudkan kerana pola hubungan pusat dan daerah berkembang menjadi kekuasaan yang terpusat, sehingga daerah-daerah tidak dapat berkembang sesuai dengan karakter khas yang dimiliki oleh daerah. Hal ini menyebabkan terjadinya tarik menarik atau persaingan kuasa dan pengaruh antara kekuatan politik pusat dan daerah. Sehingga dari awal kemerdekaan hubungan pusat dan daerah menjadi hubungan yang sering bermasalah dalam perkembangan politik tempatan di Indonesia. Hal ini muncul kerana beberapa hal.

Pertama, tidak adanya peruntukan yang jelas dan tepat mengenai pembagian kuasa antara pusat dan daerah, yang ada hanya peruntukan yang kabur dalam perlembagaan Indonesia (Undang-Undang Dasar 1945, ditulis UUD 1945) tentang hubungan pusat dan daerah. Dalam Pasal 18 UUD 1945 hanya dikatakan bahwa *pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil ditetapkan dengan undang-undang dengan memperhatikan sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa*.

Peruntukan tersebut tidak dapat memberikan penjelasan yang memadai tentang hubungan pusat dan daerah di Indonesia. Dengan demikian memberikan peluang yang lebih luas kepada pemerintah pusat untuk melakukan interpretasi terhadap hubungan tersebut yang dapat merugikan kepentingan politik daerah.

Interpretasi pemerintah pusat yang dianggap merugikan daerah dapat dilihat berdasarkan penggabulan UU. Dari awal kemerdekaan sampai tahun 1999 telah digubal 6 buah UU tentang *Pemerintah Daerah* yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999 yang tidak memberikan kesempatan kepada daerah untuk berkembang secara optimal karena dilakukan sekatan-sekatan terhadap daerah. Sekatan tersebut melingkupi (1) menentukan urusan-urusan pemerintahan daerah yang akan menjadi wewenang daerah, (2) menarik kembali atau memindahkan urusan daerah menjadi urusan pusat, (3) menolak hasrat suatu pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tertentu, dan (4) melakukan pengawasan terhadap perjalanan pemerintah daerah baik secara *preventive* maupun *repressive*. Bagi daerah, polisi seperti ini dianggap sebagai polisi yang sangat terpusat.⁴

Kekuasaan yang sangat terpusat tersebut berakibat buruk terhadap hubungan pusat dan daerah. Padahal, daerah sangat memahami bahwa hubungan pusat dan daerah yang disepakati pada awal kemerdekaan adalah hubungan yang hendak menempatkan daerah sebagai bahagian terpenting dalam sistem politik Indonesia. Secara tegas seorang pakar perlembagaan Indonesia Harun Alrasyid mengatakan bahawa sepanjang setengah abad hubungan pusat dan daerah yang terjadi adalah *a highly centralized government*, karena

keinginan otonomi tidak pernah menjadi wujud nyata.⁵

Kedua, terjadi penyelewengan dalam rangka pelaksanaan negara kesatuan sehingga mempersukar *nation building*. Andi A. Malarangeng mengatakan bahwa negara kesatuan di Indonesia cenderung ditafsirkan identik dengan kekuasaan yang terpusat dan bahkan diberi warna penyeragaman struktur pemerintahan.⁶ Lebih jauh beliau berpendapat :

‘Kegagalan membangun sistem pemerintahan yang kewenangannya terpecah secara bermakna dari waktu ke waktu, menimbulkan keyakinan baru bagi masyarakat di daerah bahwa pusat bukan hanya mengeksploitasi mereka, tetapi juga mengambil hak daerah untuk mendapat perkhidmatan yang baik oleh sebuah pemerintahan yang baik’.

Justru kerana itu, hubungan pusat-daerah di Indonesia menjadi isu yang sangat sensitif, kerana alasan persatuan dan kesatuan bangsa. Ketidakjelasan arah otonomi telah berdampak buruk terhadap hubungan pusat dan daerah, sehingga bagi daerah hubungan ini merupakan *power struggle* terhadap dominasi pusat.⁷

Ketiga, pusat yang dipahami oleh daerah sebagai Jawa kerana pemerintah pusat terdapat di Pulau Jawa, telah diwariskan oleh penjajah yang menyebabkan terjadinya jurang pembangunan antara Jawa dengan luar Jawa. Daerah melihat ini adalah ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah. Warisan ini tetap menjadi “*duri dalam daging*” dalam politik Indonesia.

Pada masa penjajahan pertumbuhan perekonomian dan pengembangan sumber manusia lebih tertumpu di Pulau Jawa sedangkan sumber alam lebih banyak terdapat di luar pulau Jawa. Dari segi pembangunan, Jawa menjadi daerah yang paling maju di bidang infrastruktur pemerintahan, pendidikan, sistem perhubungan, dan sebagainya. Jawa menjadi tempat pemerintahan pusat dan semua lembaga perdagangan, keuangan, pendidikan, serta agama.

Struktur perekonomian yang diwariskan oleh penjajah lebih menguntungkan Jawa. Daerah-daerah tidak mendapat perlakuan yang berimbang kerana daerah di luar pulau Jawa lebih berfungsi sebagai pembekal keperluan pulau Jawa. Pembangunan secara umumnya lebih terkonsentrasi di pusat, sehingga daerah merasa diperlakukan tidak adil. Hasil sumber alam di daerah dibawa ke pusat tanpa ada pengagihan yang wajar untuk pembangunan daerah.

Anne Booth seorang pemerhati ekonomi dan politik Indonesia berpendapat bahwa ketidakadilan pengagihan ekonomi tersebut menjadi masalah besar dalam hubungan pusat dan daerah.⁸ Hal ini tentunya mendatangkan rasa tidak puas daerah terhadap pemerintah pusat. Pendapat tersebut disokong oleh Adnan Buyung Nasution bahwa kondisi ini sudah dapat dipastikan menimbulkan ketegangan karena rakyat di luar Pulau Jawa merasa dieksploitasi oleh orang Jawa.⁹

Keempat, perbezaan pemahaman antara kebebasan berotonomi bagi daerah dengan terpeliharanya kewujudan dan ketuhan negara kesatuan bagi pusat telah menimbulkan *conflict of interest* yang berlarut-larut karena masing-masing meninjau dari perspektif yang berbeza. Perbezaan perspektif ini menjadi *dilemma* berkepanjangan yang mempertentangkan antara pusat dan daerah dalam waktu yang sangat lama.¹⁰

Tinjauan perspektif yang berbeza antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah ini kadang-kadang sukar untuk dihindarkan, karena dominasi dan peranan pemerintah pusat yang terlalu kuat, sehingga menekan dan mematikan inisiatif dan prakarsa daerah yang memunculkan kontrol kuat dari pemerintah pusat. Misalnya, pemerataan pembangunan ekonomi ditinjau dari perspektif nasional sudah dipandang cukup merata, tetapi dari perspektif daerah menganggap bahwa daerah merasa tidak mendapat pembangunan yang merata.

Masalah kritis di atas diperparah lagi dengan campur tangan pusat terasa semakin kuat terhadap daerah termasuk dalam penentuan pimpinan di tingkat daerah. Pusat berusaha melakukan campur tangan keatas proses penentuan pimpinan di daerah, pemilihan gabenor misalnya. Pusat sangat berkepentingan dengan pemilihan gabenor pada setiap propinsi. Oleh karena itu, pemerintah pusat berusaha agar kemahuan pusat menjadi pertimbangan utama untuk menentukan seorang gabenor.

Ada dua faktor yang digunakan oleh pusat untuk meningkatkan kekuasaannya dalam proses pemilihan gabenor. *Pertama*, tidak adanya peruntukan perlembagaan yang jelas tentang pemilihan gabenor. Kekaburan peruntukan perlembagaan tersebut telah dimanfaatkan oleh pusat dari semasa ke semasa dengan menggubal UU yang memberikan

peluang besar kepada kerajaan pusat untuk melakukan campur tangan dalam proses pemilihan/ perlantikan gabenor.

Kedua, adanya dualisme fungsi gabenor, yaitu fungsi sebagai kepala wilayah dan sebagai kepala daerah.¹¹ Sebagai kepala wilayah, gabenor adalah representasi kepentingan politik pusat di daerah. Sedangkan sebagai kepala daerah, gabenor adalah representasi kepentingan daerah.

Perbezaan fungsi ini telah menimbulkan dilema terutama dalam usaha menemukan tokoh yang dapat memenuhi keinginan pusat sekaligus dapat pula memenuhi aspirasi daerah. Jika terjadi perbezaan kepentingan, pemerintah pusat akan mempergunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk menentukan pimpinan daerah. Pemerintah pusat memegang prinsip bahwa pimpinan daerah (gabenor) adalah tokoh yang sejalan dengan kepentingan pusat di daerah. Sementara itu, daerah juga berkeinginan agar pimpinan daerah adalah tokoh yang mengutamakan kepentingan daerah.

Dalam perkembangan politik lokal di Indonesia pola *top down* dalam penentuan pimpinan daerah sudah dimulai sejak awal kemerdekaan.¹² Ini mengakibatkan daerah tidak mempunyai otonomi dalam menentukan pimpinan di daerahnya. Padahal, otonomi dapat dipandang sebagai bahagian dari proses demokrasi atau menjadi salah satu jalan menuju masyarakat yang demokratis.

Campur tangan pemerintah pusat dalam penentuan pimpinan daerah selalu berterusan. Hal ini dapat dilihat pada era 1980-an pemerintah pusat semakin memperlihatkan campur tangan yang nyata dalam pemilihan gabenor di beberapa propinsi.¹³ Beberapa kes dapat membuktikan seperti pemilihan Gabenor Riau, Kalimantan Tengah, Timor-Timur, Sulawesi Tenggara, Sumatra Utara.

Dari kes-kes yang ada dapat dilihat betapa pertarungan antara pusat dan daerah terjadi dalam penentuan pimpinan di daerah. Tarik menarik kepentingan politik daerah dengan kepentingan politik pusat tidak terhindarkan. Karena sifat kekuasaan yang terpusat dalam hubungan pusat dan daerah, maka pemerintah pusat selalu berada pada pihak yang diuntungkan. Dengan demikian, posisi pemerintah pusat sangat hegemonik dalam penentuan

pimpinan daerah.

Bila diteliti lebih mendalam kes-kes pemilihan gabenor ini akan didapati sekurang-kurangnya ada tiga halangan dalam upaya pemilihan gabenor untuk menemukan tokoh yang dapat diterima pusat sekaligus juga mendapat dukungan dari masyarakat di daerah. *Pertama*, adanya keinginan pusat untuk “menguasai” daerah terutama daerah-daerah yang kaya sumber daya alam. Biasanya, pada daerah seperti ini gabenor haruslah tokoh yang dapat memberikan jaminan terhadap kepentingan pusat di daerah.

Kedua, pemerintah pusat tidak sensitif dalam melihat perkembangan politik di tingkat daerah. Keinginan agar daerah dipimpin oleh tokoh yang dapat diterima oleh masyarakat daerah kurang mendapat perhatian pemerintah pusat untuk menentukan gabenor.

Ketiga, besarnya rasa kecurigaan pusat terhadap seorang calon gabenor yang mendapat dukungan besar oleh masyarakat di daerah karena ini menimbulkan kemungkinan berlakunya “perlawanan” atau “keengkaran” terhadap pemerintah pusat. Kecurigaan untuk munculnya gerakan pemisahan atau “separatisme” di daerah menjadi lebih besar. Oleh karena itu, pemerintah pusat merasa perlu memastikan tingkat kesetiaan tokoh yang akan memimpin daerah. Jika menurut pemerintah pusat, seorang tokoh akan mengganggu atau menjejaskan kepentingan pusat di daerah, maka tokoh seperti itu tidak akan diberi kesempatan untuk menjadi gabenor.

Karena beberapa hal tersebut di atas Indonesia hampir mengalami kehancuran Pada pertengahan tahun 1950-an terjadi perlawanan daerah secara terbuka terhadap pemerintah pusat.¹⁴ Perlawanan ini menyebabkan terjadinya polarisasi hubungan pusat dan daerah pada masa itu.¹⁵ Misalnya peristiwa pembentukan Dewan Banteng di Sumatra Barat, Dewan Gajah di Sumatra Utara, Dewan Garuda di Sumatra Selatan dan Permesta di Sulawesi mulai daripada tahun 1956 sampai tahun 1958.

I. 2. Batasan Kajian

Propinsi Sumatra Barat dipilih sebagai tumpuan penyelidikan ini karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, Sumatra Barat adalah salah satu daerah yang memberikan

sumbangan besar untuk tercapainya kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Hal ini tetap berlanjut sampai pada usaha mempertahankan kemerdekaan selama revolusi bersenjata tahun 1945-1950.¹⁶ Ketika ibu kota Indonesia di Yogyakarta ditawan dan dikuasai oleh Belanda pada Desember 1948, Sumatra Barat mengambil inisiatif untuk membentuk pemerintahan sementara dengan membentuk *Pemerintah Darurat Republik Indonesia* (PDRI)¹⁷ di Bukittinggi. Sehubungan dengan hal ini seorang pemerhati Indonesia yang terkenal di kalangan antarbangas Audrey R. Kahin mengakui bahwa Sumatra Barat adalah pos terdepan Indonesia semasa perang kemerdekaan.¹⁸

Sepanjang masa revolusi fisik tokoh-tokoh Sumatra Barat telah menunjukkan suatu kesetiaan yang tinggi terhadap para pemimpin Indonesia.¹⁹ Hal ini disebabkan antara lain bahwa daerah ini merupakan komponen yang sangat penting dalam dalam kepemimpinan Indonesia di pusat. Bahkan, ketika Indonesia menjadi negara serikat di tahun 1949,²⁰ Sumatra Barat adalah salah satu daerah yang menolak menjadi negara bagian dalam Republik Indonesia Serikat (RIS).²¹

Kedua, Sumatra Barat termasuk antara daerah yang berani melawan kekuasaan terpusat yang diamalkan oleh pemerintah pusat terhadap daerah. Paling tidak, ini dapat dibuktikan dalam dua hal, (1) bantahan terbuka terhadap perlantikan Ruslan Muljohardjo sebagai gabenor Sumatra Barat pada tahun 1950. Bahkan, S.J. St. Mangkuto Pegurusu DPRST pada waktu itu dilarang oleh DPRST untuk menyerahkan jawatannya kepada Ruslan Muljohardjo, yang ketika itu sudah terlanjur datang ke Padang,²² (2) Sumatra Barat adalah salah satu daerah yang berani membuat “pemerintah alternatif” yang dikenal dengan *Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia* (PRRI).²³

Ketiga, Sumatra Barat adalah daerah yang gigih²⁴ “memperjuangkan” agar daerah dipimpin oleh tokoh yang berasal dari daerah berkenaan. Tetapi perjuangan itu tidak berjaya sebagaimana terbukti bahwa daerah ini harus “rela” menerima tokoh pilihan pusat yang bukan berasal dari Sumatra Barat untuk menjadi gabenor. Sekuarang-kurangnya ada tiga kes seperti ini.²⁵

Proses pemilihan gabenor Sumatra Barat dalam jangka masa lima puluh tahun

(1950-2000) telah memberikan gambaran yang khas dalam perkembangan politik Indonesia terutama dalam perkembangan hubungan pusat dan daerah. Paling kurang ada empat alasan yang dapat menggambarkan hubungan tersebut. *Pertama*, pada tahun 1950 terjadi peristiwa penolakan terhadap gabenor yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Peristiwa ini mengakibatkan pembekuan DPRST oleh pemerintah pusat karena dianggap mencabar keinginan pemerintah pusat dalam penentuan gabenor ketika itu.

Sumatra Barat (ketika itu masih Sumatra Tengah) berpendirian bahwa pemerintah pusat tidak menghargai kekuasaan yang ada pada DPRST karena mereka telah mengemukakan tiga nama untuk ditetapkan salah satu diantaranya menjadi gabenor. Tetapi yang terjadi, pemerintah pusat menetapkan nama lain yang tidak dicadangkan oleh DPRST. Bagi pemerintah pusat, langkah penunjukan Ruslan Muljohardjo adalah langkah yang tepat terutama untuk menghindari konflik yang mungkin terjadi kalau salah satu nama yang diusulkan oleh DPRST ditetapkan sebagai gabenor.²⁶

Kedua, terkait dengan alasan pertama, pada tahun 1956 terjadi peristiwa pengantian gabenor di Sumatra Barat di luar keinginan pemerintah pusat. Kekuatan daerah meminta agar gabenor Ruslan Muljohardjo menyerahkan jawatan kepada seorang tokoh militer daerah Letnan Kolonel Ahmad Husein untuk memimpin daerah ini. Karena perkembangan politik yang terjadi pada masa itu, gabenor menyerahkan kekuasaannya kepada Ahmad Husein dengan status sebagai Ketua Daerah.

Ketiga, dalam pemilihan Gabenor Sumatra Barat pada tahun 1966 terjadi peristiwa yang tidak lazim dalam proses demokrasi. Hal ini terjadi dalam perebutan posisi gabenor antara Harun Zain dengan Sapoetro Brotodiredjo. Pada masa itu, dalam pemilihan di DPRD Sumatra Barat, Sapoetro Brotodiredjo memperoleh 12 suara (57%) dan saingannya Harun Zain 9 suara (43%) tetapi yang dilantik oleh kerajaan pusat adalah Harun Zain yang mendapat suara minoriti itu.

Keempat, dalam pemilihan Gabenor Sumatra Barat tahun 1992 terjadi peristiwa yang mendapatkan perhatian banyak pihak di Indonesia. Menteri Dalam Negeri menolak nama-nama calon yang diusulkan oleh DPRD Sumatra Barat untuk dipilih menjadi gabenor.

Tiga nama (yaitu Hasan Basri Durin, Masri dan Anwardin) ditolak untuk menjadi calon gabenor dan Menteri Dalam Negeri memerintahkan supaya proses pencalonan oleh DPRD diulang semula kerana DPRD tidak mengambil kira aspirasi masyarakat di daerah itu. Peristiwa ini telah mendapat perhatian luas dari media massa di Indonesia. Ini terbukti dari banyaknya liputan yang dilakukan, kerana selama proses pemilihan paling kurang 23 media cetak di seluruh Indonesia dengan 474 tajuk telah memberitakan peristiwa ini.²⁷

I. 3. Tujuan dan Manfaat Kajian

Sesuai dengan latar belakang dan batasan kajian di atas, maka tujuan dan manfaat kajian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Tujuan Kajian

Pertama, untuk melihat pengaruh hubungan pusat dan daerah terhadap penentuan gabenor sepanjang lima puluh tahun terakhir (1950-2000). Ini menjadi penting karena adanya "pertarungan politik" antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah dalam pemilihan gabenor. Perkembangan ini memberikan warna tersendiri dalam dinamika politik tempatan di Indonesia.

Kedua, tujuan lain untuk melihat dinamika demokrasi dalam pemilihan gabenor di tingkat tempatan. Pemilihan gabenor, disamping memperlihatkan pertarungan *vertical* antara pusat dan daerah, juga memperlihatkan pertarungan *horizontal* antara berbagai kekuatan yang ada di daerah untuk menjadi gabenor.

2. Manfaat Kajian

Secara teori, kajian ini diharapkan dapat memberikan pandangan teoritis terhadap pola hubungan pusat dan daerah dalam konteks sebuah negara kesatuan yang luas kawasannya, sangat ramai penduduknya dan sangat tinggi tingkat kemajemukannya. Di samping itu, juga diharapkan semoga kajian ini dapat menjelaskan bagaimana cara pemerintah pusat melakukan campur tangan dalam pemilihan gabenor dan bagaimana reaksi

masyarakat daerah terhadap campur tangan tersebut. Dengan demikian akan meningkatkan pemahaman tentang politik tempatan di Indonesia. Dan penelitian ini akan dapat menjadi dasar penelitian lebih lanjut di masa datang.

Dari sudut praktikal, hasil kajian ini diharapkan dapat menemukan *variables* yang menonjol dalam pertarungan politik daerah dengan pemerintah pusat. Dengan demikian, diharapkan dapat dipergunakan oleh berbagai pihak sebagai bahan pertimbangan dalam upaya menyelesaikan konflik dalam pemilihan gabenor pada masa yang akan datang dalam meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan penduduk daerah. Di samping itu, juga untuk meningkatkan amalan demokrasi yang lebih sihat dalam perkembangan politik tempatan di Indonesia

I. 4. Kaedah Kajian

Kajian ini dilaksanakan dengan memanfaatkan *data primer* dan *data sekunder*. Pembentangannya adalah bersifat huraian sejarah dan analisa politik (*historical narration and political analysis*).

1. Data Primer

Data ini diperoleh melalui wawancara dengan berbagai pihak yang pernah terlibat dalam proses pemilihan gabenor di Sumatra Barat. Pihak-pihak tersebut antara lain bekas anggota DPRD, pimpinan media massa, serta bekas anggota partai politik yang pernah terlibat dalam pemilihan gabenor. Di samping itu juga akan dipakai laporan-laporan media massa. Data primer lain juga akan diperoleh melalui wawancara dengan para pakar politik yang ada di Sumatra Barat.

2. Data Sekunder

Data ini penulis peroleh melalui kajian pustaka (*library research*) yaitu dengan mengumpulkan buku-buku, jurnal-jurnal, artikel, dokumen-dokumen.

I. 5. Susunan Bab

Penulisan ini direncanakan dalam lima bab. Bab pertama adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, batasan kajian, tujuan dan manfaat kajian, kaedah kajian, dan susunan bab. Bab kedua membicarakan tentang ikhtisar hubungan pusat dan daerah dalam sejarah politik Indonesia dalam dua era yang berbeza yaitu era Orde Lama dan era Orde Baru.

Bab ketiga membicarakan tentang pemilihan gabenor pada era Orde Lama (1950-1965). Bab Keempat akan membicarakan pemilihan gabenor pada era Orde Baru (1966-1998). Bab kelima adalah bagian akhir dari kajian ini yang akan memberikan kesimpulan terhadap hasil kajian ini serta beberapa cadangan tentang hubungan pusat dan daerah di Indonesia, khasnya tentang pemilihan gabenor.

Catatan Bab I

- ¹ Data yang dipakai dalam pragraf di atas masih berdasarkan data sebelum Timor Timur berpisah dari Indonesia pada penghujung bulan Agustus tahun 1999. Data-data ini diambil dari Biro Pusat Statistik Indonesia atau *Statistical Year Book of Indonesia* 1998.
- ² BPUPKI adalah badan yang ditubuhkan pada Jun 1945 yang bertugas mempersiapkan rancangan Indonesia merdeka. Badan ini mempunyai ahli seramai 60 orang. Salah satu hasil yang telah dicapai adalah mempersiapkan draf Perlembagaan Indonesia.
- ³ Perbincangan ini secara lengkap dapat dibaca dalam Muhammad Yamin (1959), *Naskah Persiapan UUD 1945*, Yayasan Prapantja, Jakarta.
- ⁴ Untuk membaca sekatan ini lebih mendalam dapat dibaca dalam Bagir Manan (1990), *Hubungna Pusat dan Daerah Berdasarkan Asaz Desentralissai Menurut UUD 1945*, Disertasi PhD. Unpad, Bandung.
- ⁵ Harun Alrasyid, (1999), *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia ?*, KOMPAS, Jakarta.
- ⁶ Andi Malarangeng dan M. Ryaas Rasyid, (1999), *Otonomi dan Federalisme*, KOMPAS, Jakarta.
- ⁷ R. Siti Zuhro, (1998), *Pendahuluan*, dalam buku yang beliau sunting dengan tajuk *Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan*, LIPI, Jakarta.
- ⁸ Anne Booth dalam Jamie Mackie (1994), *Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia Dihandingkan denga Australia*, Gramedia, Jakarta.
- ⁹ Adnan Buyung Nasution, (1992), *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, Ph.D Disertasi, Vrije University, Leiden.
- ¹⁰ Lebih jauh tentang dilemma ini lihat E. Koswara, (2000), *Paradigma Baru Otonomi Daerah yang Berorientasi Kepada Kepentingan Rakyat*, dalam Jurnal Widyaparaja, No. XXXIV, Jakarta.
- ¹¹ Fungsi ganda ini berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UU Nomor 5 Tahun 1974, sebagai Kepala Wilayah:
 - (2). Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah, gabenor menurut hirarkinya bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri.

Sedangkan sebagai Kepala Daerah:

- (3). Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD.

- 12 Pada awal kemerdekaan Gubernur ditunjuk oleh pemerintah pusat (Pide, 1999) sebagai contoh Gubernur Sumatra pada awal kemerdekaan adalah M. Hasan seorang tokoh Aceh yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.
Hal seperti ini tetap berlanjut sampai tahun 1950-an, di Sumatra Tengah misalnya, Ruslan Muljohardjo ditunjuk oleh pemerintah pusat sebagai gubernur walaupun daerah sudah mengusulkan empat nama sebagai calon gubernur, yaitu Iljas Jacob, M. Djamil, St. Moh. Rasjid dan A. Rahim Usman (Zed, 1998). Keputusan ini mendapat reaksi keras dari Sumatra Tengah. Anggota DPR Sumatra Tengah menolak Ruslan Muljohardjo. Khusus kes Ruslan Muljohardjo akan dibicarakan pada bagian berikutnya.
- 13 Salah satu contoh yang dapat dikemukakan di sini adalah penolakan pemerintah pusat terhadap hasil pemilihan Gubernur propinsi Riau pada tahun 1985. Ismail Suko memperoleh suara 19 suara, Imam Munandar 17 suara dan A. Rahman Hamid 1 suara (Sinar Harapan, 2/9/1985), (lihat juga Imawan, 1995). Artinya pemerintah pusat patut menerima Ismail Suko untuk menjadi Gubernur Riau, tetapi kenyataannya pemerintah pusat menolak Ismail Suko dan mengangkat Imam Munandar sebagai Gubernur.
- 14 Ada beberapa peristiwa perlawanan pada pertengahan tahun 1950-an yang merupakan perlawanan terbuka terhadap pemerintah pusat, diantaranya , pada tanggal 20 Desember 1956 Ahmad Husein Panglima Angkatan Darat Sumatra barat mengambil alih pemerintahan Sumatra Tengah (Feith, 1962; Singh, 1959),, 22 Desember 1956 Kolonel Simbolon Panglima Angkatan Darat Sumatra Utara mengambil alih kekuasaan pemerintahan Sumatra Utara, dan pada tanggal 2 Maret 1957 Panglima Angkatan Darat Indonesia Timur Kolonel H.N.V. Samual mengumumkan Piagam Perjuangan Semesta (Permesta) untuk menentang pemerintah pusat.
- 15 RZ. Leirissa, (1998), *Sebab Musabab Pembentukan PRRI*, Makalah disampaikan dalam Seminar 50 Tahun Hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat, Jakarta.
- 16 Untuk melihat dukungan spontan rakyat Sumatra Barat terhadap proklamasi baca dalam Masmimar Makkah et. al. (edit.) (1985) "*Pemuda dan Proklamasi, Gerakan Pemuda Merealisasikan Proklamasi dan Mewujudkan Pemerintahan RI di Bukittinggi-Sumatra*". Baca juga, Ahmad Husein et. al (1991) "*Perjuangan Kemerdekaan RI di Minangkabau*". Lihat juga, Audrey R. Kahin, West Sumatra: Outpost of Republic, dalam Audrey Kahin (Edit.), *Regional Dynamics of the Indonesian Revolution*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1985.
- 17 Lebih jauh tentang PDRI lihat (Mestika Zed, 1997) "*Somewhere in the Jungle: Pemerintahan Darurat Republik Indonesia. Sebuah Mata Rantai sejarah Yang Terlupakan*". Atau Islam Salim (1995), *Terobosan PDRI dan Peranan TNI*.
- 18 Audrey R. Kahin, (1985), *West Sumatra Outpost of Republic*, University of Hawaii Press.
- 19 Berdasarkan perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, dari lima Perdana Menteri (PM) pada awal kemerdekaan, empat diantaranya berasal dari Sumatra Barat. Mereka adalah Sutan Syahrir, Muhammad Hatta, Muhammad Natsir dan Abdul Halim.
- 20 Republik Indonesia Serikat (RIS) dibentuk berdasarkan hasil Konperensi meja Bundar (KMB) pada tanggal 23 Agustus sampai 2 September 1949. RIS dilaksanakan dengan Perlembagaan baru iaitu Perlembagaan RIS (KRIS) 1949. Berdasarkan Pasal 2 KRIS, negara RIS meliputi Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatra Timur dan Negara Sumatra Selatan.
Di samping itu, ada juga satuan-satuan kenegaraan yang tegak berdiri sendiri iaitu Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara dan Kalimantan Timur.
- 21 Daerah yang tetap bertahan dalam negara Indonesia adalah Yogyakarta, Sumatra Barat dan Aceh.
- 22 Konflik antara daerah dengan pusat ini membawa dampak buruk terhadap kehidupan demokrasi kerana pemerintah pusat melakukan tindakan yang diluar dugaan iaitu dengan membubarkan

DPRD. Sejak saat itu, daerah ini terpaksa tidak mempunyai alat perlengkapan demokrasi iaitu DPRD.

- 23 Menurut Mestika Zed (1998) dalam tulisannya yang berjudul "*PRRI Dalam Perspektif Militer dan Politik Regional: Sebuah Reinterpretasi*" mengatakan:
"Sebagai salah satu dari serangkaian pergolakan daerah yang meletus pada dekade 1950-an, kes PRRI adalah yang paling serius dan terbesar, baik dalam skala waktunya, maupun pihak-pihak yang terlibat di dalamnya dan barangkali juga kebrutalan dan korban yang ditimbulkan. Kes PRRI, tidak hanya melibatkan kekuatan pada tataran nasional (Presiden Soekarno, partai-partai, militer dan daerah lain) tetapi juga internasional, Amerika Serikat (CIA), dan tentu juga masyarakat lokal sendiri, khususnya kelompok militernya dan kaum politisi beserta rakyatnya".
- 24 Anjal (1992) mengatakan karakter keras yang dimiliki daerah ini tidak terlepas dari pengalaman panjang Sumatra Barat sebagai daerah terjajah. Ini terbukti dalam abad ke 19 Sumatra Barat, seperti halnya Jawa, berada di bawah administrasi langsung pemerintah kolonial. Sumatra Barat juga merupakan satu-satunya daerah di luar Jawa yang mengalami politik Tanam Paksa pemerintah kolonial. Sebagai akibatnya, di samping penderitaan yang dialami rakyat, keterlibatan yang mendalam pemerintah kolonial sebagai hasil dari politik tersebut menghasilkan perubahan sosial yang cepat dan ekstensif serta memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat daerah ini memperoleh pendidikan Barat dan Islam. Selama satu dekade menjelang Perang Dunia II, Sumatra Barat menjadi pusat gerakan nasionalis yang terkuat di luar pulau Jawa yang telah menyumbangkan pemimpin yang berkaliber baik dalam organisasi sekuler maupun Islam seperti Muhammad Hatta, Tan Malaka, Sutan Syahrir, Agus Salim dan M. Natsir.
- 25 Ketiga orang tersebut adalah Ruslan Muljohardjo (1951-1956), Soepoetro Brotodiredjo (1965-1966) dan terakhir Dunidja D. (1999-2000). Ruslan Muljohardjo pada awalnya memang ditolak oleh DPRD tetapi pusat tetap memaksakan dia untuk menjadi gabenor ketika itu. Soepoetro dan Dunidja adalah *acting* gabenor, tetapi kekuasaan yang dipunyai sama dengan kekuasaan gabenor. Kesemua ini akan dibahas lebih jauh dalam bab III.
- 26 Tugas sebagai Ketua Wilayah masih dilakukan oleh Ruslan Muljohardjo, tetapi ini tidak wujud kerana keadaan di Sumatra Tengah sudah berubah menjadi daerah bergolak.
- 27 Berita-berita yang meliput peristiwa pemilihan Gabenor Sumatra Barat pada tahun 1992 telah dikumpulkan oleh Nazwier Datuk Simaradjo (1993) dalam satu kumpulan kliping berita yang kemudian diberi tajuk "Cabik-Cabik Bulu Ayam"; Seputar Proses Pencalonan dan Pemilihan Gabenor Sumatra Barat Jangka masa 1992-1997.