

KARYA ILMIAH



# PENYEGARAN KEMBALI OTONOMI DAERAH



OLEH :

**MAKSUM SYAHRI LUBIS, S.STP, M.AP**  
STAF PENGAJAR FAKULTAS SOSPOL UMA

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**  
**MEDAN**  
**2002**

*Februari 2002*  
*April 2002*

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>i</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>BAB II KAJIAN TERHADAP PP No.8 DAN No. 9 TAHUN 2003</b> .....	<b>7</b>
<b>BAB III OTONOMI DAERAH DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN DAERAH</b> .....	<b>26</b>
<b>BAB IV KESIAPAN PERGURUAN TINGGI DALAM MENDUKUNG OTONOMI DAERAH</b> .....	<b>43</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>48</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**



Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah, juga sangat berkaitan dengan desentralisasi. Baik pemerintahan daerah, desentralisasi maupun otonomi daerah, adalah bagian dari suatu kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan. Tujuannya adalah demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat. Sejak ditetapkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 (UU No. 22/1999) tentang pemerintahan daerah, maka di daerah telah dibangkitkan oleh euforia otonomi daerah karena adanya perubahan-perubahan hampir keseluruhan tatanan pemerintahan baik di tingkat pemerintah pusat maupun di daerah itu sendiri.

Otonomi daerah yang luas nyata dan bertanggung jawab, menurut pandangan masyarakat dan para pejabat-pejabat pemerintahan ditingkat daerah, merupakan arus balik kekuasaan dan kewenangan yang selama ini bersifat sentralisasi yang hanya memikirkan kepentingan pemerintah pusat saja, sedangkan daerah merasa kurang diperhatikan.

Suasana euforia tersebut semakin terasa dampaknya dengan dikeluarkannya berbagai kebijakan pemerintah daerah baik melalui Peraturan Daerah (Perda), Keputusan Kepala Daerah, bahkan sampai kepada berbagai tindakan masyarakat yang mengarah kepada kepentingan kelompok ataupun sebagian masyarakat tanpa

memperhatikan dampak yang diakibatkan oleh tindakan mereka itu sendiri antara lain:

- a. Penerbitan berbagai Peraturan Daerah (Perda) tentang pungutan dan retribusi yang menambah beban masyarakat.
- b. Adanya izin pengolahan hutan oleh pemerintah daerah.
- c. Adanya izin pengolahan lahan pertambangan oleh pemerintah daerah.
- d. Timbulnya sengketa batas kelautan dalam hal yang menyangkut lahan pantai dan laut, seperti adanya tuntutan Kabupaten Tangerang untuk mendapatkan 22 pulau di kepulauan Seribu DKI Jakarta.
- e. Dilakukannya upaya pengkaplingan laut di daerah dengan alasan menunjuk pasal 3 dan pasal 10 UU No. 22 / 1999.

Disamping itu Undang-undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah masih dirasakan belum dapat memberikan manfaat yang diharapkan oleh daerah, sehingga masing-masing berusaha dengan segala upaya untuk menambah keuangan daerahnya melalui berbagai cara dengan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di daerahnya. Sementara itu mengenai timbulnya konflik sumber daya alam (SDA) di daerah masih sering terjadi dan sulit ditemukan solusinya, tarik-menarik antara kepentingan masyarakat yang masih berlandaskan kepada hukum adat setempat di daerah masih harus berhadapan dengan ketentuan hukum formal yang berlaku. David Osborne (1996) dalam bukunya, *Reinventing Government*, menyatakan bahwa dalam pembaharuan pemerintahan maka tujuan daripada terbentuknya pemerintahan adalah untuk mempercepat tercapainya tujuan masyarakat. Masyarakat yang bebas dari rasa takut,

komunitas yang sejahtera dan terhindarkan dari ancaman kerusakan lingkungan hidup, masyarakat yang mampu mengakses pada berbagai fasilitas yang tersedia, serta berbagai keinginan lain yang merupakan tuntutan hidup manusia dalam suatu komunitas.

Di Indonesia upaya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera masih terus dihadapkan kepada berbagai kendala dengan segala aspeknya yang sangat menghambat laju pertumbuhan ekonomi, sosial dan proses perubahan sistem sentralisasi kearah desentralisasi berbagai kewenangan dari Pusat ke Daerah.

Dampak otonomi daerah apabila dilihat dari keterkaitannya dengan berbagai perubahan yang terjadi, adalah merupakan upaya perubahan yang direncanakan sebagaimana maksud dan tujuan dikeluarkannya UU No. 22 / 1999 dan UU No. 25 / 1999 tersebut diatas. Melalui kedua Undang-undang tersebut (Sadu Wasistiono, 2001) ingin dibangun berbagai paradigma baru di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada filosofi Keanekaragaman Dalam Kesatuan. Paradigma yang ditawarkan antara lain :

- a. Kedaulatan rakyat.
- b. Demokratisasi.
- c. Pemberdayaan masyarakat.
- d. Pemerataan dan keadilan.

Selain perubahan sosial terjadi pula perubahan dimensi struktural yang mencakup hubungan antara pemerintahan daerah, hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, hubungan antara eksekutif dan legislatif serta perubahan pada struktur organisasinya. Perubahan dimensi fungsional dalam lembaga pemerintahan

daerah dan lembaga masyarakat terjadi sejalan dengan perubahan pada dimensi kultural sebagai dampak otonomi daerah yang meliputi faktor kreativitas, inovatif dan berani mengambil resiko, mengandalkan keahlian, bukan pada jabatan atau kepentingan saja tetapi lebih jauh lagi adalah untuk mewujudkan sistem pelayanan masyarakat dan membangun kepercayaan masyarakat (trust) sebagai dasar bagi terselenggaranya upaya pelaksanaan otonomi daerah diseluruh pelosok tanah air Indonesia.

Didalam suatu negara, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi dalam unit-unit kekuasaan baik yang bersifat horisontal seperti lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara maupun yang bersifat vertikal berdasarkan teritorial yaitu adanya pemerintahan daerah sebagai bentuk pelaksanaan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah.

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat (nasional) kepada pemerintah lokal/daerah dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi dan keputusannya dikenal sebagai otonomi daerah. Dengan pemahaman ini, otonomi daerah merupakan inti dari desentralisasi (Muchlis Hamdi, 2001). Sebagai suatu prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan modern, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal/ daerah. Dengan demikian akan dapat berkembang suatu cara pengelolaan kewenangan dan sumber daya untuk dapat memberikan kemudahan bagi pelaksanaan aktivitas yang berlingkup nasional dan juga secara bersamaan akan secara nyata mengakomodasikan aspirasi pada tingkat lokal/daerah.



Menurut telaah konseptual, desentralisasi pada umumnya dapat dilihat dari dua sisi/bersisi ganda yaitu : meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintah Pusat (Nasional) dan mengaktualisasikan representasi lokalitas. Menurut pendapat Smith (1985) yang dikutip oleh Muchlis Hamdi (2001) yang pertama disebut dekonsentrasi dan yang kedua disebut devolusi yang di Indonesia lebih dikenal sebagai desentralisasi.

Dari kedua aspek desentralisasi tersebut terlihat secara nyata adanya kehendak untuk memuat jarak yang lebih dekat pemerintahan kepada masyarakat sehingga lebih bermanfaat bagi masyarakat. Dalam hubungan ini maka pemerintah daerah akan memiliki tingkat akuntabilitas dan daya tanggap yang tinggi dalam menyikapi perkembangan masyarakat. Pemerintah Daerah juga dapat memberikan pelayanan pemerintahan dalam substansinya.

Pemerintah daerah merupakan tempat kaderisasi yang dapat membentuk pula calon-calon pemimpin nasional. Dengan demikian desentralisasi akan menuju kepada terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan partisipatif, meningkatkan daya tanggap dan akuntabilitas para pemimpin daerah, serta adanya kesesuaian yang lebih nyata dalam berbagai jenis pelayanan dari segi jumlah, mutu dan komposisi pelayanan pemerintahan dengan kebutuhan masyarakatnya. Ini berarti bahwa desentralisasi pada dasarnya akan berfokus pada persoalan pelaksanaan dan pengembangan otonomi daerah, sampai seberapa jauh suatu pemerintah dan masyarakat daerah dapat memenuhi aspirasi mereka berdasarkan prakarsa dan kegiatan pengelolaan oleh mereka sendiri.

Dalam bukunya yang berjudul cara mudah memahami Otonomi Daerah I. Widarta (2001;2) menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan otonomi daerah. Otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani : Autos dan Nomos. Autos berarti sendiri dan nomos berarti aturan. Otonomi bermakna kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.

Dengan pengertian bahwa desentralisasi merupakan upaya mengelola suatu kondisi daerah yang bervariasi baik dalam lingkup maupun dalam derajatnya, maka penyelenggaraan desentralisasi dilakukan diatas berbagai prinsip (Muchlis Hamdi, 2001). Prinsip pertama adalah prinsip pendemokrasian, melalui desentralisasi akan dapat dibangun suatu kehidupan pemerintahan yang demokratis, begitu juga penyelenggaraan desentralisasi hanya dapat berlangsung dimulai dalam kehidupan pemerintahan yang demokratis. Prinsip kedua adalah prinsip keaneragaman sebagai pengakuan adanya keadaan daerah yang berbeda dan dengan desentralisasi dapat dikelola dengan respontif, efisien dan efektif. Prinsip ketiga berkenaan dengan pelaksanaan prinsip subsidiaritas, melalui desentralisasi diharapkan akan terwujud kesempatan pemerintah dan masyarakat di daerah untuk mengambil prakarsa dalam membuat kebijakan dan program sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan potensi yang mereka miliki.

Sesuai dengan uraian tentang sistem pemerintahan daerah tersebut diatas, maka untuk dapat terwujudnya otonomi daerah masih perlu dipersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan implementasinya, seperti adanya kemampuan daerah serta kesanggupan daerah untuk pelaksanaan tugas yang memadai untuk meraih setiap peluang yang terbuka didaerahnya agar dapat mengisi secara terus menerus dinamika



otonomi daerah dimaksud. Sebagai konsekuensi logis adalah perlunya dilakukan penataan terhadap berbagai elemen yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah sebagai manifestasi dari otonomi daerah.

Secara teoritis ada enam elemen utama yang membentuk pemerintah daerah (Made Suwandi; 2000; hal 1) yaitu :

- a. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar bagi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
- c. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
- d. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
- e. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- f. Adanya manajemen urusan otonomis yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, ekonomis dan akuntabel.

Keenam elemen diatas secara integrated merupakan suatu sistem yang membentuk pemerintahan daerah. Penataan pemerintahan daerah akan selalu berkaitan dengan penataan keenam elemen secara terpadu dan menyeluruh, karena

bila dilakukan secara terpisah-pisah akan menghasilkan outcome yang kurang optimal, sebagaimana sering terjadi selama ini.

Tujuan utama dari penataan tersebut adalah bagaimana dengan penataan kewenangan (urusan otonomi), kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan dan manajemen urusan otonomi tersebut akan dapat memberdayakan Pemerintah Daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Hal ini sejalan dengan alur pikir akademis yang berkembang secara universal bahwa pemerintah daerah dengan otonominya diarahkan untuk mencapai dua tujuan utama yaitu tujuan politis dan tujuan administratif (Smith, 1985, Rondinelli, 1985, Maddick, 1963).

Dalam hal tujuan politis, pemerintah daerah akan berada pada posisi sebagai instrumen pendidikan politik ditingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi pemerintah daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah terjadinya bentuk pemisahan diri. Adanya institusi pemerintah daerah akan mengajarkan kepada masyarakat untuk menciptakan kesadaran membayar pajak dan sebaliknya juga memposisikan pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan pemakaian pajak rakyat tersebut. Sedangkan tujuan administratif adalah mengisyaratkan pemerintah daerah untuk mencapai efisiensi, efektivitas dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Kombinasi dari kedua tujuan pemerintah daerah yang bersifat universal tersebut telah melahirkan suatu gagasan bahwa dalam mewujudkan tugas pokok harus mampu bertindak ekonomis,

efektif, efisien dan akuntabel. Secara operasional berbagai makna terkandung dalam pengertian konsep tersebut, yaitu :

- a. Ekonomis, berarti pemerintah daerah harus mampu menjalankan berbagai alternatif yang terbaik dari sudut total pembiayaan, dengan tujuan menghilangkan adanya kesan pemborosan dalam menjalankan pemerintahan daerah baik dalam kegiatan rutin maupun pembangunan dari setiap urusan, selalu bersifat kompetitif dalam upaya memberikan nilai tertinggi bagi setiap rupiah uang rakyat yang dipercayakan.
- b. Efektif, bermakna tercapainya sasaran yang direncanakan sesuai standar efektivitas yang diinginkan berdasarkan aspirasi masyarakat.
- c. Efisien, bermakna bahwa output tercapai dengan input yang minimal, adanya penghematan sumber daya dibidang personil/pegawai, uang, peralatan dan prosedur/tata kerja dalam menjalankan tugas pokoknya.
- d. Akuntabel, mengandung makna bahwa pemerintah daerah mengutamakan kepentingan warganya dengan jalan mempertanggung jawabkan pelaksanaan otonominya kepada masyarakat melalui wakil-wakil rakyat dalam yurisdiksinya.

Dengan demikian secara filosofis adanya unit pemerintahan daerah adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat (Public Service). Tiap daerah akan mempunyai ciri-ciri tersendiri, baik dari aspek penduduk maupun karakter geografisnya. Masyarakat pantai dengan mata pencaharian utama di perikanan akan berbeda dengan masyarakat pegunungan/pedalaman. Demikian pula halnya

masyarakat daerah pedesaan akan berbeda kebutuhannya dengan masyarakat daerah perkotaan.

Dengan berlakunya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka diperlukan penataan kembali mengenai aspek urusan atau kewenangan, aspek kelembagaan, aspek personil, keuangan, perwakilan dan manajemen dari semua pemerintah daerah dengan mengacu kepada tatanan normatif sesuai dengan aturan-aturan dalam UU No. 22/1999 tersebut dan tatanan teoritis sebagai justifikasi akademisnya secara kondusif untuk membentuk pemerintah daerah yang efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel.

### **Strategi Penataan Kewenangan Urusan Otonomi Daerah**

#### **a. Tatanan teoritis dan empirik**

Otonomi daerah pada dasarnya merupakan gambaran dari power sharing yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ada 4 urusan pusat yang secara teoritis tidak dapat diserahkan kepada daerah terdiri dari : pertahanan keamanan, diplomatik luar negeri, peradilan dan keuangan (moneter). Selain daripada 4 urusan tersebut urusan-urusan pusat dapat didesentralisasikan ke daerah. Dalam hal ini ada substansi pokok yang bisa dikembangkan sehubungan dengan penerapan politik desentralisasi, yaitu tentang bagaimana mengatur pola distribusi urusan dan kewenangan secara optimal antar tingkatan pemerintahan yang dibentuk, apa saja yang masih tetap di pegang pemerintah pusat dan urusan-urusan mana saja yang akan didesentralisasikan kepada pemerintah daerah dengan tetap memperhatikan dan mempertimbangkan faktor-faktor historis, efisiensi serta akuntabilitas penyelenggaraan urusan tersebut. Dalam hubungan ini menurut United Nations

(1962) terdapat beberapa indikator yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan pola distribusi urusan/ kewenangan dari pemerintahan daerah :

- a.1. Sistem pemerintahan daerah yang sudah ada.
- a.2. Kemampuan administrasi dari pemerintah daerah.
- a.3. Hubungan antar kota dan desa.
- a.4. Karakter dari masyarakat yang ada.
- a.5. Keinginan dari warga masyarakat.
- a.6. Tingkat partisipasi masyarakat.
- a.7. Keadilan dalam memikul beban pajak dan keuntungan yang diperoleh dari pelayanan yang diberikan pemerintah daerah.

Dalam menentukan pemerintahan daerah, ukuran apapun yang diperlukan, ukuran apapun yang dipergunakan yang penting adalah menentukan viability dari suatu pemerintahan daerah sebagai suatu unit yang demokratis dan efisien, mengingat bahwa hakekat pemerintah daerah sebagai partner dari pemerintah pusat untuk mencapai tujuan nasional. Melalui pemerintah daerah masyarakat dapat dilayani dan ikut berperan dalam menentukan jenis pelayanan dan lingkungan yang dikehendaki dalam batas-batas kemampuan mereka. Pada dasarnya pemerintah pusat cenderung menjadi birokratik dan sentralistik, tetapi melalui kombinasi unit pemerintahan lokal demokrasi secara nasional bisa berkembang.

b. Rencana strategis jangka panjang

Penataan kewenangan yang perlu dilakukan berkaitan dengan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana diisyaratkan dalam UU No. 22/1999 adalah sebagai berikut :



b.1. Reaktualisasi isi otonomi daerah, dengan melakukan need assesment yang meruakan analisis terhadap kebutuhan masyarakat yang perlu dikelola oleh pemerintah daerah. Penyeragaman yang berlebihan terhadap otonomi daerah harus dihindari karena mengakibatkan pemerintah daerah kurang tanggap dengan kebutuhan masyarakat sendiri sehingga menyebabkan pula rendahnya akuntabilitas pemerintah daerah kepada warganya dan hal ini kurang kondusif dengan penguatan kedaulatan rakyat.

b.2. Perlu adanya pembagian urusan yang jelas.

Ketentuan pasal 7 UU No. 22/1999 menunjukkan perlu dilakukan pembagian urusan atau kewenangan yang lebih jelas dan transparan antara daerah otonomi propinsi dan kabupaten/kota. Strategi yang paling optimal, melalui prinsip open and arrangement, yaitu menurut tingkatan dan ruang lingkupnya pemerintah daerah mempunyai kewenangan atau urusan-urusan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakat dengan mengutamakan pertimbangan akuntabilitas dalam pembagian urusan tersebut. Pemerintah daerah propinsi melakukan urusan-urusan dengan cakupan desa (Catchment area) tingkat propinsi seperti sungai, transportasi antara kota/kabupaten, perencanaan tata ruang regional, hutan dan lembah dalam kawasan regional dan sebagainya. Sedangkan daerah kabupaten/kota melakukan urusan-urusan yang bersifat lokal dalam catchment area



kabupaten atau kota, antara lain pendidikan, kesehatan, lingkungan, transportasi lokal, pasar, pemadam kebakaran dan sebagainya, bahkan perlu pula ditentukan standar urusan-urusan dasar/pokok yang harus dilakukan oleh suatu daerah karena sangat esensial, seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan lingkungan dan lain-lain.

Strategi tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya duplikasi urusan antara Kantor Wilayah/Kantor Departemen dengan Dinas-dinas daerah. Alasan akuntabilitas dan menguatnya tuntutan akan kedaulatan rakyat menghendaki adanya penyerahan-penyerahan urusan yang mempunyai dampak langsung kemasyarakatan melalui mekanisme desentralisasi daripada melalui aparat dekonsentrasi yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Pertanggungjawaban Kepala Daerah langsung kepada rakyat melalui DPRD menunjukkan semakin kuatnya pendekatan desentralisasi daripada dekonsentrasi. Tugas-tugas dekonsentratif akan lebih diarahkan kepada penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah yang tidak memerlukan tanggung jawab langsung kepada rakyat lokal tetapi lebih bersifat pertahanan keamanan, moneter, peradilan, luar negeri, nuklir, ruang angkasa dan lain yang tetap dapat dilakukan oleh unit-unit dekonsentratif. Kondisi tersebut memang merupakan paradigma

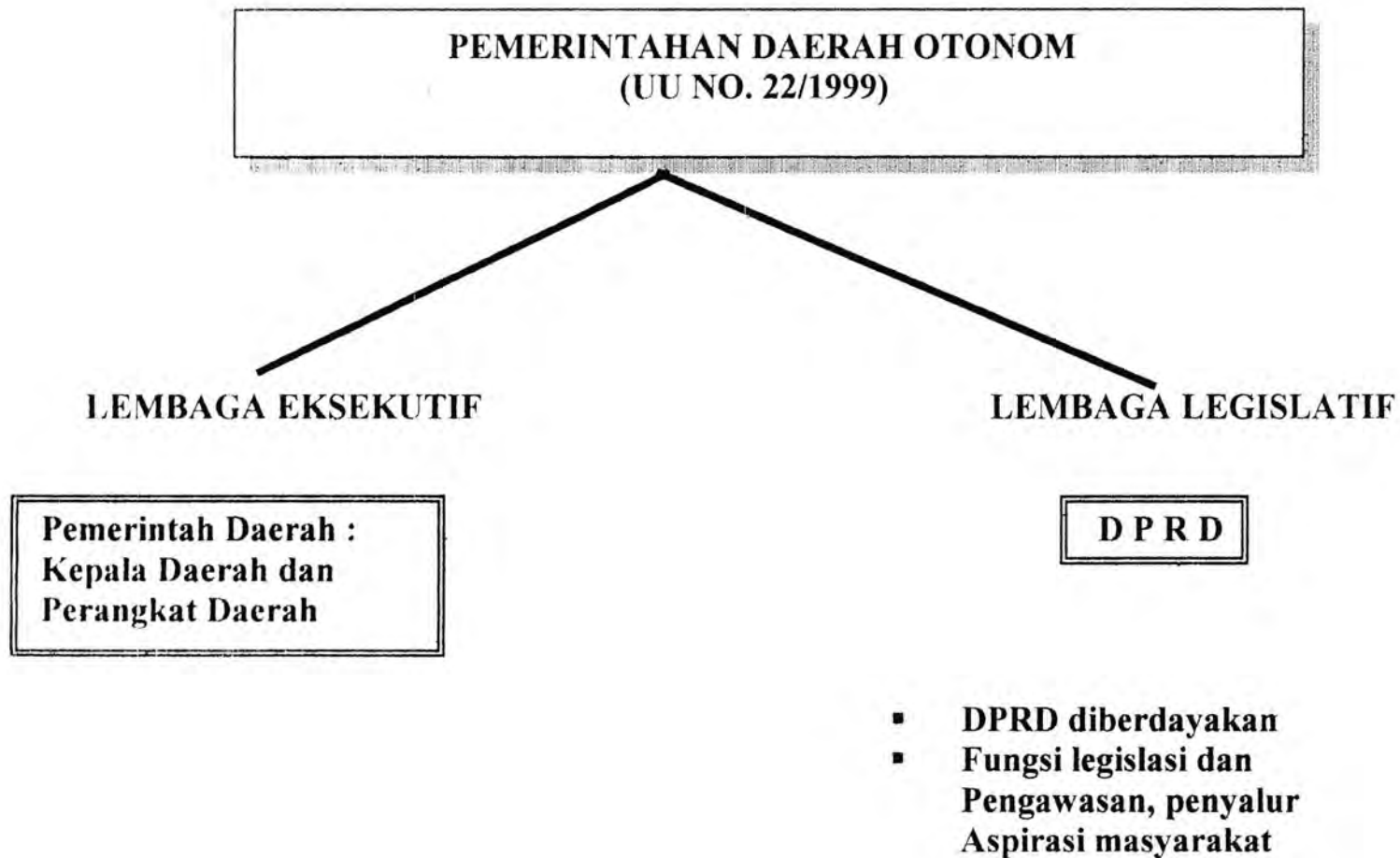
baru, sebagai perubahan paradigma dari UU 5/1974 kepada UU 22/1999 sebagaimana dapat dilihat pada tabel 1, dibawah ini:



## PERUBAHAN PARADIGMA DARI UU 5 / 1974 KEPADA UU 22/1999

- (1) UU 5/1974 DISEBUT UU TENTANG “POKOK-POKOK PEMERINTAHAN DI DAERAH”
- (2) PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DILAKSANAKAN BERDASARKAN ASAS “DESENTRALISASI” BERSAMA-SAMA DENGAN ASAS “DEKONSENTRASI”
- (3) MENGANUT “STRUCTURAL EFFICIENCY MODEL”
- (4) PRINSIP “OTONOMI NYATA DAN BERTANGGUNG JAWAB”
- (5) MELETAKKAN TITIK BERAT OTONOMI PADA DATI II, DAN DATI I TETAP SEBAGAI DAERAH OTONOM YANG UTUH
- (6) ADA HUBUNGAN HIERARKIS DAN SUBORDINASI ANTARA DATI I DAN DATI II
- (7) PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN MENGANUT “STRONG EXECUTIVE SYSTEM”, DOMINASI KEKUASAAN ADA PADA KEPALA DAERAH SEBAGAI KEPALA WILAYAH; DPRD KURANG BERFUNGSI
- (8) PEMBIAYAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENGANUT MODEL FUNCTION FOLLOW MONEY, MELALUI SDO DAN BANTUAN PEMBANGUNAN (INPRES)

- (1) UU 22/1999 DISEBUT UU TENTANG “PEMERINTAHAN DAERAH”
- (2) PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DILAKSANAKAN BERDASARKAN ASAS “DESENTRALISASI” YANG MENGARAH KEPADA PRINSIP DEVOLUSI.
- (3) MENGANUT “LOCAL DEMOCRATIC MODEL”
- (4) PRINSIP “OTONOMI LUAS, NYATA DAN BERTANGGUNG JAWAB”
- (5) MELETAKKAN OTONOMI YANG LUAS DAN UTUH PADA “DAERAH KABUPATEN” DAN “KOTA”
- (6) PROPINSI SEBAGAI DAERAH OTONOMI TERBATAS, MERANGKAP SEBAGAI DAERAH ADMINISTRASI; TIDAK ADA HUBUNGAN HIERARKIS DAN SUBORDINASI DENGAN DAERAH KABUPATEN DAN KOTA.
- (7) “STRONG LEGISLATIVE SYSTEM” MELALUI PEMBERDAYAAN DPRD; MEMPERLUAS HAK-HAK DPRD DAN PERTANGGUNG JAWABAN KDH KEPADA DPRD.
- (8) MONEY FOLLOW FUNCTION MELALUI UU PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT – DAERAH



Secara keseluruhan perbedaan UU 5/ 1974 dan UU 22/1999, termuat dalam lampiran I.

c. Rencana Operasional jangka pendek

Untuk memudahkan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya yang berkaitan dengan otonomi daerah serta guna menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, maka pemerintah daerah perlu memiliki atau menyusun rencana operasional yang bersifat jangka pendek, antara lain :

- c.1. Perlu dibuat pedoman (instrumen) yang menjadi acuan bagi pemerintah daerah propinsi, kabupaten atau kota untuk melakukan analisis kebutuhan atas urusan atau kewenangan daerah tersebut dengan memperhatikan tataran empirik, teoritik dan normatif.
- c.2. Berdasarkan analisis kebutuhan tersebut setiap daerah akan memiliki daftar kebutuhan (long list) mengenai otonomi yang diperlukan secara keseluruhan atau short list bagi daerah yang belum mampu melaksanakan secara penuh oleh karena keterbatasan dana dan daya, selanjutnya dikembangkan secara bertahap.
- c.3. Pihak pemerintah pusat melakukan verifikasi dan validasi terhadap kewenangan yang telah disusun daerah (long list/short list) dengan melakukan benchmarking berdasarkan pedoman yang dibuat tersebut.
- c.4. hasil verifikasi dan validasi tersebut diinformasikan atau didiskusikan dengan daerah untuk mendapatkan kesepakatan dari kedua belah pihak.



## BAB II

### KAJIAN TERHADAP PP No.8 DAN No.9 TAHUN 2003

#### PP No. 8 TAHUN 2003

Kehadiran PP No. 8/2003 yang menggantikan PP No.84/2000 ternyata bukannya memberikan keleluasaan yang luas kepada Daerah (discretionary power) justru ia telah mengebiri Daerah Otonom, sehingga menyebabkan ketidakleluasaan Daerah dalam menyusun organisasi perangkatnya. Apalagi karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan serta ketersediaan sumber daya aparatur setiap Daerah Otonom berbeda satu sama lain. Hal ini tampak dengan adanya berbagai pembatasan baik terhadap jumlah Dinas yang dapat didirikan di Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota maupun terhadap jumlah jabatan struktural pada perangkat Daerah Propinsi, perangkat Daerah Kabupaten/Kota Sekretariat DPRD dan Kelurahan. Beberapa isu krusial PP ini antara lain dalam hal-hal, sebagai berikut :

(1) Yang dimaksud dengan Perangkat Daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemda yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Setda, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai kebutuhan Daerah. Selain itu PP No. 8/2003 ini ternyata juga mengatur kedudukan, tugas dan fungsi DPRD. Bandingkan dengan bunyi Pasal 60 UU No. 22/1999.

(2) Ruang lingkup pengaturan meliputi : pembentukan dan kriteria organisasi perangkat Daerah; kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Propinsi; kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Kabupaten/Kota; kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat DPRD; susunan organisasi perangkat Daerah; dan eselonisasi perangkat Daerah.

*aKedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Propinsi.* Daerah Propinsi harus mengubah kembali SOTK perangkat Daerah Propinsi baik untuk Sekretariat, Dinas dan UPT Dinas, Lembaga Teknis maupun Satuan Polisi Pamong Praja. Masalah yang muncul misalnya suatu Daerah Propinsi sudah membentuk BKD sesuai Keppres No.159 /2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD), sementara PP ini masalah pengelolaan sumber daya aparatur merupakan salah satu fungsi yang diselenggarakan oleh Setda Propinsi.



Dengan demikian PP ini sekaligus meniadakan Keppres No.159/2000, karena dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, PP lebih tinggi dibandingkan dengan Keppres. Masalah lain misalnya Dinas Daerah Kabupaten/Kota menurut PP ini sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 Dinas, sehingga ada kemungkinan Daerah Propinsi akan membentuk Dinas baru atau bahkan membubarkan Dinas yang telah dibentuknya. Dengan demikian mudah dipahami ketika mayoritas PNS yang memiliki jabatan di berbagai Daerah kini merasa was-was dan pasrah bahkan ada yang siap-siap alih profesi menyusul pemberlakuan PP dimaksud. Hal ini karena pemberlakuan PP tersebut akan mengakibatkan perampangan institusi.

*b.Kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Kabupaten/Kota.* Kondisi dan masalah yang dialami oleh Daerah Propinsi sebagaimana diuraikan pada (2)a, tidak jauh berbeda dengan apa yang dialami oleh Daerah Kabupaten/Kota.

*c.Susunan organisasi perangkat Daerah*  
Sekretariat, Dinas, Badan, Kantor dan UPTD/Lembaga Teknis Daerah Propinsi bagaimanapun harus mempedomani susunan organisasinya berdasarkan PP ini, begitu pula perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Sekretariat DPRD. Dengan demikian Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota harus menyesuaikan jumlah Asisten Sekda, Biro, Bagian dan Subbagian. Begitu pula dengan Sekretariat DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota harus menyesuaikan kembali jumlah Bagian dan Subbagian. Hal ini karena PP No.8/2003 jelas-jelas menyebutkan jumlah jabatan organisasi perangkat Daerah baik di Daerah Propinsi maupun di Daerah Kabupaten/Kota, namun sayangnya Pempus tidak ada memberikan alternatif solusi untuk mengantisipasi eksekusi negatif diterapkannya PP ini, misalnya dengan meningkatkan tunjangan jabatan fungsional.

*d.Eselon Perangkat Daerah*  
PP ini tidak mengenal jabatan Wakil Kepala Dinas yang menurut PP sebelumnya memiliki eselon IIb di Propinsi dan IIIa di Kabupaten/Kota, sehingga lagi-lagi Daerah harus mengurangi jabatan strukturalnya sebagai konsekuensi peniadaan jabatan Wakil Kepala Dinas. Eselon Camat menjadi IIIa (menurut PP No.84/2000 eselonnya hanya IIIb), artinya telah disamakan dengan eselon Kepala Kantor, Kepala Bagian dan Kepala Bidang di Kabupaten/Kota, tentunya hal ini mengingat beratnya kompleksitas tugas seorang Camat. Yang menarik adalah Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lembaga Teknis Daerah (UPTD/LTD) Kabupaten/Kota terdiri dari Kelompok Jabatan

Fungsional, sedangkan dalam PP sebelumnya dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh Camat. Dengan demikian masih ditunggu perkembangan lebih lanjut PNS Daerah Kabupaten/Kota apakah cukup berminat jika ditempatkan dalam Kelompok Jabatan Fungsional di UPTD/LTD Daerah Kabupaten/Kota. PP ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Namun Pasal 28 ayat (2) menyebutkan bahwa penyesuaian atas PP ini dilakukan selambat-lambatnya 2 tahun sejak ditetapkan. Dengan demikian dapat dibayangkan bagaimana sibuknya Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam menyusun kembali SOTK dengan mempedomani PP No.8/2003 serta kekhawatiran sejumlah PNS akan kehilangan jabatan yang selama ini dijabatnya. Ketika organisasi perangkat Daerah yang telah disusun berdasarkan PP No.84/2000 dan kini SOTKnya harus berubah kembali, maka pertanyaannya adalah kapan pemberdayaan perangkat Daerah Otonom akan mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat?. Hal ini karena Daerah hanya disibukkan dengan urusan penataan kelembagaan atau reorganisasi perangkat Daerah, padahal penataan PNS sebagai dampak dari likuidasi kanwil-kanwilpun belum selesai dan kini kembali harus berhadapan dengan PP No. 8/2003.

### **PP Nomor 9 Tahun 2003**

Beberapa hal esensial dalam PP ini, meliputi :

(1) Dari Pasal 1 Ketentuan Umum diketahui bahwa ada 3 jenis PNS, yaitu PNS Pusat, PNS Daerah dan PNS yang diperbantukan. Sedangkan PP sebelumnya (PP No.96/2000) hanya mengenal PNS Pusat dan PNS Daerah.

(2)Pengangkatan CPNS dan PNS  
Perbedaan prinsipil dengan PP sebelumnya hanya pada peniadaan wewenang Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota untuk menetapkan pengangkatan CPNS Daerah yang tewas atau cacat karena dinas serta penghilangan istilah "CPNS Pusat dan Daerah yang menjalani masa percobaan lebih dari 2 (dua) tahun".

(3) Kenaikan Pangkat

a. Presiden menetapkan kenaikan pangkat PNS Pusat dan PNS Daerah untuk menjadi Pembina Utama Muda (IV/c), Pembina Utama Madya (IV/d) dan Pembina Utama (IV/e) setelah mendapat pertimbangan teknis dari Kepala Badan Kepegawaian

Negara. Dengan demikian wewenang Presiden untuk kenaikan pangkat baik PNS Pusat maupun PNS Daerah hanya untuk menjadi golongan IV/c hingga IV/e dan ketentuan ini sama seperti diatur dalam PP Nomor 96 Tahun 2000.

b. Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat menetapkan kenaikan pangkat PNS Pusat dan PNS yang diperbantukan di lingkungannya untuk menjadi Juru Muda Tingkat I (I/b) sampai dengan Pembina Tingkat I (IV/b). Dari PP sebelumnya aturan ini sedikit berbeda, karena tidak dikecualikan untuk kenaikan pangkat anumerta dan kenaikan pangkat pengabdian.

c. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi menetapkan kenaikan pangkat PNS Daerah Propinsi dan PNS yang diperbantukan di lingkungannya untuk menjadi Juru Muda Tingkat I (I/b) sampai dengan Pembina Tingkat I (IV/b). Selain itu Gubernur menetapkan kenaikan pangkat PNS Daerah Kabupaten/Kota dan PNS yang diperbantukan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menjadi Pembina (IV/a) dan Pembina Tingkat I (IV/b). PP sebelumnya memberi kewenangan sampai dengan Pembina Utama (IV/e), termasuk kenaikan pangkat anumerta dan pengabdian. Dengan demikian terjadi pengurangan wewenang bagi Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi seperti diatur PP No. 96/2000.

d. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kenaikan pangkat PNS Daerah Kabupaten/Kota dan PNS yang diperbantukan di lingkungannya untuk menjadi Juru Muda Tingkat I (I/b) sampai dengan Penata Tingkat I (III/d). Dengan demikian wewenang Bupati/Walikota dalam penetapan kenaikan pangkat hanya sampai golongan III/d, berarti terjadi pengurangan atau pembatasan wewenang Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota khususnya untuk PNS daerah golongan IV. PP sebelumnya memberi kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota sama dengan Pejabat Pembina Kepegawaian Propinsi, yaitu kenaikan pangkat PNS Daerah di lingkungannya untuk menjadi I/b hingga IV/e.

e. Pejabat Pembina Kepegawaian dan Gubernur dikecualikan dalam penetapan kenaikan pangkat anumerta dan kenaikan pangkat pengabdian. Dalam konteks ini Kepala Badan Kepegawaian Negara menetapkan kenaikan pangkat anumerta dan pengabdian bagi PNS Pusat dan PNS Daerah untuk menjadi Juru Muda Tingkat I (I/b) sampai dengan Pembina Tingkat I (IV/b), PP sebelumnya Kepala Badan Kepegawaian Negara hanya diberi wewenang untuk PNS Pusat saja.

(4) Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian dalam dan dari Jabatan Presiden menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural eselon I, jabatan fungsional Jenjang Utama atau jabatan lain yang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentiannya menjadi wewenang Presiden, kecuali pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat struktural eselon I di lingkungan Pemda Propinsi. Pengecualian inilah yang tidak diatur PP sebelumnya. PP ini juga mengatur tata cara konsultasi calon Sekda Propinsi dan Sekda Kabupaten/Kota yang selanjutnya beserta tata cara konsultasi pengangkatan dan pemberhentian pejabat struktural eselon II Kabupaten/Kota akan diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri

(5) Pemindahan antar instansi (Pasal 16 s/d 17), pemberhentian sementara dari jabatan negeri (Pasal 18 s/d 21) serta pengawasan dan pengendalian (Pasal 28 s/d 30) relatif tidak mengalami perubahan berarti. Khusus mengenai wewenang Presiden dalam pemberhentian sementara dari jabatan dikecualikan bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I di lingkungan Pemda Propinsi. Hal ini sesuai wewenang Presiden dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan.

(6) Pemberhentian PNS atau CPNS Wewenang Presiden dan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat masih sama, seperti diatur PP sebelumnya. Namun wewenang Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota mengalami perubahan signifikan. Dalam PP ini Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi menetapkan pemberhentian CPNS Daerah Propinsi yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS Daerah di lingkungannya dan pemberhentian PNS Daerah Propinsi yang berpangkat Pembina Tingkat I (IV/b) ke bawah di lingkungannya, PP sebelumnya menetapkan pemberhentian CPNS Daerah Propinsi yang berpangkat Pembina Utama (IV/e) ke bawah di lingkungannya. Selain itu Gubernur menetapkan pemberhentian PNS Daerah Kabupaten/Kota yang berpangkat Pembina (IV/a) dan Pembina Tingkat I (IV/b), hal ini sebelumnya tidak diatur PP No.96/2000. Begitu pula Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya menetapkan pemberhentian CPNS Daerah Kabupaten/Kota yang berpangkat Pembina Utama (IV/e) ke bawah di lingkungannya, maka dengan hadirnya PP ini hanya menetapkan pemberhentian CPNS Daerah Kabupaten/Kota yang tidak memenuhi



syarat untuk diangkat menjadi PNS Daerah di lingkungannya dan pemberhentian PNS Daerah Kabupaten/Kota yang berpangkat Penata Tingkat I (III/d) ke bawah di lingkungannya

Selain itu PP ini juga mengatur Pejabat Pembina Kepegawaian dan Gubernur dikecualikan dalam penetapan pemberhentian PNS yang tewas, meninggal dunia, cacat karena dinas atau mencapai batas usia pensiun. Dalam konteks ini Kepala Badan Kepegawaian Negara menetapkan pemberhentian dan pemberian pensiun bagi PNS Pusat dan PNS Daerah yang berpangkat Pembina Tingkat I (IV/b) ke bawah yang tewas, meninggal dunia, cacat karena dinas dan mencapai batas usia pensiun. Penetapan pemberhentian dan pemberian pensiun tersebut, termasuk pemberian pensiun janda/duda dalam hal pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) meninggal dunia atau wafat.

(7) Sambil menunggu terbitnya ketentuan pelaksanaan PP ini yang akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara, dapat dibayangkan kondisi dan masalah yang dihadapi oleh Daerah Propinsi dan/atau Kabupaten/Kota ketika menjelang pemberlakuan PP ini (17 Pebruari 2003) sedang menggarap pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS harus mentah kembali alias merupakan pekerjaan sia-sia belaka.

(1) Pada tanggal 17 Pebruari 2003 yang lalu Pemerintah Pusat telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti PP No. 84/2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagai pengganti PP No. 96/2000.

(2) Kehadiran PP No.8/2003 ternyata bukannya memberikan keleluasaan yang luas kepada Daerah (*discretionary power*) justru ia telah mengebiri Daerah Otonom dalam menyusun organisasi perangkatnya. Apalagi karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan serta ketersediaan sumber daya aparatur setiap Daerah Otonom berbeda satu sama lain. Hal ini karena pemberlakuan PP No.8/2003 akan mengakibatkan perampingan institusi dan struktur organisasi di Daerah yang berdampak pada pengurangan jabatan struktural dan PNS secara besar-besaran.

(3) Oleh karena itu Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota harus membentuk Tim Kaji Tindak untuk melakukan pengkajian secara mendalam sebelum memberlakukan

Peraturan Pemerintah ini, terutama mengenai masalah dan dampak implementasi kebijakan dimaksud.

(4) Bagaimanapun pemberlakuan Peraturan Pemerintah ini sangat mengganggu dan jika ditaati maka yang akan menjadi korban adalah pelayanan umum, untuk itu perlu revisi atau perbaikan terhadap PP No.8/2003. Hal ini karena pemberdayaan perangkat Daerah Otonom makin jauh dari harapan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota hanya disibukkan dengan urusan penataan kelembagaan atau organisasi perangkat Daerah, padahal penataan PNS sebagai dampak dari likuidasi kanwil-kanwilpun belum selesai dan kini kembali harus berhadapan dengan implementasi kebijakan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003.

(5) Menyusul rasionalisasi jabatan struktural yang akan dilakukan dalam rentang waktu dua tahun ke depan, maka sudah waktunya Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengadakan tes kompetensi jabatan baik aspek kecerdasan dan kematangan diri, kualifikasi pendidikan, track record, visi dan misi terhadap jabatan yang diembannya maupun aspek psikologis PNS. Tes ini merupakan salah satu syarat sebelum PNS tersebut ditempatkan dalam jabatan dan sangat urgent dilakukan mengingat makin terbatasnya jumlah jabatan struktural yang tersedia sekaligus untuk mengakomodasi publik yang menilai birokrasi Pemerintah Daerah adalah malas, tidak memiliki potensi, tidak disiplin dan kinerjanya rendah.

(6) Dalam pada itu untuk mendorong peranan PNS sebagai salah satu unsur perekat dan pemersatu bangsa dalam NKRI, maka lahirlah PP No.9/2003. Memang hal ini telah tampak, apabila kita mencermati pasal demi pasal PP tersebut. Meski dalam aspek yang lain terjadi pembatasan atau pengurangan wewenang dari yang sebelumnya telah diberikan, namun itu dilakukan misalnya oleh Gubernur dalam kapasitas sebagai wakil Pemerintah Pusat. Namun demikian patut dipertanyakan penambahan wewenang kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Kepala Badan Kepegawaian Negara, apakah ini bukan resentralisasi atau Otonomi Daerah yang setengah hati ?

(7) Satu hal yang mencolok dari pemberlakuan PP No. 9/2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil adalah dalam penetapan pemberhentian dan pemberian pensiun bagi PNS Pusat dan PNS Daerah.



Hal ini karena sepenuhnya menjadi wewenang Presiden dan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Dengan demikian ada jalur birokrasi baru bagi janda/duda dalam pengurusan pensiun suami atau isteri dari PNS Pusat dan PNS Daerah yang tewas, meninggal dunia, cacat karena dinas maupun karena mencapai batas usia pensiun. Sekali lagi patut dipertanyakan, bukankah ini merupakan bentuk resentralisasi ?

### BAB III

#### OTONOMI DAERAH DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN DAERAH

Otonomi daerah sebagaimana dituangkan dalam UU No. 22 tahun 1999 telah mulai dilaksanakan sejak tanggal 1 Januari 2000, sejak saat itu, wacana otonomi daerah mengemuka dengan berbagai dilemma baru yang perlu pula memperoleh solusi baru, yang sejalan dengan perkembangan politik dalam era reformasi serta sekaligus sebagai pelaksanaan terhadap UUD 45 yang didalamnya disebutkan bahwa system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Wacana tersebut memperoleh sambutan positif dari semua pihak, dengan segenap harapan bahwa melalui otonomi daerah akan dapat merangsang terhadap adanya upaya untuk menghilangkan praktek-praktek sentralistik yang pada satu sisi dianggap kurang menguntungkan bagi daerah dan penduduk lokal.

Menurut Sarundajang (1998), otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti *sendiri* dan *nomous* berarti *hukum* atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and is actual independence*. Sedangkan menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada pengertian tersebut di atas, maka terdapat dua pandangan yang menjiwai makna otonomi, yaitu: pertama, *legal self sufficiency* dan yang kedua, adalah *actual independence*. Berdasarkan pada pemahaman otonomi daerah tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah bagi pembangunan regional adalah hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah, yang dalam penyelenggaraannya lebih memberikan tekanan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah.

Satu hal lagi yang perlu mendapatkan perhatian dalam rangka penyerahan kewenangan tersebut, yaitu bahwa dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri yang mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, serta agama, dan daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonomi itu di luar batas-batas wilayah kewenangnya. Oleh karena itu, untuk mengatur hal-hal yang demikian dilakukan melalui penyusunan kebijakan pembangunan regional yang pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan daerah secara keseluruhan, baik pada daerah hilir maupun hulu.

Disamping persoalan batas internal administrasi dengan pelbagai factor internal yang berpengaruh pada mekanisme pelaksanaan pembangunan di wilayah yang bersangkutan maka otonomi daerah juga harus memperhatikan faktor eksternalitas. Faktor eksternalitas tersebut hendaknya dijadikan perhatian yang serius dalam merancang/mendesain otonomi daerah dalam konteks pembangunan regional. Mekanisme intensif antara daerah hulu dan hilir harus terbangun secara adil, merata dan berkelanjutan, yang pada akhirnya otonomi daerah yang didalam pelaksanaannya tidak memperhatikan karakter eksternal daerah hulu dan dalam hubungannya dengan daerah hilir serta hanya berorientasi pada kepentingan sesaat, maka pada gilirannya justru akan menimbulkan kemunduran dan konflik di segala bidang.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi tersebut, Pasal 8 ayat (1) UU No. 22 tahun 1999, dinyatakan bahwa kewenangan pemerintahan pusat diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam rangka menjalankan otonomi sepenuhnya tersebut didalam implementasinya diperlukan dana yang memadai. Oleh karena itu, melalui UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka kemampuan daerah untuk memperoleh dana dapat lebih ditingkatkan. Berkaitan dengan peningkatan kemampuan pendanaan di daerah tersebut ada beberapa hal yang harus diperhatikan, antara lain harus memperhatikan asas keadilan dan rasa persatuan sebagai bangsa.

Dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan tata jenjang (secara hierarki) antara satu dengan lainnya. Berdasarkan pernyataan tersebut maka akan muncul rigiditas dan kekakuan antar daerah. Oleh sebab itu, diperlukan sebuah solusi terhadap permasalahan tersebut melalui pengembangan paradigma pembangunan berkelanjutan dengan pendekatan kewilayahan (*Regional Approach*).

### **Faktor-faktor Pengaruh dalam Pelaksanaan Otonomi**

Beberapa hal lain yang mendasari perubahan paradigma pembangunan regional adalah faktor-faktor internal dan eksternal yang diperkirakan dapat mempengaruhi jalannya pembangunan regional masa kini dan masa yang akan datang, faktor yang dimaksud antara lain disebabkan oleh adanya factor-faktor intern sebagaimana tersebut di bawah ini.

#### **1. Faktor Internal**

Faktor-faktor internal wilayah adalah factor-faktor yang berpengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pelaksanaan pembangunan wilayah yang ada dan ditemukenali serta yang bersumber di dalam wilayah otoritas yang bersangkutan. Faktor-faktor tersebut disajikan melalui uraian didalam subbab sebagaimana tersebut di bawah ini.

#### **Faktor Sumberdaya Wilayah**

Sumberdaya wilayah merupakan anasir penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sumberdaya wilayah dimaksud adalah sumberdaya lahan yang terkait dengan potensi fisik wilayah. Kiat manajemen/pengelolaan yang berimbang dan berkelanjutan merupakan salah satu penentu keberhasilan dalam peningkatan produktivitasnya. Keberhasilan pengelolaan dengan berpijak pada kaidah kelestarian lingkungan dan berkelanjutan akan dapat menjamin terhadap meningkatnya masukan daerah yang telah lama dieksploitasi dengan tanpa mempertimbangkan kelestarian lingkungan secara optimal. Sebagaimana diketahui bersama bahwa keadaan daerah

saat ini telah banyak yang mengalami perubahan sebagai akibat kurangnya pelibatan dan pemberdayaan masyarakat dalam melakukan pembangunan di wilayah yang bersangkutan. sehingga dalam rangka mengantisipasi terhadap pengaruh negatif berkepanjangan maka perlu segera diupayakan adanya sinkronisasi dan peningkatan hubungan koordinasi dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat, serta daerah dan pusat dalam rangka peningkatan potensi di wilayah yang bersangkutan, oleh sebab itu, melalui Undang-undang No 22 tahun 1999 diharapkan dapat dibangun sebuah sistem yang mampu memperkuat institusi pengelolaan sumberdaya daerah. Institusi ini diharapkan akan menjadi wadah bagi para profesional dalam rangka menerapkan profesi sumberdaya manusia sebagai pelaku pembangunan di tingkat regional. Selain itu, persepsi tentang pembangunan daerah yang akan dibangun melalui kebijakan ini, adalah daerah sebagai satu kesatuan sistem wilayah pembangunan, bukan saja berkonsentrasi pada kelangsungan hidup manusia dalam kepentingan sesaat tetapi juga menciptakan habitat bagi tumbuh dan berkembangnya makhluk lain dalam rangka mempersiapkan sistem yang mendukung kelestarian kehidupan secara berkesinambungan. Dengan demikian, daerah tidak lagi dipersepsikan sebagai daerah yang masing-masing terpisah, tetapi tetap memiliki interaksi dan interdependensi antara satu daerah dengan daerah lainnya. Keterkaitan sumberdala lahan atau sumberdaya fisik antara satu daerah dengan daerah lainya tidak akan dapat dipisahkan dalam pengelolaannya. Oleh karenanya, diperlukan wadah yang berupa institusi untuk mengakomodasikan keterpaduan perencanaan, pelaksanaannya sampai dengan evaluasi dan monitoringnya.

### **Faktor Sumberdaya Manusia**

Manusia adalah kunci keberhasilan pembangunan. Sumberdaya manusia merupakan kunci sukses dalam setiap pelaksanaan pembangunan baik dalam skala kecil, menengah maupun sedang. Dalam rangka peningkatan keberhasilan pelaksanaan pembangunan tersebut maka diperlukan kualitas sumberdaya manusia yang memadai. Peningkatan kualitas yang dibarengi oleh peningkatan kuantitas sumberdaya manusia yang berkualitas di tingkat regional untuk masa-masa sekarang dan yang akan datang perlu dilakukan dan perlu memperoleh/mendapatkan perhatian yang serius dalam penanganannya sehingga potensinya dapat dimanfaatkan secara baik dan benar. Pembangunan regional bukaniyah membangun fisik daerah semata-



mata, melainkan inti pembangunan daerah adalah membangun sumberdaya manusia. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaannya, aspek pemberdayaan masyarakat perlu mendapat perhatian yang serius. Dalam rangka ini pula, diwajibkan kepada daerah untuk mempersiapkan sarana dan prasarana pendukung bagi pengembangan sumberdaya manusia dan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga mampu memberikan dukungan terhadap dilaksanakannya paradigma pembangunan berkelanjutan dan mampu membangun daerah berdasarkan aspirasi daerah yang bersangkutan.

### **Faktor Kedudukan Geografis**

Letak wilayah secara geografis memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap perkembangan wilayah baik dari segi ekonomi, budaya, social, politik dan fisikal. Letak geografis memiliki pengaruh pula terhadap letak strategis wilayah dalam pelbagai aspek kehidupan. Kedudukan strategis wilayah yang bersangkutan dan dapat menjadikan wilayah tersebut sebagai salah satu pasar produksi pembangunan baik sektoral maupun non-sektoral dan bahkan mungkin dapat menjadi salah satu produsen handal yang mampu memasok terhadap daerah lain disekitarnya, dengan demikian kedudukan geografi memiliki peran yang penting dan dapat menjadi factor pengaruha yang sangat kuat terhadap perkembangan wilayah yang bersangkutan dan sekitarnya. Disamping itu, dengan letak geografi tersebut dapat dijadikan sebagai dasar “setting” terhadap kegiatan yang prospektif dimasa depan termasuk penentuan pola konservasi dan preservasi serta pola eksploatasinya. Rancangan yang didasarkan pada letak geografis akan mampu memberikan hasil yang optimal termasuk dapat mengakomodasi terhadap jiwa rancangan pembangunan daerah yang searah (*compatible*) dengan Undang-Undang tentang otonomi daerah dan tata lingkungannya, sehingga dalam pemanfaatan setiap sumberdaya perlu senantiasa mempertimbangkan “where, what, when, why, how and by whom”?

Dalam kerangka ini pula, Undang-undang menekankan pentingnya pendekatan keruangan yang secara geografis akan memberikan dukungan secara lebih detil melalui pendekatan kewilayahan sehingga persebaran keruangannya dapat dipertanggung jawabkan secara akademis dan praktis.



## **Faktor Perkembangan Penduduk dan Demografi**

Peningkatan jumlah penduduk Indonesia dimasa yang akan datang disatu sisi merupakan salah satu modal dasar pembangunan nasional, sedangkan disisi lain akan merupakan masalah, hal ini akan besar pengaruhnya terhadap laju dan kecenderungan pembangunan regional. Sumberdaya daerah akan menanggung beban yang lebih besar dalam rangka menyediakan lingkungan hidup yang berkualitas baik. Proyek pembangunan regional dan bersifat lintas administratif yang pada saat ini sedang dilaksanakan, dibangun dengan kesadaran penuh, akan pentingnya kualitas lingkungan hidup, oleh sebab itu, salah satu indikator yang akan dipergunakan dalam mengukur kinerja pengelolaan sumberdaya daerah adalah neraca sumberdaya daerah.

## **Faktor Peningkatan Kebutuhan**

Sebagai akibat dari keberhasilan pembangunan maka secara logis kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa yang berasal dari sumberdaya daerah akan semakin meningkat sehingga perlu didukung dan diantisipasi dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pemanfaatan sumberdaya manusia, sehingga dapat terjaminnya kebutuhan di masa yang akan datang.

## **Faktor Perkembangan Persepsi Masyarakat**

Dengan semakin meningkatnya wawasan masyarakat akan arti penting pelestarian sumberdaya alam, menumbuhkan sikap masyarakat yang kritis tentang pembangunan daerah sehingga persepsi masyarakat tentang sumberdaya tersebut mulai bergeser dari aspek ekonomis ke aspek ekologis. Oleh sebab itu, didalam pelaksanaan SRRP ini, mulai ditekankan perubahan pendekatan dari pendekatan *top down* menjadi *community base development*.

## **Faktor Pembangunan Sektoral dan Daerah**

Pembangunan daerah dan regional sebagai bagian dari pembangunan nasional perlu diselaraskan dan dilaksanakan secara terpadu dengan pembangunan sektor lain dan pembangunan daerah secara holistik. Namun demikian, mengingat bahwa sumberdaya alam sebagai sistem penyangga kehidupan yang memiliki kedudukan, fungsi dan peran yang sangat penting bagi hidup dan kehidupan, maka

pembangunan sektor lain yang menyebabkan perubahan peruntukan dan pemanfaatan sumberdaya yang berdampak penting, bercakupan luas, atau bernilai strategis, harus dilakukan secara cermat dan koordinatif.

Khusus hubungannya dengan pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi dibidang pembangunan regional perlu memperoleh perhatian yang semestinya. Untuk itu perlu dikembangkan kegiatan yang bersifat "*local specific*" berdasarkan potensi dan keadaan setempat.

### **Faktor Kesenjangan**

Pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dalam pelaksanaan pembangunan sektoral, telah menimbulkan eksese terjadinya kesenjangan antara penanam modal dengan masyarakat. Eksese tersebut tidak jarang menimbulkan kerawanan sosial yang berdampak negatif terhadap pengelolaan sumberdaya. Oleh karena itu perlu diusahakan terlaksananya keterlibatan masyarakat di daerah dalam setiap pelaksanaan pembangunan daerah melalui pemberdayaan masyarakat dengan cara pembangunan kelembagaan yang mendukung.

## **2. Faktor Eksternal**

### **Faktor Era Globalisasi**

Berkembangnya kerjasama *Regional Asia Pasific* dan pengaruh globalisasi pada gilirannya akan mempengaruhi perkembangan pembangunan regional dan nasional di Indonesia. Pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia bukan semata-mata menjadi tanggung jawab bangsa Indonesia tetapi juga sudah dianggap sebagai tanggung jawab semua umat manusia di dunia. Globalisasi yang terjadi meliputi globalisasi ekonomi, demokrasi, lingkungan dan globalisasi sosial.

### **Faktor Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi**

Dalam rangka memenuhi kebutuhan akan peningkatan pelayanan yang layak maka sudah waktunya apabila IPTEK yang semula hanya sebagai pendukung pembangunan, dimasa yang akan datang harus dapat berfungsi sebagai penggerak perkembangan pembangunan daerah dan regional.

## Faktor Persepsi Masyarakat Internasional

Perhatian masyarakat Internasional akan arti pentingnya keberadaan dan kelestarian sumberdaya alam daerah terutama yang mendukung terhadap kepentingan manusia baik dalam skala lokal, regional, nasional dan bahkan internasional dalam dasa warsa terakhir semakin meningkat. Hal ini telah menimbulkan isu global yang dapat mengakibatkan dampak yang bersifat positif dan negatif. Sehingga terbuka kemungkinan disinformasi yang mengakibatkan timbulnya isu global yang bersifat negatif semakin deras. Untuk itu, perlu adanya kehati-hatian dalam setiap kebijaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam tersebut.

Faktor internal dan eksternal tersebut di atas perlu diperhatikan dan dijadikan sebagai pertimbangan utama dalam setiap pelaksanaan proyek pembangunan di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini. Tujuan pembangunan nasional adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat dan bangsa Indonesia sehingga terciptanya kondisi yang adil dan makmur berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila.

Pendekatan yang dilakukan dalam proyek ini adalah pendekatan kewilayahan (*regional approach*) yang dalam pelaksanaannya kita harus melibatkan masyarakat, melalui pemberdayaan masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaan proyek. Dalam rangka pencapaian hasil proyek secara optimal maka “*Good Governance*” bagi semua pihak baik Eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun private dan masyarakat merupakan faktor pendukung utama yang diberdayakan bersama-sama dan saling memberikan kontrol, serta masing-masing beraktivitas sesuai dengan hak dan kewajibannya. Guna mendukung terhadap dilaksanakannya proyek tersebut secara baik dan tepat waktu maka “*Role of Local Government*” perlu didiskusikan “*face to face*” antara pusat dan daerah (provinsial dan central).

Tatanan baru berkenaan dengan otonomi daerah membawa konsekuensi terhadap diperlukannya kepekaan-kepekaan kerjasama dalam rangka tetap terjalannya satu kesatuan dalam upaya membangun negara dan bangsa Indonesia dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, diperlukan skenario-skenario yang memiliki kemungkinan-kemungkinan resiko dan keuntungannya. Ikhtisar skenario Indonesia tahun 2010 adalah sebagai mana tersebut di bawah ini.

### *1.Skenario di Ujung Tanduk*

Skenario ini merupakan kombinasi antara varian system pemerintahan otoriter dengan orientasi kebijakan ekonomi yang pro pertumbuhan. Digambarkan bahwa gerakan separatisme mengakibatkan Indonesia mengalami disintegrasi. Konflik antar daerah dan pusat, melebar jadi antar agama, suku, buruh-majikan, bahkan antar pribumi dan keturunan. Kecenderungan anarki dan main hakim sendiri semakin luas. Pembangkangan sipil meningkat. Pendidikan dan agama digunakan untuk menyeragamkan cara berfikir. Pertumbuhan ekonomi diterapkan dengan mendorong industri berteknologi tinggi dan bermodal besar. Setelah Aceh, Papua, Riau ikut melepaskan diri dari Indonesia.

### *2.Skenario Masuk Rahang Buaya*

Kombinasi antara varian system pemerintahan otoriter dengan orientasi kebijakan ekonomi pro pemerataan. Skenario ini mengungkapkan kondisi Indonesia yang berubah menjadi negara otoriter akibat kebijakan ekonomi tertutup. Untuk mensubsidi rakyat, pemerintah menguras sumberdaya alam. Tak banyak pabrik beroperasi, karena bahan baku sulit diperoleh. Kebijakan Cultuur Stelsel seperti masa penjajahan Belanda kembali diberlakukan. Setiap perlawanan rakyat dibungkam lewat kekerasan dan terror. Kelompok militer professional nasionalis bergabung dengan kekuatan nasionalis kerakyatan, dan melakukan kudeta.

### *3.Skenario Mangayuh Biduk Retak*

Skenario ini memadukan varian system pemerintahan demokratis dengan orientasi kebijakan ekonomi pro pertumbuhan. Indonesia memasuki kehidupan demokratis. Kemerdekaan pers dijamin, dan supremasi hokum ditegakkan. Otonomi daerah diberikan seluas-luasnya. Masalah ekonomi diselesaikan dengan memacu pertumbuhan, bukan hanya dengan mengundang investasi baru, tetapi juga mendorong pemanfaatan asset yang sudah ada.

#### *4. Skenario Lambat tapi Selamat*

Skenario ini memadukan varian system pemerintahan demokratis dengan orientasi kebijakan ekonomi pro pemerataan. Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi menyelamatkan Indonesia dari kehancuran. Dan, kehidupan demokratis dipertahankan setelah orde baru runtuh. Investor asing kembali masuk, dan kepercayaan internasional memulih. Kekerasan mereda. Keadilan menjadi landasan untuk menyelesaikan konflik. Pertumbuhan ekonomi tidak mencolok, namun pemerataan berlangsung sampai ke daerah-daerah.

#### **Otonomi: Realitas, Peluang, Tantangan dan Harapan**

Otonomi sebagaimana disebutkan sebagai salah satu tawaran, sebagaimana telah dikemukakan oleh Presiden RI pertama Dr. Ir. H. Soekarno, bahwa kemerdekaan adalah sebuah "Jembatan Emas" menuju terciptanya kehidupan yang lebih baik di masa berikutnya. Otonomi diharapkan dapat menjadi jembatan emas yang dapat mengantarkan Bangsa Indonesia hidup secara lebih baik dan dapat mencapai suatu kehidupan yang sejahtera, aman dan berperadaban tinggi, sehingga dapat terbentuknya masyarakat yang madani. Otonomi diharapkan menjadi pengantar menuju bangkitnya Indonesia baru, yang dapat memberikan jawaban dan realita sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Kondisi Indonesia pada saat ini, terdapat jurang-jurang kesenjangan social dan ketimpangan antar daerah yang memerlukan banyak jembatan guna merekatkan kembali rasa persatuan dan kesatuan dalam kebersatuan dan kebersamaan yang hakiki, dan rasa kebangsaan dan solidaritas sesama. Sebagai perumpamaan sebuah jembatan, maka harus dilihat dari kedua sisi, dalam hal ini, pemerintah pusat di satu sisi dan pemerintah daerah di sisi lain, struktur yang dibangun harus melibatkan partisipasi masyarakat, pemerintah dan dsunia usaha (swasta). Realitas yang terjadi adalah adanya pemahaman dan pemaknaan otonomi yang berkembang sangat beragam. Wacana yang beragam tersebut antara lain melihat otonomi sebagai siasat rezim sentralitas, otonomi sebagai desentralisasi yang diberikan pusat kepada daerah. Otonomi merupakan pemicu tumbuhnya raja-raja kecil, otonomi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Sebagai negara kepulauan tentu saja keragaman sudah menjadi kodrat, baik keragaman alamiah sumberdaya dan lingkungannya, maupun kemajemukan masyarakat sosialnya.



Tantangan yang berkembang adalah bahwa perubahan dari rezim otoriter sentralistik menuju otonomi demokratis memerlukan kesabaran, kepeloporan, keteladanan para pemimpin yang pada intinya “setiap manusia adalah pemimpin, dan akan dimintai pertanggungjawaban kelak kemudian hari dihadapan sang Maha Pencipta”. Ditengah-tengah turbulensi arus kepentingan memang diperlukan kepemimpinan yang efektif, manajemen yang efisien dan yang penting adalah paradigma dan visi arah pembangunan yang jelas, yaitu kepentingan rakyat banyak. Harapan yang harus diupayakan adalah otonomi yang dapat memperkokoh kedaulatan rakyat atas dasar keadilan dan yang dapat melestarikan kemampuan sumberdaya untuk generasi mendatang menuju pembangunan berkelanjutan. Harapan ini jelas tidak mudah dilaksanakan, berbagai cobaan akan menimpa bangsa Indonesia.

Karakter geografi negara kepulauan Indonesia, dicirikan oleh keragaman ekosistem wilayah dan sosio-ekonomi masyarakat. Kondisi ini membawa konsekuensi perlunya pendekatan dan manajemen pembangunan yang harus digali dari khasanah keragaman itu sendiri yang bersifat majemuk. Oleh karena itu, model dan pendekatan pembangunan yang sentralistik dan menggunakan pendekatan keseragaman dianggap sebagai hal yang bertentangan dengan kodrat alamnya.

Otonomi dianggap memberikan angin segar bagi kemajemukan dan memfasilitasi penguatan masyarakat dan pemerintah daerah dalam menentukan arah pembangunannya sesuai dengan karakter ekosistem alami dan system sosio-ekonomi local. Terdapat dua system yang perlu dicermati secara kritis, yaitu otonomi daerah yang dibatasi oleh wilayah administrasi (territory) dan ekosistem alami yang merupakan wilayah fungsi (functional). Ekosistem wilayah kepulauan memiliki karakteristik yang beragam antara satu pulau dengan pulau lainnya.

Penduduk pulau-pulau besar mempunyai tradisi budidaya darat berbasis sumberdaya lahan dan sebaian lainnya yang bermukim di wilayah pantai memiliki tradisi laut yang matapencahariannya berkaitan dengan perikanan. Sedangkan penduduk pada pulau-pulau kecil pada umumnya menempati wilayah pantai sebagai

masyarakat nelayan, wilayah laut merupakan hinterland bagi kehidupan masyarakat dan perkembangan pulau-pulau kecil.

Sebaran potensi sumberdaya alam sangat beragam keberadaannya secara spasial dan social baik horizontal maupun vertical. Sebaran sumberdaya alam meliputi permukaan hingga perut bumi, seperti: kehutanan, pertanian, perikanan, pertambangan, perminyakan dan gas bumi, gas alam cair, semuanya merupakan modal pembangunan. Sebaran secara horizontal menunjukkan bahwa ada wilayah yang kaya sumberdaya alam penting dan strategis dan ada yang miskin, sedangkan vertical dapat menyangkut kepemilikan hak atas sumberdaya tersebut apakah local masyarakat adat, daerah atau nasional.

Sejumlah propinsi yang kaya akan sumberdaya alam antara lain: Kalimantan Timur, Riau, Aceh dan Irian Jaya justru terletak pada wilayah pinggiran (frontier region). Keempat propinsi ini menyumbang sumberdaya alam ke pusat dalam jumlah yang cukup besar, ironisnya kondisi masyarakat di wilayah keempat propinsi tersebut masih memprihatinkan baik dalam segi ekonomi maupun pembangunan social budayanya.

Sebaran kekayaan sumberdaya alam tersebut, ternyata tidak seiring dengan proses kemajuan masyarakat setempat dimana sumberdaya alam tersebut berada. Permasalahan kesenjangan ini justru di wilayah yang sumberdaya alamnya kaya seperti keempat propinsi tersebut yang letaknya di pinggiran. Persoalan ketertinggalan perkembangan wilayah dialami oleh sejumlah propinsi yang kaya akan sumberdaya alam tersebut pada umumnya dapat dilihat sebagai fenomena dikotomi wilayah pusat pinggiran (center-pheriphery) dalam proses pembangunan Indonesia.

Implementasi kebijakan otonomi daerah dalam rangka menjawab tuntutan local dan desakan kecenderungan arus global, perlu dicermati mengingat kondisi masa transisi yang labil dan potensi konflik horizontal dapat menjadi kerusuhan massal dan perpecahan bangsa. Masa transisi yang labil memerlukan rekonsiliasi elit yang diikuti dengan pemulihan ekonomi dan politik sampai tingkat local. Kekhawatiran tersebut mengingat selama ini kita tidak terbiasa berbeda pendapat dan

beragumen secara baik, yang sering kita alami adalah realitas perbedaan pendapatan dan arogansi kekuasaan.

Tuntutan masyarakat di sejumlah propinsi untuk merdeka dan sebagian mengusulkan diberlakukannya system federal serta sebagian besar lainnya menginginkan otonomi seluas-luasnya, merupakan reaksi dari system sentralitas yang berlebihan dan eksploitasi oleh pusat di bawah rezim otoriter Orde Baru. Sementara itu muncul tuntutan masyarakat global untuk mendorong proses pembangunan berkelanjutan, melalui sejumlah instrumen ekonomi perdagangan, bantuan luar negeri dan kerjasama social budaya.

Selama ini rezim orde baru memilih strategi pembangunan lewat modernisasi yang meletakkan pemerintah pusat sebagai penentu, sector industri dan kota menjadi lebih berperan disbanding sektior pertanian dan desa. Model pembangunan sentralistik ini cenderung ingin menyeragamkan prosedur dan standar program dan proyek pembangunan, yang direncanakan di pusat bagi pelaksanaan di seluruh daerah.

Pemerintah pusat begitu dominan, sedangkan pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana dari kehendak pusat. Sebagai implikasi dari system pemerintahan sentralistik ini, menyebabkan pemerintah daerah kehilangan otoritas terhadap pengelolaan sumberdaya lokalnya dan pengembangan kepentingan daerahnya. Aparat daerah menjadi tidak tanggap dan kreatif terhadap aspirasi dan dinamika masyarakatnya, karena pada hakekatnya pemerintah daerah adalah kepanjangan dari kepentingan pusat di daerah. Maka istilah yang cocok dibawah system sentralistik adalah "Pembangunan di Daerah", sedangkan semangat yang ingin dikembangkan oleh system desentralisasi adalah proses pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan karakteristik wilayah yang terwujud sebagai "Pembangunan Daerah".

Dibawah rezim sentralistik, yang terjadi justru penghisapan sumberdaya dan nilai tambah dari daerah ke pusat. Proses ini diikuti dengan kesenjangan antar wilayah di Jawa versus luar Jawa., IBB versus IBT, kota versus desa. Sebagai akibatnya begitu rezim ini jatuh, munculah mosi tidak percaya pada pusat dan desakan untuk otonomi terutama propinsi yang terletak di daerah pinggiran (frontier

region) yang selama ini mengalami ketidakadilan. Bahkan sebagian kelompok masyarakat di daerah menyatakan aspirasinya menginginkan referendum “Otonomi atau Merdeka”. Perubahan model pembangunan dalam rezim sentralistik menuju desentralisasi bukan merupakan proses yang mudah. Perubahan tersebut merupakan serangkaian perubahan sikap mental aparat birokrasi, reformasi kelembagaan dan mekanisme hubungan pusat-daerah, pengaturan pemanfaatan atau eksploitasi sumberdaya alam, peningkatan keuangan daerah berupa penggalian sumberdana dan alokasi anggaran pembangunan, penguatan aparat baik dalam bentuk pendidikan maupun mobilisasi aparat pusat ke daerah.

Bila UU No 5/1974 mengenai otonomi daerah yang dulu dimaksudkan untuk melancarkan pelaksanaan pembangunan dan membina kestabilan politik, maka UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah lebih menekankan pada proses demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi keragaman daerah. Perubahan ini cukup mendasar, sehingga memerlukan komitmen implementasi dan kesiapan daerah untuk mempersiapkan sumberdaya manusia dan institusinya.

Dalam konteks pelayanan publik yang lebih dekat dan sesuai dengan masyarakatnya, maka otonomi merupakan pilihan yang dapat diharapkan. Menurut Marut, D.K. (2000), “logikanya sederhana saja: salah satu cara mengukur kualitas pemerintahan dan penyelenggaraan negara yang baik adalah dengan melihat kecocokan atau afinitas antara pelayanan dari pemerintah dengan preferensi warga negaranya”. Oleh karena itu, dinamika social ekonomi masyarakat, seyogyanya diperhitungkan dalam otonomi agar dapat mendekatkan pelayanan pemerintah dan juga meningkatkan kontrol masyarakat pada kinerja pemerintah.

Reformasi dapat membawa berkah tetapi sekaligus juga potensial membawa bencana dalam melewati proses pembangunan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Otonomi juga merupakan suatu proses perubahan dimana partisipasi mestinya jauh lebih efektif, system manajemen pembangunan bias lebih efisien, dan kemandirian dapat lebih kokoh. Prospek pengembangan otonomi secara teoritis, dapat menjawab berbagai masalah tersebut di atas yang intinya pada keadilan dan keberlanjutan. Ditengah pusaran arus reformasi dan situasi transisi, pertanyaan kritis

harus dikemukakan, apakah otonomi akan membuahkan berkah dan manfaat ataukah justru akan menghadirkan dilemma dan bencana disintegrasi?

*Emansipasi dan partisipasi*, merupakan dasar pengembangan demokrasi yang melibatkan seluas-luasnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Rakyat memiliki kedaulatan atas sumberdaya wilayahnya, dapat memilih wakil-wakil di lembaga perwakilan daerah, menentukan siapa pemimpinnya, dan menyusun peraturan dan merencanakan pembangunannya. Otonomi ini menuntut kesiapan para birokrat di daerah dalam memfasilitasi aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pembangunan di daerahnya. Harapan tersebut tentu menghadapi sejumlah kendala ditengah-tengah pergesekan kelompok kepentingan di daerah, mengakarnya penyakit kronis KKN, ketidaksiapan sejumlah aparat di daerah, dan kebiasaan main perintah dan main kekuasaan dalam meng-gol-kan kepentingan masing-masing.

*Kesetaraan dan kemitraan*, merupakan dasar bagi terbentuknya hubungan social yang adil dan terekatnya solidaritas “senasib, sepenanggungan” sebagai bangsa. Kesetaraan antar sesama, tidak membedakan suku dan agama serta etnis, berarti tidak menjadikan isu SARA sebagai komoditi konflik tetapi justru memanfaatkan perbedaan tersebut sebagai potensi untuk saling mengikat persaudaraan. “Diciptakan manusia secara bersuku-suku dan berbeda-beda, agar saling mengenal dan bersaudara”. Namun, kenyataannya manusia selalu ingin menang sendiri dan menganggap remeh orang lain. Tantangan yang sedang dihadapi bersama dalam proses otonomi adalah masyarakat sedang mengalami keretakan persaudaraan antar sesama, penurunan kepercayaan pada pemimpin dan pemerintahnya, kemerosotan moral dan kehilangan keteladanan.

*Kompetisi dan Kompetensi*, merupakan daya untuk survival atau mempertahankan hidup bahkan merupakan dayadukung dan dayadorong untuk berprestasi. Masyarakat local harus mampu berkompetisi menghadapi para pendatang, demikian pula para pelaku otonomi kecil dan menengah di daerah harus mampu berkompetensi dengan mitra saingan besar. Tidak semua daerah memiliki sumberdaya alam yang dapat diandalkan, namun bukti menunjukkan bahwa pembangunan dapat bertumpu pada modal sumberdaya manusia dan sumberdaya budaya (termasuk teknologi, dan sistem



pengelolaan) yang mampu membuat suatu wilayah unggul dibandingkan yang lainnya.

*Kemajemukan dan keberlanjutan*, kemajemukan memang merupakan kodrat alam, maka agar dapat mencapai pemabangunan yang berkelanjutan, diperlukan penghargaan atas kemajemukan. Kemajemukan menunjukkan banyak alternatif yang berarti setiap orang atau system atau kelompok dapat mengembangkan identitas dan cirikhas untuk dapat saling dipertukarkan. Pembangunan daerah yang merupakan wilayah kepulauan tidak dapat dikembangkan secara seragam seperti pendekatan dan pengeioloan pembangunan yang selama ini dilaksanakan. Namun kita masih menghadapi cara berfikir kaum intelektual, cara mengatur kaum birokrat, cara berdagang pengusaha dan cara berperilaku politisi Indonesia yang berfaham “Persatuan dan Kesatuan”, padahal para leluhur kita merumuskan “Bhineka Tunggal Ika” sebagai perwujudan keragaman karakteristik wilayah dan kemajemukan sosial budaya masyarakat Indonesia.

Otonomi mengandung sejumlah azas yang penting untuk diwujudkan pada setiap prosesnya. Maka azas kemajemukan adalah jawaban bagi otonomi yang menuntut pertimbangan matang kondisi (potensi) dan keadaan (perkembangan) daerah masing-masing. Maka azas keberlanjutan harus pula menjadi acuan otonomi, tidak hanya mempertimbangkan keadilan antar daerah dan antar kelompok masyarakat saat ini, tetapi mempertimbangkan pula generasi mendatang. Maka ada baiknya kita memahami kata bijak berikut ini, “Bumi bukan warisan dari nenek moyang kita, tetapi pinjaman dari anak cucu kita”.

Otonomi daerah (desentralisasi) merupakan tatanan baru yang mulai diundangkan akan membawa perubahan-perubahan dan konsekuensi logis lainnya. Konsekuensi logis yang dimiliki oleh akibat adanya kebijakan baru yang diterapkan sebagai pijakan pelaksanaan gerak langkah pembangunan dan mekanisme pertanggungjawabannya adalah perubahan menuju tatanan baru. Perubahan dari tatanan lama menuju tatanan baru tersebut membawa dua konsekuensi logis, pertama menjadi peluang untuk dapat tercapainya cita-cita negara menuju negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, kedua mengandung resiko tercapainya hal tersebut pertama. Peluang yang diharapkan adalah semakin berkembangnya demokrasi yang ditandai oleh tegaknya kedaulatan

rakyat, berfungsinya pemerintahan yang baik dan berkembangnya dunia kewirausahaan yang murni berdasarkan upaya perwujudan kemitraan yang mutualistik. Hal ini merupakan suatu gambaran yang didasarkan pada fakta (realita) yang berkembang pada beberapa tahun terakhir, sehingga dalam pelaksanaan pemilihan terhadap skenario yang akan dimainkan akan sangat bergantung pada tingkat tanggung jawab terhadap kesejahteraan masyarakat, tanggung jawab moral yang dimiliki oleh para pelaku pemerintahan dalam menjalankan roda pemerintahan.

Berdasar pada uraian di atas dalam melakukan pembangunan dan pengembangan wilayah tidak dapat hanya bertumpu pada satu atau dua faktor pengaruh tetapi berorientasi pada proses multidimensi yang mencakup penting dalam dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga terkait. Karena pertumbuhan ekonomi semata tidak banyak dapat menyelesaikan persoalan yang kadang-kadang mempunyai akibat yang tidak menguntungkan.

## BAB IV

### KESIAPAN PERGURUAN TINGGI DALAM Mendukung Otonomi Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah seperti diamanatkan oleh Tap MPR RI No. XV/1998 terdapat beberapa hal penting dalam ketetapan ini antara lain berisi :

- Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab dengan prinsip demokratisasi dan keadilan.
- Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan secara proporsional, yang diwujudkan dalam pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- Dari aspek penguatan keuangan daerah, otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, kondisi geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan daerah.

Sebagai tindak lanjut Tap MPR RI tersebut, telah dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti UU No. 5 Tahun 1974. UU ini secara substansial mengamanatkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Basis otonomi daerah tersebut adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota yang didasarkan pada azas desentralisasi, adapun daerah propinsi merupakan wakil pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan administrasi yang mencakup lintas daerah kabupaten dan daerah kota.

Munculnya harapan akan adanya penyelenggaraan otonomi yang lebih baik tersebut juga didukung oleh adanya UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Di dalamnya disebutkan bahwa Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian

kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.

Dalam suasana seperti itu, lalu apa peran Perguruan Tinggi untuk mendukung Otonomi Daerah?

Penerapan otonomi daerah di Indonesia berbarengan dengan tantangan globalisasi yang sangat luas, dimana keduanya memerlukan bagi masyarakat untuk menyesuakannya. Keduanya membawa dampak dan konsekuensi. Namun, hal-hal tersebut dalam penerapan otonomi daerah juga dikenali adanya beberapa kendala yang bisa menghambat, terutama secara kelembagaan.

Diduga akan ada beberapa kendala kelembagaan di dalam pelaksanaan otonomi daerah (Anwar, 2000), misalnya :

- Belum terdapat persepsi yang seragam tentang penerapan otonomi daerah, diantara instansi pusat maupun daerah.
- Tingkat kemampuan daerah sebagian masih jauh dari yang diharapkan, yang terutama kemampuan keuangan daerah selama ini masih cenderung “tergantung” pada pemerintahan pusat.
- Sumberdaya aparat pemerintah daerah dan masyarakat yang masih rendah yang belum sepenuhnya menunjang terlaksananya otonomi daerah.

Apabila dilihat maksud yang ingin dicapai dengan otonomi daerah yaitu menggali potensi yang dimiliki daerah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka LSM secara langsung mempunyai peranan yang besar dalam mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah tersebut.

Daerah-daerah yang sumber pendapatan asli daerahnya sangat rendah, sumberdaya alam masih belum terolah atau tidak potensial akan merasa pesimis melaksanakan otonomi daerah tersebut. Mereka membayangkan bantuan dana pembangunan yang selama ini diterima dari pusat dalam jumlah yang cukup besar akan mengalami penurunan cukup drastis. Proyek-proyek pembangunan yang sudah dirancang selama ini bakal akan diberlakukan di kabupaten dan kota, maka banyak Pemda yang merasa pesimis diberlakukan otonomi daerah dan merasa sulit, terutama mendapatkan APBD bagi kelangsungan pembangunan selanjutnya.

Dampak Penerapan Otonomi Daerah (Ida, 2000) dapat diperkirakan akan meliputi setidaknya hal-hal sebagai berikut :

- Eksistensi PEMDA tak mustahil akan berkembang menjadi raja-raja kecil, dengan berbagai kewenangannya, sementara masyarakat sendiri masih terbiasa dengan pola lama yang tak mau peduli dengan perilaku penyimpangan birokrasi. Memang dalam UU tentang PEMDA yang baru peran legislative (DPRD I dan II) terkesan demikian kuat dalam upaya melakukan kontrol terhadap eksekutif, namun bukan berarti secara otomatis akan menghilangkan tradisi KKN. Apalagi kemudian kalau sumberdaya manusia anggota legislatif nanti sampai terkalahkan oleh para birokrat yang sudah terbiasa dan terlatih, maka kemungkinan kontrol yang dilakukan akan sangat sulit.
- Potensi sumberdaya alam dari setiap daerah yang berbeda akan berimplikasikan pada masalah pembiayaan yang bersumber dari pendapatan daerah. Para politisi di tingkat lokal sendiri, belum tentu mampu memikirkan masalah-masalah krusial seperti ini, kendati dalam otonomi daerah peran mereka sebenarnya sangat menentukan.
- Operasionalisasi program pembangunan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, karena masih lemahnya daerah akan memudahkan pemerintahan pusat untuk melakukan tekanan-tekanan psikologis, sehingga akan terus memungkinkan berlangsungnya praktek pola birokrasi lama seperti adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Diberlakukannya Otonomi Daerah, harus kita sadari bahwa bersamaan pula adanya desakan dari arus globalisasi bagi masyarakat, antara lain menimbulkan beberapa tantangan; pertama, berbagai produk akan menghadapi persaingan yang sengit dengan produk yang datang dari luar. Bagi semua hasil produksi termasuk dari pertanian, industri mikro dan keluarga tidak ada jalan lain kecuali meningkatkan daya saing produk. Dalam posisi SDM rendah kualitas dan teknologi yang tidak tepat, maka akan kalah bersaing.

Kedua, arus globalisasi akan mengundang semakin terbukanya peluang investasi asing, sehingga perusahaan domestik harus bersaing dengan usaha asing di negerinya sendiri. Untuk itu diperlukan kebijakan pemerintah tentang perlunya penyertaan partner lokal, agar usaha domestik ikut maju.



Ketiga, adanya arus globalisasi, maka berbagai bentuk perlindungan bagi sekelompok pelaku ekonomi, apapun alasannya tidak dibenarkan lagi. Dan keempat, adanya tekanan kompetisi akan menyebabkan pengusaha mencari peluang upah buruh semurah-murahnya. Untuk ini, maka pemerintah dalam melindungi warganya perlu menetapkan upah minimum sesuai harkat dan hajat hidup kemanusiaan.

Dengan kata lain sebenarnya adanya globalisasi, kita tidak dapat mundur atau menghindarinya karena komitmen sudah diberikan. Masalahnya adalah bagaimana “tanda-tanda peringatan” harus diberikan/diketahui, agar masyarakat kita dapat ikut bisa menjadi pemain yang menang, dan bukan sekedar penonton atau bahkan menjadi korban arus globalisasi tersebut

Dalam rangka aktualisasi peran Perguruan Tinggi ( kami batasi terutama dalam aspek/dharma pengabdian kepada masyarakat), maka peranan makro yang dapat dimainkan antara lain:

1. Perguruan Tinggi memiliki peranan yang sangat penting dalam mempengaruhi perubahan-perubahan suatu masyarakat. Peran dan fungsi perguruan tinggi dapat diwujudkan dalam bentuk membangun gerakan pembelajaran masyarakat untuk mendorong segera terciptanya transformasi sosial.
2. Kini, masih saja terjadi jarak yang lebar antara perguruan tinggi dengan basis-basis perubahan masyarakat yang ada. Tidaklah berlebihan sekiranya perguruan tinggi diharapkan dapat berperan lebih progresif dalam mempengaruhi perubahan masyarakat secara lebih sistematis dan berdampak luas di masa-masa mendatang. Untuk itu kedekatan Perguruan Tinggi dan masyarakat harus diusahakan melalui program kemitraan kelompok-kelompok masyarakat dengan Perguruan Tinggi.
3. Perguruan tinggi dituntut untuk menentukan dan memilih kebijakan yang benar-benar strategis bagi perubahan-perubahan masyarakat yang lebih baik dan bagi penyelesaian masalah-masalah mendasar bangsa saat ini, baik ditingkat nasional maupun lokal.

Untuk itu maka perguruan tinggi ( selain pengajaran reguler konvensional) dalam era otonomi daerah harus mampu melakukan upaya-upaya yang bermanfaat dalam bentuk yang lebih operasional , seperti :

1. Mengembangkan model pembangunan yang benar-benar berbasis pada keilmuan dan sumberdaya lokal.
2. Membangun basis-basis pengembangan keilmuan yang benar-benar relevan bagi kebutuhan masyarakat dalam rangka merespon perubahan global yang sangat dinamis.
3. Mengembangkan pusat-pusat pengembangan masyarakat, dengan memanfaatkan sumberdaya lokal yang ada.
4. Membantu pengembangan kebijakan strategis terhadap legislatif dan eksekutif serta mengontrol implementasi kebijakan-kebijakan tersebut.
5. Menghidupkan atau mendorong lembaga-lembaga independen diberbagai level daerah untuk mengimbangi inkorporasi negara yang selama ini masuk kedalam hampir semua sektor kehidupan masyarakat, baik di pusat maupun daerah.
6. Menyebarluaskan (*dissemination*) berbagai informasi yang masih menjadi masalah yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui berbagai cara (*public education*) agar kelompok-kelompok masyarakat mempunyai kemampuan adaptif menyongsong era otonomi daerah.

Sudahkan Perguruan Tinggi melakukan perannya diatas, adalah jawaban atas sejauhmana kesiapan kampus dalam mendukung Otonomi Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Surya. 2000. "**Kontribusi Penyuluhan Pembangunan dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah**" Seminar Pemberdayaan SDM Menuju Masyarakat Madani, Bogor : IPB. 25-26 September 2000.
- Ida, Laode, 2000. "**Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal**". Lokakarya Membangun Otonomi Daerah. Klaten : Persepsi, 6 Mei 2000.
- Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang **Pemerintahan Daerah** dan Undang-Undang No.25 1999 tentang **Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah**. Bandung : Penerbit Kuraiko Pratama.