

Penyunting

Syarif Hidayat

OTONOMI DAERAH

dalam

PERSPEKTIF LOKAL



PUSAT PENELITIAN EKONOMI
LEMBAGA ILMU
PENGETAHUAN INDONESIA
(P2E - LIPI)

OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF LOKAL



Penyunting :
Syarif Hidayat

**PUSAT PENELITIAN EKONOMI
LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA**
Jakarta 2001

KATA PENGANTAR

Laporan tentang Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal, merupakan salah satu dari hasil penelitian oleh Pusat Penelitian Ekonomi (P2E-LIPI). Kegiatan ini tergabung dalam Proyek Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Tahun Anggaran 2001.

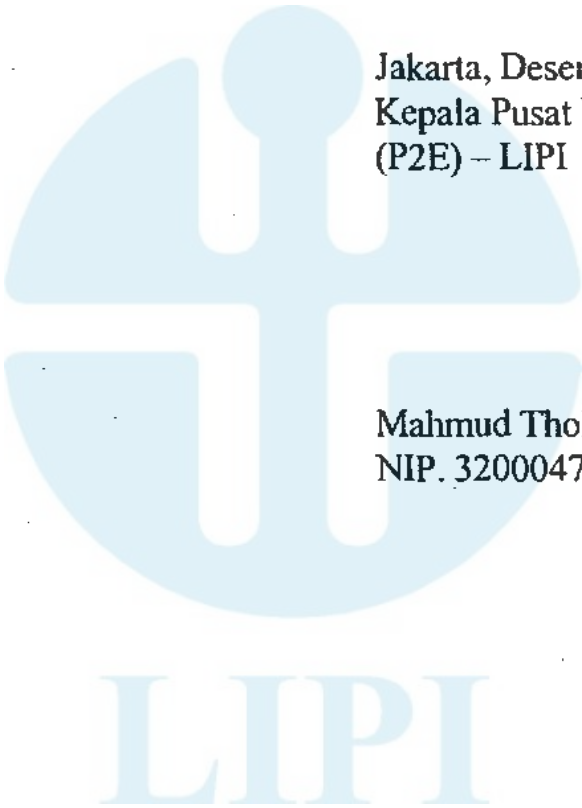
Dari sisi akademis, studi ini menjadi sangat penting untuk dilakukan, utamanya untuk memperkaya pemahaman tentang dinamika implementasi kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan fokus perhatian lebih pada perspektif lokal. Sejauh ini, perdebatan tentang desentralisasi dan otonomi daerah di negara-negara sedang berkembang, dan di Indonesia, pada khususnya, lebih banyak didominasi oleh pendekatan makro yang lebih menitik-beratkan perhatian pada, misalnya : mengkaji mekanisme hubungan Pusat-Daerah; menjelaskan dominasi Pusat atas Daerah, dan lain sebagainya. Sementara, studi-studi yang bersifat mikro dan lebih "memihak" pada perspektif lokal relatif belum banyak dilakukan. Dengan demikian, hasil dari studi ini diharapkan tidak saja memberikan kontribusinya dalam bentuk "pengayaan" pemahaman tentang karakteristik desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan perspektif lokal, tetapi juga diharapkan dapat mengelaborasi berbagai argumen dan preposisi yang selama ini diyakini keabsahannya.

Sementara, dari sisi kebijaksanaan, studi ini juga menjadi sangat penting, utamanya dalam menyikapi implementasi UU No.22 dan 25 Tahun 1999. Secara konseptual suatu kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah akan mampu mencapai tujuannya, antara lain, sangat ditentukan oleh seberapa jauh pemerintah daerah dan masyarakat di daerah menganggap penting akan keberadaannya. Studi ini, diharapkan akan mampu memberikan kontribusi dalam bentuk rekomendasi-rekomendasi kepada pihak pembuat keputusan guna penyempurnaan berbagai peraturan yang berkaitan dengan implementasi UU No.22 dan 25 Tahun 1999, atau bahkan untuk penyempurnaan dua Undang-undang tersebut.

Sebelum menjadi Laporan Akhir, kegiatan penelitian ini telah diuji melalui berbagai tahapan proses penelitian yang panjang dan sangat ketat dalam bentuk diskusi, seminar dan penilaian akhir oleh tim *Quality Assurance* P2E-LIPI. Dengan demikian laporan hasil penelitian ini secara akademik dapat dipertanggungjawabkan dan diharapkan dapat menjadi salah satu acuan dalam mengembangkan Otonomi Daerah.

Semua kegiatan yang berkaitan dengan penyusunan laporan penelitian ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak, baik instansi pemerintah maupun swasta. Berkenaan dengan

itu kami mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan kontribusinya, baik pada tahap persiapan penelitian, pengumpulan data lapangan, maupun pada tahap penyelesaian laporan akhir. Kami juga menghargai kerja keras tim peneliti yang terdiri dari : Dr. Syarif Hidayat (Koordinator), Drs. Hari Susanto, MA., Drs. Ahmad Hamid, Drs. Ali Djoefri Chozin Soen'an, M.Sc., dan Drs. Toerdin S. Usman, MA., sehingga berhasil menyajikan laporan penelitian ilmiah ini dengan baik. Harapan kami semoga laporan ini mampu memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk pengambilan keputusan atau kepentingan praktis lainnya.



Jakarta, Desember 2001
Kepala Pusat Penelitian Ekonomi
(P2E) – LIPI

Mahmud Thoha
NIP. 320004711

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	vii
ABSTRAK	viii
 BAB I PENDAHULUAN	
<i>Oleh : Syarif Hidayat</i>	
A. Latarbelakang Masalah	1
A1. Tujuan Penelitian	4
A.2. Ruang Lingkup Penelitian	4
B. Metodologi Penelitian	9
B.1. Pendekatan Studi	9
B.2. Teknik Analisis	11
B.3. Teknik Pengumpulan data	11
B.4. Teknik Pengolahan Data	12
B.5. Lokasi Penelitian	12
DAFTAR PUSTAKA	13
 BAB II PROFIL DAERAH PENELITIAN	
<i>Oleh : Ahmad Hamid dan Hari Susanto</i>	
A. Pengantar	17
B. Aspek Kependudukan	18
B.1. Perkembangan Penduduk	18
B.2. Angkatan Kerja	20
B.3. Perkembangan Sosial Budaya	22
C. Aspek Perekonomian	24
C.1. Perkembangan Ekonomi	24
C.2. Pendapatan per Kapita	26
C.3. Kontribusi Sektoral	26
D. Peran Pemerintah Daerah	28
D.1. Kewenangan Daerah	28
D.2. Kinerja Perangkat Pemerintahan	32
DAFTAR PUSTAKA	34

BAB III HUBUNGAN KEKUASAAN PUSAT-DAERAH DALAM PERSPEKTIF ELIT PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH

Oleh : Syarif Hidayat

A. Pengantar	35
B. Defenisi Desentralisasi dan Otonomi Daerah	40
B.1. Perspektif Birokrat Daerah	40
B.2. Perspektif Politisi Daerah	42
C. Tujuan Otonomi Daerah	44
C.1. Perspektif Birokrat Daerah	45
C.2. Perspektif Politisi Daerah	47
D. Konsep Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah dan Kendala Implementasi Otonomi Daerah	49
D.1. Perspektif Birokrat Daerah	51
D.2. Perspektif Politisi Daerah	53
E. Generalisasi	55
DAFTAR PUSTAKA	59

BAB IV OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF TOKOH MASYARAKAT DAN AKTIVIS LSM

Oleh : Toerdin S. Usman

A. Pengantar	61
B. Perspektif Narasumber Tentang Defenisi Dan Tujuan Otonomi Daerah	63
B.1. Perspektif Tokoh Masyarakat	63
B.2. Perspektif Aktivis LSM	68
C. Kendala Otonomi Daerah	72
C.1. Perspektif Tokoh Masyarakat	73
C.2. Perspektif Aktivis LSM	75
D. Titik Berat Otonomi Daerah	79
D.1. Perspektif Tokoh Masyarakat	79
D.2. Perspektif Aktivis LSM	82
E. Generalisasi	86
DAFTAR PUSTAKA	90

BAB V	HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT – DAERAH DALAM PERSPEKTIF PENGUASA, AKADEMISI DAN PENGUSAHA DAERAH	
	<i>Oleh : Ali Djoefri Chozin Soen'an</i>	
	A. Pengantar	92
	B. Konsep Hubungan Keuangan Pusat – Daerah Menurut UU No. 22 dan 25 Tahun 1999	93
	C. Persepsi Narasumber Tentang Konsep Hubungan Keuangan Pusat – Daerah	94
	D. Pendapat Narasumber Tentang Implementasi Konsep Hubungan Keuangan Pusat – Daerah	97
	D.1. Pendapat Asli Daerah (PAD)	97
	D.2. Dana Perimbangan	100
	D.3. Dana Alokasi Umum	103
	D.4. Dana Alokasi Khusus	108
	D.5. Pinjaman Daerah	109
	E. Tuntutan Daerah : Perspektif Narasumber	110
	F. Generalisasi	112
	DAFTAR PUSTAKA	115
 BAB VI	 PENGELOLAAN SUMBER DAYA EKONOMI DALAM PERSPEKTIF PENGUASA, AKADEMISI DAN PENGUASA DAERAH	
	<i>Oleh : Hari Susanto</i>	
	A. Pengantar	119
	B. Persepsi Tentang Implementasi Otonomi Daerah ...	123
	B.1. Umum	123
	B.2. Kasus Kalimantan Timur	125
	B.3. Kasus Sulawesi Selatan	126
	B.4. Kasus Jawa Barat	128
	C. Perspektif Tentang Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi	129
	C.1. Umum	129
	C.2. Kasus Kalimantan Timur	130
	C.3. Kasus Sulawesi Selatan	133
	C.4. Kasus Jawa Barat	138
	D. Ekspektasi Daerah	142
	E. Generalisasi	144
	DAFTAR PUSTAKA	147

**BAB VII OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF
LOKAL : Kesimpulan Umum, Implikasi Teoritis,
Dan Rekomendasi Kebijakan**

Oleh : Syarif Hidayat

A. Kesimpulan Umum	148
A.1. Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah dalam Perspektif Elit Penyelenggara Pemerintah Daerah	148
A.2. Otonomi Daerah dalam Perspektif Tokoh Masyarakat dan Aktivis LSM	150
A.3. Hubungan Keuangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Penguasa, Akademisi dan Pengusaha Daerah	151
A.4. Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi dalam Perspektif Penguasa, Akademisi, dan Pengusaha Daerah	153
A.5. Generalisasi	156
B. Implikasi Teoritis	158
C. Rekomendasi Kebijakan	160
C.1. Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah	160
C.2. Hubungan Keuangan Pusat-Daerah	162
C.3. Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi (SDE)	163
DAFTAR PUSTAKA	164

LIPI

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1. Jumlah Wewenang yang Diserahkan Kepada Pemerintah Propinsi (Menurut PP. No. 25 Tahun 2000)	6
Tabel 2.1. Perkembangan dan Pertumbuhan Penduduk di Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat 1980 – 2000	19
Tabel 2.2. Proporsi Angkatan Kerja, Tenaga Kerja dan Pengangguran di Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat, 2000	21
Tabel 2.3. Ratio Murid (SD, SLTP, SLTA), Sekolah (SD, SLTP, SLTA) dan Guru (SD, SLTP, SLTA), Provinsi Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan dengan Jawa Barat, Tahun 2000	23
Tabel 2.4. Perkembangan Ekonomi dan Laju Pertumbuhan di Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat Berdasarkan Harga Konstan 1993, 1994-1997	25
Tabel 2.5. Perkembangan Pendapatan per Kapita dan Laju Pertumbuhan di Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat Berdasarkan Harga Konstan 1993, 1994-1997	26
Tabel 2.6. Kontribusi Sektoral Terhadap Perekonomian Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat Berdasarkan Harga Konstan 1993, 1997	27

ABSTRAK

Studi ini mencoba memahami eksistensi kebijaksanaan perluasan otonomi daerah (yang dituangkan dalam UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) berdasarkan perspektif lokal. Untuk tujuan ini, fokus perhatian lebih dititik beratkan pada mengkaji bagaimana penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat memahami otonomi daerah, pada umumnya, dan mengartikulasi keberadaan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, pada khususnya. Dengan demikian, tidak dapat dihindari, bila kemudian, perspektif daerah tentang **Hubungan Kekuasaan dan Keuangan Pusat-Daerah** menjadi aspek utama kajian.

Secara umum, sedikitnya ada 3 (tiga) tujuan utama dari studi ini. Tiga tujuan yang dimaksud adalah: (1). Mengkaji bagaimana sesungguhnya para penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat memahami dan mendefinisikan otonomi daerah; (2). Menganalisa opini para penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat tentang Undang-undang No. 22 dan 25 Tahun 1999; dan (3). Menjelaskan, tuntutan daerah tentang jenis maupun ruang lingkup wewenang yang seharusnya diserahkan.

Sesuai dengan bentuk dan sifat dari tujuan penelitian, seperti dikemukakan di atas, maka tidak dapat dihindari, pendekatan yang digunakan dalam studi ini pendekatan politik dan ekonomi. Dalam mengkaji dan menjelaskan persepsi para penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat tentang kebijaksanaan otonomi daerah, misalnya, akan lebih banyak merujuk pada pendekatan perilaku politik. Pengumpulan data dan informasi dalam penelitian ini, sebagian besar dilakukan dengan metoda *in-depth interview*. Untuk itu, maka 3 (tiga) propinsi telah dipilih sebagai lokasi penelitian. Tiga propinsi yang dimaksud adalah: Propinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, dan Jawa Barat.

Secara umum, hasil temuan di tiga daerah penelitian mengindikasikan bahwa para narasumber yang telah diwawancarai memberikan respons yang positif dan menunjukkan sikap *kompromistis* terhadap konsep hubungan

kekuasaan dan keuangan yang diatur dalam UU. No. 22 dan 25 Tahun 1999. Kendati dalam beberapa kasus, para narasumber yang tetap kritis dalam menyikapi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, namun sikap sensitifitas yang dimaksud lebih ditujukan pada aspek implementasi kebijakan (*policy implementation*), bukan pada upaya mengkritisi substansi dari konsep hubungan kekuasaan dan keuangan pusat-daerah itu sendiri. Oleh karenanya, tim peneliti telah melabeli kecenderungan yang disebut kedua ini sebagai sikap *pragmatis*.

“Senyawa” antara dua sikap tersebut, tidak dapat dihindari, telah menjadi *determinant factors* bagi lahirnya orientasi yang mendua, **ambivalensi**, dalam menilai keberadaan kebijaksanaan otonomi daerah. Orientasi yang ambivalensi ini terlihat dengan jelas, antara lain, dari pendapat para narasumber tentang: definisi dan tujuan otonomi daerah; penilaian atas implementasi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999; serta tuntutan yang dikemukakan untuk perbaikan dua UU tersebut.

Orientasi yang ambivalensi tersebut, tidak dapat dihindari, juga telah mewarnai perspektif para narasumber dalam menilai pengaturan hubungan kekuasaan dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Sebagian besar narasumber mengemukakan: *pengaturan hubungan kekuasaan dan hubungan keuangan pusat dan Daerah pada UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 sudah sangat lebih baik [bila dibandingkan dengan konsep sebelumnya] dan sangat “bernuansa desentralisasi”, karena memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri*. Tetapi, pada bagian lain, juga disebutkan (terutama oleh para narasumber dari kalangan elit penyelenggara pemerintah daerah) bahwa kebijaksanaan otonomi daerah saat ini masih belum terlepas dari format lama, yakni “otonomi setengah hati”. Artinya, pemerintah pusat dianggap masih enggan untuk kehilangan kekuasaannya atas daerah, dan oleh karenanya penyerahan wewenang kepada daerah lebih banyak bersifat pembagian beban daripada manfaat. Sementara para narasumber dari kalangan masyarakat (utamanya para tokoh masyarakat dan aktivis LSM) cenderung mencurigai kemungkinan

implementasi otonomi daerah melahirkan sentralisasi kekuasaan di tangan elit penyelenggara pemerintah daerah, yang pada akhirnya akan memunculkan “raja-raja” kecil di daerah.

Pertanyaannya, kemudian, adalah: apa implikasi dari orientasi yang bersifat ambivalensi tersebut terhadap implementasi kebijaksanaan otonomi daerah?. Tidak dapat dihindari, orientasi para narasumber tersebut, baik secara langsung atau tidak, akan berpengaruh terhadap pola tindak mereka dalam mengimplementasikan kebijaksanaan otonomi daerah. Butir-butir kesimpulan hasil penelitian di atas secara implisit mengisyaratkan tentang adanya kecenderungan yang sangat kuat di kalangan para narasumber untuk mengemas sikap *pragmatis* yang mereka miliki ke dalam “bungkusan” sikap *kompromistis* terhadap berbagai aturan formal yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pada tataran yang lebih praktis, sikap pragmatis tersebut (utamanya di kalangan para elit penyelenggara pemerintah daerah), sering dijadikan sebagai alat “pembenaran” bagi tindakan-tindakan “diskresi” (baik dalam arti positif maupun negatif) dalam mengimplementasikan kebijaksanaan otonomi daerah. Bentuk kongkrit dari tindakan diskresi ini, antara lain, dapat dilihat dari adanya kecenderungan di kalangan para elit penyelenggara pemerintah daerah untuk “menterjemahkan” otonomi daerah dalam arti kebebasan daerah untuk melakukan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan asli daerah dalam bentuk Pajak dan Retribusi daerah yang baru.

Bila rangkaian kesimpulan hasil penelitian di atas dapat dijadikan sebagai rujukan untuk menjelaskan “potret” **Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal** (utamanya di tiga daerah penelitian), maka pertanyaan selanjutnya adalah: apa implikasi teoritis dari studi yang telah dilakukan ini?. Secara umum, butir-butir kesimpulan sementara yang diangkat dari hasil studi ini menunjukkan bahwa perspektif lokal tentang otonomi daerah masih sangat didominasi oleh *administrative decentralisation perspective* (perspektif desentralisasi administrasi). Atau dengan kata lain, kendati semangat untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal telah menjadi bagian dari ide dasar dalam melakukan berbagai upaya reformasi konsep

desentralisasi dan otonomi daerah pada periode “Pemerintahan Pasca Orde Baru”, namun dinamika reformasi konseptual tersebut belum mampu secara nyata menggeser perspektif lokal ke arah apa yang disebut dengan *political decentralisation perspektive*. Fenomena ini terefleksi dengan jelas, antara lain, dari argumentasi-argumentasi yang mereka kemukakan dalam menjustifikasi baik definisi maupun tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah.

Preposisi akhir yang mungkin dapat dikemukakan sebagai penutup dari makalah ini adalah: *kenyataan tentang masih dominannya perspektif desentralisasi administrasi dalam melandasi pemahaman para narasumber [di tiga daerah penelitian] tentang desentralisasi dan otonomi daerah, secara teoritis harus dilihat sebagai salah satu konsekwensi logis dari masih belum terbebasnya konsep dasar desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dari apa Maryanov (1965) sebut sebagai Ideological Vs Technical Orientation., atau Ambivalensi antara Keinginan Desentralisasi dan Sentralisasi, (Davey, 1989). Selain dari itu, fenomena tersebut juga dapat diartikulasi sebagai indikasi dari masih cukup kuatnya pengaruh nilai-nilai “Bureaucratic Authoritarian” (King, 1978) di tingkat lokal.*

LIPI

BAB I

PENDAHULUAN

Oleh: Syarif Hidayat

A. Latarbelakang Masalah

Kehadiran UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, merupakan bentuk lain dari upaya pemerintah *Pasca Orde Baru* untuk membenahi mekanisme hubungan Pusat-Daerah di Indonesia. Namun demikian, seperti dikemukakan Haris (Kompas, 28 April 2000), ternyata UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 yang dianggap banyak kalangan lebih bernuansa federal tersebut, justru cenderung hendak melestarikan paradigma lama tentang otonomi daerah. Hal ini, tegas Haris, antara lain dapat terlihat dari penyeragaman titik berat otonomi pada Kabupaten/Kota tanpa memperhitungkan kemampuan serta potensi setiap daerah yang berbeda dan amat beragam.

Pada bagian lain, Hidayat (Media Indonesia, 8 April 2000) menilai pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah melalui UU No. 25 Tahun 1999, tetap belum terlepas dari apa yang Davey (1989) sebut dengan "ambivalensi" antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi.

Hal ini, antara lain, dapat terlihat dari pengaturan tentang dana perimbangan. Kalaupun sejauh ini, eksistensi dana perimbangan telah diartikulasi sebagai titik sentral "reformasi" pengaturan hubungan keuangan Pusat-Daerah, namun pada prinsipnya perubahan yang dimaksud hanya terletak pada pengaturan tentang bagi hasil penerimaan sumber daya alam. Ini berarti secara implisit mengisyaratkan, daerah-daerah yang relatif tidak memiliki potensi Sumber Daya Alam hampir dipastikan tidak akan banyak diuntungkan dari pengaturan Dana Perimbangan.

Lebih jauh, bila ditelusuri komponen dari masing-masing sumber pendapatan daerah seperti di atur dalam UU No. 25 Tahun 1999, dengan kasat mata akan dapat diketahui bahwa secara kuantitas tidak terjadi perubahan yang mendasar terhadap komponen PAD. Sedangkan, untuk komponen dana perimbangan, sebahagian besar hanya merupakan "metamorphosa" dari komponen sumber-sumber pendapatan daerah sebelumnya.

Di antara komponen dana perimbangan yang mungkin dapat dikategorikan sebagai objek pendapatan daerah yang baru adalah bagi hasil dari penerimaan sumber daya alam. Sementara, komponen dana perimbangan yang lain---misalnya: bagian dari pajak bumi dan bangunan,

serta bagian dari bea perolehan hak atas tanah---tidak lebih hanya merupakan peralihan dari komponen sumber penerimaan daerah sebelumnya, yakni: bagi hasil pajak. Sementara, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus, hanya merupakan 'nama lain' dari sumbangan pemerintah pusat, dan Sumbangan-sumbangan lainnya, seperti telah di atur di dalam UU No. 5 Tahun 1974.

Terlepas dari pro dan kontra dalam menyikapi kehadiran UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, seyogianya keinginan politik dari pemerintah pusat untuk segera mengimplementasikan kebijaksanaan perluasan otonomi daerah tersebut perlu mendapatkan apresiasi. Pertanyaannya kemudian adalah, **sejauh mana *political will* dari pemerintah pusat tersebut juga telah di-seiramakan dengan keinginan dari pemerintah daerah dan masyarakat, *society*, di daerah ?** Jawaban atas pertanyaan ini menjadi penting untuk dikaji, karena secara konseptual sering dikemukakan bahwa kemampuan dari suatu kebijaksanaan otonomi daerah untuk mencapai tujuannya, *empowerment local government* (Smith, 1985), antara lain, sangat ditentukan oleh seberapa jauh kepentingan daerah itu sendiri tercermin didalam substansi wewenang yang diserahkan kepada daerah. Idealnya, pelaksanaan desentralisasi akan semakin mendekati 'tujuan'-nya apabila keberadaannya merupakan realisasi dari perpaduan antara permintaan dari pemerintah (baik pusat maupun daerah) dan masyarakat. Atau dengan kata lain, desentralisasi dilaksanakan karena baik pemerintah maupun masyarakat menganggap penting akan kehadirannya.

Demikian juga sebaliknya, bila suatu kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah lebih banyak di inisiasi oleh pemerintah pusat, maka dapat dipastikan keberadaannya relatif akan lebih sulit untuk mencapai, atau paling tidak mendekati tujuan yang diinginkan. Kehadiran desentralisasi dalam format seperti ini pada hakekatnya lebih banyak didominasi oleh keinginan pemerintah pusat untuk memperlicin pencapaian 'kepentingannya' di daerah daripada untuk mencapai apa yang disebut *political equality*, *local accountability* dan *local responsiveness*. Dengan kata lain, bila dilihat dari konteks *state-society relation*, barangkali tidak berlebihan bila dikatakan bentuk desentralisasi seperti ini merupakan salah satu penjelmaan dari *state power* dalam upaya mengeksploitasi *society*. Sebagai salah satu konsekwensi logis dari kondisi seperti ini, kiranya dapat dimaklumi bila kemudian keberadaan desentralisasi akan sangat rapuh dan cenderung berfluktuasi dari waktu-ke-waktu karena sangat ditentukan oleh kepentingan pihak 'state'.

Studi yang telah dilakukan oleh tim peneliti P2E ini, mencoba memahami eksistensi kebijaksanaan perluasan otonomi daerah (yang dituangkan dalam UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) berdasarkan perspektif lokal. Untuk tujuan ini, maka fokus perhatian telah dititik beratkan pada

mengkaji bagaimana penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat memahami otonomi daerah, pada umumnya, dan mengartikulasi keberadaan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, pada khususnya. Dengan demikian, tidak dapat dihindari, bila kemudian wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan kemampuan keuangan daerah telah menjadi aspek utama kajian.

Dari sisi akademis, studi ini menjadi sangat penting untuk dilakukan, utamanya untuk memperkaya pemahaman tentang dinamika implementasi kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan fokus perhatian lebih pada perspektif lokal. Se jauh ini, literatur tentang desentralisasi dan otonomi daerah di negara-negara sedang berkembang, dan di Indonesia, pada khususnya, lebih banyak didominasi oleh pendekatan makro yang lebih menitik beratkan perhatian pada, misalnya: mengkaji mekanisme hubungan pusat-daerah; menjelaskan dominasi pusat atas daerah, dan lain sebagainya.¹ Sementara, studi-studi yang bersifat mikro dan lebih "memihak" pada perspektif lokal relatif belum banyak dilakukan.² Dengan demikian, hasil dari studi ini diharapkan tidak saja memberikan kontribusinya dalam bentuk "pengayaan" pemahaman tentang karakteristik desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan perspektif lokal, tetapi juga diharapkan dapat

¹ Hanya menyebut beberapa contoh, lihat misalnya: Cheema, G.S. and Rondinelli, G.A. (eds) (1983) *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*; Devas, N. (ed) (1989) *Financing Local Government in Indonesia*; Gie, T.L. (1968) *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*; Maddick, H. (1963) *Democracy, Decentralization and Development*; Maryanov, G.S. (1959) *The Establishment of Regional Government in The Republic of Indonesia*; Legge (1963), *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia*; Mathur, K. (1983) *Administrative Decentralisation in Asia*; Mawhood P. (ed) (1987) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*; Rondinelli, D.A. (1990) *Decentralisation, Territorial Power and the State: A Critical Response*; Rondinelli (1983) *Implementing Decentralization Programmes in Asia: a Comparative Analysis*; Rondinelli, D.A. et al (1989) *Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework*; Ruland, J. (1993) *Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government*; Smith, B.C. (1986) *Spatial Ambiguities: Decentralisation within the State*; Smith (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*; Smith (1981) *The Powers and Functions of Local Government in Nigeria 1966-1980*.

² Untuk kasus Indonesia, misalnya, diantara studi yang dapat dikategorikan pada kelompok yang disebut terakhir adalah: Antlov, H (1995), *Exemplary Centre, Administrative Periphery: Rural Leadership and the New Order in Java*; Devas (1989), *Local Government Finance in Indonesia: An Overview*; Headley (1976), *Development Subsidies, Local Autonomy and Bureaucratic Rivalry in Indonesia: Eight years of Inpres*; King (1988), *Civil Service Policies in Indonesia: an Obstacle to Decentralisation ?*; Morfit (1981), *Strengthening the Capacity of Local Government: Policies and Constraints*; Schiller (1990), *State Formation and Rural Transformation: Adapting to the New Order's in Jepara*.

mengelaborasi berbagai argumen dan preposisi yang selama ini diyakini keabsahannya.

Sementara, dari sisi kebijaksanaan, studi ini juga menjadi sangat penting, utamanya dalam menyongsong implementasi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa suatu kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah akan mampu mencapai tujuannya, antara lain, sangat ditentukan oleh seberapa jauh pemerintah daerah dan masyarakat di daerah menganggap penting akan keberadaannya. Studi ini, diharapkan akan mampu memberikan kontribusi dalam bentuk rekomendasi-rekomendasi kepada pihak pembuat keputusan guna penyempurnaan berbagai peraturan pemerintah (PP) yang berkaitan dengan implementasi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, atau bahkan untuk penyempurnaan dua undang-undang tersebut.

A.1. Tujuan Penelitian

1. Mengkaji bagaimana sesungguhnya para penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat memahami dan mendefinisikan otonomi daerah, dan
2. Menganalisis opini para penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat dalam kaitannya dengan implementasi Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999.

A.2. Ruang Lingkup Penelitian

Bila dicermati secara seksama, akan diketahui bahwa pada prinsipnya sebahagian besar wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat ke Pemerintah daerah di Indonesia mengikuti empat klasifikasi sektor ekonomi yang ada: Pertanian, Industri, Pertambangan, dan Jasa. Sejauh ini, jenis dan ruanglingkup wewenang yang di serahkan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota relatif bervariasi. Namun demikian, sampai dengan periode pemerintahan Orde Baru, secara kuantitatif, hampir sebahagian besar pemerintah provinsi di Indonesia telah memiliki 19 (sembilan belas) urusan³. Sementara, untuk pemerintah kabupaten/kota di Indonesia, rata-rata telah disertai 12 wewenang, dengan ruang lingkup yang sangat bervariasi. Selain wewenang-wewenang seperti dikemukakan di atas, pemerintah provinsi dan

³ Kesembilan belas urusan yang dimaksud adalah: Pertanian, Kehewanan, Perikanan Darat, Pendidikan dan Kebudayaan, Sosial, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Perindustrian Kecil, Perikanan Pantai, Kehutanan dan Karet Rakyat, Pertambangan (galian C), Bimbingan dan Perbaikan Sosial, Perumahan Rakyat, Lalulintas Jalan, Kesejahteraan Buruh, Pemerintahan Umum, Bahan-Bahan serta Barang Pokok, Perdagangan, dan Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan (lihat Soewarno Handajaningrat, 1992: 108-129).

Kabupaten/Kota juga memiliki wewenang dalam bidang keuangan, yakni wewenang dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD).

Kebijaksanaan perluasan otonomi daerah yang dituangkan melalui UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, tentunya, telah memiliki implikasi pada penambahan jumlah wewenang yang diserahkan kepada pemerintah daerah, utamanya pemerintah daerah kabupaten. Berdasarkan peraturan pemerintah (PP) No. 25 Tahun 2000, diketahui bahwa, secara kuantitatif, wewenang yang akan diserahkan kepada pemerintah provinsi sebanyak 20 jenis dengan ruang lingkup wewenang yang telah dirumuskan secara spesifik (lihat Tabel 1.1). Sedangkan untuk pemerintah daerah kabupaten, baik jenis maupun ruang lingkup wewenangnya tidak "didefinisikan" secara spesifik. Kenyataan seperti ini, tidak dapat dihindari, akan melahirkan penafsiran ganda tentang wewenang yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota. Pertama, wewenang yang akan diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota dapat merupakan bagian dari 20 wewenang yang dimiliki oleh pemerintah provinsi tersebut. Kedua, wewenang yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota dapat berarti wewenang-wewenang lain diluar 20 wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi dan wewenang-wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat.

LIPI

Tabel 1.1.
Jumlah Wewenang yang Diserahkan Kepada Pemerintah Provinsi
(Menurut PP. No. 25 Tahun 2000)

NO.	JENIS WEWENANG	JUMLAH URUSAN
1	Bidang Pertanian	16
2	Bidang Kelautan	5
3	Bidang Pertambangan dan Energi	5
4	Bidang Kehutanan dan Perkebunan	18
5	Bidang Perindustrian dan Perdagangan	3
6	Bidang Perkoperasian	1
7	Bidang Penanaman Modal	1
8	Bidang Ketenagakerjaan	2
9	Bidang Kesehatan	5
10	Bidang Pendidikan dan Kebudayaan	6
11	Bidang Sosial	3
12	Bidang Penataan Ruang	2
13	Bidang Permukiman	1
14	Bidang Pekerjaan Umum	8
15	Bidang Perhubungan	13
16	Bidang Lingkungan Hidup	6
17	Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik	9
18	Bidang Pengembangan Otonomi Daerah	1
19	Bidang Perimbangan Keuangan	2
20	Bidang Hukum dan Perundang-undangan	1
	J U M L A H	108

Untuk kepentingan analisis, seyogianya perlu dilakukan pembatasan ruang lingkup penelitian. Lebih spesifiknya, ruang lingkup kajian dalam penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

Kewenangan Daerah:

Wewenang daerah yang akan menjadi objek kajian dalam studi ini, secara umum, dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) kategori utama, yaitu: *Wewenang Politik*, *Keuangan*, dan *Wewenang dalam Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi*.

Kewenangan dalam Bidang Politik. Penelitian ini akan lebih difokuskan pada mengkaji ruang lingkup wewenang dan tingkat otonomi yang dimiliki oleh pemerintah daerah, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijaksanaan. Oleh karenanya, tidak dapat dihindari, bila kemudian, institusi-institusi pemerintah daerah yang terkait langsung dalam mengemban fungsi tersebut, misalnya saja:

DPRD, Bappeda, dan Dinas-Dinas Daerah, akan menjadi objek utama penelitian.

Secara konseptual, sebahagian besar dari studi-studi terdahulu mengindikasikan bahwa wewenang politik yang dimiliki oleh pemerintah daerah, utamanya pemerintah kabupaten, sangat terbatas. Hanya menyebut beberapa contoh, Maryanov (1959) dan King (1988), misalnya, menyebutkan bahwa dominannya kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah telah menjadi kendala utama bagi pencapaian tujuan politik dari kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Sementara Arbi Sanit (2000: 97)⁴ secara tegas menulis, sampai dengan tahun 2000, Pemerintah Daerah lebih diperlakukan sebagai aparatur administrasi pemerintah pusat/nasional. Ini karena, secara riil pemerintah daerah memiliki otonomi yang amat terbatas, dan tidak ada kekuasaan untuk membuat keputusan sendiri. Lebih jauh, Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein (2000: 57)⁵ mengatakan, kenyataan bahwa wewenang politik yang dimiliki oleh pemerintah daerah di Indonesia sangat terbatas, seharusnya tidak mengherankan, karena secara konseptual kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sejak dari awal kemerdekaan tidak pernah merujuk pada perspektif desentralisasi politik (*political decentralisation perspective*), tetapi lebih didasarkan pada apa yang disebut dengan desentralisasi administrasi (*administrative decentralisation perspective*).

Dengan tidak bermaksud untuk mengabaikan sejumlah argumen, seperti telah dikemukakan oleh para analis di atas, penelitian ini akan mencoba untuk mengkaji kemungkinan diskresi (*discreation*) dan "penyimpangan" yang dilakukan oleh para penyelenggara Pemerintah Daerah sehingga memungkinkan mereka untuk memiliki "otonomi", baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijaksanaan. Lebih jauh, studi ini juga diharapkan akan mampu untuk menjelaskan ekspektasi dari para penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat tentang format wewenang politik yang seharusnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Kewenangan dalam Pengelolaan Sumberdaya Ekonomi. Kajian tentang wewenang pemerintah daerah dalam pengelolaan sumberdaya ekonomi akan dibatasi hanya pada 4 (empat) isu utama, yakni: wewenang

⁴ Lihat Arbi Sanit (2000), *Problematisasi Otonomi Daerah dan Distribusi Kekuasaan Pusat-Daerah*, dalam Syamsuddin Haris (ed), Paradigma Baru Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia: Format Otonomi Daerah Masa Depan, Jakarta: Kantor Meneg. Ristek. R.I. Bekerja Sama dengan LIPI (Laporan Penelitian).

⁵ Lihat Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein (2000), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Perspektif Teoritis dan Perbandingan*, dalam Syamsuddin Haris (ed), *Ibid*.

dalam bidang Pertanian; bidang Perindustrian dan Perdagangan; bidang Kehutanan dan Perkebunan; dan bidang Pertambangan dan Energi. Dipilihnya dua jenis wewenang daerah yang disebut pertama, didasarkan atas pertimbangan, antara lain: (a). dua isu tersebut dapat dikatakan sebagai "sektor inti" yang memiliki peran sangat besar bagi pertumbuhan ekonomi daerah, pada khususnya, perekonomian Indonesia, pada umumnya, (b). sektor Pertanian dan Industri, sejauh ini, melibatkan mata pencaharian sebahagian besar penduduk Indonesia, yang notabene berdomisili di daerah-daerah, (c). sementara, untuk dua bidang kewenangan yang disebut terakhir (Bidang Kehutanan dan Perkebunan, dan Bidang Pertambangan dan Energi), sesuai dengan UU. No. 25 Tahun 1999, memiliki keterkaitan secara langsung dengan penerimaan daerah dari dana perimbangan, (d). sektor Pertanian, Industri, Kehutanan dan Perkebunan memiliki kaitan yang sangat erat terhadap kegiatan ekonomi internasional, yang pada akhir akan memegang peranan penting dalam mempengaruhi kemampuan daerah dalam menghadapi arus globalisasi ekonomi,

Kewenangan dalam Bidang Keuangan. Wewenang daerah dalam bidang keuangan, tidak dapat dihindari, menjadi sangat penting untuk dikaji. Ini utamanya karena, secara teoritis sering dikemukakan bahwa kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri anggaran pengeluaran rutin dan pembangunan, merupakan salah satu tolok ukur utama dalam menilai kualitas otonomi yang dimiliki. Argumen dasarnya adalah: semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap anggaran belanja daerah, maka kualitas otonomi daerah akan semakin tinggi. Demikian juga sebaliknya, bila semakin besar 'subsidi' pemerintah pusat terhadap anggaran belanja daerah, maka akan mengakibatkan semakin meningkatkan 'ketergantungan' pemerintah daerah terhadap pusat (Booth, 1993: 102), yang pada akhirnya akan memperlemah eksistensi otonomi daerah.

Dengan merujuk pada argumen dasar seperti dikemukakan di atas, maka ruang lingkup kajian keuangan daerah dalam studi ini akan mencakup baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Dari sisi penerimaan, kajian akan lebih difokuskan pada kewenangan daerah dalam menggali sumber-sumber PAD, yang meliputi, antara lain: Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Bagi Laba Perusahaan Milik Daerah. Sementara, penerimaan daerah dari Dana Perimbangan, Dana Alokasi Umum dan Khusus, dan lain-lain, juga akan di kaji, kendati lebih bersifat umum.

Pemerintah Daerah:

Pemerintah Daerah, yang dimaksud di dalam penelitian ini, lebih pada pemerintah kabupaten dan kota. Pembatasan ruang lingkup kajian ini, antara lain, didasarkan atas pertimbangan bahwa baik UU No. 5 Tahun 1974.

maupun UU No. 22 Tahun 1999, meletakkan titik berat pelaksanaan otonomi daerah pada kabupaten/kota. Namun demikian, studi ini tidak akan mengabaikan keberadaan pemerintah provinsi.

Penyelenggara Pemerintah Daerah:

Perangkat penyelenggara pemerintah daerah, yang akan menjadi fokus utama di dalam penelitian ini adalah para birokrat daerah yang menduduki jabatan pada strata menengah-atas, dan para politisi daerah, khususnya para wakil rakyat di DPRD. Alasan utama dari pembatasan ruang lingkup kajian ini, antara lain, karena para birokrat dan politisi seperti dikemukakan di atas, diyakini sebagai representasi dari penyelenggara pemerintah daerah (*local state actors*) yang terlibat secara langsung baik pada proses pengambilan keputusan di daerah, maupun pada tahap pelaksanaannya. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan kebijaksanaan perluasan otonomi daerah, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan bahwa pola perilaku politik dari para *local state actors* tersebut akan menjadi salah satu faktor penentu bagi pencapaian, atau sebaliknya, tujuan otonomi daerah itu sendiri.

Masyarakat Daerah:

Masyarakat daerah dalam penelitian ini akan diwakili oleh, antara lain: para pengusaha, tokoh-tokoh informal, para akademisi, dan para aktivis (baik yang tergabung di dalam partai politik, maupun pada organisasi non-pemerintah). Mereka dianggap sebagai representasi dari elit massa yang sejauh ini turut mempengaruhi proses pengambilan keputusan di tingkat lokal. Oleh karenanya, mengkaji secara mendalam perilaku para Elit Massa tersebut dalam menyikapi kebijaksanaan otonomi daerah menjadi sangat penting.

B. Metodologi Penelitian

B.1. Pendekatan Studi:

Sesuai dengan bentuk dan sifat dari pertanyaan penelitian yang dibangun, maka studi ini akan menggunakan dua pendekatan utama, yakni pendekatan politik dan ekonomi. Dalam mengkaji dan menjelaskan persepsi para penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat tentang kebijaksanaan otonomi daerah, misalnya, akan lebih banyak merujuk pada pendekatan perilaku politik. Diantara alat bantu analisa yang akan digunakan, dalam hal ini, adalah: *bureaucratic behaviour theory*, dan *exchange theory*.

Secara umum, *bureaucratic behaviour theory* banyak digunakan oleh para Analis untuk memahami dan menjelaskan perilaku dari para birokrat dalam melaksanakan kebijaksanaan. Seperti telah dikemukakan oleh

Mauzelis (1975), perbedaan utama antara teori perilaku birokrasi dan teori birokrasi klasik adalah terletak pada fokus kajian. Teori birokrasi klasik lebih menitik beratkan fokus analisa pada dampak dari birokrasi sebagai suatu organisasi terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat. Oleh karenanya tidak mengherankan bila para pendukung teori Birokrasi Klasik cenderung melihat Birokrasi berdasarkan fungsi formalnya sebagai perangkat pelaksana administrasi dari negara.

Berbeda halnya dengan teori perilaku birokrasi, fokus analisa lebih dititik beratkan pada menjelaskan perilaku dari individu-individu yang berada di dalam birokrasi itu sendiri. Menurut para pendukung teori ini, berokrat harus dilihat sebagai bagian dari makhluk hidup yang memiliki emosi, tata nilai, dan tujuan secara individu, yang tidak selamanya sesuai dan sejalan dengan tujuan dari organisasi. Kepentingan individu dari para Birokrat ini, tidak dapat dihindari, mempengaruhi persepsi dan perilaku mereka, yang pada akhirnya akan ikut mempengaruhi struktur, mekanisme, dan fungsi Birokrasi itu sendiri (Mouzelis, 1975: 56-57).

Sementara *exchange theory*, biasanya selain digunakan oleh para analis untuk memahami dan menjelaskan perilaku politik para politisi, juga sering digunakan sebagai alat analisa untuk menjelaskan perilaku politik masyarakat. Secara singkat, argumen dasar dari *exchange theory* menyebutkan bahwa: *rewards* (ganjaran), baik yang baik secara langsung maupun tidak, telah menjadi salah satu variabel penting dalam mempengaruhi setiap individu untuk berinteraksi. Ketika argumen dasar dari *exchange theory* ini diaplikasikan pada konteks politik, maka disebutkan bahwa persepsi dan perilaku politik individu sangat dipengaruhi oleh harapan untuk mendapatkan "keuntungan" dan kalkulasi atas "biaya" yang dikeluarkan (Grindle, 1977: 27).

Pendekatan politik dan ekonomi, kemudian, akan digunakan secara bersamaan ketika menjelaskan jenis dan ruang lingkup wewenang yang seharusnya diserahkan kepada daerah (berdasarkan perspektif lokal), serta ketika menganalisa tingkat kelayakannya. Untuk tujuan ini, diantara alat bantu analisa yang akan digunakan adalah argumen dasar dari perspektif desentralisasi politik (*political decentralisation perspective*) dan *public choice theory*.

Secara singkat dapat dikemukakan bahwa berdasarkan perspektif politik, desentralisasi didefinisikan sebagai *devolution of power from central to local governments*, atau *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organisation* (Mawhood, 1987: 9; Smith, 1985). Sementara, tujuan utama kebijaksanaan desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah, untuk mewujudkan apa yang disebut

dengan *political equality*, *local accountability*, dan *local responsiveness* Smith (1985: 24-26)

Pada bagian lain, Rondinelli, McCullough dan Johnson (1989: 63) menyebutkan bahwa analisis terhadap kebijaksanaan desentralisasi harus dimulai dari pemahaman dan identifikasi secara teliti tentang jenis-jenis wewenang yang akan diserahkan kepada daerah; kondisi ekonomi dan politik yang dimiliki oleh daerah; serta karakteristik dari perilaku sosial dan ekonomi dari masyarakat daerah. Pada konteks inilah, tegas mereka, *public choice theory* dapat dijadikan sebagai acuan dalam mengidentifikasi karakteristik dan kelayakan dari wewenang yang akan diserahkan, atau dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dengan teori *public choice* ini, tulis Rondinelli dkk., maka akan dapat di analisa, antara lain:

- (a) the criteria of local goods and services, and their users, (b). alternative financial and organisational means of providing services, (c). feasible institutional arrangements for service delivery, (d). socio-economic and political conditions affecting the design of policy and the implementation of programmes, and (5). Feasible policy interventions and instruments that can provide guidance for policy formulation project and program design, financial and technical assistance and programme evaluation (1989: 62).

B.2. Teknik Analisis

Untuk menganalisis berbagai data dan informasi yang telah diperoleh akan digunakan metoda analisis kualitatif dan kuantitatif secara bersamaan. Secara kualitatif analisis akan lebih banyak didasarkan pada model *descriptive analysis*. Sementara secara kuantitatif akan menggunakan model-model analisis statistik yang memadai.

B.3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan, langkah-langkah yang akan dilakukan antara lain:

Studi Literatur

Kegiatan ini bertujuan untuk menggali berbagai informasi yang berhubungan dengan topik penelitian, antara lain: konsep tentang hubungan kekuasaan dan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; serta studi-studi tentang hubungan Pusat-Daerah di Indonesia. Untuk tujuan ini, maka kegiatan akan difokuskan pada eksplorasi berbagai literatur terkait.

Pengumpulan Data Sekunder

Data sekunder akan dikumpulkan dengan cara mengunjungi instansi-instansi pemerintah di daerah yang dipandang memiliki relevansi dengan kegiatan penelitian yang sedang dilakukan. Selain dari itu, data sekunder

juga akan dikumpulkan dari beberapa departemen pemerintah pusat yang terkait, antara lain: Departemen Dalam Negeri, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah, Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, serta Departemen Keuangan.

Pengumpulan Data Primer

Pengumpulan data primer akan dilakukan melalui wawancara mendalam, *in-depth interviews*, terhadap para Penyelenggara Pemerintah Daerah, Tokoh-tokoh Masyarakat, para Pengusa, Akademisi, dan para Aktivis, yang terpilih sebagai responden.

B.4. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data akan dilakukan secara manual untuk kemudian diproses dengan menggunakan komputer. Hasil akhir dari proses pengolahan data ini diharapkan dalam bentuk tabulasi, baik tabulasi biasa maupun tabulasi silang, yang kemudian akan dijadikan sebagai bahan acuan bagi peneliti dalam melakukan analisis.

B.5. Lokasi Penelitian:

Daerah yang akan dipilih dalam studi ini, setidaknya didasarkan atas tiga pertimbangan utama. Pertama, lokasi penelitian diupayakan mewakili daerah-daerah yang berada di Pulau Jawa (berkekatatan dengan Pemerintah Pusat), dan daerah-daerah yang berada di luar Pulau Jawa. Kedua, daerah penelitian juga hendaknya mewakili daerah-daerah dengan tingkat pemilikan Sumber Daya Alam (SDA) yang bervariasi, yakni: kaya, sedang, dan miskin akan Sumber Daya Alam. Hal ini menjadi sangat penting karena, seperti diketahui, bahwa pemilikan SDA akan menjadi salah satu faktor penentu bagi penerimaan daerah dari Dana Perimbangan. Ketiga, sektor ekonomi yang akan menjadi objek kajian (bidang pertanian; bidang perindustrian dan perdagangan; bidang kehutanan dan perkebunan; dan bidang pertambangan dan energi) menduduki posisi yang relatif lebih dominan dibanding dengan sektor-sektor ekonomi lainnya.

Berdasarkan tiga kriteria di atas, maka telah dipilih 3 (tiga) propinsi/daerah Tk. I yang akan dijadikan sebagai lokasi penelitian: Jawa Barat, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan. Provinsi Jawa Barat, dalam hal ini, mewakili Pemerintah Daerah yang berlokasi di Pulau Jawa, yang relatif dominan akan sektor industrinya. Propinsi Kalimantan Timur, mewakili pemerintah daerah di luar pulau Jawa, yang relatif kaya akan Sumber Daya Alamnya. Sementara Propinsi Sulawesi Selatan, juga mewakili pemerintah daerah di luar pulau Jawa, dimana sektor pertaniannya relatif dominan, dan memiliki Sumber Daya Alam dengan klasifikasi sedang.

DAFTAR PUSTAKA

- Antlov, H. (1995) *Exemplary Centre, Administrative Periphery* (Rural Leadership and the New Order in Java), Curzon Press Ltd.
- Arbisanit (2000) "Problematic Otonomi Daerah dan Distribusi Kekuasaan Pusat Daerah" dalam Syamsuddin Haris (ed), PARADIGMA BARU HUBUNGAN PUSAT – DAERAH DI INDONESIA : Format Otonomi Daerah Masa Depan, Jakarta : Kantor Menristek Bekerja Sama Dengan LIPI.
- Bates, R (1981) *Market and State in Tropical Africa*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Booth, A. (ed) (1992) *The Oil Boom and After: Indonesia Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Singapore: Oxford University Press.
- Cheema, G.S. and Rondinelli, G.A. (eds) (1983) *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage.
- Colander, D.C. (1984) Introduction, in David C. (ed.) *Neoclassical Political Economy*, Cambridge: Ballinger.
- Conybeare, J.A.C. (1982) The Rent-Seeking State and Revenue Diversification, *World Politics*, Vol. XXXV, No. 1.
- Conyer, D (1986) Decentralisation and Development: A Framework for Analysis, *Community Development Journal*, Vol. 21, no.2.
- Conyers, D. (1983) Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration? *Public Administration and Development*, Vol. 3.
- Conyers, D (1984) Decentralization and Development: a Review of the Literature, *Public Administration and Development*, Vol. 4.
- Davey, K. (1989) Central-Local Financial Relations, in Devas, N. (ed) (1989) *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio: Ohio University Center for International Studies, Monographs in International Studies, Southeast Asian Series No. 84.

- Devas, N. (1989) Local Government Finance in Indonesia: An Overview, in Devas, N. (ed) (1989) *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio: Ohio University Center for International Studies, Monographs in International Studies, Southeast Asian Series No. 84.
- Devas, N. (1997) Indonesia: What do we mean by decentralisation? *Public Administration and Development*, Vol. 17 (pp.351-367).
- Diamond, L. (ed) (1993) *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder, Col: Rienner Publisher.
- Gie, T.L (1968) *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Pt. Gunung Agung, Vol. III.
- Grindle, M.S. (1977) *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, California: University of California Press.
- Haris, Syamsuddin (ed) (2000), *Paradigma Baru Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia: Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi R.I. bekerja sama dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (laporan penelitian)
- Headley, J.S (1976) Development Subsidies, Local Autonomy and Bureaucratic Rivalry in Indonesia: Eight years of Inpres, *Review of Southeast Asia Studies*, Vol. VI.
- Kasfir N. (1987) Designs and Dilemmas: An Overview, in Mawhood, P. (ed) (1983) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chichester: John Wiley & sons.
- King, D.Y. (1988) Civil Service Policies in Indonesia: an Obstacle to Decentralisation? *Public Administration and Development*, Vol. 8, No.3.
- Legge, J.D. (1963) Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-60, New York: Cornell University Press.
- MacAndrews, C. and Amal Ichlasul (eds) (1993) *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Maddick, H. (1963) *Democracy, Decentralization and Development*, Bombay: Asia Publishing House.
- Maryanov, G.S. (1959) *The Establishment of Regional Government in The Republic of Indonesia*. Indiana University.

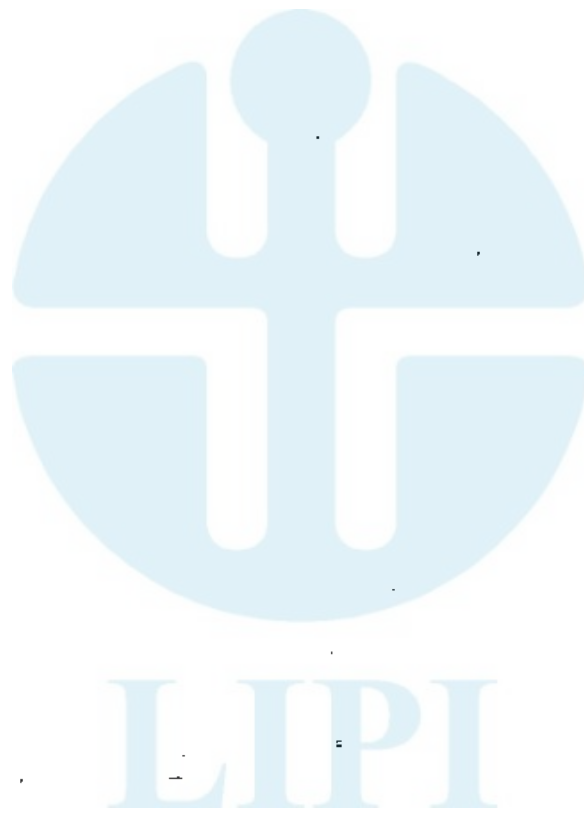
- Mathur, K. (1983) Administrative Decentralisation in Asia, in Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. (eds) (1983) *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage.
- Mawhood P. (ed) (1987) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser: John Wiley & Sons.
- Morfit, M. (1986) Strengthening the Capacities of Local Government: Policies and Constraints, in MacAndrew (ed) *Central Government and Development in Indonesia*, Singapore: Singapore University Press.
- Mouzelis, N.P. (1975) *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Rondinelli, D.A. (1990) Decentralisation, Territorial Power and the State: A Critical Response, *Development and Change*, Vol. 21 (pp.491-500).
- , (1983) Implementing Decentralization Programmes in Asia: a Comparative Analysis, *Public Administration and Development*, Vol. 3.
- Rondinelli, D.A., McCullough, J.S., and Johnson, R.W. (1989) Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework, *Development and Change*, Vol. 20, No.1.
- Ruland, J. (1993) *Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government*, Boulder: Westview Press.
- Schiller, J. (1990) State Formation and Rural Transformation: Adapting to the New Order' in Jepara, in Arif Budiman (ed.) *State and Civil Society in Indonesia*, Australia: Centre for South Asia Studies, Monash University.
- , (1986) State Formation in New Order Indonesia: The Powerhouse State in Jepara. PhD thesis, Monash University.
- Smith, B.C. (1986) Spatial Ambiguities: Decentralisation within the State, *Public Administration and Development*, Vol. 6 (pp.455-465).
- , (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.
- , (1981) The Powers and Functions of Local Government in Nigeria 1966-1980, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No.4.

Syarif Hidayat dan Benyamin Hoessein (2000), “Desentralisasi dan Otonomi Daerah” dalam Syamsuddin Haris (ed), PARADIGMA BARU HUBUNGAN PUSAT – DAERAH DI INDONESIA : Format Otonomi Daerah Masa Depan, Jakarta : Kantor Menristek Bekerja Sama Dengan LIPI.

Surat Kabar

Kompas, 28 April 2000

Media Indonesia, 8 April 2000



BAB II

PROFIL DAERAH PENELITIAN

Oleh :

Ahmad Hamid dan Hari Susanto

A. Pengantar

Pengamatan terhadap lokasi penelitian merupakan bagian penting dari mata rantai analisis studi yang dilakukan, dalam hal ini adalah *Otonomi Daerah Dalam Pespektif Lokal*. Alasannya, gambaran lokasi akan pula mempengaruhi proses analisis, karena karakteristik sumber daya ekonomi (SDE) maupun sumber daya manusia (SDM) suatu lokasi yang berbeda akan dapat pula dijadikan input di dalam analisis kajian studi tersebut.

Penelitian yang bertopik *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal* ini memilih tiga propinsi, antara lain adalah Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat¹. Secara spesifik, dilihat dari luasan geografis maupun struktur SDM serta potensi SDE-nya di masing-masing propinsi tersebut mempunyai ciri-ciri yang berbeda-beda.

Misal, propinsi yang terluas dengan penduduk yang sedikit adalah Propinsi Kalimantan Timur yang luas geografisnya mencapai 210.983 km², dipadati oleh 2,9 juta jiwa. Ini menunjukkan bahwa tingkat kepadatan penduduknya mencapai 12-13 jiwa/km².

Sementara itu, Propinsi Sulawesi Selatan, dengan luasan geografis-nya mencapai 62.483 km² dengan penduduknya berjumlah 8,0 juta jiwa. – maka tingkat kepadatan mencapai 128-129 jiwa/km². Di lain sisi, Propinsi Jawa Barat dengan luasan areal sebesar 43.117 km² dengan populasinya mencapai 42,1 juta jiwa, justru tingkat kepadatan geografisnya mencapai 979-980 jiwa/km².

Potensi ekonom (SDE-nya) di antara propinsi yang diteliti itupun berbeda-beda. Sebagai misal, Propinsi Kalimantan Timur mempunyai kekayaan sumber daya alam yang melimpah, seperti minyak bumi, gas, alam, pertambangan umum dan kehutanan. Walaupun anggaran untuk peningkatan pendidikan dan kesehatan sedang digalakkan di dalam era Otonomi Daerah dewasa ini.

Sedangkan Propinsi Sulawesi Selatan ditunjukkan pada pengolahan sumber daya alam, *man-made resources*, seperti pertanian bahan makanan, perkebunan dan hutan tanaman industri. Lebih spesifik lagi, propinsi ini

¹ Dasar pemilihan di tiga propinsi ini dapat disimak pada ba sebelumnya.

menunjukkan SDM di bidang kelautan-pun yang terkenal di Indonesia, walaupun begitu sektor industri pengolahan dan kerajinan juga berkembang.

Potensi SDE di Propinsi Jawa Barat lebih menarik lagi untuk diamati, khususnya di bidang pengembangan sektor jasa, *services*. Industri jasa angkutan, komunikasi dan pendidikan umumnya berkembang pesat di propinsi ini. Walaupun begitu, perkebunan besar telah lama berkembang -- semenjak pemerintahan kolonial Hindia-Belanda -- seperti perkebunan buah-buahan, kacang-kacangan, sereal, teh, karet dan lainnya.

B. Aspek Kependudukan

Aspek kependudukan di dalam kajian di sini mencakup perkembangan penduduk dan ketenagakerjaan. Sementara itu, perkembangan penduduk suatu propinsi dapat diketahui melalui hasil perhitungan sensus penduduk yang dilakukan tiap sepuluh tahun sekali, dimana telah dikerjakan semenjak tahun 1961 hingga tahun 2000.

Sementara itu, karena hingga penelitian ini dilakukan, publikasi hasil *Sensus Penduduk 2000* belum dipublikasikan -- maka analisis aspek kependudukan didasarkan perkiraan penduduk tahun 2000 yang dihasilkan melalui proyeksi penduduk dari *Sensus Penduduk 1980* dan *Sensus Penduduk 1990* yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik².

B.1. Perkembangan Penduduk

Pertumbuhan penduduk di Propinsi Kalimantan Timur pada dasarnya paling tinggi bila dibandingkan dengan 2 (dua) propinsi lainnya, yakni Sulawesi Selatan dan Jawa Barat -- yakni mencapai 4,47% per tahunnya. Walaupun begitu, jumlah penduduknya, secara absolut, paling rendah bila dibandingkan dengan dua propinsi tersebut.

Dalam kurun waktu 1980-2000, perkembangan penduduk Propinsi Kalimantan Timur meningkat sebesar hampir dua setengah kali lipat (2,4 kali). Pertambahan penduduk yang sangat besar itu, juga didukung oleh pertumbuhannya yang mencapai 4,47% per tahunnya, diduga bukan karena pertambahan alami, yakni akibat tingginya kelahiran dibanding kematian, (*fertility exceeds mortality*). Akan tetapi besarnya arus migrasi masuk dibanding migrasi keluar, (*in-migration exceeds out-migration*)³

² Dahulu disebut dengan Biro Pusat Statistik.

³ Suko Bandiyono, Daliyo dan Yulfita Raharjo. *Indeks Perkembangan Manusia Kalimantan Timur, 1980-1993*. Jakarta, PPT-LIPI, 1995.

Tabel 2.1.
Perkembangan dan Pertumbuhan Penduduk
di Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat, 1980-2000

NO	KETERANGAN	JUMLAH PENDUDUK (‘000 JIWA)			PERTUMBUH- AN/TAHUN (%)
		1980	1990	2000	
(01)	(02)	(03)	(04)	(05)	(06)
1	Kalimantan Timur	1.218	1.877	2.907	4,47
2	Sulawesi Selatan	6.062	6.982	8.039	1,42
3	Jawa Barat	27.454	35.384	42.142	2,57
4	INDONESIA	147.490	179.381	218.236	1,98

Sumber : Diolah dari Badan pusat Statistik, *Statistik Indonesia, 2000*, Jakarta, BPS, 2001

Besarnya migrasi masuk tersebut, tentunya, terkait dengan faktor besarnya peluang-peluang ekonomi, khususnya kesempatan memasuki lapangan pekerjaan di Propinsi Kalimantan Timur ini. Sebagai misal, eksploitasi sumber daya alam yang besar – seperti minyak bumi, gas alam, batubara dan hutan – memerlukan proses rekrutmen tenaga kerja secara besar-besaran. Sementara kebutuhan tenaga kerja lokal terbatas dalam artian kualitas dan kuantitas, maka para pengusaha di bidang pengusahaan sumber daya alam tersebut cenderung melakukan rekrutmen pekerja dari luar wilayah tersebut – terutama dari Pulau Jawa, Sumatera dan Sulawesi.

Jumlah penduduk di Propinsi Sulawesi Selatan memperlihatkan pada urutan yang kedua dari propinsi-propinsi yang diamati pada penelitian ini. Selama 2 (dua) dasawarsa ini (1980-2000) kenaikan jumlah penduduknya tidak sampai satu setengah kali lipat, yakni dari 6,1 juta jiwa di tahun 1980 menjadi 8,0 juta jiwa di tahun 2000. Untuk lebih jelasnya, lihat Tabel 2.1. di halaman sebelumnya.

Pertumbuhan penduduk di Propinsi Sulawesi Selatan paling rendah bila dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk di dua propinsi yang dijadikan sampel studi, termasuk dengan pertumbuhan rata-rata penduduk Indonesia. Seperti yang terlihat pada Tabel 2.1. di halaman sebelumnya itu, menunjukkan bahwa pertumbuhan penduduk Indonesia mencapai 1,92% per tahunnya, sedangkan pertumbuhan penduduk di Propinsi Sulawesi Selatan terlihat hanya 1,42% pada kurun waktu yang sama.

Kenyataan di atas dapat diinterpretasikan bahwa pertambahan penduduk alami tidak otomatis menjadi ukuran sebagai pertumbuhan penduduk, namun migrasi penduduk, baik ke luar maupun masuk propinsi ini, berpengaruh terhadap pertumbuhan tersebut. Masyarakat Sulawesi Selatan, terutama dari

suku Bugis dan Makassar, mempunyai tradisi merantau yang tinggi – seperti masyarakat (suku) Minangkabau yang tinggal di Propinsi Sumatera Barat⁴.

Di lain sisi, pertumbuhan penduduk di Propinsi Jawa Barat mencapai 2,57% per tahunnya dalam kurun waktu 1980-2000. Pertumbuhan ini bisa dianggap cukup tinggi karena melebihi pertumbuhan rata-rata Indonesia dalam kurun waktu yang sama tersebut.

Apabila diperhatikan, pertumbuhan penduduk di Propinsi Jawa Barat ini diduga tidak disebabkan oleh pertumbuhan alami, dimana fertilitas cenderung lebih besar dibandingkan oleh mortalitas. Akan tetapi faktor migrasi masuk yang lebih besar dibandingkan dengan migrasi keluar sangat mempengaruhi angka pertumbuhan penduduk keseluruhan tersebut.

Memang telah diketahui bahwa program transmigrasi pada umumnya dilakukan melalui perpindahan penduduk dari Pulau Jawa ke luar Pulau Jawa, program khusus pemerintah untuk mengurangi kepadatan penduduk di areal yang padat menuju wilayah yang tingkat kepadatan relatif masih rendah.

Akan tetapi, besarnya migrasi masuk dibanding migrasi keluar di Propinsi Jawa Barat ini telah mempengaruhi besarnya total pertumbuhan penduduknya. Seperti diketahui bahwa perkembangan industri agrobisnis, pengolahan bahan baku (hasil dari sumber daya alam) dan jasa yang pesat di propinsi ini mempengaruhi perkembangan penduduk, terutama migrasi masuk. Kegiatan usaha tersebut antara lain adalah agro-industri, perkebunan besar, industri pengolahan minuman-makanan industri tekstil, garmen dan alas kaki industri otomotif, industri elektronika, industri jasa wisata, pendidikan dan lain-lainnya.

Bila dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia, total proporsi penduduk Propinsi Kalimantan Timur hanya sebesar 1,33% saja. Sementara itu, proporsi penduduk Propinsi Sulawesi Selatan terhadap total penduduk Indonesia sebesar 3,68%. Namun, proporsi penduduk Propinsi Jawa Barat total penduduk Indonesia adalah paling besar, yakni mencapai 19,31% di tahun 2000.

B.2. Angkatan Kerja

Penduduk usia kerja adalah penduduk berumur 15 tahun ke atas dan dapat dibedakan ke dalam kelompok *angkatan kerja* dan *bukan angkatan kerja*. Penduduk yang termasuk *angkatan kerja* (AK) didefinisikan penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) yang bekerja, atau punya pekerjaan namun sementara tidak bekerja dan yang sedang mencari pekerjaan. Sementara itu,

⁴ Muchtar Naim, *Merantau : Pola Migrasi Masyarakat Minangkabau*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1979.

penduduk yang termasuk ke dalam *bukan angkatan kerja* adalah penduduk pada usia kerja yang masih sekolah, mengurus rumah tangga atau melaksanakan kegiatan lainnya. *Penduduk bekerja* (PK) didefinisikan sebagai penduduk yang bekerja, sekurang-kurangnya 1 jam dalam waktu satu minggu. *Mencari pekerjaan* atau *Pengangguran* (PG) didefinisikan sebagai selisih antara AK dengan PK⁵.

Angkatan kerja (AK) tertinggi terlihat di Propinsi Kalimantan Timur bila dibandingkan dengan 2 propinsi sampel studi lainnya, yakni Sulawesi Selatan dan Jawa Barat. AK di tiga propinsi tersebut antara lain adalah sebesar 55,47% (Kalimantan timur), 49,48% (Sulawesi Selatan) dan 50,73% (Jawa Barat)⁶.

Sementara itu, apabila diasumsikan bahwa angkatan kerja (AK) adalah sebesar 100% jumlahnya, maka terlihat juga bahwa mereka yang terserap ke dalam lapangan pekerjaan (PK) paling tinggi juga terletak di Propinsi Kalimantan Timur juga. Di lain sisi, meskipun AK penduduk di Propinsi Jawa Barat lebih rendah dibandingkan di Propinsi Sulawesi Selatan, proporsi penduduk yang bekerja cenderung lebih rendah.

Seperti yang diperlihatkan pada Tabel 2.2. di bawah ini, proporsi penduduk yang bekerja di Propinsi Jawa Barat hanya sebesar 96,11% -- di lain sisi, proporsi penduduk yang bekerja di Propinsi Sulawesi Selatan lebih tinggi sedikit, yakni mencapai 96,37%.

Tabel 2.2.

Proporsi Angkatan Kerja, Tenaga Kerja dan Pengangguran di Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat, 2000 (dalam %)

NO	KETERANGAN	ANGKATAN KERJA	TENAGA KERJA	PENGANG- GURAN
(01)	(02)	(03)	(04)	(05)
1	Kalimantan Timur	100,00	97,65	2,35
2	Sulawesi Selatan	100,00	96,37	3,63
3	Jawa Barat	100,00	96,11	3,89
4	INDONESIA	100,00	97,24	2,76

Sumber : Diolah dari Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia, 2000*, Jakarta, BPS, 2001.

Dengan telah diketahuinya proporsi pekerja di Propinsi Jawa Barat terendah dibandingkan dengan Propinsi Kalimantan Timur dan Propinsi

⁵ Badan Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia. Agustus 2000*. Jakarta, 2001, hal. xi-xiii.

⁶ Badan pusat Statistik, *Statistik Indonesia, 2000*, Jakarta, BPS, 2001.

Sulawesi Selatan, namun tingkat pengangguran di Propinsi Jawa Barat, lebih tinggi – yakni sebesar 3,89%.

Sementara itu, mutu sumber daya manusia (SDM) tidak mudah diukur hanya dari hasil yaitu barang dan jasa serta kualitasnya, akan tetapi juga dapat didekati melalui tingkat pendidikan serta pelatihan yang diperoleh dan budaya/sikap hidup etos kerja. Dalam kaitannya dengan visi dan misi suatu perusahaan, terutama yang maju, ada kecenderungan bahwa pengukuran mutu itu dapat dikaitkan dengan budaya perusahaan, *corporate culture*. Kajian di dalam bab ini tidak diarahkan pada analisis budaya kerja suatu kegiatan.

B.3. Perkembangan Sosial Budaya

Perkembangan sosial budaya pada dasarnya dapat dilihat dari sisi pendidikan, karena pendidikan merupakan unsur penting dalam menuju kemajuan mutu atau kualitas SDM di masa mendatang. Pendidikan itu sendiri dapat berbentuk pendidikan formal dan non-formal, namun kajian pada bagian ini hanya menampilkan data kuantitatif dari penyelenggaraan pendidikan formal berjenjang mulai dari sekolah dasar (SD) hingga perguruan tinggi (PT) dari Depdiknas, Penempatan SDM juga dapat melalui Departemen Agama maupun departemen lainnya.

Seperti yang telah diulas pada sub-bab sebelumnya bahwa banyaknya penduduk usia sekolah yang sekolah dan meneruskan sekolah dapat merupakan petunjuk akan hasrat penduduk suatu daerah untuk melangkah maju di masa depan, meskipun harus diakui mutu lulusan formal antar daerah tidak sama. Di dalam menganalisis persoalan ini, digunakan analisis yang sederhana mencapai tujuan tersebut :

Dari PDRB berdasarkan sektor, kontribusi sektor tertier untuk Propinsi Jawa Barat terbesar yakni 45,8% dibanding propinsi lainnya (hal 34, tabel 3.6). Di samping itu kontribusi sektor sekunder juga besar yaitu 36,9%, dan inputnya beraneka ragam, tidak semata-mata bertumpu pada *resource base*. Atas dasar ini, dapat diperkirakan SDM Propinsi Jawa Barat cukup baik dan untuk itu dapat menjadi dasar perbandingan dengan Propinsi Kalimantan Timur dan Propinsi Sulawesi Selatan.

Sebagaimana diuraikan di atas, mutu SDM antara lain dipengaruhi oleh jenjang pendidikan dan dari publikasi BPS, yang tersedia baru dari Depdiknas. Untuk memperkirakan perkembangan mutu SDM, dapat didekati melalui pemakaian ratio, yaitu ratio penduduk Propinsi Jawa Barat dengan penduduk Kalimantan Timur dan Sulawesi Selatan, ratio anak sekolah SD, SLTP, SLTA, ratio sekolah SD, SLTP, SLTA dan ratio guru SD, SLTP, dan SLTA antara propinsi-propinsi tersebut, selanjutnya untuk menyederhanakan masalah, dipakai asumsi struktur umur penduduk ketiga propinsi sama.

Perkembangan mutu SDM antar propinsi diperkirakan jika ratio penduduk antar propinsi seperti antara Propinsi Jawa Barat dan Propinsi Kalimantan Timur sama dengan ratio siswa, sekolah, guru berdasar jenjang pendidikan antar propinsi tersebut (sekolah dan guru merupakan unsur penunjang). Ratio penduduk Propinsi Jawa Barat dan Propinsi Kalimantan Timur Besarnya 16,4, sedang ratio penduduk Propinsi Jawa Barat dan Propinsi Sulawesi Selatan besar 5,2. ratio lainnya yaitu jenjang pendidikan, sekolah dan guru dapat dilihat pada tabel 2.3.

Formulanya adalah sebagai berikut :

$$F_t = [X_t/Y_t]$$

Dimana, F_t = rasio penduduk, siswa, sekolah, guru pada kurun waktu tertentu,
 X_t = jumlah penduduk, siswa, sekolah, guru daerah X pada kurun waktu tertentu,
 Y_t = jumlah penduduk, siswa, sekolah, guru daerah Y pada kurun waktu tertentu, dan
 t = kurun waktu

Tabel 2.3.
 Ratio Murid (SD, SLTP, SLTA), Sekolah (SD, SLTP, SLTA), dan Guru (SD, SLTP, SLTA), Propinsi Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan dengan Jawa Barat, Tahun 2000

INDIKATOR	RATIO JABAR TERHADAP KALTIM			RATIO JABAR TERHADAP SULSEL		
Penduduk :	16,4			5,2		
Jenjang Pendidikan	Murid	Sekolah	Guru	Murid	Sekolah	Guru
SD	15,3	12,4	10,3	4,9	3,4	3,2
SLTP	12,6	7,8	9,9	4,5	2,7	3,3
SLTA	9,9	6,7	8,8	3,8	2,7	3,0

Sumber : Diolah dari Badan Pusat Statistik, Statistik Indonesia, 2000. Jakarta. BPS, 2001

Formula yang digunakan sebagai input untuk mengukur tinggi/rendahnya minat mengikuti pendidikan di masing-masing propinsi adalah sebagai berikut :

$$N_{st} = \{[(F_t - F_{st})/F_t]100\}$$

Dimana, N_{st} = tinggi/rendahnya minat mengikuti pendidikan pada jenjang tertentu dan pada kurun waktu tertentu,
 F_t = rasio penduduk pada kurun waktu tertentu,
 F_{st} = rasio siswa pada jenjang pendidikan tertentu dan pada kurun waktu tertentu,

Tabel 2.3. menunjukkan bahwa siswa (penduduk) yang menikmati pendidikan di Propinsi Jawa Barat cenderung lebih kecil dibanding yang terjadi di Propinsi Kalimantan Timur, dimana pada masing-masing tingkatan pendidikan tersebut kurang 6,7% (SD), 23,2% (SLTP) dan 33,9% (SLTA). Gambaran di atas juga terlihat antara Jawa Barat dengan Sulawesi Selatan, dimana pada masing-masing tingkat pendidikan angkanya adalah kurang 5,7% (SD), 13,5% (SLTP) dan 26,9% (SLTA).

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa tingkat partisipasi murid di tingkat jenjang pendidikan terbawah bagi Propinsi Jawa Barat relatif rendah. Namun dengan semakin tinggi koefisien yang dihasilkan dengan semakin tingginya jenjang pendidikan yang diamati, terdapat kecenderungan bahwa tingkat partisipasi penduduk yang mengikuti pendidikan semakin rendah pula.

C. Aspek Perekonomian

Aspek kajian perekonomian di dalam bab ini akan mengarah pada pengamatan perkembangan ekonomi, pertumbuhan ekonomi secara makro maupun sektoral pendapatan per kapita. Pengamatan akan dilakukan satu-persatu dari propinsi yang diamati, dan kemudian juga dicoba dibandingkan, secara relatif, dengan kenyataan perekonomian di Indonesia.

Namun sebelum dilakukan kajian lebih dalam, ada beberapa persoalan data yang harus diklarifikasikan, seperti berikut :

- (1) Data yang diperoleh untuk perkembangan PDRB selama kurun waktu 1994-1997,
- (2) Untuk menghindari pengaruh inflasi, maka data yang digunakan melalui perhitungan atas dasar harga konstan tahun dasar 1993, dan
- (3) Bila tahun 1998 dimasukkan ke dalam input data, ditakutkan bahwa hal tersebut akan mempengaruhi analisis, karena pada tahun tersebut terjadi krisis ekonomi mencapai hampir 3 (tiga) digit.

C.1. Perkembangan Ekonomi

Perkembangan ekonomi di propinsi-propinsi yang dijadikan sampel studi, pada dasarnya dapat ditunjukkan melalui produk domestik regional

bruto-nya (PDRB). Tabel 2.4. berikut ini menunjukkan perkembangan ekonomi propinsi-propinsi yang diamati selama kurun waktu 1994-1997.

Tabel 2.4.
Perkembangan Ekonomi dan Laju Pertumbuhannya di
Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat
Berdasarkan Harga Konstan 1993, 1994-1997^{7*}

NO	KETERANGAN	PDRB (RP. 'MILYAR)		PERTUMBUHAN/TH (%)
		1994	1997	
(01)	(02)	(03)	(04)	(05)
1	Kalimantan Timur	17.503	20.638	5,97
2	Sulawesi Selatan	8.088	9.893	7,44
3	Jawa Barat	57.823	71.164	7,69
4	INDONESIA	354.641	424.095	7,47

Sumber : Diolah dari Biro Pusat Statistik, **Produk Domestik Regional Bruto Propinsi-Propinsi di Indonesia, 1994-1997**, Jakarta, BPS, 1998, hal. 5.

Masing-masing propinsi mengalami pertumbuhan riil yang relatif sedang, karena setiap tahun meningkat di atas 5% namun masih di bawah 10%. Pertumbuhan yang paling tinggi dari propinsi sampel studi adalah Jawa Barat dimana pertahunnya melaju sebesar 7,69%, yakni dari perolehan pendapatan dari sisi produksi sebesar Rp.57,82 trilyun di tahun 1994 kemudian meningkat menjadi Rp. 71,16 trilyun di tahun 1997.

Pendapatan dari sisi produksi Propinsi Sulawesi Selatan juga mengalami peningkatan dari Rp. 8,09 trilyun di tahun 1994 menjadi Rp. 9,89 trilyun di tahun 1997. Dalam kurun waktu tersebut, pertumbuhan ekonomi per tahunnya Propinsi Sulawesi Selatan cukup baik, yakni mencapai 7,44%. Sementara itu, pendapatan dari sisi produksi Propinsi Kalimantan Timur relatif lebih dibanding Propinsi Sulawesi Selatan, akan tetapi tingkat pertumbuhan ekonomi relatif terendah dibanding propinsi-propinsi sebelumnya. Seperti yang diperlihatkan pada Tabel 3.4. sebelumnya, pertumbuhan ekonomi Propinsi Kalimantan Timur per tahunnya hanya sebesar 5,97% dengan total pendapatan dari sisi produksi di tahun 1994 hanya sebesar Rp. 17,50 trilyun dan kemudian meningkat di tahun 1997 menjadi Rp. 20,64 trilyun.

* Pertumbuhan ekonomi nasional/daerah dianggap masih normal (belum krisis)

C.2. Pendapatan per Kapita

Cukup menarik apabila membandingkan Tabel 2.4. di halaman sebelumnya dengan Tabel 2.5. berikut ini. Tabel 2.4. memperlihatkan bahwa total pendapatan dari sisi produksi di Propinsi Jawa Barat, secara absolut, lebih tinggi bila dibandingkan dengan yang terjadi di Propinsi Kalimantan Timur yang mencapai sekisar 3,5 kali lipatnya.

Sebaliknya, apabila diamati berdasarkan pendapatan per kapita yang diperoleh penduduk Propinsi Kalimantan Timur dengan Jawa Barat, maka terlihat bahwa pendapatan per kapita penduduk Propinsi Kalimantan Timur mencapai hampir 5 (lima) kali lipatnya dari pendapatan per kapita penduduk Propinsi Jawa Barat. Lihat kembali Tabel 2.5. berikut ini.

Tabel 2.5.

Perkembangan Pendapatan per Kapita dan Laju Pertumbuhannya di
Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat
Berdasarkan Harga Konstan 1993, 1994-1997

NO	KETERANGAN	PENDAPATAN PER KAPITA (RP.'000)		PERTUMBUHAN/TAHUN (%)
		1994	1997	
(01)	(02)	(03)	(04)	(05)
1	Kalimantan Timur	7.994	8.519	2,20
2	Sulawesi Selatan	1.092	8.519	3,03
3	Jawa Barat	1.515	1.759	5,37
4	INDONESIA	1.860	2.172	5,59

Sumber : Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Produk Domestik Regional Bruto Propinsi-Propinsi di Indonesia, 1994-1997*, Jakarta, BPS, 1998. hal. 7.

Pendapatan per kapita penduduk Propinsi Sulawesi Selatan menempati peringkat terendah dari propinsi-propinsi yang dijadikan sampel penelitian, yakni berkisar Rp. Rp. 1,5 juta hingga Rp. 1,7 juta selama kurun waktu 1994-1997. akan tetapi pertumbuhan pendapatan per kapitanya secara relatif masih lebih tinggi bila dibandingkan dengan pertumbuhan pendapatan per kapita penduduk Propinsi Kalimantan Timur, walau masih di bawah pertumbuhan pendapatan per kapita penduduk Propinsi Jawa Barat.

C.3. Kontribusi Sektoral

Pengamatan perekonomian suatu daerah dengan memilah-milah sumbangsih sektoral (lapangan usaha) akan lebih menarik, apalagi membanding-bandingkannya masing-masing kegiatan ekonomi antar daerah. Kecenderungan adanya perbedaan kontribusi sektoral antar daerah tersebut

pada dasarnya disebabkan oleh perbedaan karakteristik sektor perekonomian di masing-masing daerah tersebut. Tabel 2.6. berikut ini dapat dinyatakan memperlihatkan gambaran hipotetis tersebut.

Proporsi sumbangan sektor pertambangan dan industri di Propinsi Kalimantan Timur mencapai 61,75% dari total perekonomiannya. Besarnya kontribusi ini pada dasarnya berasal dari penambangan minyak bumi dan gas alam, terutama di kawasan Kabupaten Kutai Kartanegara dan kawasan lepas pantai, *off-shore*. Sementara itu deposit batubaranya cukup besar, terhampar hampir di lapisan awal luas geograsi propinsi ini.

Tabel 2.6.
Kontribusi Sektoral terhadap Perekonomian
Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat
Berdasarkan Harga Konstan 1993, 1997 (dalam %)

NO (01)	LAPANGAN USAHA (02)	KALTIM (03)	SULSEL (04)	JABAR (05)
1	Pertanian	9,00	34,66	12,19
2	Pertambangan	30,55	3,25	5,09
3	Industri	31,20	12,61	36,92
4	Listrik-Gas-Airbersih	0,31	1,14	2,61
5	Perdagangan	3,23	6,24	5,91
6	Bangunan	9,27	16,40	18,49
7	Angkutan & Komunikasi	10,51	7,12	5,48
8	Keuangan	3,54	6,57	5,15
9	Jasa lainnya	2,38	12,03	8,16
	PDRB	100,00	100,00	100,00

Sumber : Diolah dari Biro Pusat Statistik, **Produk Domestik Regional Bruto Propinsi Propinsi di Indonesia, 1994-1997**, Jakarta, BPS, 1998, hal. 88.

Sedangkan proporsi sumbangsih sektor industri pengolahan yang mencapai 31,20% dari total perekonomian Propinsi Kalimantan Timur ini umumnya berasal dari pengolahan minyak bumi dan gas alam (migas) yang berada di Bontang dan beberapa tempat lainnya. Sementara itu kontribusi sektor industri pengolahan non-migas umumnya berasal dari pengolahan kayu menjadi kayu gergajian maupun kayu lapis yang lokasi pabriknya, *site-plant*, berad di sepanjang Sungai Mahakam.

Kontribusi terbesar terhadap total perekonomian Propinsi Sulawesi Selatan ditunjukkan oleh produksi sektor pertanian yang mencapai 34,66%. Dalam konteks ini, Propinsi Sulawesi Selatan, khususnya sub-sektor bahan makanan, merupakan lumbung bahan makanan dari kawasan Indonesia

Bagian timur (IBT). Propinsi ini juga dijadikan laboratorium pengembangan berbagai jenis tanaman bahan makanan.

Pengembangan sub-sektor peternakan, khususnya kelompok ternak besar, cukup berhasil dan mampu memasok ke berbagai propinsi tetangganya – terutama pada perusahaan-perusahaan besar di Kalimantan. Di lain sisi, sub-sektor perikanan, khususnya perikanan laut, memberikan kontribusi cukup besar sejak dahulu kala. Sedangkan hutan tanaman industri, *man-made forest*, terus dilakukan melalui penanaman jenis tanaman kemiri, karet, coklat dan lain-lainnya⁸.

Sektor industri pengolahan di Propinsi Jawa Barat memberikan kontribusi terbesar dalam perekonomian propinsi tersebut, yakni mencapai 36,92%. Sumbangsih sektor industri pengolahan yang terkait dengan pengolahan migas pada dasarnya dilakukan di wilayah lepas pantai utara Jawa, seperti Cirebon. Namun sebagian besar kontribusi tersebut berasal dari pengolahan produk elektronik, otomotif, tekstil, kerajinan tangan, makanan-minuman dan lainnya yang lokasinya berada di Bekasi, Tangerang⁹, Bandung, Tasikmalaya, Majalaya dan lainnya.

D. Peran Pemerintah Daerah

Untuk mengembangkan dua aspek kependudukan dan aspek perekonomian, tentunya diperlukan suatu kewenangan yang lebih besar di dalam pengelolaannya. Bagian ini mencoba menginventarisasikan berbagai kewenangan yang ada di dalam konteks menjalankan, mempertahankan dan meningkatkan aspek kependudukan dan aspek perekonomian tersebut.

D.1. Kewenangan Daerah

Kewenangan daerah, sebagaimana yang ditetapkan di dalam UU 22/1999 pasal 1(c) adalah bahwa penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan; daerah otonomi adalah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Sementara itu, pasal 7 (1) mengatakan bahwa Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Ayat (2)-nya menyebutkan bahwa kewenangan bidang lain meliputi kebijaksanaan tentang perencanaan

⁸ Lihat Hari Susanto, "Daya Saing Ekspor Nasional Berbasis Sumber Daya Alam Pertanian", *Penduduk & Pembangunan*, 2(12), Agustus 2001, hal. 1-18.

⁹ Dengan pemekaran propinsi menjadi Jawa Barat dan Banten, maka kabupaten dan kota Tangerang masuk ke dalam wilayah administrasi Propinsi Banten.

nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Penjelasan Pemerintah mengenai kewenangan bidang lain ditetapkan lebih lanjut pada PP 25/2000. Kewenangan propinsi sebagai Daerah Otonomi diatur dalam pasal 9, UU 22/1999, yang mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. PP 25/2000 tersebut juga menyebutkan bahwa Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota diatur dalam pasal 11 (1) yang mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur dalam pasal 9. Sementara itu, pasal 11 (2) berisikan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Di lain sisi, Pasal 10 (1) UU 22/1999 menyatakan bahwa Pemerintah telah menetapkan wewenang daerah untuk mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab terhadap kelestariannya. Kemudian ayat (2)-nya menunjukkan bahwa kewenangan Kabupaten/Kota di wilayah laut sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi dengan pengaturannya.

Sementara itu, PP 25/2000 pasal 2 (3) mengilustrasikan bahwa Kewenangan Pemerintah dikelompokkan dalam dua puluh lima bidang sebagai berikut:

1. Bidang Pertanian berisi 8 rincian
2. Bidang Kelautan berisi 5 rincian
3. Bidang Pertambangan dan energi berisi 11 rincian
4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan berisi 16 rincian
5. Bidang Perindustrian dan Pertambangan berisi 10 rincian
6. Perkoperasian berisi 4 rincian
7. Bidang Penanaman Modal berisi 1 rincian
8. Bidang Keparawisataan berisi 3 rincian
9. Bidang Ketenaga Kerjaan berisi 3 rincian
10. Bidang Kesehatan berisi 11 rincian
11. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan berisi 10 rincian
12. Bidang Sosial berisi 6 rincian
13. Bidang Penataan Ruang berisi 4 rincian
14. Bidang Pertanahan berisi 5 rincian
15. Bidang Pemukiman berisi 4 rincian

16. Bidang Pekerjaan Umum berisi 5 rincian
17. Bidang Perhubungan berisi 26 rincian
18. Bidang Lingkungan Hidup berisi 5 rincian
19. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik berisi 19 rincian
20. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah berisi 21 rincian
21. Bidang Perimbangan Keuangan berisi 2 rincian
22. Bidang Kependudukan berisi 5 rincian
23. Bidang Olah Raga berisi 3 rincian
24. Bidang Penerangan berisi 3 rincian
25. Bidang Hukum dan Perundang-undangan berisi 6 rincian

Sementara itu, pasal 3(2), PP 25/2000, menjelaskan bahwa kewenangan bidang tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah propinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata penanganan penyakit menular dan hama tanaman dan perencanaan tata ruang propinsi.

Selanjutnya ayat (5)-nya pada PP 25/2000 menggambarkan adanya Kewenangan Propinsi yang dikelompokkan dalam dua puluh bidang sebagai berikut:

1. Bidang Pertanian berisi 16 rincian
2. Bidang Kelautan berisi 5 rincian
3. Bidang Pertambangan dan Energi berisi 5 rincian
4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan berisi 18 rincian
5. Bidang Perindustrian dan Pertambangan berisi 3 rincian
6. Perkoperasian berisi 1 rincian
7. Bidang Penanaman Modal berisi 1 rincian
8. Bidang Ketenaga Kerjaan berisi 2 rincian
9. Bidang Kesehatan berisi 5 rincian
10. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan berisi 6 rincian
11. Bidang Sosial berisi 3 rincian
12. Bidang Penataan Ruang berisi 2 rincian
13. Bidang Pemukiman berisi 1 rincian
14. Bidang Pekerjaan Umum berisi 8 rincian
15. Bidang Perhubungan berisi 13 rincian
16. Bidang Lingkungan Hidup berisi 6 rincian
17. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik berisi 9 rincian

18. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah berisi 1 rincian
19. Bidang Perimbangan Keuangan berisi 2 rincian
20. Bidang Hukum dan Perundang-undangan berisi 1 rincian

Terdapat anggapan bahwa apa yang tidak ditetapkan di dalam P 25/2000 merupakan kewenangan daerah, karena sejalan dengan pasal 11(1) menyatakan bahwa Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan di dalam pasal 7 dan yang diatur di dalam pasal 9. Jadi apa yang belum atau tidak ditetapkan merupakan kewenangan daerah.

Melalui kewenangan daerah yang dipunyai, pihak eksekutif dan legislatif daerah menetapkan Perda-Perda. Daerah yang punya inisiatif dan kreatif banyak menghasilkan Perda. Usulan Perda umumnya berasal dari pihak eksekutif.

Misal, Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai di Propinsi Kalimantan Timur, kelihatannya yang teraktif menghasilkan Perda. Menindak lanjuti UU 22/1999, UU 25/1999 maupun PP 25/2000, diterbitkan Perda Kabupaten Kutai 27/2000 tentang Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kutai yang berisi selain kewenangan wajib yang meliputi sebelas bidang, yakni UU 22/ 1999 pasal 11(2), beserta rinciannya juga kewenangan lainnya sebanyak 14 bidang yaitu: kelautan, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, kepariwisataan, sosial, penataan ruang, pemukiman, politik dalam negeri dan administrasi politik, pengembangan otonomi daerah, perimbangan keuangan, kependudukan, olah raga, hukum dan perundang-undangan, penerangan serta rinciannya.

Juga diterbitkan Perda-Perda lain, antara lain tentang kebijaksanaan dan prosedur pemberian izin usaha perkebunan, usaha perikanan, izin usaha pengambilan dan pemanfaatan air permukaan, izin usaha pertambangan umum daerah.

Sementara itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Maros di Propinsi Sulawesi Selatan, juga menerbitkan Perda-Perda untuk menindaklanjuti UU 22/1999, UU 25/1999, PP 25/2000, PP 84/2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dengan menerbitkan berbagai Perda, seperti Perda Kabupaten Maros 24/2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Perda 25/2000 tentang pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD, Perda 26/2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Perda 27/2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah dan Perda 28/2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan.

Di lain sisi, Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung di Propinsi Jawa Barat, juga menerbitkan Perda-Perda untuk menindaklanjuti UU 22/1999, UU 25/1999 dan PP 25/2000, melalui penerbitan Perda 7/2001 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya, Kecamatan, Kelurahan.

Dari Perda-Perda yang diterbitkan tiga kabupaten tersebut, ternyata formatnya tidak sama. Umpamanya untuk Kabupaten Bandung, Perda tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah cukup dalam satu Perda sedangkan untuk Kabupaten Maros melalui beberapa Perda.

Sementara itu di dalam konteks membangun daerah, banyak dikeluarkan Perda yang sifatnya untuk meningkatkan penerimaan asli daerah (PAD) melalui berbagai penerbitan ketentuan pajak dan retribusi daerah.

D.2. Kinerja Perangkat Pemerintahan

Aktivitas di daerah tidak lepas dari peran serta pemerintah daerah dengan perangkatnya melalui peraturan, layanan dan dorongan yang diberikan. Dalam upaya untuk mendorong rakyat daerah, perangkat pemerintahan daerah harus membuat perencanaan, sebagai misal adalah rencana tahun yang berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam kaitannya dengan penganggaran penerimaan, pihak eksekutif bersama legislatif mengacu pada wewenang daerah yang dimiliki melalui penerbitan berbagai Perda yang memungkinkan untuk bisa melakukan peningkatan penerimaan daerah.

Sebelum diberlakukannya otonomi daerah, komponen APBD terdiri dari (a) sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, (b) pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi, laba BUMD, dan penerimaan lainnya, (c) bagi hasil pajak dan bukan pajak, (d) subsidi daerah otonom, (e) bantuan pembangunan, (f) pinjaman pemerintah Daerah.

Namun setelah diberlakukannya otonomi daerah diberlakukan pada tahun 2001, maka komponen APBD tersebut menjadi (a) sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu, (b) pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi, laba BUMD, dan penerimaan lainnya, (c) dana perimbangan yang terdiri dari bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan dana darurat (d) pinjaman daerah yang diperoleh dari dalam negeri dan luar negeri, (e) lain-lain penerimaan yang syah dan (f) urusan kas dan perhitungan.

Anggaran belanja pada sifatnya terdiri dari anggaran rutin dan pembangunan. Pengeluaran rutin bertujuan untuk membiayai penyelenggaraan operasional pemerintahan, seperti layanan kepada

masyarakat sedangkan belanja pembangunan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi.

Setelah tahun anggaran berakhir, maka dilakukan penghitungan realisasi penerimaan dan realisasi pengeluaran. Laporan ini, oleh Pemerintah diserahkan kepada DPRD sebagai laporan pertanggung jawaban (LPJ) dari pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang dimaksud serta keputusan kebijaksanaan yang telah diambil.



DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik, 2001, *Statistik Indonesia, 2000* (Jakarta : BPS)

-----, 2001, *Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, Agustus 2000* (Jakarta : BPS)

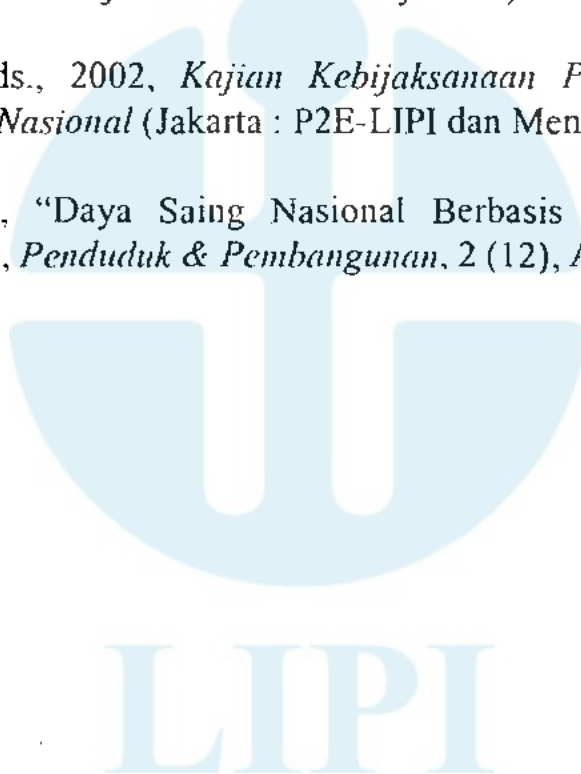
Bandiyono, S., Daliyo dan Y. Raharjo, 1995, *Indeks Perkembangan Manusia Kalimantan Timur, 1980-1993* (Jakarta : PPT-LIPI)

Biro Pusat Statistik, 1998, *Produk Domestik Regional Bruto Propinsi-Propinsi di Indonesia, 1994-1997* (Jakarta : BPS)

Naim, M., 1979, *Merantau :Pola Migrasi Masyarakat Minangkabau*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press)

Susanto, H., eds., 2002, *Kajian Kebijakan Pengembangan Sistem Kalkulasi Nasional* (Jakarta : P2E-LIPI dan Menko Perekonomian,)

-----, 2001, "Daya Saing Nasional Berbasis Sumber Daya Alam Pertanian", *Penduduk & Pembangunan*, 2 (12), Agustus.



BAB III

HUBUNGAN KEKUASAAN PUSAT-DAERAH DALAM PERSPEKTIF ELIT PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH

Oleh: Syarif Hidayat

A. Pengantar

Diskusi pada bab ini akan berupaya untuk menjelaskan dan menganalisa pemahaman para penyelenggara pemerintah daerah tentang konsep hubungan “kekuasaan” Pusat-Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, dan implementasinya. Hal ini penting untuk dibahas, karena seperti diketahui bahwa para penyelenggara pemerintah daerah merupakan bagian dari aktor utama yang terlibat secara langsung baik dalam proses pengambilan berbagai keputusan di daerah, maupun pada tahap implementasinya. Otonomi daerah, tentunya, tidak terlepas dari dua proses seperti dikemukakan terdahulu. Dengan demikian, kiranya tidak berlebihan bila kemudian diskusi pada bab ini akan merujuk pada sebuah argumen dasar yang menyebutkan bahwa: *persepsi para penyelenggara pemerintah daerah tentang konsep hubungan “kekuasaan” Pusat-Daerah merupakan bagian dari variabel penentu (determinant factors) bagi tercapai, atau sebaliknya, tujuan otonomi daerah.*

Secara teoritis, justifikasi tentang keterkaitan antara persepsi para pembuat keputusan dengan proses pengambilan keputusan, hasil akhir (output), dan implementasi keputusan itu sendiri, memang cukup jelas. Almond (1974), misalnya, menulis bahwa *individual political belief* merupakan salah satu faktor determinan bagi *individual political conduct*. Lebih jauh, Almond (1974: 43) menegaskan, *the individual political beliefs, feeling and values are developed which will subsequently create the political self*. Sementara Robert Bate (1981: 8) secara eksplisit menyebutkan bahwa salah satu penyebab penting dari kegagalan para Akademisi dalam memahami akar persoalan ekonomi dan politik di sebahagian besar negara-negara sedang berkemabang adalah karena kurang memberi perhatian khusus terhadap kemampuan dari para aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan (baik mereka yang berada didalam maupun diluar lembaga pemerintah) untuk melakukan *autonomous choiches*. Satu diantara variabel penting yang turut mempengaruhi kemampuan para pembuat keputusan untuk melakukan *autonomous choiches*, tegas Bate (1981), adalah persepsi mereka terhadap objek dari keputusan itu sendiri. Dengan dasar pemahaman seperti ini, Bate kemudian “menantang” para pengamat negara-negara sedang berkembang dengan sebuah preposisi yang menyebutkan:

[To] have a better understanding about the nature of government in developing countries. .scholars should pay more attention to the capacity for autonomous choice on the part of local actors, both public and private, and give greater weight to the importance of these choices in shaping the impact of external environments upon the structure of the local societies (Bates, 1981:8).

Argumen yang hampir sama juga dikemukakan oleh Liddle (1996), ketika ia mencoba menjelaskan interkorelasi antara peran Presiden Suharto dan kebijaksanaan pembangunan ekonomi nasional. Kendati argumen yang dikemukakan oleh Liddle ini lebih didasarkan pada kasus nasional, namun kerangka konseptual yang telah dibangun tetap relevan untuk dijadikan sebagai acuan dalam menjelaskan interkorelasi antara persepsi dan kepentingan yang dimiliki oleh pembuat keputusan dengan hasil akhir yang diperoleh. Secara singkat Liddle menyebutkan:

President Suharto's economic policy decisions were conditioned or influenced but not determined by four variables widely cited but often misconceived and misapplied in the Indonesian and comparative literature. These variables are: economic crisis; international economic forces; culture, particularly the form of leadership ideology; and regime type, specifically patrimonialism. Each, I will claim, has an impact on policy, but only as it has been filtered through **President Suharto's perceptions** of their nature and impact, goals for himself and his society, and calculations of how best to achieve his goals (Liddle, 1996: 109).

Rangkaian argumen dasar seperti dikemukakan oleh Bate (1981) dan Liddle (1996) di atas, kemudian telah di "rekonstruksi" oleh Hidayat (200), untuk dijadikan sebagai landasan konseptual dalam memahami realitas desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Pada konteks ini, terlihat dengan jelas bahwa Hidayat juga mendudukkan "persepsi elit lokal" sebagai salah satu variabel penentu dalam proses pengambilan keputusan di tingkat pemerintah daerah. Untuk lebih jelasnya, dikemukakan bahwa:

Berbagai keputusan dan kebijaksanaan yang diambil oleh elit lokal dalam rangka mengimplementasikan desentralisasi dan otonomi daerah, tidak dapat dihindari, juga telah dikondisikan atau dipengaruhi, tetapi tidak ditentukan, oleh kepentingan pemerintah pusat. Faktor yang lebih menentukan proses pengambilan keputusan tersebut adalah persepsi elit lokal itu sendiri tentang desentralisasi dan otonomi daerah; kepentingan individu yang

mereka miliki; dan kalkulasi atas cara terbaik untuk pencapaian kepentingan tersebut (Hidayat, 2000: 92).

Bila substansi utama dari diskusi pada bab ini akan difokuskan pada upaya menjelaskan dan mengkaji *persepsi elit penyelenggara pemerintah daerah tentang konsep hubungan "kekuasaan" Pusat-Daerah*, maka pertanyaannya kemudian adalah: mengapa Konsep Hubungan "Kekuasaan" Pusat-Daerah menjadi penting untuk di kaji?; dan apa landasan konseptual yang akan dijadikan sebagai rujukan dalam melakukan kajian tersebut?.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa konsep hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi penting untuk dikaji karena ia merupakan salah satu komponen utama dari fondasi yang menopang keberadaan "bangunan" desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan kata lain, karakteristik dari desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan dalam suatu negara, antara lain, sangat ditentukan oleh format pengaturan distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Kategorisasi, seperti--desentralisasi politik, desentralisasi administratif, otonomi luas, otonomi terbatas, dan otonomi khusus – semuanya ini, antara lain, sangat ditentukan oleh seberapa jauh kekuasaan dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Dengan dasar pemahaman seperti dikemukakan di atas, kiranya dapat dimengerti bila pada tataran teoritis, karakteristik hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah telah didudukkan sebagai variabel penting yang membedakan antara perspektif desentralisasi politik (*Political Decentralisation Perspective*) dan perspektif desentralisasi administrasi (*Administrative Decentralisation Perspective*).

Para pendukung perspektif yang disebut pertama, secara tegas mengatakan bahwa desentralisasi adalah *the devolution of power from central to local governments* (Mawhood, 1987: 9). Tujuan dari desentralisasi, dalam hal ini, tidak lain adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan: *local Accountability, political equality, and local responsiveness*. Diantara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah: pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki lembaga perwakilan rakyat (*local representative body*) yang berfungsi untuk mengontrol eksekutif daerah; dan adanya Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui mekanisme pemilihan umum (Smith, 1985: 24; Dahl, 1981: 47; Mawhood, 1987: 22). Dengan rumusan definisi dan tujuan desentralisasi, serta terpenuhinya prasyarat desentralisasi, seperti dikemukakan di atas, maka para pendukung *political decentralisation perspective* percaya bahwa keberadaan

kebijaksanaan desentralisasi akan mampu menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis, atau apa yang disebut oleh Vincent Ostrom (1991: 6), sebagai: *the features of a system of governance that would be appropriate to circumstance where people govern rather than presuming that government govern.*

Sementara, para pendukung perspektif yang kedua, *administrative decentralisation perspective*, berpendapat bahwa pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah tidak harus dalam bentuk *the devolution of power*, tetapi dapat dalam bentuk *the transfer of authority*. Rondineli dan Cheema (1983: 18), misalnya, mengatakan:

Decentralisation is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organisations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisations, local government, or non-government organisations.

Tujuan utama dari desentralisasi dalam hal ini adalah untuk mewujudkan terciptanya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dengan konsep dasar seperti ini, kiranya dapat dimengerti bila perspektif desentralisasi administrasi relatif telah “mengenyampingkan” agenda demokratisasi di tingkat lokal sebagai bagian dari tujuan yang harus di capai.

Bila dua perspektif di atas dapat dijadikan sebagai “barometer” dalam mencermati konsep desentralisasi di Indonesia, barangkali tidak berlebihan jika dikatakan bahwa konsep dasar yang diterapkan sejauh ini tidak pernah merujuk pada *political decentralisation perspective*, tetapi lebih pada perspektif yang kedua, *administrative decentralisation perspective* (Lihat John Legge, 1963, dan Maryanov, 1965). Olehkarenanya, sangat dapat dimengerti, jika kemudian pengaturan mekanisme hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah selama ini lebih didasarkan pada konsep *the delegation of authority*, daripada *the devolution of power*. Kendati pada tingkat pernyataan sering dikatakan bahwa kebijaksanaan desentralisasi di Indonesia bertujuan untuk mempercepat proses demokratisasi di tingkat lokal. Namun, pada tingkat kenyataan, wewenang yang diserahkan kepada pemerintah daerah sangat dibatasi, dan kontrol pemerintah pusat atas daerah juga terlihat sangat ketat. Maryanov (1965) telah melabeli fenomena ini sebagai *Ideological Vs Technical Orientation*. Sementara, Davey (1989) telah menggunakan terminologi “ambivalensi antara keinginan desentralisasi dan sentralisasi”, untuk menjelaskan fenomena tersebut.

Secara legal formal, dominasi perspektif desentralisasi administrasi tersebut dapat terlihat, antara lain, dari definisi desentralisasi dan otonomi

daerah yang dituangkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah selama ini. Hanya menyebut beberapa contoh saja, UU. No. 5 Tahun 1974, misalnya, mendefinisikan desentralisasi sebagai: “penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau daerah tingkat atasnya kepada Daerah, sehingga menjadi urusan rumah tangganya” (Pasal 1.a). Sedangkan otonomi daerah di definisikan sebagai: “hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Pasal 1.c.).

Ironisnya, UU. No. 22 Tahun 1999 yang dinilai oleh banyak kalangan sangat “bernuansa federal”, ternyata masih tetap dibangun di atas fondasi desentralisasi administrasi. Pada Pasal 1 (e), misalnya, secara tegas menyebutkan bahwa: “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah (pusat) kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Ketentuan pada Pasal 1 (e) ini secara eksplisit menunjukkan bahwa konsep dasar pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah Pusat dan Daerah yang dianut UU No. 22 Tahun 1999 masih tetap merujuk pada paradigma lama yang menekankan pada *the delegation of authority*.

Terlepas dari pro dan kontra dalam menyikapi konsep dasar pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah seperti dikemukakan di atas, satu diantara pertanyaan yang cukup menantang untuk dikaji adalah: Bagaimana Para Elit Penyelenggara Pemerintah Daerah itu sendiri telah memahami dan menilai konsep pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah di Indonesia, khususnya seperti yang telah diatur didalam UU. No. 22 Tahun 1999. Untuk tujuan ini, maka elemen utama dari diskusi pada pembahasan berikut akan menyajikan hasil *In-depth Interview* dengan para elit penyelenggara pemerintah daerah di tiga daerah penelitian (Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, dan Jawa Barat), yang meliputi, antara lain, persepsi dan penilaian mereka tentang: definisi dan tujuan otonomi daerah; implementasi dan kendala otonomi daerah; serta ekspektasi tentang format “ideal” wewenang daerah. Selanjutnya, pada bagian akhir dari bab ini, akan dilakukan sebuah *generalisasi* tentang apa yang dapat dijelaskan oleh temuan di tiga daerah mengenai hubungan kekuasaan pusat-daerah dalam perspektif elit penyelenggara pemerintah daerah. Perlu ditegaskan bahwa elit penyelenggara pemerintah daerah yang dimaksud di sini, tidak lain adalah para birokrat daerah dan para politisi daerah, utamanya para wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

B. Definisi Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Untuk mendapatkan informasi tentang definisi desentralisasi dan otonomi berdasarkan perspektif elit penyelenggara pemerintah daerah, diantara pertanyaan yang telah dikemukakan di dalam *In-depth Interview* adalah: "Menurut Bapak/Ibu, bagaimana seharusnya desentralisasi dan otonomi daerah di definisikan?" Secara umum, jawaban atas pertanyaan ini menunjukkan bahwa hampir sebahagian besar dari narasumber di tiga daerah penelitian cenderung mengatakan --"definisi desentralisasi dan otonomi daerah sudah sangat jelas, yakni sesuai dengan apa yang telah diatur di dalam UU. No. 22 Tahun 1999". Dalam menjustifikasi jawaban tersebut, diantara argumentasi yang paling banyak dikemukakan adalah, desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia harus tidak mengabaikan koridor Negara Kesatuan.

Namun demikian, ketika definisi desentralisasi dan otonomi daerah yang dikemukakan oleh para elit penyelenggara pemerintah daerah tersebut ditelusuri lebih jauh, ternyata ditemukan adanya variasi dalam hal substansi definisi. Kecenderungan ini, antara lain, dipengaruhi oleh status elit penyelenggara pemerintah daerah (birokrat – politisi), dan status pemerintah daerah dimana mereka bertugas (Propinsi -- Kabupaten/Kota). Untuk mendapatkan informasi yang lebih mendalam tentang hal tersebut, pembahasan berikut akan memaparkan "cuplikan" hasil *In-depth Interview* dengan para birokrat dan politisi di tiga daerah penelitian.

B.1. Perspektif Birokrat Daerah

Secara kuantitatif, sedikitnya ada 4 (empat) variasi definisi desentralisasi dan otonomi daerah yang dikemukakan oleh para Birokrat di tiga daerah penelitian. Namun, bila ditarik akar filosofis dari empat definisi tersebut, terlihat dengan jelas, hampir seluruh dari definisi tersebut merujuk pada perspektif desentralisasi administrasi, *administrative decentralisation perspective*.

Empat definisi desentralisasi yang dimaksud adalah: Pertama, otonomi daerah di definisikan sebagai "hak dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia". Hasil *in-depth interview* mengindikasikan bahwa hampir seluruh birokrat daerah yang telah di wawancarai meyakini definisi otonomi daerah tersebut sesuai dan sejalan dengan definisi otonomi daerah yang telah dirumuskan di dalam UU. No. 22 Tahun 1999. Definisi otonomi daerah yang kedua adalah "kebebasan yang dimiliki oleh daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan". Varian yang ketiga, otonomi daerah didefinisikan sebagai "kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri dalam batas rambu-rambu yang

telah disepakati". Sementara definisi otonomi daerah yang keempat adalah "wewenang terbatas yang dimiliki oleh pemerintah daerah".

Lebih jauh, bila empat definisi otonomi daerah yang dikemukakan oleh para Birokrat daerah tersebut di bedakan berdasarkan daerah penelitian, hasil *In-depth Interview* mengisyaratkan bahwa definisi yang pertama, dikemukakan oleh hampir sebahagian besar Birokrat di tiga daerah penelitian. Sementara, definisi otonomi daerah kategori kedua lebih banyak dikemukakan oleh para Birokrat daerah di Kalimantan Timur. Satu diantara pendukung dari definisi otonomi daerah ini adalah seorang Kepala Biro di kantor Gubernur Kalimantan Timur. Berikut, cuplikan hasil wawancara ketika melakukan penelitian lapangan.

Sebenarnya, otonomi daerah itu sudah ada sejak lama, tetapi masyarakat tidak merasakan keberadaannya. Menurut saya, otonomi daerah tidak lain adalah, kebebasan yang dimiliki oleh daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Semetara, desentralisasi adalah mekanisme penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Kebebasan daerah yang dimaksud, antara lain sangat ditentukan oleh ruang lingkup wewenang yang dimiliki oleh daerah **(Wawancara pada tanggal 23 April 2001)**

Sedangkan definisi otonomi daerah kategori ketiga dan keempat, cenderung lebih banyak dikemukakan oleh para Birokrat di Sulawesi Selatan dan Jawa Barat. AU (salah seorang Kepala Biro di Kantor Gubernur Sulawesi Selatan), misalnya, secara transparan mengatakan:

Menurut saya, definisi otonomi daerah sudah sangat jelas, yaitu seperti tertuang pada UU. No. 22 Tahun 1999. Pada UU tersebut dikemukakan bahwa otonomi daerah adalah hak dan wewenang dari pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Atau bila disederhanakan, otonomi daerah adalah *kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri dalam batas rambu-rambu yang telah disepakati*. Apa yang perlu diperbaiki lebih lanjut, menurut saya, adalah implementasinya. Untuk itu, maka perlu adanya petunjuk pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Hal lain yang jauh lebih penting adalah, ketaatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan berbagai PP yang telah dikeluarkan **(Wawancara pada tanggal 21 Mei 2001).**

Sementara, pada bagian lain, seorang pejabat senior di Kantor Bupati Kabupaten Bandung (Jawa Barat) telah mendefinisikan otonomi daerah sebagai "wewenang terbatas yang dimiliki oleh pemerintah daerah" (definisi kategori keempat). Argumentasi utama yang ia kemukakan dalam menjustifikasi definisi tersebut adalah untuk menghindari terjadinya implementasi otonomi daerah yang "kebablasan". Lebih jauh dikemukakan:

Menurut saya, implementasi otonomi daerah saat ini terkesan kebablasan, dan seakan-akan terlepas dari koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai Contoh, dengan diberikannya otonomi pada tingkat pemerintahan desa, maka telah mendorong Desa menuntut Pemerintah Kabupaten untuk mendapatkan ganti rugi atas asset yang digunakan Pemda. Untuk menghindari kecenderungan kebablasan tersebut, maka otonomi daerah harus didefinisikan sebagai wewenang terbatas yang dimiliki oleh pemerintah daerah (Wawancara pada tanggal 22 Juni 2001).

B.2. Perspektif Politisi Daerah

Fenomena yang hampir sama juga terjadi pada tataran politisi daerah. Kendati secara kuantitatif terdapat variasi dalam mendefinisikan desentralisasi dan otonomi daerah, namun pada prinsipnya, hampir seluruh definisi desentralisasi dan otonomi daerah yang dikemukakan masih tetap berakar pada perspektif desentralisasi administrasi.

Untuk lebih spesifiknya, hasil *In-depth Interview* mengindikasikan, sedikitnya ada 9 (sembilan) varian definisi otonomi daerah yang dikemukakan oleh para politisi di tiga daerah penelitian. Namun, secara substansial, sembilan varian definisi otonomi daerah tersebut dapat dikelompokkan dalam 5 (lima) kategori. Pertama, otonomi daerah didefinisikan sebagai "hak dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia". Sama halnya dengan para birokrat daerah, definisi ini juga diyakini oleh para politisi daerah sebagai definisi otonomi daerah sesuai dengan apa yang telah diatur di dalam UU. No. 22 Tahun 1999.

Definisi kategori kedua, mengartikan otonomi daerah sebagai "hak dan wewenang pemerintah daerah dan masyarakat di daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri". Perbedaan utama dari definisi kategori kedua ini bila dibandingkan dengan definisi kategori pertama terletak pada diartikulasinya hak masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai elemen penting dari definisi otonomi daerah.

Sedangkan definisi otonomi daerah kategori ketiga menyebutkan bahwa: "otonomi daerah adalah kebebasan yang dimiliki daerah, tetapi tetap

proporsional". Selanjutnya, definisi otonomi daerah kategori keempat mengartikan otonomi daerah sebagai "hak dari daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, mengelola sumber daya ekonomi dan keuangan secara mandiri". Perbedaan penting dari definisi ini bila dibandingkan dengan definisi-definisi sebelumnya adalah karena diikutsertakannya hak daerah dalam pengelolaan sumber daya ekonomi sebagai bagian dari definisi otonomi daerah. Semetara, definisi otonomi daerah kategori kelima menyebutkan bahwa: "otonomi daerah adalah "kebebasan yang diberikan kepada daerah agar dapat mandiri".

Bila lima kategori definisi otonomi daerah yang dikemukakan oleh para politisi daerah tersebut di bedakan berdasarkan daerah penelitian, kecenderungan yang hampir sama dengan para birokrat daerah juga terjadi, yakni, definisi otonomi daerah kategori pertama ternyata dikemukakan dan didukung oleh hampir sebahagian besar politisi di tiga daerah penelitian. Sedangkan, definisi otonomi daerah kategori kedua dan keempat, umumnya, dikemukakan oleh para politisi di Kalimantan Timur dan Sulawesi Selatan. Salah seorang pimpinan DPRD di Kabupaten Kutai (Kalimantan Timur), misalnya, secara tegas mengatakan:

Sesuai dengan UU. No. 22 Tahun 1999, maka otonomi daerah adalah hak dan wewenang pemerintah daerah dan masyarakat di daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Peran serta masyarakat, dalam hal ini, menjadi sangat penting karena bila tidak, maka pemerintah daerah akan bertindak sewenang-wenang. Ini sebenarnya yang dikhawatirkan oleh banyak kalangan, yakni kemungkinan munculnya "raja-raja kecil" di daerah sebagai hasil dari implementasi kebijaksanaan otonomi daerah. Menurut saya, kekhawatiran tersebut dapat dihindari jika rakyat diikutsertakan dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah (Wawancara pada tanggal, 26 April 2001).

Demikian juga halnya dengan para pendukung definisi otonomi daerah kategori keempat, mereka pun memiliki sejumlah argumentasi dalam menjastifikasi definisi tersebut. Untuk mendapatkan gambaran lebih mendalam tentang hal ini, berikut disajikan cuplikan hasil wawancara dengan salah seorang Ketua Fraksi di DPRD Propinsi Sulawesi Selatan:

Menurut saya, otonomi daerah harus didefinisikan sebagai hak dari daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, mengelola sumber daya ekonomi dan keuangan secara mandiri. Sejauh ini, hak daerah dalam pengelolaan sumber daya ekonomi tidak pernah secara eksplisit dimasukkan kedalam definisi otonomi daerah. Akibatnya, daerah hanya berkutat memperebutkan wewenang

politik dan keuangan dari pemerintah pusat. Menurut saya, bila otonomi daerah benar-benar bertujuan untuk memberdayakan daerah, maka daerah juga harus diberi wewenang yang besar dalam mengelola sumber daya ekonomi yang dimiliki (**Wawancara pada tanggal 22 Mei 2001**).

Definisi otonomi daerah kategori ketiga dan kelima, umumnya banyak dikemukakan oleh para politisi di Sulawesi Selatan dan di Jawa Barat. Diantara argumentasi yang paling lazim disebutkan untuk menjustifikasi dua definisi otonomi daerah tersebut antara lain, karena dengan mendefinisikan otonomi daerah sebagai kebebasan yang proporsional dimiliki daerah, maka diyakini akan dapat mencegah kecenderungan implementasi otonomi daerah mengarah pada "kebebasan tanpa batas". Untuk lebih jelasnya, salah seorang politisi daerah yang berafiliasi dengan definisi otonomi daerah kategori ketiga dan kelima tersebut mengatakan:

Sejauh ini, otonomi daerah cenderung diartikan oleh daerah sebagai: kebebasan untuk memerintah; kebebasan untuk mengelola sumber daya ekonomi; kebebasan untuk menggali PAD; dan kebebasan dalam arti tidak terikat lagi dengan pemerintah Propinsi (bagi pemerintah Kabupaten/Kota). Bagi saya, otonomi daerah adalah kebebasan yang dimiliki daerah, tetapi tetap proporsional. Olehkarenanya, wewenang Kabupaten/Kota adalah bagian dari, atau sebahagian besar dari, wewenang yang dimiliki oleh pemerintah Propinsi. Pemerintah Kabupaten/Kota, seyogianya diberi wewenang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Dengan pengaturan seperti ini, saya yakin, kecenderungan implementasi otonomi daerah yang mengarah pada "kebebasan tanpa batas" tersebut dapat dihindari (*Hasil wawancara dengan AP [salah seorang anggota DPRD Propinsi Sulawesi Selatan], pada tanggal 21 Mei 2001*).

C. Tujuan Otonomi Daerah

Secara umum, sedikitnya ada 6 (enam) tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah yang dapat dicatat dari hasil *In-depth* Interview dengan para birokrat dan politisi di tiga daerah penelitian. Enam tujuan desentralisasi dan otonomi daerah yang dimaksud adalah: a). untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; b). untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat; c). untuk mengembangkan kreatifitas daerah; d). untuk menciptakan pemerataan pembangunan; e). untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengelola sumber daya ekonomi yang dimiliki; f). untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal.

Namun demikian, ketika dilakukan investigasi lebih jauh tentang kuantitas dari birokrat dan politisi daerah yang telah berafiliasi dengan masing-masing enam tujuan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut, hasil *In-depth Interview* mengindikasikan bahwa sebahagian besar birokrat dan politisi di tiga daerah penelitian cenderung menyebutkan tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah: untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sebaliknya, dua tujuan desentralisasi dan otonomi daerah yang disebut terakhir—kebebasan daerah dalam mengelola sumber daya ekonomi, dan demokratisasi di tingkat lokal—cenderung mendapat perhatian yang sangat kecil dari para birokrat dan politisi di tiga daerah penelitian. Untuk mendapatkan informasi yang lebih komprehensif mengenai hal ini, pada pembahasan berikut akan disajikan hasil *In-depth Interview* tentang tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dalam perspektif elit penyelenggara pemerintah daerah.

C.1. Perspektif Birokrat Daerah

Birokrat daerah, tidak dapat dihindari, merupakan elemen utama dari elit penyelenggara pemerintah daerah yang telah berafiliasi dengan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah kategori kesatu dan dua (meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat). Tentunya, sejumlah argumentasi telah dikemukakan sebagai justifikasi atas mengapa dua tujuan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut telah diartikulasi oleh para birokrat daerah sebagai tujuan yang lebih relevan dibandingkan dengan yang lain. RY (salah seorang pejabat senior di Propinsi Kalimantan Timur), misalnya, secara tegas mengatakan: “sesuai dengan konsep dasar dari otonomi daerah itu sendiri, maka tujuan utamanya tidak lain adalah untuk mewujudkan kemakmuran bagi rakyat”. Apa yang ia maksudkan dengan konsep dasar otonomi daerah?, dan mengapa “kesejahteraan rakyat” merupakan tujuan utama yang harus dicapai?, jawaban atas dua pertanyaan ini dapat dilihat pada kutipan hasil wawancara berikut:

Menurut saya, tujuan dari otonomi daerah harus tidak menyimpang dari konsep dasar otonomi daerah itu sendiri. Seperti kita semua telah ketahui, otonomi daerah adalah hak dan wewenang pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri. Ini berarti, dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah memiliki hak dan wewenang untuk mengambil berbagai keputusan sendiri sesuai dengan kepentingan daerah [tanpa intervensi pemerintah pusat]. Apa tujuannya?, tidak lain, adalah agar pemerintah daerah lebih mampu meningkatkan kesejahteraan

masyarakat di daerah. Untuk mencapai tujuan ini, maka perlu adanya perimbangan kekuasaan dan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selain dari itu, baik pemerintah pusat maupun daerah juga dituntut untuk konsisten dengan berbagai kesepakatan yang telah dituangkan dalam perundang-undangan. Namun demikian, dalam kenyataan, saya melihat adanya kecenderungan yang bertolak belakang. Pemerintah pusat justru telah menjadi aktor utama bagi pelanggaran berbagai keputusan yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, misalnya, otonomi daerah belum dilaksanakan secara utuh, tetapi sudah akan ada peninjauan kembali atas Dana Alokasi Umum (DAU) (**Wawancara dengan RY pada tanggal 20 April 2001**).

Argumentasi yang hampir sama juga dikemukakan oleh AU, seorang Kepala Biro di Kantor Gubernur Sulawesi Selatan. Kalau pun terdapat perbedaan (bila dibandingkan dengan RY), barangkali terletak pada substansi alasan yang dikemukakan, yakni, mengkaitkan antara tujuan otonomi daerah dan fungsi utama dari pemerintah dalam kehidupan bernegara. Berikut, adalah kutipan dari hasil wawancara dengan AU.

Bagi saya, tujuan hakiki dari otonomi daerah sangat jelas, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik. Mengapa demikian, karena dua tujuan tersebut merupakan fungsi utama dari adanya pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Sedangkan, desentralisasi dan otonomi daerah, menurut saya, tidak lebih hanya sebagai alat untuk mewujudkan dua tujuan tersebut. Tetapi di Indonesia, implementasi desentralisasi dan otonomi daerah belum mengarah ke sana. Otonomi daerah terlihat justru lebih ditujukan untuk peningkatan pelayanan dan kemakmuran kepada sekelompok orang, bukan kepada masyarakat (**Wawancara pada tanggal 21 Mei 2001**).

Sementara pada bagian lain, salah seorang Kepala Biro di Kantor Gubernur Jawa Barat lebih menekankan aspek peran pemerintah daerah sebagai fasilitator dalam pemenuhan kebutuhan material dan non material bagi masyarakat, sebagai dasar argumentasi dalam menjustifikasi mengapa ia telah mendudukkan "peningkatan pelayanan kepada masyarakat" menjadi tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah. Untuk lebih jelasnya, dikemukakan sebagai berikut:

Menurut saya, tujuan hakiki dari otonomi daerah tidak lain adalah untuk meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Hal ini wajib hukumnya untuk dilakukan karena untuk memfasilitasi

atau bahkan menjamin pemenuhan kebutuhan material dan non-material bagi masyarakat, antarlain sangat ditentukan oleh seberapa jauh tingkat pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat itu sendiri. Nah, kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, menurut saya, diciptakan atas dasar kerangka fikir seperti ini. Dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Melalui wewenang yang dimiliki inilah, pemerintah daerah, kemudian, “diwajibkan” untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (**Wawancara pada tanggal 20 Juni 2001**).

C.2. Perspektif Politisi Daerah

Barangkali, tidak terlalu mengherankan bagi kita bila pada pembahasan sebelumnya menunjukkan bahwa sebahagian besar birokrat di tiga daerah penelitian telah mendudukan “peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan pemerintah” sebagai tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah. Jastifikasi teoritis dari kecenderungan ini memang cukup jelas. Sesuai dengan fungsing utama mereka sebagai aparat pelakasa kebijakan (*policy implementation*), maka sangat lagis bila para birokrat lebih memiliki orientasi yang pragmatis dan bersifat administratif. Orientasi ini, antara lain, telah disimbolkan melalui penggunaan kata-kata, seperti: meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Persoalannya akan berbeda bila kecenderungan yang sama juga terjadi di tataran para politisi daerah. Secara teoritis, keberadaan dari para politisi daerah, utamanya para anggota DPRD, adalah untuk menjalankan fungsi pembuat kebijakan (*policy making*), bukan mengemban fungsi pelaksana kebijakan (*policy implementation*). Dengan demikian, idealnya, para politisi daerah harus memiliki orientasi yang lebih komfrehensif dari para Birokrat daerah dalam mendefinisikan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah.

Namun demikian, terlepas dari pro dan kontra dalam menyikapi peran ideal dari para politisi daerah tersebut, hasil *In-depth Interview* menunjukkan bahwa sebahagian besar dari politisi di tiga daerah penelitian ternyata juga telah mendudukan “peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan kesejahteraan rakyat” sebagai tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah. Sementara, hanya sebahagian kecil politisi daerah yang telah mengartikulasi “upaya menciptakan demokratisasi di tingkat lokal” sebagai bagian dari tujuan dasar kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Fenomena ini, walaupun pada tingkat yang sangat minimal, merefleksikan bahwa pemahaman para politisi di tiga daerah penelitian tentang tujuan dari

desentralisasi dan otonomi daerah masih sangat didominasi oleh perspektif *administrative decentralisation*.

Dominannya perspektif administrasi di kalangan para politisi daerah tersebut, terlihat semakin transparan kita ditelusuri lebih lanjut tentang argumentasi yang dikemukakan dalam menjastifikasi alasan mengapa mereka telah mendudukkan “peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat” sebagai tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah. Hanya menyebut beberapa contoh saja, **AJ** (salah seorang anggota DPRD Propinsi Kalimantan Timur), misalnya, mengatakan:

Bagi saya, apa pun juga argumen dan alasan yang dikemukakan secara teoritis, tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah tidak lain adalah untuk mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat. “Kemakmuran” di sini menjadi kata kunci, karena itulah hakekat dari kehidupan berbangsa dan bernegara, dan alasan utama dari mengapa kita perlu membentuk pemerintahan. Desentralisasi dan otonomi daerah, menurut saya, tidak lebih hanya merupakan sub-sistem dari sebuah sistem besar yang memiliki fungsi utama untuk mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat. Sistem besar yang saya maksud tidak lain adalah Negara. Didalam negara ada Pemerintahan, dan untuk menjalankan pemerintahan, -antara lain, ada desentralisasi dan otonomi daerah (**Wawancara pada tanggal 21 April 2001**).

Point penting lainnya yang menarik untuk digaris bawahi dari hasil *In-depth Interview* dengan para politisi di tiga daerah penelitian adalah, masih terdapatnya beberapa politisi yang mengartikulasi “perwujudan demokratisasi di tingkat lokal” sebagai bagian dari tujuan dasar desentralisasi dan otonomi daerah. Kenyataan ini, paling tidak, mengindikasikan kepada kita bahwa tidak seluruhnya politisi di tiga daerah penelitian telah didominasi perspektif *administra, administrative perspective*, dalam menyikapi desentralisasi dan otonomi daerah. Atau dengan kata lain, kendati dalam kuantitas yang sangat kecil, rupanya, masih terdapat politisi daerah yang menyikapi desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan perspektif politik, *political perspective*.

Argumentasi yang dikemukakan oleh para politisi dalam menjastifikasi alasan mengapa mereka telah mengartikulasi “demokratisasi di tingkat lokal” sebagai bagian dari tujuan dasar desentralisasi dan otonomi daerah, terlihat relatif bervariasi. **HO** (salah seorang Ketua Komisi di DPRD Kalimantan Timur), misalnya, telah mengkaitkan desentralisasi dan otonomi daerah dengan salah satu aspek dari demokratisasi, yakni, partisipasi masyarakat. Untuk lebih jelasnya, **HO** mengatakan bahwa secara politis, tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mewujudkan terciptanya

demokratisasi di tingkat lokal. Ini karena, dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, maka akan membuka peluang yang lebih besar kepada masyarakat di daerah untuk ikut berpartisipasi mengontrol penyelenggaraan penyelenggaraan pemerintah daerah (Wawancara pada tanggal 21 April 2001).

Pada tempat lain, salah seorang Ketua Fraksi di DPRD Propinsi Sulawesi Selatan, terlihat lebih mentik beratkan aspek “peningkatan peran dan fungsi DPRD” ketika ia menterjemahkan keterkaitan antara tujuan desentralisasi dan demokratisasi di tingkat lokal. Secara singkat dikatakan bahwa, tujuan mendasar dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menciptakan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya, melalui kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka akan tercipta *check and balances* antara eksekutif dan legislatif daerah. Dengan demikian, maka penyelenggaraan pemerintah daerah akan lebih terarah, dan berbagai kebijaksanaan yang dibuat akan lebih mencerminkan aspirasi rakyat (Wawancara pada tanggal 23 Mei 2001).

Argumentasi yang hampir sama dengan apa yang telah kemukakan oleh HO di atas, juga disampaikan oleh salah seorang Wakil Ketua DPRD di Kabupaten Bandung. Pada konteks ini, yang bersangkutan lebih mengkaitkan isu “demokratisasi di tingkat lokal” (sebagai tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah) dengan proses pendidikan politik bagi masyarakat. Secara eksplisit dikemukakan bahwa, desentralisasi dan otonomi daerah tidak semata-mata bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara ekonomi, tetapi juga diarahkan pada upaya memberdayakan masyarakat secara politis. Kedua tujuan ini saling mengisi satu dengan lainnya. Atau dengan kata lain, kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tidak pernah akan mampu mewujudkan kemakmuran masyarakat bila tidak disertai oleh adanya pemberdayaan masyarakat secara politis. Artinya, masyarakat harus diberi tahu tentang hak dan kewajibannya sebagai warga negara, termasuk didalamnya hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan berbagai keputusan di tingkat daerah. (Wawancara pada tanggal 23 Juni 2001).

D. Konsep Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah dan Kendala Implementasi Otonomi Daerah

Seperti telah dikemukakan pada diskusi dibagian awal bab ini, bahwa kajian tentang konsep dan implementasi hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi sangat penting untuk dilakukan. Ini karena, secara konseptual, eksistensi dari otonomi yang dimiliki oleh pemerintah daerah (otonomi luas, otonomi terbatas, atau otonomi khusus), sangat ditentukan oleh seberapa jauh ruang lingkup wewenang yang miliki.

Di Indonesia, secara legal formal, pengaturan terkini tentang hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut, antara lain, telah di tuangkan pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999, yang menyebutkan:

1. Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
2. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi sangat strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Pada tingkat wacana, memang terdapat ke sikap yang pro dan kontra di kalangan para pemerhati pemerintah daerah dalam menilai ketentuan yang tertuang pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 tersebut. Bagi para pengamat yang berpandangan "optimis", cenderung mengatakan bahwa pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah yang dituangkan pada pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 tersebut diyakini lebih "berpihak" kepada pemerintah daerah. Hal ini terbukti, misalnya, dari adanya ketentuan yang secara tegas membatasi wewenang pemerintah pusat dalam 5 jenis wewenang utama (politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta kewenangan dalam bidang agama). Sementara, para pengamat yang berada pada posisi yang berlawanan, cenderung menilai keberadaan pasal 7 (1) sebagai refleksi dari masih tetap dominannya keinginan pemerintah pusat untuk melestarikan sentralisasi kekuasaan di "Jakarta". Nuansa sentralisasi ini, antara lain, terlihat dengan jelas dari adanya kalimat: *serta kewenangan bidang lain* yang diletakan di bagian akhir rumusan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada Pasal 7 (1). Oleh karenanya, sangat dapat dimengerti bila para pengamat yang termasuk pada kelompok yang disebut kedua selalu mengkritisi bentuk-bentuk *implicit goals* dari *kewenangan lain* yang dimiliki oleh pemerintah pusat tersebut.

Pertanyaannya, kemudian adalah, apakah pendapat yang pro dan kontra seperti dikemukakan di atas juga telah mewarnai pemahaman para elit penyelenggara pemerintah di tiga daerah penelitian? Secara umum, hasil *In-depth Interview* mengindikasikan bahwa pendapat "kontra" terhadap ketentuan yang tertuang pada pasal 7 (1) tersebut nyaris "absen" di kalangan para elit penyelenggara pemerintah daerah. Lebih spesifiknya, hampir

seluruh birokrat dan politisi yang telah diwawancarai di tiga daerah penelitian menyatakan: "rumusan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah yang tertuang pada pasal 7 (1), UU No. 22 Tahun 1999 tersebut sudah sangat baik (bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974)". Lebih jauh, dikatakan bahwa ketentuan pada pasal 7 (1) sangat bemuansa desentralisasi, yakni memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah.

Kalau pun terdapat beberapa elit penyelenggara pemerintah daerah yang lebih kritis dalam menyikapi konsep hubungan kekuasaan pusat-daerah pada pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, namun fokus perhatian mereka lebih tertuju pada menjelaskan kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengimplementasikan konsep hubungan kekuasaan pusat-daerah (pasal 7, UU, No. 22 Tahun 1999). Oleh karenanya, dapat dipahami bila kemudian, sebahagian besar elit penyelenggara pemerintah daerah yang telah diwawancarai sangat menitik beratkan perlunya upaya-upaya lebih lanjut untuk mendefinisikan secara spesifik ruang lingkup wewenang yang dimiliki pemerintah Propinsi dan kabupaten/kota (bukan meninjau kembali wewenang yang dimiliki pemerintah pusat), sebagai "terapi" yang paling jitu dalam mengatasi persoalan hubungan kekuasaan pusat-daerah saat ini. Gambaran lebih komprehensif tentang "peta" pemahaman para elit penyelenggara pemerintah daerah tersebut dapat diikuti pada pembahasan berikut.

D.1. *Perspektif Birokrat Daerah*

Secara umum, ditemukan sedikitnya ada 3 (tiga) varian opini yang dikemukakan oleh para birokrat di tiga daerah penelitian ketika diwawancarai sehubungan dengan pendapat dan penilaian mereka tentang rumusan pengaturan hubungan kekuasaan pusat-daerah yang tertuang pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999. Tiga varian opini yang dimaksud adalah:

1. Pengaturan hubungan kekuasaan yang telah dituangkan dalam Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 sudah sangat baik. Hanya saja yang masih perlu dipertanyakan adalah, sejauh mana konsistensi pelaksanaannya.
2. Secara umum dapat dikatakan bahwa pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 sudah jauh lebih baik dari keadaan sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974. Barangkali yang perlu dipertegas definisinya, adalah jenis dari "kewenangan lain" yang dimiliki pemerintah pusat.
3. Pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah yang sekarang sudah lebih bagus dibandingkan dengan

UU No. 5 Tahun 1974. Kalaupun akan disebut kelemahannya, bukan pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999, pada terletak pada Pasal 4, yang menghilangkan hubungan hirarkhis antara pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota. Kelemahan berikutnya adalah pada Pasal 44, yang mengatur tentang hubungan Gubernur dan DPRD.

Tiga varian opini yang dikemukakan oleh para birokrat daerah tersebut secara implisit mengisyaratkan bahwa rumusan konsep hubungan Pusat-Daerah yang tertuang dalam Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 telah dinilai sebagai sesuatu yang jauh lebih baik dari rumusan-rumusan sebelumnya. Ketika ditelusuri lebih jauh tentang makna dari kata "lebih baik" tersebut, ternyata sebahagian besar birokrat daerah yang telah diwawancarai menyatakan, karena "rumusan konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 secara eksplisit memberi peluang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk memiliki wewenang yang lebih luas".

Opini para birokrat daerah tersebut, rupanya, bukan sesuatu yang bersifat *monolitik*. Atau dengan kata lain, sikap kompromi dan dukungan terhadap rumusan konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999, bukan berarti tanpa ikuti oleh sikap kritis terhadap realitas yang ada. Kendati secara prinsipal sikap sensitifitas yang dimaksud terlihat lebih di tujukan pada aspek implementasi kebijakan, *policy implementation*, bukan pada upaya mengkritisi substansi konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah itu sendiri. Sikap kritis para birokrat daerah tersebut dapat terlihat dari "kontra-argumentasi" yang yang sering mereka sebutkan, antara lain: *Hanya saja yang masih perlu dipertanyakan adalah, sejauh mana konsistensi pelaksanaannya*. Kontra-argumentasi lainnya yang paling lazim dikemukakan adalah: *Barangkali yang perlu dipertegas definisinya, adalah jenis dari "kewenangan lain" yang dimiliki pemerintah pusat*. Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang opini para birokrat daerah tersebut, barangkali cuplikan hasil *In-depth Interview* berikut dapat dijadikan sebagai bahan rujukan.

Saya kira, pengaturan hubungan kekuasaan yang telah dituangkan dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 sudah sangat baik. Hanya saja yang masih perlu dipertanyakan adalah, sejauh mana konsistensi pelaksanaannya. Mengapa saya katakan sudah sangat baik, karena pada Pasal 7 tersebut sangat jelas sekali mendefinisikan ruanglingkup wewenang pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat hanya memiliki 5 wewenang (Pertahanan dan Keamanan, Fiskal dan Moneter, Agama, Peradilan, Politik Luar

Negeri). Sementara, selain dari 5 wewenang tersebut, adalah milik daerah. Namun demikian, pengaturan hubungan kekuasaan yang sudah sangat bagus tersebut, kemudian menjadi kurang bermakna dengan hadirnya PP. No. 25 Tahun 2000. Melalui PP ini, pemerintah pusat kembali meraup sejumlah wewenang diluar wewenang yang telah ditetapkan pada Pasal 7 UU. No. 22 Tahun 1999. Inilah yang saya maksud dengan **inkonsistensi** dalam implementasi pasal 7 UU. No. 22 Tahun 1999 (*Wawancara dengan salah seorang Kepala Bagian di Kantor Gubernur Propinsi Kalimantan Timur, 23 April 2001*).

Sementara argumentasi yang relatif sama juga dikemukakan oleh salah seorang Kepala Bagian di Kantor Gubernur Propinsi Jawa Barat. Kembali ditegaskan di sini, bahwa secara konseptual, pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada saat ini (menurut UU No. 22 Tahun 1999) sudah lebih baik dari sebelumnya (berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974). Hanya saja, penetapan *wewenang lainnya* yang dimiliki pemerintah pusat, seperti diatur pada PP. No. 25 Tahun 2000, harus ditinjau kembali. Ini karena, pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan Propinsi berdasarkan PP. No. 25 Tahun 2000 tersebut masih sangat kental diwarnai oleh kepentingan pemerintah pusat untuk mempertahankan dominasi kekuasaannya atas daerah.

D.2. Perspektif Politisi Daerah

Sama halnya dengan para birokrat daerah, sebahagian besar politisi daerah yang telah diwawancarai juga menunjukkan sikap kompromi dan dukungan terhadap rumusan konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah seperti diatur pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999. Kendati dalam beberapa hal, mereka tetap kritis dalam menilai implementasi dari konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah tersebut, namun fokus perhatian terlihat lebih dititik beratkan pada mempertanyakan eksistensi dari *wewenang lain* yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Argumentasi yang dikemukakan oleh para politisi daerah, dalam hal ini, dapat dibedakan dalam dua kategori utama. Pertama, argumentasi yang bersifat "kompromistis", yakni, mengartikulasi keberadaan *wewenang lain* yang dimiliki oleh pemerintah pusat sebagai sesuatu yang wajar dalam rangka mengurangi semakin melebaranya ketimpangan antara daerah, dan untuk tetap mempertahankan integrasi nasional. Kedua, argumentasi yang bersifat "inovatif", yakni, mengartikulasi keberadaan *kewenangan lain* yang dimiliki oleh pemerintah pusat sebagai refleksi dari sikap pemerintah pusat yang masih "setengah hati" dalam mendukung implementasi otonomi daerah.

Satu di antara politisi daerah yang termasuk dalam jajaran pendukung sikap "kompromistis" di atas adalah AJ. Penilaian AJ tentang rumusan konsep hubungan kekuasaan pusat-daerah pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999, menarik untuk diangkat sebagai contoh kasus. Ini utamanya karena, selain memiliki status formal sebagai salah seorang anggota DPRD Provinsi Kalimantan Timur, AJ juga dikenal sebagai salah seorang tokoh informal (tokoh adat) di kalangan masyarakat Kalimantan Timur. Secara singkat, dikemukakan bahwa pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 telah secara maksimal mengakomodasi kepentingan daerah. Kalau pun, tegas AJ, masih ada ketetapan dengan *kewenangan lain* yang dimiliki oleh pemerintah pusat, hal ini lebih bermaksud untuk menciptakan pemerataan antar daerah, dan dalam rangka mengaplikasikan azas dekonsentrasi. Berikut, cuplikan hasil wawancara dengan AJ.

Menurut saya, pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999, sudah sangat baik. Persoalannya hanya terletak pada kalimat "Kewenangan Lainnya" yang tercantum pada bagian akhir Pasal 7 (1). Keberadaan kalimat ini, kemudian, telah mengesankan bahwa pemerintah pusat masih ingin mempertahankan sentralisasi kekuasaan. Namun demikian, bila pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut dicermati secara keseluruhan maka dapat dikatakan bahwa kepentingan daerah telah terakomodasi. Kalaupun masih ada ketetapan tentang "wewenang lainnya" yang dimiliki oleh pemerintah pusat, tetapi ini lebih bermaksud untuk menciptakan pemerataan antar daerah, karena tidak semua daerah di Indonesia ini tergolong daerah kaya. Pemerintah pusat juga perlu memiliki "wewenang lainnya", dalam rangka mengaplikasikan azas dekonsentrasi (Wawancara pada tanggal 21 April 2001).

Sementara, untuk melihat lebih dekat nuansa argumentasi yang dikemukakan oleh para politisi daerah yang termasuk pada kategori sikap "inovatif", antara lain, dapat dicermati dari hasil *In-depth Interview* dengan salah seorang pimpinan DPRD Propinsi Jawa Barat. Yang bersangkutan secara eksplisit mengatakan bahwa rumusan konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 sudah sangat baik, atau bahkan telah dinilai sebagai konsep yang sangat bernuansa federal. Apa yang salah, tegas "Sang Politisi" dari Jawa Barat ini, adalah implementasi dari konsep hubungan kekuasaan tersebut. Pemerintah pusat justru terkesan telah melanggar UU No. 22 Tahun 1999, karena jumlah dan ruang lingkup wewenang yang dimiliki (sesuai dengan PP. No. 25 Tahun 2000) melampaui

apa yang telah ditetapkan pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999. Untuk lebih jelasnya, berikut disajikan secara lengkap hasil *In-depth Interview* dengan yang bersangkutan.

Menurut saya, rumusan konsep hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah yang diatur pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 sudah sangat baik. Coba anda bandingkan dengan rumusan sebelumnya [berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974], maka akan terlihat dengan jelas bahwa rumusan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada Pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 sangat didasari oleh keinginan untuk memberdayakan daerah, baik secara politik maupun secara ekonomi. Oleh karenanya, saya sangat setuju dengan beberapa kalangan yang mengatakan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 sangat bernuansa federal. Apa yang salah dalam hal ini?, adalah pelaksanaan dari pasal 7 tersebut. Jadi, yang salah bukan konsepnya. Pemerintah pusat tekesan tidak memperhatikan UU No. 22 Tahun 1999 ketika melakukan pembagian wewenang dengan pemerintah daerah. Pada pasal 7, UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa pemerintah pusat hanya memiliki 5 wewenang utama [politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta kewenangan dalam bidang agama]. Kalaupun pasal 7 juga mengatur tentang *kewenangan lainnya*, tetapi kewenangan yang dimaksud hanya terbatas pada sektor-sektor yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Kenyataannya, seperti dapat dilihat pada PP. No. 25 Tahun 2000, pemerintah pusat memiliki wewenang yang sangat melampaui ketentuan tersebut (**Wawancara pada tanggal 22 Mei 2001**).

E. Generalisasi

Dengan segala kelebihan dan kekurangannya, pembahasan pada sub bagian sebelumnya telah berupaya memaparkan secara komprehensif temuan lapangan di tiga daerah penelitian tentang persepsi para narasumber (elit penyelenggara pemerintah daerah) dalam kaitannya dengan konsep dan implementasi hubungan kekuasaan Pusat-Daerah menurut UU. No. 22 Tahun 1999. Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih utuh, maka pada bagian ini akan dikemukakan beberapa butir penting yang menarik untuk digaris bawahi, sekaligus sebagai ringkasan dari keseluruhan pemaparan hasil temuan lapangan tersebut.

Pertama, kendati terdapat sejumlah variasi dalam hal definisi desentralisasi dan otonomi daerah yang dikemukakan oleh para elit penyelenggara pemerintah daerah (birokrat dan politisi) di tiga daerah penelitian, namun pada prinsipnya sebahagian besar dari mereka cenderung

mendefinisikan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai: *hak dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Definisi seperti ini, diyakini oleh sebahagian besar narasumber yang telah diwawancarai sebagai definisi yang paling relevan untuk desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Argumentasi yang paling lazim dikemukakan sebagai jastifikasi atas definisi tersebut, antara lain, karena desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia harus tidak mengabaikan koridor Negara Kesatuan dan tidak mengancam integrasi bangsa.

Kedua, konsepsi para narasumber tentang definisi desentralisasi dan otonomi daerah tersebut, tidak dapat dihindari, akan memiliki pengaruh yang cukup kuat terhadap persepsi mereka tentang tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri. Secara teoritis, tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat dibedakan kedalam 3 (tiga) kategori utama, yaitu: (1). Tujuan Administrasi, yang meliputi, antara lain, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk didalamnya peningkatan pelayanan publik; (2). Tujuan Ekonomi, yang meliputi, antara lain, untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi di daerah guna mewujudkan kemakmuran bagi rakyat; (3). Tujuan Politik, antara lain, untuk mempercepat proses demokratisasi di tingkat lokal, dan terciptanya akuntabilitas publik (lihat, Smith, 1985; Mawhood, 1987, dan Rondinelli, 1993).

Namun demikian, temuan lapangan mengindikasikan suatu kecenderungan yang cukup menarik, yakni, hampir sebahagian besar dari para birokrat dan politisi daerah yang telah diwawancarai lebih menitik beratkan tujuan administrasi dan tujuan ekonomi dari desentralisasi dan otonomi daerah. Misalnya saja, disebutkan: *tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat*. Argumentasi yang dikemukakan oleh para narasumber untuk menjastifikasi pendapat mereka tentang tujuan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut cukup bervariasi. Diantaranya adalah, karena peningkatan kesejahteraan rakyat dan peningkatan pelayanan publik merupakan fungsi utama dari pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Jadi, dalam hal ini, desentralisasi dan otonomi daerah hanya merupakan instrumen untuk menjalankan fungsi tersebut. Point penting yang ingin ditekankan di sini adalah, kenyataan bahwa tujuan politik dari desentralisasi dan otonomi daerah nyaris tidak mendapat perhatian dari kalangan elit penyelenggara pemerintah daerah.

Ketiga, dalam hal konsep dan implementasi hubungan kekuasaan Pusat-Daerah, hasil Indepth Interview di tiga daerah penelitian mengindikasikan, hampir seluruh elit penyelenggara pemerintah daerah menunjukkan sikap "kompromi" (dengan simbol kata-kata-*setuju*) terhadap

rumusan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, seperti tertuang pada Pasal 7, UU. No. 22 Tahun 1999. Bahkan, mereka berpendapat bahwa rumusan tersebut sudah lebih baik bila dibandingkan dengan rumusan sebelumnya (berdasarkan UU. No. 5 Tahun 1974). Alasan utamanya, karena rumusan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada pasal 7, UU. No. 22 Tahun 1999 tersebut sangat “bernuansa desentralisasi”, dan memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah.

Namun demikian, dan ini menjadi penting untuk dikemukakan di sini, bahwa sikap “kompromi” yang ditunjukkan oleh para Birokrat dan Politisi daerah tersebut bukan berarti tanpa diikuti oleh sikap kritis terhadap realitas yang ada. Kendati, sikap sensitifitas tersebut lebih difokuskan pada aspek implementasi kebijakan, *policy implementation*, daripada mempertanyakan substansi konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah itu sendiri. Misalnya saja dikemukakan, *secara konseptual pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah saat ini sudah lebih baik dari sebelumnya, hanya penetapan tentang “wewenang lainnya” yang dimiliki oleh pemerintah pusat, seperti diatur pada PP. 25 Tahun 2000, harus ditinjau kembali.*

Dengan merujuk pada tiga butir kesimpulan umum hasil studi, seperti dikemukakan di atas, pertanyaannya kemudian adalah: secara teoritis apa “makna” dari temuan studi tersebut, utamanya, dalam menjelaskan perspektif elit penyelenggara daerah dalam menyikapi keberadaan desentralisasi dan otonomi daerah?. Seperti telah dikemukakan pada bagian awal Bab ini, bahwa secara teoritis, sejauh ini perspektif desentralisasi dapat dibedakan dalam dua kategori utama, yaitu: *Political and Administrative Decentralisation Perspectives*. Persepektif yang pertama (*Political Decentralisation*) mendefinisikan desentralisasi sebagai *the devolution of power from central to local government*, dan tujuan utama dari desentralisasi, dalam hal ini, lebih ditekankan pada upaya untuk mewujudkan apa yang disebut dengan: *Political Equality*, *Local Responsiveness*, dan, *Local Accountability* (Mawhood, 1987:9; Smith, 1985: 24). Dengan konsepsi dasar seperti ini, para pendukung perspektif pertama percaya bahwa melalui kebijaksanaan desentralisasi akan dapat tercipta suatu sistem pemerintahan daerah yang demokratis.

Sementara, persepektif yang kedua (*Administrative Decentralisation Perspective*), mendefinisikan desentralisasi sebagai *the transfer of authorities from central to local government* (penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah); dan tujuan utama dari desentralisasi itu sendiri lebih ditekankan pada upaya untuk mewujudkan terciptanya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah (Rondinelli, 1983: 18).

Bila dua perspektif desentralisasi di atas dapat dijadikan sebagai “barometer” dalam menjelaskan “makna” dari temuan studi di tiga daerah penelitian (persepsi elit penyelenggara pemerintahan daerah tentang hubungan kekuasaan Pusat-Daerah), maka secara umum dapat dikatakan bahwa pemahaman para Birokrat dan Politisi di tiga daerah penelitian tentang desentralisasi masih sangat kental dipengaruhi oleh, atau bahkan, didasarkan pada *administrative decentralisation perspective* (perspektif desentralisasi administratif). Indikasi akan hal ini terlihat dengan jelas dari, antara lain, konsepsi mereka tentang definisi dan tujuan desentralisasi seperti dikemukakan pada ulasan di atas. Untuk lebih spesifiknya, hasil studi menunjukkan bahwa sebahagian besar dari para Birokrat dan Politisi daerah yang telah diwawancarai, mendefinisikan desentralisasi sebagai “penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah”. Sedangkan, tujuan utama dari desentralisasi itu sendiri, lebih dititik beratkan pada upaya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dan peningkatan pelayanan publik.

Abstraksi teoritis seperti dikemukakan di atas, sekaligus dapat dijadikan sebagai landasan dalam menjelaskan fenomena *kegamangan otonomi daerah* yang sedang terjadi saat ini. Secara singkat dapat dikatakan bahwa fenomena tersebut terjadi karena, pada tataran konseptual, UU. No. 22 Tahun 1999 mencoba untuk menggeser (walaupun pada tingkat yang sangat minimal) dominasi perspektif desentralisasi administrasi ke arah desentralisasi politik. Sementara, pada tataran praktis, kerangka pemahaman para elit penyelenggara pemerintah (pusat dan daerah) itu sendiri masih tetap dalam bingkai paradigma lama (desentralisasi administrasi).

Namun demikian, terlepas dari sikap pro dan kontra dalam menilai fenomena *kegamangan Otonomi Daerah* tersebut, seyogianya kecenderungan ini harus diartikulasi sebagai refleksi dari proses *pemaknaan otonomi daerah*. Oleh karenanya, apa yang harus dilakukan dalam waktu dekat adalah memaksimalkan segenap sumber daya yang ada untuk memperbaiki dan meluruskan proses “pemaknaan” otonomi daerah tersebut. Bukan justru sebaliknya, mendudukan hal tersebut sebagai jastifikasi untuk melakukan *re-sentralisasi kekuasaan* di tangan pemerintah pusat.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, G. (ed) (1974) *Comparative Politics Today: A World View*, Boston: Little, Brown and Company.
- Bates, R (1981) *Market and State in Tropical Africa*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Cheema, G.S. and Rondinelli, G.A. (eds) (1983) *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage.
- ConyerS, D (1986) Decentralisation and Development: A Framework for Analysis, *Community Development Journal*, Vol. 21, no.2.
- , D (1984) Decentralization and Development: a Review of the Literature, *Public Administration and Development*, Vol. 4.
- , (1983) Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration? *Public Administration and Development*, Vol. 3.
- Davey, K. (1989) Central-Local Financial Relations, in Devas, N. (ed) (1989) *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio: Ohio University Center for International Studies, Monographs in International Studies, Southeast Asian Series No. 84.
- Devas, N. (1989) Local Government Finance in Indonesia: An Overview, in Devas, N. (ed) (1989) *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio: Ohio University Center for International Studies, Monographs in International Studies, Southeast Asian Series No. 84.
- Devas, N. (1997) Indonesia: What do we mean by decentralisation? *Public Administration and Development*, Vol. 17 (pp.351-367).
- Diamond, L. (ed) (1993) *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder, Col: Rienner Publisher.
- Gie, T.L (1968) *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Pt. Gunung Agung, Vol. III.
- Hidayat, Syarif (1999), *Decentralised Politic ini a Centralised Political System*, Australia, Flinders University (PhD. Dissertation).

- Hidayat, Syarif (2000), *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Jakarta: PT. Pustaka Quantum.
- , (2001), "Prespective on Decentralisation: A Conceptual Terrain and the Experience of Some Developing Countries", dalam *Journal Ekonomi Pembangunan*, Vol. IX, No.1.
- Legge, J.D. (1963) *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-60*, New York: Cornell University Press.
- Liddle, R.W. (1996a), Improving Political Culture Change: Three Indonesian Cases, in Liddle, R.W. (1996) *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Sydney: Asian Studies Association of Australia in Association with Allen & Unwin.
- Maryanov, G.S. (1959) *The Establishment of Regional Government in The Republic of Indonesia*. Indiana University.
- Mathur, K. (1983) Administrative Decentralisation in Asia, in Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. (eds) (1983) *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage.
- Mawhood P. (ed) (1987) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser: John Wiley & Sons.
- Rondinelli, D.A. (1990) Decentralisation, Territorial Power and the State: A Critical Response, *Development and Change*, Vol. 21 (pp.491-500).
- Ruland, J. (1993) *Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government*, Boulder: Westview Press.
- Smith, B.C. (1986) Spatial Ambiguities: Decentralisation within the State, *Public Administration and Development*, Vol. 6 (pp.455-465).
- , (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.
- Syarif Hidayat dan Benyamin Hoessein (2000), "Desentralisasi dan Otonomi Daerah" dalam Syamsuddin Haris (ed), *Paradigma Baru Hubungan Pusat – Daerah Di Indonesia : Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Jakarta: Kantor Menristek Bekerja Sama dengan LIPI.
- Vincent Ostrom (1991), *The Mining of American Federalism: Constituting Self-Governing Society*, San Francisco: ICS Press.

BAB IV

OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF TOKOH MASYARAKAT DAN AKTIVIS LSM

Oleh : Toerdin S. Usman

A. Pengantar

Isu otonomi daerah menghembus begitu rupa, dan oleh karenanya telah menarik perhatian banyak pihak. Mereka bukan hanya para penyelenggara negara dan pemerintahan, tetapi juga kalangan akademisi/peneliti, politisi, tokoh agama, tokoh adat, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM), pengusaha, dan lain-lain; bahkan ditemukan kasus adanya oknum tertentu yang cenderung mencari keuntungan material dengan “menjual” isu tersebut melalui “trik-trik canggih, dalam forum yang diada-adakan”. Lebih dari itu, isu tersebut sedemikian rupa menyerpa berbagai kelompok kepentingan di Indonesia sehingga kemudian muncul polemik dan kontra isu yang kontroversial.¹

Tidak sekedar itu; isu otonomi daerah telah menjadi bagian dari isu yang mengglobal. Dikatakan demikian karena, antara lain, isu tersebut telah teragenda dalam forum berskala dunia seperti halnya dalam “*First Meeting Of The Research Team For The Project On Desentralisation, Local Government, And Civil Society*” yang diselenggarakan di Amerika Serikat (lihat: Syarif, 2001). Dalam forum tersebut, menurut Syarif, “otonomi daerah” tidak hanya menjadi wacana yang terkait dengan Indonesia, tetapi juga dengan Filipina, Afrika Selatan dan Mexico. Sebagai bagian dari wacana dunia, I Ketut (2001) menyebutkan bahwa di Jepang pengaturan hubungan pusat-daerah mengacu pada filosofi desentralisasi yaitu: partisipasi warga, oleh warga, untuk warga dan tanggung jawab warga. Disebutkannya

¹ Di antara indikasinya adalah pernyataan seorang narasumber penelitian yang menilai bahwa M. Ryaas Rasyid – mantan Menteri Negara Otonomi Daerah – sebagai bukan pakar karena tidak representatif (*indepth interview* dengan HAP – Politisi di Sulawesi Selatan – 21 Mei 2001). Isu otonomi daerah yang memicu polemik dan kontra isu tadi jika dikaitkan dengan gonjang-ganjing isu sparatisme, dengan konflik-konflik yang bernuansa primordialisme etnik dan agama, dengan euforia reformasi yang kebablasan, serta dengan isu globalisasi yang *debatable* karena, antara lain, ada yang mengaitkannya sebagai proses kolonisasi dan neo-kolonisasi (lihat: Holley, 2000), yang kesemuanya itu terjadi secara serentak; boleh jadi, terkait dengan skenario global hegemoni politik dunia yang dikentali oleh *overlapping of interest* dengan segala rentetan akibatnya.

juga bahwa Jepang dalam melaksanakan otonomi daerah amat tergantung pada usaha terus-menerus dari warga masyarakatnya melalui serangkaian upaya *trial and error*. Bisa dikatakan bahwa yang disebutkan oleh I Ketut tadi adalah sebagian gambaran dari kompleksitas permasalahan dan juga risiko yang melekat pada kebijakan “otonomi daerah”, sebagai *economic-social-politic cost* yang harus “dibayarkan”. Aspek filosofis – sebagai “induk atau akar” dari kebijakan otonomi daerah – menjadi tekanan karena ia lebih terkait dengan tema tulisan pada bab ini. Dengan demikian, hakikat otonomi daerah sekaligus desentralisasi secara lebih mendasar, akan dapat diungkap.

Sehubungan itu, sebagai penjabaran, kemampuan dari suatu kebijaksanaan otonomi daerah untuk mencapai tujuannya – *empowerment local government* (Smith, dalam Syarif, 2001) – antara lain, sangat ditentukan oleh seberapa jauh kepentingan daerah itu sendiri tercermin di dalam substansi wewenang yang diserahkan kepada daerah; idealnya, pelaksanaan desentralisasi akan semakin mendekati “tujuannya” apabila keberadaannya merupakan realisasi dari perpaduan antara permintaan dari pemerintah (baik pusat maupun daerah) dan masyarakat; atau, dengan kata lain, desentralisasi dilaksanakan karena baik pemerintah maupun masyarakat menganggap penting akan kehadirannya. Dalam kaitan ini Kacung (2001) mempertegas bahwa desentralisasi akan kehilangan jati diri kalau hanya berkait dengan masalah-masalah teknis dan administratif semata; desentralisasi harus melibatkan adanya transfer kekuasaan dari pusat ke daerah; melalui desentralisasi, proses riil politik akan lebih membumi ke level bawah; kalau dalam pemerintahan yang tersentralisasi berbagai proses perumusan dan pembuatan kebijakan hanya melibatkan sekelompok kecil orang di pusat pemerintahan, di dalam pemerintahan yang terdesentralisasi proses itu akan lebih menyebar ke banyak orang dan ke banyak daerah. Kiranya dapat disimpulkan bahwa kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi, niscaya sekaligus perlu terkait dengan upaya demokratisasi di daerah. Desentralisasi tanpa demokratisasi, menurut Legowo (2001), cenderung akan menghasilkan otonomi pemerintahan, dan bukan otonomi masyarakat di daerah; desentralisasi merupakan “bagian alami dan tidak terpisahkan dari demokrasi”. Dengan demikian, hubungan pusat-daerah – sebagai bagian implementasi dari kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi – perlu dilihat berdasarkan perspektif sekaligus perlu didefinisikan oleh daerah itu sendiri.

Dalam kerangka itu, pada bab ini akan dipaparkan temuan lapangan tentang berbagai hal yang menyangkut kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi berdasarkan perspektif tokoh masyarakat – yaitu para tokoh agama dan adat – serta aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) lokal.

Para tokoh dan aktivis tersebut, dalam makna teoretisnya, termasuk dalam kategori *informal leaders*. Ketokohan mereka, terbentuk tidak lain karena kapasitasnya sendiri dan, karena itu, niscaya mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi perilaku kelompok atau masyarakat dalam lingkaran kepemimpinannya (lihat: Kartini-Kartono, 1986). Jadi, sejatinya, mereka akan mempunyai peran yang bisa mengakses sekaligus mengakomodasi kepentingan lokal sehingga otonomi daerah niscaya akan menjadi bagian integral dari kebijakan yang komprehensif, yang akan merepresentasikan kepentingan pusat-daerah dalam satu konteks kepentingan.

Tulisan ini akan terkategori dalam beberapa bagian yaitu: A. Pendahuluan, B. Perspektif Narasumber Tentang Definisi Dan Tujuan Otonomi Daerah (B.1. Perspektif Tokoh Masyarakat, B.2. Perspektif Aktivis LSM), C. Kendala Otonomi Daerah (C.1. Perspektif Tokoh Masyarakat, C.2. Perspektif Aktivis LSM), D. Titik-berat Otonomi Daerah (D.1. Perspektif Tokoh Masyarakat, D.2. Perspektif Aktivis LSM), dan E. Generalisasi.

B. Perspektif Narasumber Tentang Definisi Dan Tujuan Otonomi Daerah

Pemahaman para tokoh masyarakat dan aktivis LSM di ketiga daerah penelitian – Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat – terhadap otonomi daerah dengan segala aspeknya yang terkait, cenderung moderat. Gambaran pemahaman tersebut akan tampak pada uraian berikut, masing-masing berdasarkan perspektif tokoh masyarakat dan aktivis LSM.

B.1. Perspektif Tokoh Masyarakat

Para tokoh masyarakat lokal yang memahami otonomi daerah secara moderat cenderung memiliki karakteristik argumentasi yang relatif beragam, yang pada intinya mencakup pengertian tentang “pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah, tetapi tetap berada dalam koridor pusat”. Beberapa pemahaman tersebut adalah sebagai berikut:

“Otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur daerah yang seluas-luasnya, di luar wewenang yang tidak diserahkan kepada daerah sebagaimana diatur dalam U.U. No. 22/1999”. (*indepth interview* dengan Y.H. – tokoh agama di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

“Otonomi daerah adalah hak untuk mengatur rumah tangga sendiri yang tidak terlepas dan juga tidak bertentangan dengan pusat, tidak seperti federal. Hak tersebut bagaimanapun tidak bersifat mutlak dan perlu dikontrol”.

(*indepth interview* dengan **ABI & ABB** – Tokoh Adat Kutai – 26 April 2001).

“Otonomi daerah adalah pemberian otonomi kepada setiap daerah untuk mengatur dan menata dirinya”.

(*indepth interview* dengan **S.B.** – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

“Otonomi daerah adalah kepercayaan kepada daerah untuk mengembangkan potensi dirinya sehingga ketergantungan dari pusat terlepas”.

(*indepth interview* dengan **N.R.** – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

“Otonomi daerah adalah kewenangan/sistem yang dilimpahkan ke daerah, untuk menyerap aspirasi masyarakat, dalam usaha pembangunan”.

(*indepth interview* dengan **A.S.** – tokoh adat di Sulawesi Selatan – 26 Mei 2001).

“Otonomi daerah adalah kewenangan yang ada di daerah, sesuai dengan penyerahan dari pusat”.

(*indepth interview* dengan **H.H.** – tokoh agama di Bandung – 23 Juni 2001).

“Otonomi daerah merupakan refleksi dari cinta bangsa dan, karena itu, kunci otonomi daerah adalah cinta tanah air. Dalam otonomi daerah manusia harus berakhlak sehingga tidak serakah. Otonomi daerah, secara teritorial, terkait dengan: ideologi, ilmu, sosbud, hankamnas dan politik”.

(*indepth interview* dengan **K.A.** – tokoh masyarakat di Jawa Barat – 24 Juni 2001).

Bagaimanapun ada di antara para tokoh tadi – yakni **N.R.** – yang telah sekaligus menunjukkan permasalahan bahwa:

“... ada masalah yaitu otonomi ataupun desentralisasi belum difahami secara betul oleh birokrat. Di Sulawesi Selatan ada fenomena tidak jalannya koordinasi sehingga berkembang ide-ide otonomi dan desentralisasi dalam konteks kabupaten-kota-provinsi. Kemudian timbul ekses dengan munculnya raja-raja

kecil. Ekses lainnya: Luwuk Raya, Sulawesi Barat, Mamuju, Bonesopeng, Wajo, Selayar; menuntut pada ingin jadi provinsi. Padahal, potensi daerah untuk membiayai dirinya sendiri sangat tidak memadai. Pokoknya sebagai kesimpulan: koordinasi tidak jalan, pemekaran berkembang, SDM tidak memadai, tidak tersosialisasi sehingga ada Guru SMA yang tidak tahu otonomi daerah”.

Para tokoh masyarakat lokal yang memahami otonomi daerah secara moderat tadi ternyata tidak serta-merta berlaku pada pemahamannya tentang desentralisasi. Dikatakan demikian karena ada di antara mereka yang memahami desentralisasi secara radikal. Pemahaman yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

“Daerah hanya sekedar lambang dan semuanya masih diatur pusat sehingga kemudian terjadi ambivalensi ... jadi, desentralisasi hanya sekedar sebutan”.

(*indepth interview* dengan ABI & ABB – Tokoh Adat Kutai – 26 April 2001).

Kendatipun begitu, sebagian besar tokoh masyarakat lokal masih tetap memahami desentralisasi dengan pemahaman yang cenderung moderat, dengan relatif seragam. Pemahaman tersebut intinya menyangkut pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah dan, karena itu, daerah bisa “bediri sendiri”, dengan tata-nilai yang khas daerah; dan yang terpenting dari semua itu adalah pelaksanaan.

Tentang tujuan otonomi daerah dan desentralisasi, hal itu telah dikemukakan sebagian besar tokoh masyarakat lokal secara taat asas. Dalam hubungan ini mereka telah menyebut beberapa hal yang intinya sebagai berikut:

- (i) Memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangga sendiri, agar masyarakat menjadi proaktif dan sejahtera;
- (ii) Untuk menambah rasa tanggung jawab pimpinan daerah sehingga, karena itu, daerah menjadi terangsang untuk berlomba; dan
- (iii) Sebagai upaya agar daerah yang sudah tertinggal tidak terus tertinggal, juga agar keseimbangan pusat-daerah dapat dipenuhi sehingga kecemburuan sosial yang terlalu jauh tidak terjadi.

Selain tiga tujuan di atas, ada juga tokoh masyarakat lokal yang menyebutkan tujuan otonomi daerah dan desentralisasi secara tidak kondusif.

Dikatakannya bahwa otonomi daerah dan desentralisasi tidak lain karena ingin lepas dari pemerasan pusat (*indepth interview* dengan N.R. – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

Sebagai cara untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah dan desentralisasi, beberapa upaya konsisten telah ditunjukkan para tokoh masyarakat lokal yaitu, antara lain, setiap kebijakan harus tertuang secara jelas, perlu mengacu pada kebijakan pemerintah pusat, perlu mengacu pada nilai-nilai agama, perlu melakukan peninjauan ulang (*review*) dengan melibatkan tokoh/ilmuwan yang tidak mempunyai *vested interest*, serta perlu upaya untuk memperkecil *gap* pendidikan/pengalaman di antara eksekutif-legislatif. Pandangan secara lebih lengkap tentang hal tersebut, tampak pada uraian berikut:

“Kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah harus dilaksanakan berdasarkan rumusan kebijakan Pemerintah Pusat, sebagai hasil kerjasama eksekutif-legislatif. Alasannya: sesuai dengan wewenang dari pusat, juga sesuai dengan kemampuan”. (*indepth interview* dengan Y.H. – tokoh agama di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

“Desentralisasi dan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang jelas, yang tetap diawasi pusat”. (*indepth interview* dengan ABI & ABB – Tokoh Adat Kutai – 26 April 2001).

“Desentralisasi dan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan dengan mengacu pada nilai-nilai agama yaitu, antara lain: “kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai tanggung jawab”. Dengan demikian, semua orang akan merasa bertanggung jawab”.

(*indepth interview* dengan S.B. – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

“Desentralisasi dan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan dengan melalui penelitian ulang (*review*), dengan melibatkan tokoh/ilmuwan yang tidak punya *vested interest*, serta dengan memperkecil *gap* pendidikan/pengalaman di antara eksekutif-legislatif”.

(*indepth interview* dengan N.R. – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

“Kebijaksanaan desentralisasi/otonomi daerah perlu diimplementasikan melalui *perda*; sampai sekarang sudah ada 13 *perda*. Mekanismenya: *perda* datang dari eksekutif yang kemudian dibahas oleh legislatif. Bagaimanapun ada kendala pada legislatif yaitu SDM juga kemauan politik fraksi yang berbeda”.

(*indepth interview* dengan H.H. – tokoh agama di Bandung – 23 Juni 2001).

Dalam kaitannya dengan pencapaian sasaran dari kebijakan desentralisasi, para tokoh masyarakat lokal merespon dengan cukup beragam, dengan nuansa penilaian di antara yang moderat dan radikal. Dikatakan demikian karena muncul ungkapan-ungkapan yang tidak semata-mata moderat ataupun radikal. Hal ini tercermin, misalnya, pada pernyataan bahwa kebijakan desentralisasi dirasakan cukup adil tetapi belum seperti yang diinginkan karena dalam praktek tampak tidak sejalan. Pernyataan itu muncul dengan disertai satu kesadaran bahwa setiap ketentuan/peraturan baru tidak akan pernah luput dari benturan dan tantangan. Pernyataan para tokoh masyarakat secara lebih lengkap adalah sebagai berikut:

“Kebijaksanaan desentralisasi menurut U.U. No. 5/1974 dan U.U. No. 22 & 25/1999: cukup adil, tinggal pelaksanaan”.

(*indepth interview* dengan Y.H. – tokoh agama di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

“Selama ini, kebijaksanaan desentralisasi belum seperti yang diinginkan karena dalam praktek tampak tidak sejalan. Sebagai contoh: ada Kepala Daerah (yang dipilih DPRD) dan ada Bupati (yang ditunjuk Pemerintah Pusat). Dengan demikian, oleh karena dipilih DPRD, maka yang memimpin daerah harus bertanggung jawab kepada yang memilihnya tersebut, sebagai wakil masyarakat. Tetapi yang terjadi tidak seperti itu, sehingga pertanggungjawabannya bersifat semu”.

(*indepth interview* dengan ABI & ABB – Tokoh Adat Kutai – 26 April 2001).

“Kebijaksanaan desentralisasi, karena baru dan masih dalam proses transisional, belum mencapai tujuan yang diinginkan. Setiap ketentuan/peraturan baru tidak akan jauh dari benturan dan tantangan; tapi insya Allah setiap pimpinan bawah (yang punya rasa tanggung jawab) – dengan adanya otonomi daerah – akan merasa punya kesempatan untuk mengurus kepentingan daerah”.

(*indepth interview* dengan S.B. – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

“Kebijaksanaan desentralisasi belum merujuk pada pencapaian tujuan yang diinginkan karena yang terjadi baru “tingkat demam tapi tidak faham”.

(*indepth interview* dengan N.R. – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

“Desentralisasi – berdasarkan U.U. No. 5/74 dan U.U. No. 22 juga No. 25/99 – telah sesuai dengan tujuan atau belum, tidak begitu faham. Hal itu baru terdengar di t.v./terbaca di s.k. Bagaimanapun, kalau otonomi daerah/desentralisasi benar-benar diterapkan di Tk. II, maka masyarakat akan punya keyakinan penuh untuk melaksanakannya sesuai tujuan otonomi/desentralisasi itu sendiri”.

(*indepth interview* dengan A.S. – tokoh adat di Sulawesi Selatan – 26 Mei 2001).

“Kebijaksanaan desentralisasi belum mencapai tujuan; sebagai contoh, P.P. No. 25/2000 sebenarnya sebagai *kucuran*”.

(*indepth interview* dengan H.H. – tokoh agama di Bandung – 23 Juni 2001).

B.2. Perspektif Aktivis LSM

Hampir sama halnya dengan apa yang dikemukakan oleh para tokoh masyarakat; sebagian besar aktivis LSM (narasumber) telah memahami otonomi daerah – dengan segala aspeknya yang terkait – secara moderat. Para aktivis LSM lokal tersebut juga telah mengemukakan pemahaman dengan relatif seragam, yang pada intinya masih mencakup pengertian tentang “pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah, tetapi tetap berada dalam koridor pusat”. Di bawah ini akan dikutip satu pemahaman yang dianggap paling lengkap dan mewakili, yaitu:

“otonomi daerah adalah kesempatan daerah untuk mengelola daerahnya dengan sebebas-bebasnya, namun tidak lepas dari koridor aturan Pemerintah Pusat, dalam konteks NKRI—Pancasila—UUD’45”.

(*indepth interview* dengan A.M. – aktivis LSM di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

Dalam pada itu juga ditemukan beberapa aktivis LSM – yakni: **I, N.H.**, dan **A.B.** telah mengemukakan pemahaman yang cenderung radikal. Mereka memahami otonomi daerah seperti berikut:

“Otonomi daerah sekedar tameng untuk raja-raja kecil *via* PAD; bagi masyarakat bawah, otonomi daerah dianggap *momok* yang menakutkan”.

(*indepth interview* dengan **I** – aktivis LSM di Samarinda – 23 April 2001).

“... dengan otonomi daerah justru keadaan makin sulit karena, antara lain, pajak yang makin besar”.

(*indepth interview* dengan **N.H.** – aktivis LSM di Bandung – 24 Juni 2001).

“... otonomi daerah sebagai sumber kerusakan”.

(*indepth interview* dengan **A.B.** – aktivis LSM di Bandung – 25 Juni 2001).

Sebagaimana halnya yang berlaku pada kasus tokoh masyarakat, para aktivis LSM lokal yang memahami otonomi daerah secara moderat ternyata tidak juga serta-merta berlaku pada pemahamannya tentang desentralisasi. Dikatakan demikian karena ada di antara mereka yang memahami desentralisasi dengan secara radikal, seperti tampak pada kutipan berikut ini:

“... dalam arti fakta – yaitu yang terjadi sekarang berdasarkan pandangan birokrasi – desentralisasi adalah peluang untuk mengeruk SDA daerah, yang dalam hal ini tidak ada penyertaan hukum, walau kasus-kasus sudah terungkap”.

(*indepth interview* dengan **Y.N.** – aktivis LSM di Samarinda – 27 April 2001).

Sama seperti yang telah disebutkan oleh para tokoh masyarakat, sebagian besar aktivis LSM lokal telah menyebut tujuan otonomi daerah dan desentralisasi, dengan penekanan pada pemberian wewenang serta tanggung jawab dan, karena itu, daerah bisa memacu dirinya dalam peran yang maksimal.

Sementara itu, seorang aktivis LSM lokal telah mengemukakan pernyataan secara kontroversial karena di satu pihak ia mengemukakan tujuan otonomi daerah dan desentralisasi dengan secara moderat yakni untuk kesejahteraan rakyat, tetapi di sisi lain dia menyebutkan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi

memberikan peluang tumbuhnya korupsi di daerah. "... ini terjadi karena DPRD makin terbiasa dengan *bargaining duit*"

(*indepth interview* dengan N.H. – aktivis LSM di Bandung – 24 Juni 2001).

Sebagai cara untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah dan desentralisasi, ada beberapa upaya kondusif yang ditunjukkan para aktivis LSM lokal. Di antara upaya tersebut adalah: setiap kebijakan perlu mengacu pada pusat, peran eksekutif dan legislatif perlu terus diberdayakan, serta perlunya keterlibatan semua *stakeholders* dengan mengacu pada skala prioritas. Pandangan secara lebih lengkap tentang hal tersebut, tampak pada uraian berikut:

"Desentralisasi dan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan dengan cara *turba*, dengan acuan pusat.

(*indepth interview* dengan A.M. – aktivis LSM di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

"Desentralisasi dan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan dalam konteks kebijakan *RUTW* (*Rencana Umum Tataruang dan Wilayah*), yang dalam hal ini semua *stakeholders* harus terlibat melalui mekanisme konsultasi publik (orang-orang/pihak-pihak yang paling dekat dengan kepentingan adalah yang paling utama dilibatkan secara sistematis; dan untuk menghindari eksese timbulnya perilaku masyarakat – daripada orang lain yang merusak lebih baik dirusak oleh diri sendiri – maka hal tersebut perlu digembok dengan kebijakan)".

(*indepth interview* dengan Y.N. – aktivis LSM di Samarinda – 27 April 2001).

"Kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan secara *bottom-up* yaitu daerah yang membuat kebijaksanaan strategis untuk dirumuskan bersama pusat".

(*indepth interview* dengan S.R. – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 23 Mei 2001).

"Desentralisasi dan otonomi daerah sebaiknya dilaksanakan dengan melibatkan seluruh komponen termasuk LSM".

(*indepth interview* dengan S – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 26 Mei 2001).

“Untuk mewujudkan tujuan desentralisasi/otoda yaitu dengan semakin memberdayakan peran eksekutif dan legislatif”.

(*indepth interview* dengan N.H. – aktivis LSM di Bandung – 24 Juni 2001).

Dalam kaitannya dengan pencapaian sasaran dari kebijakan desentralisasi, para aktivis LSM lokal juga merespon dengan cukup beragam, tetapi dengan nuansa penilaian yang semata-mata moderat ataupun sebaliknya: radikal. Dikatakan semata-mata moderat karena kebijakan desentralisasi dianggapnya telah sesuai dengan sasaran yang diinginkan; dalam kaitan ini, sebaga contoh, pajak dari daerah diserahkan ke pusat yang kemudian kembali ke daerah, untuk pembangunan daerah itu sendiri. Dan sebaliknya, semata-mata radikal, karena kebijakan desentralisasi dianggap tidak cocok, belum mencapai sasaran, serta memuat kerancuan. Dianggap tidak cocok karena kebijaksanaan tersebut akan menutup akses kelembagaan lokal; belum mencapai sasaran karena sistem pemerintahan masih sentralistik, padahal yang mengetahui potensi daerah adalah orang daerah sendiri; memuat kerancuan karena tidak adanya alat kontrol untuk legislatif, padahal eksekutif mendapat kontrol dari legislatif. Pernyataan para aktivis LSM secara lebih lengkap adalah sebagai berikut:

“Kebijaksanaan desentralisasi selama ini, khususnya berdasarkan U.U. No. 5/74 dan U.U. No. 22 juga No. 25/99, telah merujuk pada pencapaian tujuan yang diinginkan (sebagai contoh, pajak dari daerah diserahkan ke pusat yang kemudian kembali ke daerah, untuk pembangunan daerah itu sendiri”.

(*indepth interview* dengan A.M. – aktivis LSM di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

“U.U. No. 5/1974 sangat tidak cocok karena menutup akses kelembagaan lokal. Sedangkan U.U. No. 22 dan 25/1999 – walaupun ada kelemahan karena memberi peluang kepada masyarakat yang membuka peluang sendiri (atau masyarakat bisa menghukum) – o.k.”.

(*indepth interview* dengan Y.N. – aktivis LSM di Samarinda – 27 April 2001).

“Selama ini kebijaksanaan desentralisasi belum mencapai tujuan karena sistem pemerintahan yang sentralistik. Oleh karena itu perlu penetapan pusat tentang daerah istimewa/khusus, yang dapat

mengakomodasi potensi lokal. Bagaimanapun, tanda-tanda ke arah itu masih belum muncul”.

(*indepth interview* dengan S.R. – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 23 Mei 2001).

“Tujuan desentralisasi masih sulit dicapai karena ada kerancuan – seperti tidak adanya alat kontrol untuk legislatif, padahal eksekutif dikontrol legislatif – dan, karena itu, LSM perlu berperan untuk memfasilitasi sistem”.

(*indepth interview* dengan S – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 26 Mei 2001).

“Kebijaksanaan desentralisasi belum sesuai dengan harapan karena yang tahu tentang potensi daerah adalah orang daerah – ini tidak berarti lepas dari peran pusat – untuk digali sendiri. Tentang undang-undang, semuanya baik, tapi dalam pelaksanaan bermasalah”.

(*indepth interview* dengan N.H. – aktivis LSM di Bandung – 24 Juni 2001).

C. Kendala Otonomi Daerah

Pada bagian ini akan dikemukakan kendala otonomi daerah yang dialami oleh para tokoh masyarakat dan aktivis LSM lokal itu sendiri. Kecuali itu, akan juga dikemukakan beberapa hal tentang aspek teknis-filosofis yang melingkari kebijakan otonomi daerah. Aspek tersebut terkait dengan dunia empiris para tokoh masyarakat dan aktivis LSM lokal, sebagai kristalisasi pengalaman, sebagai acuan untuk memahami sekaligus menilai kebijakan otonomi daerah dengan segala aspeknya.

Berikut akan dikemukakan beberapa kendala dalam implementasi kebijakan otonomi daerah, berdasarkan perspektif tokoh masyarakat dan aktivis LSM lokal. Kendala-kendala yang dikemukakan oleh para tokoh masyarakat dan aktivis tersebut berkisar pada masalah: *sumber daya manusia (SDM)*, *kebijakan dan tatalaksana sekaligus SDM*. Selain dengan memfokus pada salah satu kendala, di antara mereka ada juga yang menyorotinya lebih dari satu fokus kendala, ataupun memfokus kendala dengan secara tumpah-tindih. Hal lain tentang permasalahan yang terkait dengan desentralisasi politik, tentang pengetahuan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, tentang “status ganda” pemerintah provinsi – berdasarkan perspektif tokoh masyarakat dan aktivis LSM lokal – akan juga dikemukakan.

C.1. Perspektif Tokoh Masyarakat

Kendala otonomi daerah dalam kaitan *SDM* telah disoroti, antara lain, oleh S.B. (tokoh agama di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 24 Mei 2001) dan Y.H. (tokoh agama di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001). Kedua tokoh ini beranggapan bahwa yang menjadi kendala mendasar dalam implementasi kebijaksanaan otonomi daerah adalah faktor *SDM* – terutama di pedesaan – yang tidak memadai. Menurutnya, kewenangan yang dimiliki daerah akan dapat diimplementasikan secara lebih baik jika ditangani oleh *SDM* yang memadai. Dalam kaitan ini ditunjukkan satu contoh kasus yaitu karena *SDM* pedesaan yang tidak memadai maka pernah timbul masalah manakala Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara akan memberikan bantuan pembangunan kepada setiap desa dalam cakupan wilayahnya.

Sementara itu, kendala otonomi daerah dalam kaitan *kebijakan* telah disoroti, antara lain, oleh Y.H. (tokoh agama di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001), ABI & ABB (Tokoh Adat Kutai – *indepth interview*, 26 April 2001) dan A.S. (tokoh adat di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 26 Mei 2001). Mereka menyebutkan bahwa kendala mendasar implementasi kebijakan otonomi daerah terkait dengan dana alokasi umum (DAU) yang belum menentu, pendapatan asli daerah (PAD) dalam jumlah yang kecil, sementara besar rencana anggaran pendapatan belanja daerah (RAPBD): 800 milyar – 1,3 trilyun; juga dengan *status quo* sikap mental aparat yang tidak disiplin dan, karena itu, antara eksekutif dan legislatif masih tampak *akur-akuran* sehingga, misalnya, mereka pernah berangkat *rame-rame* ke luar negeri. Bagaimanapun mereka menganggap bahwa kendala tersebut sudah mulai berkurang, sebagai pertanda terbukanya peluang bagi daerah untuk bisa melangkah lebih maju.

Sedangkan kendala otonomi daerah dalam kaitannya dengan *tatalaksana sekaligus SDM* telah diungkapkan oleh N.R. (*indepth interview*, 24 Mei 2001). Ia, seorang tokoh agama di Sulawesi Selatan, telah menyebutkan tiga faktor yang menjadi kendala mendasar dalam implementasi otonomi daerah yaitu: koordinasi antarlembagaan yang tidak berjalan dengan efektif, justru manakala pemekaran wilayah makin terus berkembang; *SDM* yang tidak memadai, padahal ia terkait dengan penggalan potensi daerah; serta sosialisasi yang juga tidak memadai.

Dalam pada itu beberapa hal tentang aspek teknis-filosofis yang terkait dengan penerapan desentralisasi politik, pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, “status ganda” pemerintah provinsi; telah ditanggapi oleh para tokoh masyarakat lokal dengan beragam. Y.H. (tokoh agama di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001),

misalnya, setuju dengan pendapat bahwa desentralisasi politik sulit diterapkan di Indonesia karena hal itu sudah sesuai dengan U.U. No. 22/1999. Tentang pengaturan hubungan provinsi-kabupaten/kota, Y.H. beranggapan bahwa pemerintah provinsi – sebagai bagian dari *problem solving* terhadap masalah-masalah yang timbul yang dalam hal ini tidak semua Daerah Tk. II siap dengan otonomi daerah, seperti halnya dalam hal SDM yang seragam tetapi SDA yang dimiliki tidak sama – harus berfungsi sebagai koordinator Pemerintah Tk. II. Adapun tentang “status ganda” provinsi, dikatakan oleh Y.H. bahwa hal itu akan menimbulkan implikasi yaitu: (i) sebagai wakil pusat di daerah tetapi dengan wewenang yang terbatas, dan (ii) provinsi bisa “bermain” dengan pusat, untuk kepentingan daerah.

Tokoh agama di Sulawesi Selatan – yakni N.R. (*indepth interview*, 24 Mei 2001) – juga setuju dengan penerapan desentralisasi politik di Indonesia karena, katanya, “Kita Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”. Tetapi tentang pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupten/kota – sebagaimana diatur dalam Pasal 4 (2) U.U. No. 22/99 – hal tersebut ia anggap tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga pemerintah kabupaten/kota/provinsi masing-masing berjalan sendiri. Adapun tentang “status ganda” dari pemerintah provinsi, ia mengakui: “tidak faham!”.

Yang juga setuju dengan penerapan desentralisasi politik di Indonesia adalah A.S. – tokoh adat di Sulawesi Selatan (*indepth interview*, 26 Mei 2001) – karena, dengan hal itu, kreativitas masyarakat akan lebih berkembang. Terhadap ketentuan yang mengatur hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, ia mengakui: belum memahami! Namun demikian dimohon agar hal itu disosialisasikan. Lebih dari itu ditegaskannya bahwa hubungan provinsi-kabupaten/kota – kecuali yang bersifat administratif – perlu sepenuhnya diatur di daerah. Tentang “status ganda” pemerintah provinsi ia pun setuju; dalam kaitan ini, hubungan provinsi-kabupaten/kota – kecuali yang bersifat administratif – perlu juga sepenuhnya diatur di daerah.

Terhadap pandangan bahwa desentralisasi politik sulit diterapkan di Indonesia, ABI & ABB (Tokoh Adat Kutai – *indepth interview*, 26 April 2001) justru menyatakan ketidaksetujuannya. “Kita harus mendapat pendidikan politik yang jangkauannya perlu sampai ke desa dan kampung”, demikian ungkapnya. Sementara itu terhadap pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, mereka menyatakan bahwa Gubernur – sebagai atasan – tidak bisa membatasi Bupati dan bahkan harus membimbingnya. Tentang “status ganda” pemerintah provinsi, ungkap mereka, hal itu akan membawa implikasi yaitu – karena Pemerintah Pusat

tidak akan dapat efektif mengontrol Pemerintah Daerah Tk. II (yang jumlahnya terlalu banyak) – Pemerintah Daerah Tk. I (sebagai kepanjangan pemerintah pusat) perlu dari dekat melakukan kontrol sehingga Pemerintah Daerah Tk. II tidak kemudian menjadi “raja-raja kecil”.

Lain pula halnya dengan S.B. (tokoh agama di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 24 Mei 2001) karena ia tidak memisahkan desentralisasi politik dan desentralisasi administratif (desentralisasi birokrasi). Sehubungan dengan ini S.B. mengatakan bahwa karena politik (*syiasah*) itu mengatur masyarakat, maka perangkat aturan masyarakat di semua aspek perlu diikat oleh hubungan pusat-daerah sehingga akan dapat dikontrol: sampai di mana pemimpin melaksanakan pelayanan terhadap *umat*-nya; sama juga halnya yang menyangkut administrasi karena yang diurus adalah manusia. Tentang pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, “itu satu ketentuan”, demikian menurut S.B. Ia – dengan merujuk sabda Nabi Muhammad SAW: “tidak pernah merugi orang yang minta pertimbangan” – mengatakan bahwa dalam kacamata agama, hubungan silaturahmi akan tetap ada; jadi, ketentuan itu jangan diartikan secara kaku. Dan tentang “status ganda” dari pemerintah provinsi dikatakan oleh S.B. bahwa hal itu sebagai satu keperluan; bagaimanapun yang diatur adalah manusia.

C.2. Perspektif Aktivis LSM

Penuturan aktivis LSM lokal tentang kendala otonomi daerah dalam kaitan *SDM*, sebagaimana disebutkan I dan A.M., tampak lebih tajam. Sehubungan ini dikatakan oleh mereka berdua:

“SDM di Kalimantan Timur adalah rendah sehingga masih ada anggota DPRD yang hanya lulusan SMP/tukang mie/tukang bakso dan, karena itu, kalah bersaing oleh aparat eksekutif; bagaimanapun, jika dibandingkan anggota yang dulu, mereka lebih baik karena bisa mengatakan: tidak!”.

(*indepth interview* dengan I – aktivis LSM di Samarinda – 23 April 2001).

“Yang menjadi kendala mendasar dalam implementasi kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah SDM yang rendah”.

(*indepth interview* dengan A.M. – aktivis LSM di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

Sementara itu – masih dalam kaitannya dengan kendala *SDM* – S menyatakan:

“Yang menjadi kendala mendasar otonomi daerah adalah SDM yang masih sangat *minus*. Menurutnya, hal itu akan terkait, antara lain, dengan urusan biaya pembangunan daerah yang – karena otonomi – harus membiayainya sendiri, yang tentunya perlu dukungan SDM yang memadai”.

(*indepth interview* dengan S – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 26 Mei 2001).

Para aktivis LSM lokal lainnya yakni A.M., Y.N., S.R dan N.H. menunjuk aspek *kebijakan* sebagai kendala otonomi daerah. Pernyataan mereka, seperti tampak pada kutipan berikut, bervariasi:

“Oleh karena “dadakan”, maka implementasi otonomi daerah dan desentralisasi menjadi tidak mudah dan, karena itu, perlu pengkajian yang memadai”.

(*indepth interview* dengan A.M. – aktivis LSM di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

“Yang menjadi kendala mendasar otonomi daerah adalah tidak adanya kehendak baik untuk menyelenggarakan otonomi daerah sebagaimana mestinya sehingga, misalnya, orang kampung tidak dilibatkan dalam proses *perda*”.

(*indepth interview* dengan Y.N. – aktivis LSM di Samarinda – 27 April 2001).

“Faktor kesiapan aparat – dari kepala biro ke bawah – sebagai kendala otonomi daerah. Sehubungan ini, secara lebih spesifik, ia telah mengaitkan faktor tersebut dengan mentalitas juga tingkat pemahaman aparat tentang perangkat peraturan. Dikatakannya bahwa yang lebih memahami perangkat peraturan justru mereka dari kalangan *non-governmental organization (NGO)*”.

(*indepth interview* dengan S.R. – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 23 Mei 2001).

“Yang menjadi kendala mendasar otonomi daerah adalah peran pusat yang masih dominan. Namun demikian ia beranggapan pula bahwa, seperti diamanatkan dalam U.U. No. 22/1999, pusat harus tetap terlibat untuk melakukan pembinaan kepada daerah”.

(*indepth interview* dengan N.H. – aktivis LSM di Bandung – 24 Juni 2001).

Sebagaimana yang ditanggapi oleh para tokoh masyarakat lokal, para aktivis LSM lokal menanggapi permasalahan teknis-filosofis yang terkait dengan penerapan desentralisasi politik, pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, dan “status ganda” pemerintah provinsi; juga dengan beragam. Selubungan itu, mereka yang setuju dengan penerapan desentralisasi politik di Indonesia adalah A.M., S.R., dan S. Alasannya – di samping karena daerah masih menjadi bagian pusat – jika desentralisasi politik diterapkan maka akan timbul kerancuan; sementara desentralisasi administratif akan menyamakan model. Pernyataan mereka secara lebih lengkap tampak pada kutipan berikut:

“Karena daerah masih menjadi bagian pusat, maka setuju dengan pendapat bahwa desentralisasi politik sulit diterapkan di Indonesia. Yang mungkin adalah desentralisasi administratif”.

(*indepth interview* dengan A.M. – aktivis LSM di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

“Setuju dengan konsep negara kesatuan. Maka desentralisasi politik sulit diterapkan di Indonesia. Yang mungkin dapat diterapkan adalah desentralisasi administratif”.

(*indepth interview* dengan S.R. – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 23 Mei 2001).

“Setuju ... jika desentralisasi politik diterapkan di daerah, maka akan timbul kerancuan; sementara desentralisasi administratif akan menyamakan model”.

(*indepth interview* dengan S – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 26 Mei 2001).

Sedangkan yang tidak setuju dengan penerapan desentralisasi politik di Indonesia adalah Y.N. (aktivis LSM di Samarinda – *indepth interview*, 27 April 2001). Alasannya adalah bahwa isu-isu tersebut perlu terlebih dahulu dibahas secara detail serta perlu pengujian. Sementara itu yang menanggapi kebijakan tersebut secara kontroversial adalah N.H. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 24 Juni 2001). Ia menyatakan: “...kenapa harus tidak mungkin dengan penerapan desentralisasi administratif, siapa tahu besok bisa jadi negara federal!”.

Tanggapan para aktivis LSM lokal terhadap ketentuan yang mengatur hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota – seperti tertuang pada Pasal 4 (2) U.U. No. 22/1999: daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai

hubungan hirarki satu sama lain – ada yang cenderung moderat ataupun radikal. Yang moderat adalah tanggapan dari S (aktivis LSM di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 26 Mei 2001) dan N.H. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 24 Juni 2001). S mengatakan bahwa dalam kaitan pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, hubungan koordinatif masih dibutuhkan; dengan kata lain, sebagai solusi untuk menangani problem daerah, maka peran provinsi akan dibutuhkan. N.H. pula mengatakan bahwa pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dianggap bukan persoalan; yang penting orang-orangnya profesional atau menempatkan orang sesuai dengan keahliannya.

Para aktivis LSM yang menanggapi secara radikal, bervariasi. A.M. (aktivis LSM di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001) mengatakan bahwa pengaturan hubungan tersebut akan menimbulkan konflik kepentingan di antara pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi. Misalnya, Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Kutai Kartanegara kini tidak lagi hirau pada Pemerintah Daerah Tingkat I Kaltim, lebih-lebih setelah terbentuk Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) karena wadah tersebut didirikan sebagai *bargaining position* pemerintah kabupaten terhadap pemerintah provinsi. Sementara pemerintah provinsi sendiri – agar tetap mempunyai cantolan ke pusat – akan juga membuat asosiasi.

Adapun tanggapan aktivis LSM lainnya yang juga dikemukakan secara radikal, tampak pada kutipan berikut:

“Pengaturan hubungan di antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota – seperti tertuang pada Pasal 4 (2) U.U. No. 22/1999 – kurang cocok karena hal itu akan terkait dengan akumulasi kepentingan pusat. Dengan kata lain, seolah-olah ada penyerahan dari pusat ke daerah, padahal masyarakat sendiri belum siap; dan yang sebenarnya terjadi adalah: proses inisiasi justru ada pada media, sebagai akibat dari *euforia*. Hal tersebut, utamanya, menjangkiti para *decision makers* di Tk. II sehingga, misalnya, pengenaan pajak secara berganda menimbulkan antipati dari masyarakat”.

(*indepth interview* dengan S.R. – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 23 Mei 2001).

“Pengaturan hubungan tersebut masih sulit dilakukan. Pengaturan hubungan sebaiknya mengacu pada *sistem distrik* karena yang dipilih akan merasa bertanggung jawab. Bupati cukup dengan

peran koordinasi, Camat dihapus, DPRD cukup di tingkat kabupaten, dan Gubernur idealnya juga dihapus".
(*indepth interview* dengan Y.N. – aktivis LSM di Samarinda – 27 April 2001).

Dalam pada itu, dalam kaitannya dengan "status ganda" pemerintah provinsi, tanggapan para aktivis cenderung moderat. Tanggapan tersebut, antara lain, sebagai berikut:

"Status ganda provinsi *o.k.* karena di samping akan memberi kemudahan kepada daerah, hal tersebut sesuai dengan struktur kenegaraan".

(*indepth interview* dengan A.M. – aktivis LSM di Kutai Kartanegara – 25 April 2001).

"Status ganda pemerintah provinsi memang ideal karena strategis. Bagaimanapun harus ada efisiensi; jangan sampai terjadi: pusat lain, daerah lain sehingga kecenderungannyapun menjadi lain; dan boleh jadi: lebih cocok dengan status yang dulu, sebagaimana diatur dalam U.U. No. 5/1974".

(*indepth interview* dengan S.R. – aktivis LSM di Sulawesi Selatan – 23 Mei 2001).

D. Titik-berat Otonomi Daerah

Berikut ini akan dikemukakan beberapa hal tentang titik-berat otonomi daerah dengan segala aspeknya yang terkait, berdasarkan pemahaman tokoh masyarakat dan aktivis LSM lokal.

D.1. Perspektif Tokoh Masyarakat

Kendati tidak komprehensif, beberapa tokoh masyarakat lokal telah berupaya menjelaskan "persamaan-perbedaan titik-berat otonomi daerah dengan mengacu pada U.U. No. 5/1974 dan U.U. No. 22/1999". Sehubungan itu Y.H. (tokoh agama di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001) mengatakan:

"Persamaan titik-berat otonomi daerah menurut kedua undang-undang tersebut adalah masih berkuasanya Daerah Tk. I sebagai koordinator Daerah Tk. II, termasuk dalam pengambilalihan wewenang/penggabungan Daerah Tk. II yang tidak mampu atau juga dalam pemecahan/pemekaran Daerah Tk. II. Tentang perbedaannya dikatakan bahwa dalam U.U. No. 22/1999, Daerah Tk. II mempunyai wewenang penuh; sedangkan dalam U.U. No.

5/1974, Daerah Tk. II mempunyai sebagian wewenang atas dasar penyerahan oleh Daerah Tk. I”.

Sementara itu **A.S.** (tokoh adat di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 26 Mei 2001) mengemukakan persamaan-perbedaan titik-berat otonomi daerah tadi dengan membuat perbandingan. Dikatakannya: “jika dibandingkan dengan dulu yang terkomando, maka yang sekarang bisa dianggap lancar karena setiap yang dikeluhkan ditanggapi”. Sedangkan **ABI & ABB** (Tokoh Adat Kutai – *indepth interview*, 26 April 2001) dengan secara *to the point* mengatakan bahwa menurut U.U. No. 5/1974, titik-berat otonomi daerah di kabupaten dan provinsi; dan menurut U.U. No. 22/1999, titik-berat otonomi daerah di kabupaten. Adapun **H.H.** (tokoh agama di Bandung – *indepth interview*, 23 Juni 2001) berpendapat bahwa menurut U.U. No. 5/1974, daerah menunggu kewenangan dari pusat sehingga tidak ada inisiatif; sementara menurut U.U. No. 22/1999, daerah tidak menunggu kewenangan dari pusat.

Dalam kaitannya dengan “kontradiksi titik-berat otonomi daerah menurut U.U. No. 22/1999 dan P.P. No. 25/2000”, para tokoh masyarakat lokal tadi menanggapi dengan pandangan beragam. Seperti halnya **Y.H.** (tokoh agama di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001), yang mengatakan bahwa kontradiksi tersebut akan menimbulkan dualisme dan benturan kepentingan, misalnya, di antara kantor wilayah (mewakili pemerintah pusat) dan kantor dinas (mewakili pemerintah daerah). Pandangan yang tampaknya “lebih maju” muncul dari **ABI & ABB** (Tokoh Adat Kutai – *indepth interview*, 26 April 2001). Mereka mengatakan: “jangan ada pertentangan di antara keduanya; provinsi harus diatur secara tersendiri, seperti mana telah diatur dalam U.U. No. 5/1974 yang menitikberatkan otonomi daerah di kabupaten dan provinsi”.

Lebih dari itu, **N.R.** mengatakan:

“Itu bukan kontradiksi, tetapi proses mengamanatkan atau merekomendasikan pelimpahan kewenangan; jadi, ada penyederhanaan mata-rantai”.

(*indepth interview* dengan **N.R.** – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

Menurut **H.H.** pula:

“Provinsi jangan otonom, kecuali yang administratif”.

(*indepth interview* dengan **H.H.** – tokoh agama di Bandung – 23 Juni 2001).

Tentang letak titik-berat otonomi daerah itu sendiri, tanggapan para tokoh masyarakat cenderung seragam. Sebagian besar dari mereka mengatakan bahwa titik-otonomi daerah sebaiknya diletakkan di tingkat kabupaten. Beberapa butir alasan yang mereka kemukakan adalah: (i) memudahkan pengaturan sesuai dengan kemauan rakyat daerah, (ii) langsung menghadapi masyarakat, dan (iii) sebagai cara untuk memberdayakan masyarakat. Dan bagi K.A. (tokoh masyarakat di Jawa Barat – *indepth interview*, 24 Juni 2001), peletakan titik-berat otonomi daerah di kabupaten tadi perlu dengan pengecualian pada beberapa urusan yang terkait dengan sektor lintas daerah yaitu, antara lain, sektor pekerjaan umum (termasuk sektor pengairan) dan kehutanan. Bagaimanapun, dengan argumentasinya sendiri, S.B. (tokoh agama di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 24 Mei 2001) mengatakan bahwa penitikberatan letak otonomi daerah tergantung pada SDM. Dikatakannya lebih lanjut bahwa secara moral semua pihak ikut bertanggung jawab; ibarat tanggung jawab orang tua terhadap anak-anaknya yang tidak hanya sebatas menikahkan. “Jika Tk. II mau karam, tentu Tk. I tidak boleh bilang: siapa suruh”, demikian ungkapnya.

Tanggapan para tokoh masyarakat tentang implikasi dari titik berat otonomi daerah di tingkat kabupaten terhadap ketimpangan daerah, kendati dengan ungkapan beragam, merefleksikan nuansa kebersamaan. Y.H. (tokoh agama di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001), misalnya, mengatakan bahwa dengan melihat P.P. No. 25/2000, maka perimbangan yang cukup baik akan bisa mengatasi ketimpangan antardaerah. Jika saja ada Daerah Tk. II yang tidak mampu, maka permasalahannya perlu diambil alih oleh Daerah Tk. I secara sementara, atau perlu ada penggabungan di antara Daerah Tk. II yang sama-sama tidak mampu. Demikianlah, seperti juga dikatakan oleh N.R. (tokoh agama di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 24 Mei 2001) bahwa jika titik-berat otonomi daerah berada pada tingkat kabupaten, maka perlu ada koordinasi dengan provinsi. Dengan demikian, ketimpangan antardaerah akan dapat teratasi. Dan menurut K.A. (tokoh masyarakat di Jawa Barat – *indepth interview*, 24 Juni 2001): “soal ketimpangan bisa diatasi oleh kreativitas atau fikiran yang tidak gersang”. Sementara itu A.S. (tokoh adat di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 26 Mei 2001) melihat implikasi titik-berat otonomi daerah dalam konteks mikro. Ia mengatakan: “tidak ada masalah dengan letak otonomi daerah pada tingkat kabupaten karena Sulawesi Selatan memiliki potensi yang cukup; kendati demikian, tetap perlu ada pemberdayaan (termasuk dalam hal permodalan)”.

Dalam kaitannya dengan penyeragaman titik-berat otonomi daerah secara nasional, tanggapan para tokoh masyarakat terbagi ke dalam tiga

kecenderungan yaitu: setuju, tidak setuju dan netral. Yang cenderung setuju adalah **ABI & ABB** dan **S.B.** Argumentasinya :

“Karena kabupaten langsung berhadapan dengan masyarakat”.
(*indepth interview* dengan **ABI & ABB** – Tokoh Adat Kutai – 26 April 2001).

“Penyeragaman titik-berat otonomi daerah secara nasional adalah positif; tapi jangan diartikan: tidak memperhatikan lagi kondisi setiap daerah”.
(*indepth interview* dengan **S.B.** – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

Di antara para tokoh masyarakat yang cenderung tidak setuju adalah **N.R.** dan **A.S.** Argumentasinya tersurat pada pernyataan berikut:

“Tidak perlu ada penyeragaman otonomi daerah secara nasional karena setiap daerah mempunyai karakteristik tersendiri”.
(*indepth interview* dengan **N.R.** – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 24 Mei 2001).

“Tidak setuju dengan penyeragaman titik-berat otonomi daerah secara nasional karena daerah karakteristiknya berbeda”.
(*indepth interview* dengan **A.S.** – tokoh agama di Sulawesi Selatan – 26 Mei 2001).

Sementara itu yang cenderung netral, antara lain, **Y.H.** (tokoh agama di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001) dan **K.A.** (tokoh masyarakat di Jawa Barat – *indepth interview*, 24 Juni 2001). Bagi **Y.H.**: “seragam ataupun tidak, perlu sesuai dengan undang-undang”. Ia merekomendasikan: “agar U.U. No. 22 juga No. 25/1999 bisa jalan, maka peraturan pemerintah sebaiknya segera turun”. Sedangkan menurut **K.A.**, “seragam atau tidak seragam secara nasional, itu urusan daerah; yang penting, potensi daerah harus dihidupkan serta daerah harus aktif dan pandai menciptakan peluang pasar; bagaimanapun, secara hukum, penyeragaman tadi: ya!”.

D.2. Perspektif Aktivis LSM

Di atas telah dikemukakan bahwa pemahaman para aktivis LSM terhadap permasalahan titik-berat otonomi daerah secara tekstual perundang-undangan tampak “lebih maju”. Mereka tampak bisa lebih menjelaskan

permasalahan tersebut dengan narasi yang cukup lengkap, sementara yang merasa tidak mampu menjelaskan hanya dalam jumlah yang sangat kecil.

Sehubungan pemahaman narasumber tentang “persamaan-perbedaan titik-berat otonomi daerah menurut U.U. No. 5/1974 dan No. 22/1999”, A.M. (aktivis LSM di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001) menjelaskan bahwa kedua undang-undang tersebut sama-sama memuat aturan tentang: (i) penghasilan harus melalui pembagian yang merata, dan (ii) aturan dari pemerintah harus runtut melalui struktur pemerintahan. Sedangkan perbedaannya bahwa menurut U.U. No. 22/ 1999 titik-berat otonomi daerah berada pada Daerah Tk. II sehingga wewenang akan terpusat di kabupaten; dalam hal ini, walaupun pemerintah provinsi masih tetap mengawasi, akan timbul ekses yaitu kabupaten akan menjadi seenaknya. Tidak demikian halnya jika titik-berat otonomi daerah berada di Daerah Tk. I, sebagaimana diatur dalam U.U. No. 5/1974.

Y.N. (aktivis LSM di Samarinda – *indepth interview*, 25 April 2001) menjelaskan pula bahwa persamaan U.U. No. 5/1974 dan U.U. No. 22/ 1999 adalah keduanya masih menggunakan paradigma lama, seperti halnya dalam kasus Camat yang sulit digeser. Dan yang menjadi perbedaan, titik-berat otonomi daerah menurut U.U. No. 22/1999 mencakup aturan tentang: (i) dibukanya akses masyarakat dalam sektor SDA melalui otonomi daerah, (ii) orang daerah menjadi pemimpin di daerah sendiri, (iii) diperkuatnya kelembagaan lokal. Ketiga hal di atas, tidak terakomodasi dalam U.U. No. 5/1974; titik-berat otonomi daerah menurut U.U. No. 5/1974 ada pada tingkat provinsi karena para elit di Jakarta merasa berkepentingan untuk menjadikannya sebagai alat. Dalam pada itu A.B. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 25 Juni 2001) dengan sangat *to the point* mengatakan bahwa yang penting: daerah tidak bergantung kepada pusat. Sementara S (aktivis LSM di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 25 April 2001) mengungkapkan bahwa baik menurut U.U. No. 5/1974 ataupun U.U. No. 22/1999, dalam implementasi otonomi daerah sama-sama dibutuhkan peran pemerintah pusat. Dan perbedaannya bahwa dalam U.U. No. 5/1974, yaitu tentang “mengatur rumah tangga sendiri”, belum terlalu jelas sehingga daerah menjadi terlena dan juga tidak kreatif karena masih merasa bergantung kepada pusat; sedangkan dalam U.U. No. 22/1999 daerah sudah mulai kreatif dengan berorientasi pada peningkatan SDA/SDM sehingga orang daerah tidak *vacuum*.

Dalam kaitannya dengan “kontradiksi titik-berat otonomi daerah menurut U.U. No. 22/1999 dan P.P. No. 25/2000”, para aktivis LSM lokal tadi menanggapi dengan pandangan beragam. Sehubungan ini, A.M. (aktivis LSM di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001)

mengatakan bahwa kontradiksi tersebut pada hakekatnya masih tetap sebagai upaya untuk memakmurkan rakyat. Dan bagi Y.N. (aktivis LSM di Samarinda – *indepth interview*, 25 April 2001), undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut diturunkan di samping bisa sebagai upaya untuk mengatasi disintegrasi, tetapi bisa juga sebagai “kecelakaan”. Berbeda dengan yang lainnya, S (aktivis LSM di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 25 April 2001) malah mengatakan bahwa sebenarnya tidak ada kontradiksi. Ia mengatakan bahwa dalam kondisi daerah yang belum bisa banyak berbuat, itu bukanlah kontradiksi; bagaimanapun daerah masih sangat membutuhkan pusat.

Tentang letak titik-berat otonomi daerah itu sendiri, tanggapan para aktivis LSM pada dasarnya mengacu pada kepentingan subyektif-obyektif. Dikatakan demikian karena mereka menanggapi permasalahan tersebut tidak semata-mata berdasarkan kepentingannya sendiri, tetapi sekaligus mengacu pada kondisi obyektif yang melingkarinya. A.M. (aktivis LSM di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001), misalnya, mengatakan bahwa titik-berat otonomi daerah idealnya diletakkan di Daerah Tingkat I; jika titik-berat di Daerah Tk. II, maka daerah yang miskin tidak akan kelihatan. Narasumber yang dengan secara lugas menunjukkan letak pentingnya titik-berat otonomi daerah di provinsi adalah A.B. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 25 Juni 2001). Sebagai alasan: “provinsi akan lebih mempunyai otoritas, misalnya, dari segi intelek daerah; dengan demikian akan bisa berperan sebagai subyek”. Yang “senafas” dengannya adalah S.R. (aktivis LSM di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 25 April 2001). Ia mengatakan bahwa titik-berat otonomi daerah sebaiknya diletakkan di provinsi; jika di kabupaten ada risiko karena sistem sosial yang banyak berbeda; janganlah dimunculkan kecuali aspek persamaan; kedudukan kabupaten paling strategis dalam memunculkan egosentrisme kedaerahan sehingga kemudian akan timbul ekonomi biaya tinggi, dan dari segi sosial akan timbul pula mekanisme pertahanan diri tertentu, serta *bhinneka tunggal ika* akan pudar. Menurut S (aktivis LSM di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 25 April 2001) pula, titik-berat otonomi daerah sebaiknya diletakkan secara bertahap yaitu di provinsi dulu; dan setelah di provinsi, baru ke daerah; oleh karena otonomi diberlakukan di Tk. II terlalu cepat, maka akhirnya jadi kacau. Masih dalam konteks titik-berat otonomi daerah N.H. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 24 Juni 2001) mengemukakan pendapatnya bahwa karena lebih langsung kepada masyarakat dan – asal pengelolaannya betul – sekaligus untuk pemerataan, maka titik-berat otonomi daerah sebaiknya di Tk. II. Demikian pula menurut Y.N. (aktivis LSM di Samarinda – *indepth interview*, 25 April 2001). Ia

mengatakan dengan lebih “maju” bahwa – kalau syarat tujuan negara untuk mensejahterakan rakyat terpenuhi – maka titik-berat otonomi daerah seharusnya di tingkat kabupaten; tetapi kalau syarat tersebut tidak terpenuhi, titik-berat sebaiknya di tingkat desa sehingga segala sesuatunya akan menjadi lebih terbuka; bagaimanapun, dalam pelaksanaan kedua titik-berat tadi, diperlukan instrumen umum untuk koordinasi.

Sebagai “turunan” dari pandangan di atas, tanggapan para aktivis LSM tentang implikasi dari penitikberatan letak otonomi daerah di tingkat kabupaten terhadap ketimpangan daerah, tampak beragam. Seperti halnya yang dikatakan A.M. (aktivis LSM di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001) bahwa jika titik-berat otonomi daerah berada pada tingkat kabupaten, maka akan menimbulkan banyak konflik; konflik tersebut dipicu oleh tuntutan daerah yang kurang memiliki SDA; dan konflik seperti itu bisa menjadi cikal-bakal referendum. Hal yang senada telah juga dikemukakan oleh S.R. (aktivis LSM di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 25 April 2001). Ia mengatakan bahwa jika titik-berat otonomi daerah di kabupaten, maka akan timbul pemberontakan sosial; dengan kata lain, masyarakat miskin di satu daerah akan *exodus* untuk mengambil *asset* di daerah lain yang kaya. Pandangan yang optimistik telah ditunjukkan oleh N.H. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 24 Juni 2001) karena baginya: “tidak ada masalah dengan ketimpangan daerah”.

Adapun tentang penyeragaman otonomi daerah secara nasional, hal itu, dengan catatan tertentu, telah disepakati oleh para aktivis LSM. Bagaimanapun A.B. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 25 Juni 2001) mengatakan bahwa titik-berat otonomi daerah – dalam rangka membentuk konfigurasi etnik yang harmonis – tidak perlu diseragamkan. Berbeda dengan itu, A.M. (aktivis LSM di Kutai Kartanegara – *indepth interview*, 25 April 2001) mengatakan bahwa titik-berat otonomi daerah justru harus diseragamkan secara nasional; kalau tidak seragam, akan timbul disintegrasi. Namun menurut Y.N. (aktivis LSM di Samarinda – *indepth interview*, 25 April 2001): “hal itu tergantung keinginan masyarakat; jangan dipaksa karena melanggar HAM”. Sementara itu S (aktivis LSM di Sulawesi Selatan – *indepth interview*, 25 April 2001) mengatakan bahwa titik-berat otonomi daerah, dalam hal tertentu, perlu ada penyeragaman secara nasional; tetapi pada sisi lain diperlukan juga penyesuaian dengan kondisi daerah. Dan N.H. (aktivis LSM di Bandung – *indepth interview*, 24 Juni 2001) mengatakan bahwa titik-berat otonomi daerah harus diseragamkan secara nasional, agar mampu melihat potensi, sebagai acuan pemerataan; kalau titik-beratnya pada tingkat lebih bawah, maka akan timbul banyak masalah.

E. Generalisasi

Di sini akan dikemukakan rangkuman temuan penelitian, sebagai generalisasi akademis-empiris. Selain itu, akan juga dikemukakan rekomendasi, baik yang bersifat kebijakan ataupun akademis. Kedua hal tersebut uraiannya tampak pada paparan di bawah.

Isu otonomi daerah dengan segala penjabarannya telah difahami oleh para tokoh masyarakat (baca: para tokoh agama dan adat) serta juga para aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) di ketiga daerah penelitian – Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat – dengan dominasi pemahaman yang cenderung moderat. Dikatakan demikian karena pemahaman para tokoh dan aktivis tersebut sedikit-banyak cocok (*matched*) dengan perangkat perundang-undangan yang berlaku. Lebih dari itu, mereka telah menyikapi kebijakan otonomi daerah dengan dominasi sikap yang moderat; mereka menyambut positif kebijakan tersebut sekaligus berharap untuk tetap berada dalam pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa para tokoh dan aktivis di ketiga daerah tadi telah merespon isu otonomi daerah secara utuh, sebagai upaya politik-administratif yang komprehensif untuk membangun kebersamaan dalam kehidupan berbangsa-bernegara, dalam koridor NKRI. Kiranya tidak berlebihan jika juga dikatakan bahwa kesimpulan tersebut telah sesuai dengan tujuan utama dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yaitu untuk mewujudkan: *political equality*, *local accountability* dan *local responsiveness* (lihat: Syarif, 2001). Adapun timbulnya polemik/kontra isu dalam implementasi otonomi daerah merupakan sesuatu yang wajar karena di dalam kebijakan otonomi daerah niscaya akan melekat konflik antarkelompok kepentingan.

Berdasarkan perspektif para tokoh masyarakat dan aktivis LSM di ketiga daerah penelitian – Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat – kendala implementasi kebijakan otonomi daerah terbagi dalam tiga jenis yaitu: (i) kendala SDM, (ii) kendala kebijakan, dan (iii) kendala tatalaksana. Dikatakan sebagai kendala SDM karena ia terkait dengan potensi manusia, sebagai subyek sekaligus obyek daya dukung sumberdaya. Sebagai kendala kebijakan karena fokus permasalahan terletak pada tataran implementasi potensi sumberdaya. Dan dikatakan sebagai kendala tatalaksana karena ia terkait dengan mekanisme teknis pengimplementasian potensi sumberdaya. Bobot ketiga kendala tersebut – tentunya tidak bersifat permanen karena “tidak ada yang abadi kecuali perubahan” – akan sangat tergantung pada kemauan politik (*political will*) pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan otonomi daerah.

Pemahaman para tokoh masyarakat dan aktivis LSM di ketiga daerah penelitian – Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat – terhadap permasalahan titik-berat otonomi daerah dalam perspektif tekstual perundang-undangan tidak memadai. Mereka mengungkap permasalahan tersebut dengan narasi yang “sekenanya”. Kendatipun begitu, pemahaman para aktivis LSM tampak “lebih maju” karena mereka – walau tidak sepenuhnya tepat teks – lebih bisa menjelaskan permasalahan tersebut dengan narasi yang cukup lengkap. Dalam kaitannya dengan kontradiksi titik-berat otonomi daerah, hal itu telah ditanggapi oleh para tokoh masyarakat dan aktivis LSM secara beragam, dalam nuansa *wishful thinking*. Tentang letak titik-berat otonomi daerah itu sendiri, para tokoh masyarakat cenderung menginginkannya di tingkat kabupaten; sementara kecenderungan para aktivis LSM: di tingkat provinsi. Adapun tentang implikasi jika letak titik-berat otonomi daerah di tingkat kabupaten, para tokoh masyarakat cenderung menanggapi dengan semangat *sharing*, dalam nuansa kebersamaan. Kendati cenderung moderat, hal tersebut telah ditanggapi oleh para aktivis LSM secara subyektif-obyektif. Dikatakan demikian karena mereka menanggapi permasalahan tersebut tidak semata-mata berdasarkan kepentingannya sendiri, tetapi sekaligus mengacu pada kondisi obyektif yang melingkarinya. Sementara itu tentang penyeragaman letak titik-berat otonomi daerah secara nasional, para tokoh masyarakat juga aktivis LSM cenderung menyetujuinya.

Demikianlah, kebijakan otonomi daerah nyata *debatable*. Ini terjadi karena, antara lain, U.U. No. 22/1999 masih memuat pasal yang bisa ditafsirkan secara ganda sehingga, menurut Bhenyamin (2001): “... celaknya, otonomi dimaknai pula sebagai kedaulatan”; adanya *overlapping of interest* yang tidak sehat sehingga kemudian muncul berbagai prasangka negatif, serta adanya penyimpangan kebijakan.

Kelemahan U.U. No. 22/1999 juga diakui oleh Asosiasi Pemerintahan Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) dan, karena itu, lembaga tersebut telah mendukung revisi undang-undang tersebut (lihat: *Suara Pembaruan* – edisi 25 Oktober 2001). Tetapi sebaliknya, Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), dan Asosiasi Dewan Seluruh Indonesia (ADESI) justru menentang upaya revisi (lihat: *Republika*, 7 Februari 2002). Sementara itu menurut M. Ryaas Rasyid (lihat: *Media Indonesia* – edisi 10 Desember 2001), yang mendesak direvisi bukanlah U.U. No. 22/1999 yang implementasinya baru pada tahap awal dan proses pengawasan serta evaluasinya pun belum terlaksana; tetapi seluruh perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan di daerah yang materinya

mengandung sifat yang bertentangan dengan materi undang-undang tersebut. “Untuk pelaksanaan U.U. No. 22/1999, yang diperlukan saat ini bukanlah revisi tetapi supervisi”, demikian ungkapnya.

Terlepas dari adanya wacana *pro-kontra* tersebut, kiranya harus diakui bahwa di balik U.U. No. 22/1999 nyata melekat substansi konflik kepentingan. Dalam kaitan ini Tim Lopera (2001: viii) menunjukkan latar belakang dua kutub kepentingan yaitu: *pertama*, mereka yang hendak meningkatkan kualitas dari kebijakan otonomi daerah, dan *kedua* adalah dari kubu yang memandang bahwa gerak otonomi telah “kebablasan” (Jw.) sehingga perlu adanya perubahan agar tetap terjaga NKRI. Jelas, menurut tim tersebut, bahwa meski sasarannya sama, namun maksud keduanya berbeda; untuk itulah perlu dengan kritis diamati gerak perubahan yang berlangsung, khususnya jangan sampai perubahan yang akan berlangsung justru menahan laju demokratisasi; walaupun harus ada revisi, maka harus bisa dipastikan bahwa materi revisi akan mengarah pada peningkatan kualitas partisipasi, penurunan peran pusat dan peningkatan dinamika demokrasi di tingkat lokal. Menurut Daud (2001): “revisi U.U. No. 22/1999 hendaknya dilakukan dengan visi abad ke-21; ... perlu perbandingan dengan pengalaman negara lain dan kearifan yang pernah ada dalam sejarah kita”.

Mengacu pada permasalahan di atas, perlu direkomendasikan bahwa – *qua* kebijakan – upaya peninjauan ulang berupa revisi dan pemantapan terhadap pasal-pasal yang mengatur kebijakan otonomi daerah yang bisa ditafsirkan secara ganda, dengan tidak merubah substansi, adalah satu keniscayaan. Juga perlu terus diupayakan adanya kepastian dan penegakan hukum, dalam arti yang seluas-luasnya. Perlu pula di-*set* kebijakan makro untuk membangun sistem nilai bangsa yang tidak semata-mata berorientasi *aktual* (duniawi), tetapi juga, sejatinya, berorientasi: *aktual-transendental* (duniawi-ukhrowi); orientasi seperti ini makin diperlukan manakala hidup dan kehidupan bangsa, tidak dapat tidak, akan terposisi dalam skala global yang niscaya akan sarat dengan pergulatan kepentingan yang kompleks, yang bernuansa sosio-ekonomi-politik-hankam-budaya-ideologi-religi (lihat: Toerdin, 2001). Bahkan menurut Syabda (2000), oleh karena Tuhan merupakan pusat dari kehidupan, maka negara hendaknya mendasarkan segala kehendaknya kepada hukum moral agama dan kemasyarakatan dalam teritorinya. Kecuali itu, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi niscaya sekaligus perlu terkait dengan upaya demokratisasi. Dengan kata lain, yang melandasi kebijakan otonomi daerah adalah adanya keperluan terhadap demokratisasi. Ada hal lain yang penting untuk dikemukakan, yaitu variabel keadilan, sebagai pemicu letak pentingnya kebijakan otonomi daerah. Variabel tersebut justru paling mendasar karena, menurut Toerdin (2001),

nyata sebagai faktor yang paling esensial dalam kehidupan manusia, termasuk dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; bahkan manakala pembangunan ekonomi dirasakan tidak adil, maka hal itu akan memicu gejala disintegrasi nasional. Namun demikian, keadilan dalam *distribution of wealth* secara seragam adalah mustahil dan bahkan “naïf” (lihat: Syarif, 2001: 22). Lebih dari itu, hakikat peluang juga tingkat kemampuan setiap individu adalah tidak sama; Tuhan telah menentukan (*taken for granted*) kehidupan manusia dalam keanekaragaman potensi dan kontribusi (Q.S. Az-Zukhruf: 32).

Sementara itu, *qua* akademis, implementasi kebijakan otonomi daerah perlu dilakukan melalui wacana dan juga sosialisasi yang memadai. Bagaimanapun, komponen terbesar bangsa masih “asing” (*not well informed*) dengan isu dan implementasi kebijakan otonomi daerah. Dalam kaitan ini, terhadap sesuatu yang baru dan, karena itu, akan dianggap “asing”, perlu dilakukan satu upaya yaitu: *difusi-inovasi* ke arah *adopsi-inovasi*. Pula, secara lebih spesifik, perlu dilakukan satu upaya *innovation in human behaviour* (lihat: Sudarsono, 2001). Dengan demikian, ekses yang akan memicu implementasi kebijakan otonomi daerah menjadi kontraproduktif, akan bisa dikurangi atau, bahkan, bisa dihilangkan sama sekali. Lebih dari itu, kebijakan otonomi daerah perlu sejauh mungkin disikapi dengan secara “matang”, dalam bingkai ke-Indonesia-an yang utuh. Berkaitan ini ada satu ungkapan yang kiranya menarik untuk direnungkan bahwa otonomi daerah adalah konsep bagus pada waktu yang salah (lihat: *Padang Ekspres – Tajuk Rencana* – edisi 19 November 2001).

Akhirnya diharapkan bahwa melalui peran para tokoh masyarakat dan aktivis LSM lokal – yang mempunyai kemampuan mempengaruhi perilaku kelompok atau masyarakat dalam lingkaran kepemimpinannya dan, karena itu, mereka akan bisa mengakses sekaligus mengakomodasi kepentingan lokal – otonomi daerah akan menjadi bagian integral dari kebijakan yang komprehensif, yang akan merepresentasikan kepentingan pusat-daerah dalam satu konteks kepentingan. Juga diharapkan agar temuan penelitian dapat menjadi masukan ke arah penerapan kebijakan otonomi daerah yang ideal yakni sesuai dengan *apa yang seharusnya* atau *constituendum* (lihat: Andi Mustari, 1999).

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Mustari Pide (1999), *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama.
- Bhenyamin Hossein (2001), "Otonomi Tak Sekali Jadi", *Tempo*, edisi 28 Oktober 2001.
- Daud Sinjal (2001), "Tali Kendali Di Leher 368 Kabupaten", *Tempo*, edisi 28 Oktober 2001.
- Didik J. Rachbini, "Mitos Dan Implikasi Globalisasi : Catatan Untuk Bidang Ekonomi Dan Keuangan", dalam Hirst, Paul & Thompson, Grahame (2001), *Globalisasi Adalah Mitos : Sebuah Kesangsian Terhadap Konsep Globalisasi Ekonomi Dunia Dan Kemungkinan Aturan Mainnya* (judul asli: *Globalization Question*), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Holley, Heinz (2000), "Globalization And Social Anomie : Problem And Chances On The Way To A New World Order", *SID Working Paper* 3.
- Huntington, Samuel P. (1993), "Clash Of Civilization", *Foreign Affairs*.
- I Ketut Surajaya (2001), "Reformasi Administratif (*Gyoosei Kaikaku*) Dan Otonomi Daerah (*Chihoo Jiji*) Jepang", *Makalah*, Jakarta: ASJI.
- Kacung Marijan, *Republika*, edisi 14 Mei 2001.
- Kartini-Kartono (1986), *Pemimpin Dan Kepemimpinan: Apakah Pemimpin Abnormal Itu*, Jakarta: Penerbit C.V. Rajawali.
- Koran Tempo*, edisi 17, 18 Mei, dan 28 Oktober 2001.
- Media Indonesia*, edisi 17 Mei, 12 Oktober, dan 10 Desember 2001.
- Padang Ekspres*, edisi 19 N0vember 2001.
- Republika*, edisi 7 Februari 2002.

- Smith, B.C. (1985), *Decentralisation: The Territorial Dimension Of The State*, London: George Allen & Unwin, dalam Syarif Hidayat (2001), "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lokal", *Proposal*.
- Suara Pembaruan*, edisi 25 Oktober 2001.
- Sudarsono (2001), "Ekonomi Politik Kebijakan Otonomi Daerah", *Berita IPTEK*, Jakarta: LIPI, Nomor 3.
- Syahda Guruh L.S. (2000), *Menimbang Otonomi Vs Federal : Mengembangkan Wacana Federalisme Dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Bandung: Penerbit P.T. Remaja Rosdakarya.
- Syamsuddin Haris, *Kompas*, edisi 28 April 2000.
- , et. al. (1999), *Indoenesia Di Ambang Perpecahan? Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya, dan Timor Timur*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Syarif Hidayat (2001), "Desentralisation In Indonesia", *Makalah*.
- , "Perspektif Ekonomi Politik : Sebuah Tinjauan Teoretis", dalam Masyhuri dan Syarif (ed.) (2001), *Menyingkap Akar Persoalan Ketimpangan Ekonomi Di Daerah – Sebuah Kajian Ekonomi Politik*, Jakarta: Pamator.
- T.A. Legowo, "Otonomi Daerah Dan Akomodasi Politik Lokal", *CSIS 30 Tahun*.
- Tim Lopera (2001), *Otonomi Pemberian Negara: Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama.
- Toerdin S. Usman (2001), "Ketimpangan Pembangunan Ekonomi Dalam Persepsi Elit Lokal", dalam Masyhuri dan Syarif (ed.) (2001), *Menyingkap Akar Persoalan Ketimpangan Ekonomi Di Daerah – Sebuah Kajian Ekonomi Politik*, Jakarta: Pamator.
- , "Transendensi Dalam Globalisasi Di Indonesia: Satu Acuan Nilai", *Makalah*, P2E—LIPI.

BAB V

HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT – DAERAH DALAM PERSPEKTIF PENGUASA, AKADEMISI DAN PENGUSAHA DAERAH

Oleh: Ali Djoefri Chozin Soen'an

A. Pengantar

Otonomi Daerah yang dilaksanakan di Indonesia pada saat ini diatur oleh UU No.22 dan No.25 Tahun 1999. Dua Undang-Undang ini saling mengisi satu dengan lainnya. Dengan kata lain, tingkat keberhasilan UU No.25 Tahun 1999 akan sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan UU No.22 Tahun 1999 dan pada gilirannya akan sangat berpengaruh terhadap perjalanan pemerintah Republik Indonesia.

Otonomi daerah, pada hakekatnya bukan merupakan suatu hal yang baru, karena telah lama dilaksanakan pemerintah Republik Indonesia. Bahkan pemerintah Kolonial Belanda juga telah melaksanakannya sejak tahun 1890an (Sukyat, 1973). Pemerintah Republik Indonesia sendiri mulai melaksanakan otonomi daerah dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang lebih menekankan azas desentralisasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini ditetapkan terdorong oleh harapan daerah agar pusat mempunyai kegiatan yang lebih besar di daerah mengingat keterbatasan daerah dalam hal keuangan dan tenaga ahli (Maryanov, 1958) Sebelas tahun kemudian dikeluarkan Ketetapan Presiden Nomor 6/1959 yang kemudian dikukuhkan kembali oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 yang menyatakan bahwa Gubernur bertindak sebagai pejabat pemerintah pusat.

Undang-undang No. 18/1965 tersebut mendasarkan pokok-pokok pemerintahan daerah atas prinsip otonomi yang riil dan seluas-luasnya. Otonomi daerah atas dasar prinsip semacam itu dapat menimbulkan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan. Atas dasar alasan tersebut Undang-Undang No. 5/1974 mengubah prinsip tersebut menjadi prinsip ekonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Tetapi dalam UU No. 5/1974 ini penekanan otonomi ternyata lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban pemerintah daerah untuk ikut memperlancar jalannya pembangunan.

Hubungan perimbangan keuangan pusat daerah sebenarnya sudah pernah diatur didalam undang-undang Nomor 32 Tahun 1956. Undang-undang No. 32/1956 tersebut pada akhirnya tidak dapat lagi dilaksanakan karena beberapa alasan antara lain adalah bahwa berbagai jenis pajak yang merupakan sumber bagi pelaksanaan pembangunan keuangan saat itu sudah

tidak diberlakukan lagi mengingat beberapa undang-undang yang datang belakangan bersifat menihilkannya.

Tulisan ini bertujuan mengkaji bagaimana persepsi daerah yang dalam kesempatan ini disampaikan narasumber, terhadap hubungan keuangan pusat daerah. Untuk itu pertama akan dilihat pengertian hubungan keuangan pusat-daerah serta tujuan dan manfaat dari hubungan tersebut. Kemudian, dilanjutkan dengan pemaparan persepsi narasumber. Dalam hubungan ini dibedakan persepsi narasumber secara khusus menurut bentuk hubungan yaitu PAD, Perimbangan, DAU, DAK dan Pinjaman Daerah.

B. Konsep Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Menurut UU No.22 dan 25 Tahun 1999

Hubungan keuangan pusat-daerah diatur dalam UU No. 22/1999 (pasal 78 sampai dengan 83). Kemudian dipertegas lagi dalam UU No. 25/1999, (pasal 1 ayat 1, pasal 2 sampai dengan 16) dan hubungan tersebut dinyatakan dalam hubungan perimbangan keuangan. Pasal 1 ayat 1 UU No. 25/1999 memberikan pengertian perimbangan keuangan pusat-daerah sebagai suatu system pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proposional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Pengertian perimbangan keuangan tersebut kemudian lebih dijabarkan secara spesifik pada Pasal 3 UU No.25 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi meliputi pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang syah. Masing-masing sumber tersebut kemudian dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 16.

Sesuai dengan jiwa dan isi UU No. 25/1999, tujuan utama dari perimbangan keuangan pusat-daerah antara lain adalah:

- a. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah
- b. Menciptaka system pembiayaan daerah yang adil, proposional, rasional, transparan, partispatif, bertanggung jawab, dan pasti
- c. Mewujudkan system perimbangan keuangan pusat-daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- d. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah

- e. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah
- f. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah

Bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah cukup banyak harapan yang digantungkan pada perimbangan keuangan. Perimbangan tersebut diharapkan menuju kepada: (1) terbentuknya kemampuan perekonomian daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah yang transparan, dengan dukungan aktif masyarakat, bertanggung jawab kepada masyarakat, meminimumkan kesenjangan antar daerah; (2) terciptanya system pembiayaan daerah yang adil, proposional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti. Untuk mencapai tujuan tersebut Soen'an (Soen'an, 2000:104) menggambarkan perimbangan keuangan yang mempunyai ciri-ciri: (1) bersifat umum, dapat berlaku untuk setiap daerah yang memenuhi persyaratan; (2) bersifat transparan, alasan penetapan perimbangan diketahui dan dimengerti masyarakat luas; (3) metode penyaluran dana perimbangan jelas dan transparan; (4) bentuk perimbangan dapat berupa subsidi atau pajak; (5) bentuk dan besarnya perimbangan ditetapkan secara bersama antara pusat dan daerah.

Kalau dicermati jiwa dan isi UU No. 25/1999 sebetulnya menggambarkan upaya pemerintah pusat untuk mewujudkan salah satu tujuan otonomi daerah, yaitu demokrasi bidang ekonomi di daerah, dalam rangka menunjang tercapainya demokrasi politik. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana sikap daerah terhadap pengaturan hubungan keuangan Pusat-Daerah seperti tertuang pada UU No.25 Tahun 1999 tersebut?

C. Persepsi Narasumber Tentang Konsep Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Secara umum hasil wawancara dengan para narasumber yang dilakukan di tiga propinsi mengindikasikan bahwa tidak satu pun dari mereka yang menghendaki agar daerah menguasai sepenuhnya nilai hasil sumberdaya yang dimiliki. Pada umumnya mereka bersedia melakukan sharing. Memang salah seorang narasumber pada mulanya berfikir bahwa segala bentuk hasil dari daerah menjadi hak daerah. Kemudian, kalau ada bagian yang harus diterima pemerintah pusat, maka bagian itu sifatnya merupakan "pemberian bantuan" daerah kepada pusat. Bantuan tersebut sebagai partisipasi daerah untuk membantu pemerintah pusat dalam melaksanakan fungsi federalnya. Tetapi, narasumber tersebut menyadari kembali bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan sebagaimana diamanatkan oleh UUD 45. Walaupun narasumber tersebut melihat pentingnya mengubah negara kesatuan menjadi negara federal, tetapi pada

saat ini baru merupakan sebuah wacana dan memerlukan waktu, walaupun betul diinginkan realisasinya¹.

Sebagian terbesar dari para narasumber yang telah diwawancarai tidak mempersoalkan apakah hubungan keuangan pusat-daerah dalam bentuk sumbangan daerah kepada pusat ataukah dalam bentuk bantuan pusat kepada daerah. Menurut mereka hubungan keuangan itu seharusnya adalah sedemikian rupa sehingga masing-masing pihak, pusat dan daerah, saling dapat melaksanakan fungsinya sebagaimana yang menjadi aspirasi daerah dan tanggung jawab pusat, dan dalam pelaksanaannya terdapat adanya jaminan berlangsungnya demokrasi politik dan demokrasi ekonomi yang menuju kepada kesejahteraan warga masyarakat secara keseluruhan.

Persepsi narasumber sebagaimana diuraikan di atas menjadi sangat penting, paling tidak untuk saat ini, karena masih adanya keinginan untuk mengutamakan kepentingan bersama, baik antara daerah-pusat, maupun antara daerah-daerah. Terlebih lagi karena salah satu propinsi yang menjadi tiga obyek pengamatan adalah Kalimantan Timur yang termasuk salah satu dari lima propinsi yang cukup keras suaranya dalam menuntut pemerintah pusat tentang distribusi hasil sumberdaya daerah yang selama ini menjadi dominasi pusat.

Ketika ditelusuri lebih jauh tentang penilaian narasumber terhadap UU No.25/1999 diperoleh beberapa temuan yang cukup menarik diantaranya kritik paling keras yang disampaikan seorang narasumber terhadap perundang-undangan yang berlaku, utamanya UU No. 22, dan 25/1999 berkenaan dengan dasar yang menjadi landasan pengaturan yang ditetapkan. Dikatakan bahwa UU No. 22, 25/1999 disusun bukan atas dasar hasil suatu penelitian yang komprehensif². Tuduhan semacam ini tentu saja belum tentu benar. Tetapi kritik semacam itu dapat timbul setelah dirasakan adanya berbagai isu yang ditimbulkan dengan diberlakukannya undang-undang tersebut. Disamping banyak terjadi kontroversi yang ditimbulkan, kedua undang-undang tersebut juga memberikan kesempatan timbulnya berbagai interpretasi. Apalagi setelah beberapa saat lamanya ditunggu-tunggu peraturan pelaksanaannya terlambat ditetapkan.

Kritik lain terhadap UU No. 25/1999 menyangkut besarnya perhatian undang-undang tersebut terhadap sumberdaya alam. Konsentrasi perhatian semacam itu, menurut para narasumber³, mengurangi ketajaman pengamatan undang-undang terhadap potensi sumberdaya di luar sumberdaya alam, yang

¹ Hasil wawancara dengan HR, seorang pengusaha di Kalimantan Timur dan Tingkat Akademisi di Sulawesi Selatan, Tanggal 22 April 2001.

² Hasil wawancara dengan DFE, seorang Akademisi di Jawa barat, tanggal 19-6-2001

³ Idem

dimiliki suatu daerah. Propinsi DKI Jaya misalnya, hampir tidak memiliki sumberdaya alam, tetapi DKI Jaya memiliki sumberdaya sangat potensial dibidang kepelabuhanan dan keimigrasian. Barangkali juga beberapa propinsi lain. Seperti Jawa Timur dengan Surabaya, Sumatera Utara dengan Medan dan Sulawesi Selatan dengan Makassar. Dampak dari terlewatnya perhatian tersebut, pengaturan pendapatan daerah dari sektor-sektor tersebut dapat menjadi sumber ketidakadilan antar daerah.

Kritik dari narasumber, yang menjadikan orang terperangah menyangkut data yang dipergunakan dalam menghitung alokasi dana ke daerah. Data penduduk untuk daerah tertentu, menurut narasumber di daerah bersangkutan⁴, mengambil data tahun 1990-an. Data tersebut sudah mengalami banyak perubahan dibandingkan dengan data tahun 2000. Akibat penggunaan data penduduk tersebut daerah tertentu menjadi dirugikan dalam beberapa kepentingan alokasi dana perimbangan. Kurangnya akurasi semacam itu dapat juga terjadi pada jenis-jenis data lain. Termasuk data sumberdaya alam potensial misalnya.

Sangat berbedanya persentase perimbangan bidang pertambangan minyak dan gas antara pusat dengan daerah juga menjadi sasaran kritik dari para narasumber⁵. Dikatakan undang-undang No. 22, 25/1999 tidak proporsional dalam hal dana perimbangan pusat-daerah, lebih berpihak kepada pemerintah pusat, bahkan sempat juga dikatakan lebih memperhatikan kepentingan daerah dengan sumberdaya alam kecukupan. Penyusunan dan pemberlakuan UU No. 22, 25/1999 lebih bermotivasi politik daripada ekonomi, sehingga tujuan otonomi daerah yang bermaksud menciptakan keadilan dalam pemerataan di dan antar daerah menjadi dipertanyakan, menurut narasumber.

⁴ Hasil wawancara dengan antara lain DFE, Akademisi di Jawa Barat, tanggal 19-6-2001

⁵ Hasil wawancara dengan antara lain T. Akademisi di Sulawesi Selatan dan DFE Akademisi di Jawa Barat

D. Pendapat Narasumber Tentang Implementasi Konsep Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

D.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

D.1.1. Persepsi Birokrat

Pemahaman responden terhadap rincian persentase bagi hasil yang menjadi elemen dalam Pendapatan Asli Daerah tampaknya belum memadai. Walaupun seorang birokrat⁵ memahami secara rinci tentang persentase bagian daerah sebagaimana tercantum dalam UU No 25/1999, maka orang tersebut adalah birokrat yang tugas sehari-harinya berkaitan dengan urusan persentase tersebut. "Kami mengetahuinya dari Petunjuk Penyusunan" demikian penjelasan seorang birokrat dari Kabupaten Maros. Birokrat yang lain dari Maros menimpali: "tidak hafal" atau "Tidak hafal, tetapi dapat melihat peraturannya". Artinya proses pemahaman mereka bersifat pasif.

Ditanya mengenai persamaan dan perbedaan pajak dan retribusi daerah menurut UU No.18 Tahun 1997 dan UU No.34 Tahun 2000, birokrat daerah mengatakan bahwa secara kategoris ada perbedaan, tetapi dalam hal besarnya nilai yang disumbangkan kepada PAD, perbedaan yang ada diantara dua UU tersebut tidak begitu menonjol. Barangkali yang lebih penting, adalah penilaian seorang birokrat dari Maros bahwa "pajak-pajak tersebut belum sepenuhnya meningkatkan penerimaan asli daerah". Lebih jauh birokrat yang tampak berwawasan luas dalam berfikir menyatakan bahwa untuk meningkatkan PAD adalah tidak cukup hanya dengan meningkatkan jenis dan tarif pajak dan retribusi tetapi yang lebih diperlukan adalah dengan memperluas kesempatan usaha yang menjadi ladang penarikan pajak dan retribusi⁶. Pandangan semacam ini sebetulnya juga merupakan suatu kritik terhadap tingginya ketergantungan dalam meraup PAD hanya dari sumber-sumber konvensional. Seorang birokrat dari Propinsi Sulawesi Selatan menyatakan: "Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Propinsi tidak seharusnya hanya memusatkan upaya untuk meningkatkan PAD dan DAU melalui jalur konvensional dalam upaya meningkatkan dana pembangunan wilayahnya".

Perhatian pemerintah daerah baik ditingkat Propinsi maupun ditingkat Kabupaten terhadap Pendapatan Asli Daerah terasa sudah cukup besar. Perhatian itu timbul dari adanya kesadaran diantara mereka bahwa pada akhirnya memang pemerintah daerah harus bertumpu pada elemen-elemen

5 Hasil wawancara dengan antara lain BR, Birokrat dari Kabupaten Maros, tanggal 25-5-2001

6 Hasil wawancara dengan antara lain AR, Birokrat dari Bappeda Sulawesi Selatan, tanggal 25-5-2001

PAD yang non konvensional mengingatkan bahwa sumber-sumber dana yang lain seperti DAU, DAK dan Perimbangan sangat tergantung pada SDA konvensional yang sebagian bersifat non-renewable resources, terutama untuk Propinsi Kalimantan Timur. Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah di tiga daerah penelitian saat ini sedang menyusun berbagai strategi dalam rangka meningkatkan PAD.

Dalam kaitannya dengan upaya meningkatkan PAD seorang birokrat di tingkat propinsi Sulawesi Selatan menegaskan perlunya pendekatan pembangunan dan peningkatan peran investor swasta dalam pembangunan. Dalam meningkatkan peran tersebut lahan yang dapat menjadi sasaran pajak dan retribusi dapat lebih bervariasi.⁷

Menurut penilaian para birokrat di tiga daerah penelitian tentang wewenang pajak dan retribusi yang dimiliki daerah saat ini masih terbatas karena beberapa sebab. Pertama, wewenangnya sudah ditetapkan dalam undang undang atau peraturan tetapi belum ada realisasi penyerahannya. Kedua, wewenang sudah ditetapkan tetapi sasaran pajak dan retribusinya masih dalam kekuasaan pihak lain contohnya pajak dan retribusi pada wilayah Bandara Hasannudin di Maros yang masih dikuasai oleh penguasa otonom Bandara. Begitu juga pengelolaan bendungan Jatiluhur di Jawa Barat. Ketiga, wewenangnya belum ada. Artinya tidak dimiliki daerah seperti wewenang pajak dan retribusi atas bidang usaha didaerah yang dikelola BUMN. Agar tujuan ekonomi daerah tercapai, maka secepatnya berbagai wewenang tersebut sampai ditangan daerah.

Para birokrat dari Kabupaten Kutai Kertanegara merasa keberatan dan ingin menuntut kembali pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan yang semula dalam UU No.18 Tahun 1997 ditetapkan untuk Pemerintah Daerah Tingkat II diubah dan dialihkan kepada pemerintah propinsi oleh UU No. 34 Tahun 2000. "Kabupaten Kutai Kartanegara, bersama dengan beberapa Kabupaten lain seperti Tabalong, Cilacap, Lombok Barat, dan Malang, (akan) mengajukan protes kepada Presiden Republik Indonesia, atas ditariknya pajak pemanfaatan air untuk pemerintah Propinsi. Untuk Kutai Kertanegara nilai pajak ini bisa mencapai Rp.300 juta setahun (sebelum pemekaran Kabupaten Kutai). Barangkali sekarang dapat mencapai Rp.600 juta", penjelasan H.M. Nuraeni, dari Dinas Pendapatan Daerah, Kabupaten Kutai Kertanegara. Sebetulnya, pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan ini tidak seluruhnya jatuh ke tangan Pemerintah Propinsi, paling sedikit 70% dari total penerimaan pajak ini disalurkan ke Pemerintah Kabupaten penghasilnya, menurut UU No.34/2000 Pasal 2A ayat

⁷ Hasil wawancara dengan antara lain AR, Birokrat dari Bappeda Sulawesi Selatan, tanggal 25-5-2001

(1) huruf c. Di samping itu, meneurut UU No.34/2000 ini Pemerintah kabupaten juga masih memperoleh jenis pajak baru, yaitu pajak parkir. Masalahnya nilai pajak parkir ini sangat kecil saat ini dibanding dengan pajak pemanfaatan air, mengingat urusan parkir di Kabupaten ini hampir tidak ada.

Para birokrat di tiga Kabupaten daerah penelitian sedang mempelajari berbagai jenis pajak dan retribusi yang dapat dikenakan sesuai dengan UU No.34 tahun 2000, Pasal 2, ayat 4 huruf a sampai dengan huruf h. "Objek yang diharapkan dapat menjadi sumber PAD, tetapi tidak dapat ditarik retribusinya, akan dikenakan pajak" demikian penjelasan birokrat dari Kutai, H.M Nuraini.

D.1.2. Persepsi Akademisi

Para akademisi di tiga daerah penelitian pada dasarnya sependapat dengan yang dikemukakan para birokrat yang berwawasan luas bahwa peningkatan PAD perlu dibarengi perluasan kesempatan usaha sehingga tidak hanya pendekatan konvensional yang diterapkan, "yang lebih penting lagi adalah pengembangan bidang-bidang usaha di segenap Kabupaten/Kota" demikian menurut seorang akademisi dari Sulawesi Selatan.

Para akademisi di tiga daerah penelitian menilai bahwa kesempatan Pemerintah daerah untuk mengembangkan PAD relatif lebih besar dengan ditetapkannya UU No.25/1999 dibanding dengan sebelumnya, walaupun pada saat ini belum banyak dijumpai realisasinya, mengingat bahwa Undang-undangnya belum lama ditetapkan.

D.1.3. Persepsi Pengusaha

Para pengusaha di tiga daerah penelitian menyadari arti penting Pendapatan Asli Daerah sebagai bagian dari upaya pemerintah daerah untuk menghimpun dana pembangunan. Mereka juga menyadari bahwa pengaturan Pendapatan Asli Daerah tidak perlu harus seragam, mengingat kondisi masing-masing daerah dapat berbeda antara yang satu terhadap yang lain.

Para pengusaha tersebut memandang perlunya menghimpun dan meningkatkan PAD dengan menciptakan iklim usaha yang mendorong pertumbuhan dan gairah usaha, bukan malah sebaliknya. Dengan kata lain, PAD perlu ditingkatkan bersamaan dengan meningkatnya kesempatan usaha dan bukan hanya dengan menambah beban usaha.

Menurut para pengusaha, secara prinsip UU No.34 tahun 2000 relatif lebih baik dibanding dengan UU No.18 tahun 1997 karena memberikan kesempatan lebih besar kepada daerah untuk menciptakan sumber-sumber baru dalam upaya menghimpun dana PAD, walaupun pada saat ini kesempatan itu belum dapat direalisasikan secara sepenuhnya.

Para pengusaha daerah menilai pentingnya diperhatikan oleh daerah beberapa hal dalam menetapkan jenis dan tingkat pajak dan retribusi daerah. Pertama, luas lingkup dampaknya. Maksudnya, pajak dan retribusi daerah yang mempunyai dampak nasional perlu dikonsultasikan ke pusat dan yang berdampak lokal propinsi, dikonsultasikan ke Pemerintah Propinsi. Kedua, pajak dan retribusi daerah yang berdampak kepada multi bidang usaha, perlu secara intensif dikonsultasikan kepada penguasa bidang-bidang yang bersangkutan serta disosialisasikan kepada masyarakat luas. Ketiga, pajak dan retribusi daerah perlu dilandasi dengan penelitian yang seksama. Penelitian yang dimaksud diselenggarakan oleh lembaga yang memiliki otoritas di bidang tersebut.

D.2. Dana Perimbangan

D.2.1. Persepsi Birokrat

Para birokrat menyadari sepenuhnya tentang penting dan perlunya perimbangan keuangan Pusat-Daerah. Disatu sisi kesadaran itu merupakan petunjuk tentang tingginya kesadaran mereka atas pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam arti bahwa sebagai penghasil dana, daerah mempunyai hak untuk memperoleh dan menguasai hasil tersebut, dan di sisi lain sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan, daerah mempunyai kewajiban untuk menyerahkan sebagian hasil daerahnya kepada pemerintah pusat.

Para birokrat berharap bahwa penyerahan sebagian hasil daerah kepada pusat itu akan membantu, diantara tujuan-tujuan yang lain, mewujudkan kesejahteraan bersama dengan daerah-daerah lain sebagaimana yang menjadi tujuan dari otonomi daerah. "Tujuan perimbangan keuangan adalah terwujudnya kesejahteraan warga masyarakat secara keseluruhan".

Dalam kaitanya dengan dana perimbangan ini, para birokrat menyarankan agar dalam menetapkan persentase bagi hasil dilakukan kerjasama dua arah antara Pusat dan Daerah khususnya yang menyangkut bagi hasil sumberdaya alam dari daerah. Disamping itu, diharapkan juga adanya azas fleksibilitas dalam angka persentasenya. Fleksibilitas tersebut sangat dibutuhkan mengingat tingkat kebutuhan daerah dan pusat bisa berubah menurut waktu, wilayah geografis, dan pemilikan.

Bentuk saran yang lebih ekstrim dari para birokrat tentang dana perimbangan ini juga dijumpai. Seorang birokrat dari Jawa Barat berpendapat bahwa, "seharusnya yang mendapat bagian terbesar adalah panghasil sumberdaya alam". Alasan yang dikemukakan adalah bahwa dana perimbangan yang diperoleh daerahnya belum mencukupi kebutuhan.

Barangkali yang perlu diperhatikan oleh Pusat adalah tanggapan dari birokrat Jawa Barat mengenai kejelasan dan rincian dana yang diterima

daerah dari pusat. Masalah ini diangkat mengingat, sampai pada saat penelitian ini dilaksanakan di daerah, belum diketahui atau bahkan belum diperoleh kepastian tentang besar dana perimbangan yang akan diterima daerah. Begitu juga masih terjadi keraguan di daerah apakah jumlah dana yang diterima itu akan tetap nilainya atau tidak. Bagi daerah kepastian itu sangat dibutuhkan sehingga strategi pemanfaatannya bagi daerah dapat disusun.

Birokrat dari Kalimantan Timur menilai bahwa secara administratif pengurusan dana perimbangan ini kurang efisien. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa dana itu dikumpulkan di daerah oleh pemerintah daerah, kemudian disetor ke pusat. Dari pusat baru dibagikan kembali ke daerah. Pengembalian kembali ke daerah itu sering membutuhkan waktu, tenaga dan bahkan tidak sedikit dana. Segenap pengorbanan itu akan dapat dihindari kalau pengurusan nya ada di daerah, dan pusat tinggal mendapatkan bagiannya dari daerah. Seorang birokrat dari Kalimantan Timur juga menilai bahwa persentase bagian daerah dari minyak bumi terlalu rendah. "Secara netto yang diterima daerah hanya sekitar 10%. Persentase yang wajar adalah 30% netto untuk daerah dan 70% untuk pusat seperti halnya dengan gas bumi sebagaimana ditetapkan dalam UU No.25/1999". Demikian penjelasan birokrat tersebut. Para birokrat dari Kalimantan Timur pada umumnya berkeyakinan pentingnya menaikkan persentase tersebut, bahkan lebih tinggi dari yang sudah disebutkan diatas. Sebagian birokrat menyebutkan 50% untuk daerah dan 50% untuk pusat. Bahkan birokrat lain menyebut angka lebih tinggi lagi yaitu 60% untuk daerah dan 40% untuk pusat. Alasannya bahwa minyak dan gas adalah sumber daya alam yang bersifat non renewable, sehingga suatu saat nanti akan habis. Kalau pemerintah daerah Kalimantan Timur, baik tingkat Kabupaten/Kota maupun tingkat provinsi tidak mempersiapkan diri secara sungguh-sungguh sejak saat ini, maka kesulitan besar akan dihadapi dan yang merasakan dampaknya yang pertama yang paling menderita adalah masyarakat Kalimantan Timur dan dapat diperkirakan bahwa dampaknya akan bergulir dan menyebar ke daerah lain, bahkan akan sampai juga ke pusat.

Dalam bentuk nilai, pada saat ini (ketika penelitian lapangan sedang berlangsung) dana yang kembali ke Kalimantan Timur sebesar Rp 1,02 triliun yang merupakan suatu jumlah yang berkali lipat dibanding dengan penerimaan Kalimantan dari pusat pada masa-masa sebelum otonomi. Tetapi jumlah sebesar itu hanya sebagian kecil saja dari yang disetor Kalimantan Timur ke pusat sebesar Rp.60 triliun. Berkaitan dengan angka tersebut, birokrat dari Kalimantan Timur juga, berkomentar: "Perlu ada perbaikan atau revisi tentang dana perimbangan menurut UU No.25/1999 dan PP No. 104/2000". Komentar yang lain menyangkut masalah Bontang, Kabupaten

Bontang tidak menghasilkan minyak bumi sehingga tidak menerima penghasilan langsung dari sektor minyak bumi. Tetapi Kabupaten Bontang menjadi tempat pengolahan minyak bumi tersebut, sehingga resiko kebakaran cukup tinggi. Kasus Bontang ini, begitu pula kasus serupa, perlu secara jelas diatur dalam UU.

Para birokrat dari Kutai Kartanegara menilai bahwa Dana Perimbangan memberikan tambahan sangat signifikan terhadap dana pembangunan Kutai Kartanegara. Para birokrat dari dua daerah penelitian lainnya menilai pertumbuhan itu sebagai biasa-biasa saja. Walaupun diantara Kabupaten di Jawa Barat, seperti Kabupaten Bandung mendapat tambahan cukup berarti.

D.2.2. Persepsi Akademisi

Para akademisi mengakui tidak dapat secara rinci memberikan pendapat terhadap UU No.25/1999, secara umum mereka merasakan bahwa undang undang ini lebih banyak memberikan kesempatan kepada daerah untuk mendapatkan bagian lebih banyak dari hasil sumber daya alam daerahnya dibandingkan sebelum otoda.

Seperti halnya dengan para birokrat, para akademisi berpendapat perlu adanya fleksibilitas terhadap persentase bagi hasil serta perlunya meningkatkan persentasenya. Persentase yang berlaku seperti ditetapkan dalam UU No.25/1999 untuk saat ini dinilai cukup, tetapi perlu segera adanya peningkatan. Peningkatan itu perlu dilakukan dengan mempertimbangkan potensi sumber daya alam daerah dan potensi sumber keuangan daerah. Ada baiknya berikut ini dicantumkan rekaman hasil wawancara dengan seorang akademisi di Kalimantan Timur: "Tahap awal boleh persentase 15% untuk daerah dan 85% untuk pusat disektor minyak. Dalam waktu yang akan datang harus bergeser untuk kepentingan daerah. Mengingat bahwa minyak termasuk sumber daya ekonomi yang non renewable, sehingga akan habis. Untuk itu harus mendapatkan bagian lebih besar (50% pusat - 50% daerah) yang akan digunakan untuk mengembangkan daerah bersangkutan. Disamping itu, dana yang diterima juga untuk rehabilitasi daerah mantan lokasi penambangan, dimana kolam-kolam menjadi rusak dan berantakan, karena telah ditinggalkan".

Ditanya tentang pengaturan dana perimbangan Pusat-Daerah, seorang akademisi dari Sulawesi Selatan menyatakan bahwa "Dana perimbangan harus dihadapkan kepada kebutuhan riil daerah. Dan sebesar nilai itu yang dibagikan kepada daerah. Kemudian, diperhitungkan kebutuhan riil dari pusat. Senilai jumlah kebutuhan itulah yang di sumbangkan ke Pusat. Angka persentase DAU seharusnya fleksibel dan diperhitungkan atas dasar kebutuhan riell Pusat dan Daerah, dan dalam pelaksanaanya ada sikap keterbukaan.

D.2.3. Persepsi Pengusaha

Pengusaha dari Kalimantan Timur berpendapat bahwa sebagai langkah awal persentase untuk daerah dalam dana perimbangan dapat dimaklumi. Tetapi persentase tersebut perlu segera ditingkatkan. Untuk sumber daya alam seperti minyak dan gas persentase yang dikehendaki menjadi bagian daerah adalah 60% dan sisanya yang 40% menjadi bagian pusat. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa dana tersebut akan digunakan untuk mengejar pembangunan sarana dan prasarana transportasi dan pendidikan di Kalimantan Timur yang selama ini sangat ketinggalan. Sebagai contoh dikemukakan bahwa daerah Kalimantan Timur yang berbatasan dengan Sabah dan Sarawak hampir belum terjamah prasarana dan sarana transportasinya sehingga masyarakat di wilayah itu lebih sering mengadakan kontak dengan masyarakat di seberang perbatasan dalam banyak urusan. Daerah-daerah potensial sumber daya alam di Kalimantan Timur masih cukup luas yang belum dimanfaatkan mengingat prasarana dan sarana transportasinya belum mencukupi atau bahkan belum tersedia.

D.3. Dana Alokasi Umum

Seperti telah disinggung di bagian depan tulisan ini mengenai pasal-pasal dalam UU No. 25/1999 yang mengatur tentang dana perimbangan, yang merupakan bagian dari hubungan keuangan pusat daerah, yaitu meliputi pasal 1 dan pasal-pasal 2 sampai dengan 16, jumlah dana perimbangan pusat-daerah dapat dilihat dalam bentuk ringkasan pada lampiran 1.

Dari penjelasan para narasumber diketahui bahwa pada umumnya mereka tidak tahu atau tidak mengerti dalam beberapa hal. Pertama, tidak mengerti tentang jumlah dana yang akan diterima daerahnya, karena pada saat penelitian dilakukan belum ada kucuran dana dari pusat, selain dari sumber Dana Alokasi Umum. Kedua, kalaulah dikemudian hari mereka menerima kucuran dana dari pusat, maka tidak tahu dasar perhitungan penetapannya. Pada umumnya narasumber belum yakin apa perhitungannya akan sama dengan perhitungan yang dilakukan mereka sendiri. Ketidakjelasan tersebut timbul mengingat sampai dengan saat itu belum ada rincian dari pusat tentang kucuran dana yang akan diterima daerah. Ketidakjelasan tersebut berlaku di ketiga propinsi sasaran penelitian. Walaupun demikian, Kalimantan Timur sedikit banyak sudah memperlihatkan bahwa mereka akan mendapatkan kucuran dana dari pusat melebihi jumlah dana yang selama bertahun-tahun mereka terima sebelumnya, bila dibanding dengan propinsi-propinsi lain.

Ketiga, para narasumber juga tidak dapat memberikan jaminan kucuran dana pusat akan berlangsung secara rutin setiap tahun pada tingkat atau jumlah yang kurang lebih sama atau bahkan meningkat. Ketidakjelasan

ketiga ini membuat daerah menjadi cemas, karena mereka harus mempunyai perencanaan yang jelas, utamanya tentang perencanaan/program pembangunan. Kalau dana yang akan diterima mempunyai kejelasan, maka skala waktu dan intensitas kegiatan dapat lebih dielaborasikan. Sedangkan apabila tidak, maka akan dapat menimbulkan keraguan dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Kecemasan para narasumber juga didorong oleh terjadinya kasus dimana menurut peraturan bahwa suatu daerah berhak atas suatu jenis dana, kemudian dalam pelaksanaannya ternyata dana tersebut berkurang untuk dan atau beralih dinikmati daerah lain baik pada tingkat pemerintahan yang setara seperti dari kabupaten/kota ke kabupaten/kota lain atau dari kabupaten/kota ke propinsi, seperti pajak/retribusi air tanah dan burung walet. Pajak/retribusi yang pertama beralih ke propinsi, sedangkan yang kedua di ambil pusat dari kabupaten/kota.

Sebagian lain dari para narasumber menilai dana pusat yang dikucurkan ke daerah tidak proporsional dibanding dengan hasil yang telah diraup pusat dari daerah. Lebih dari itu, para narasumber menilai bahwa dana perimbangan untuk sektor pertambangan minyak dan gas alam juga tidak proporsional, yang dinikmati pusat terlalu besar. Padahal daerah juga sangat membutuhkan dana itu untuk maksud rehabilitasi dan pengembangan daerah, mengingat sumberdaya pertambangan merupakan sumberdaya yang non-renewable. Sehingga kalau pada suatu saat nanti sumberdaya tersebut habis, daerah harus tetap mendapat sumberdaya penggantinya, misalnya dengan menciptakan berbagai peluang baru, yang kesemuanya itu memerlukan dana cukup besar. Apa jadinya kalau daerah tidak memiliki dana yang akan diperuntukan bagi penanggulangan tersebut.

Masalah lain yang dipertanyakan narasumber di tiga propinsi penelitian berkaitan dengan urusan pengucuran dana dari pusat ke daerah. Pengucuran dana bagian daerah dari pajak Bumi dan Bangunan berlangsung sederhana, efisien dan efektif. Bagian daerah dari hasil Pajak Bumi dan Bangunan, langsung diambil dan dikurangkan dari hasil pengumpulan PBB yang dilakukan daerah. Kemudian, sisanya yang menjadi hak pusat dikirimkan oleh daerah ke pusat. Mekanisme pengucuran dana semacam itu tidak memerlukan tambahan waktu, dana dan tenaga untuk pengurusannya. Di luar dana dari PBB mekanisme pengucurannya dinilai para narasumber tidak efisien. Pajak dan retribusi di luar PBB pada pelaksanaannya juga dikumpulkan di daerah oleh masing-masing pemerintah daerah. Kemudian setelah diambil bagian pusat, oleh pusat dibagikan ke daerah. Mekanisme pengucuran dana daerah semacam itu membutuhkan tambahan waktu. Dana bagian daerah untuk sampai ke daerah kembali, setelah dari pusat, dapat memakan waktu berminggu, bahkan berbulan. Di samping, diperlukan tenaga tambahan bagi pengurusan perceairannya. Ditambah lagi seringkali diperlukan

pengeluaran tambahan yang tidak sedikit. Untuk daerah kaya, barangkali tambahan dana dan tenaga tersebut tidak begitu merisaukan. Tetapi untuk daerah-daerah yang sumberdayanya terbatas, dapat merupakan beban berat. Karena macam pajak dan retribusi yang diatur dengan mekanisme pengucuran seperti dijelaskan diatas cukup banyak, maka kesulitan akan semakin dirasakan kalau pengurusan pencairannya tidak dilakukan dalam waktu bersamaan. Apalagi kalau pengurusannya, justru sendiri sendiri atau satu demi satu.

Masalah lain yang dirasakan oleh banyak narasumber adalah besarnya dana yang dikucurkan. Pada saat kunjungan daerah dilaksanakan para peneliti yaitu antara April sampai dengan Juni dana kucuran dari pusat diketiga daerah penelitian mengalami kekurangan. Dana perimbangan yang termasuk Dana Alokasi Umum yang diterima daerah hanya cukup untuk membayar gaji dan kebutuhan rutin lainnya. Tetapi karena pada saat itu terjadi pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan dengan konsekwensi sebagian karyawan dari pusat didaerahkan, maka urusan gaji mereka harus masuk dalam APBD. Susahnya, kebutuhan itu timbul ketika APBD sudah selesai ditetapkan. Walaupun tambahan gaji tersebut akhirnya dapat dipecahkan masalahnya, tetapi daerah tetap banyak direpotkan. Pertama, karena pengurusannya makan waktu, maka daerah melakukan penggeseran anggaran. Untuk kepentingan gaji tersebut diambil dari mata anggaran lain. Baru setelah dropping dari pusat, dana yang digunakan di kembalikan lagi. Masalahnya timbul, ketika kesulitan yang sama dihadapi oleh daerah yang kebetulan DAUnya sangat terbatas sehingga tidak mungkin dilaksanakan penggeseran mata anggaran. Dari kasus ini timbul keresahan dari para narasumber mengenai besarnya DAU. Kalau DAUnya saja terbatas, bagaimana dengan dana-dana lain yang sangat dibutuhkan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan bersama diantara warga masyarakat sebagaimana ditetapkan dalam tujuan Undang-undang No. 25/1999. Terjadinya banyak demonstrasi yang menuntut segera dilaksanakannya pembayaran uang rapel barangkali merupakan suatu petunjuk bahwa beberapa daerah betul-betul mengalami kesulitan dana, apalagi kalau daerah sendiri juga melakukan kesalahan dalam alokasi dana. Memang menjadi janji pemerintah bahwa dengan diberlakukannya otonomi, daerah akan menerima dana dari pusat, paling tidak sebesar jumlah yang pernah diterima pada tahun-tahun sebelumnya. Tetapi telah diketahui bersama bahwa kebutuhan daerah terhadap dana akan terus bertambah searah dengan perkembangan dan perubahan kehidupan, serta tingkat inflasi harga barang yang terus meningkat. Sementara itu daerah dengan sumberdaya melimpah dapat berbuat banyak untuk mengembangkan wilayahnya, sedangkan daerah dengan sumber daya sangat terbatas tidak bisa banyak berbuat untuk

daerahnya, lalu bagaimana dengan azas pemerintahan antar daerah yang ingin diciptakan.

D.3.2. Persepsi Birokrat

Para birokrat berpendapat bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan bagian penting dari penerimaan daerah. Oleh para birokrat dinyatakan bahwa sampai dengan saat ini DAU cukup untuk menutup kebutuhan dana bagi pembayaran honor pegawai negeri di daerah. Memang pernah terjadi di Maros atau mungkin juga di daerah lain diluar daerah penelitian bahwa pada bulan-bulan pertama pelaksanaan Otoda Kabupaten Maros mengalami defisit, bahwa dana pegawai negeri tidak mencukupi untuk membayar gaji mereka. Kesukaran itu timbul sebagai akibat adanya tambahan sejumlah besar pegawai pusat yang membayar gajinya harus diurus daerah, sedangkan pada saat itu dana tambahan untuk pembayaran gaji itu belum dimasukkan ke dalam APBD. Walaupun demikian, masalah kekurangan tersebut dapat diatasi dengan mengajukan tambahan ke pusat, hal ini dilakukan Maros. Nilai DAU untuk Maros ditetapkan atas dasar kebutuhan instansi. Untuk Kabupaten Bandung cara mengatasi masalah serupa sedikit agak berbeda. Untuk mengatasi masalah ini Pemerintah Kabupaten Bandung, juga Pemerintah Propinsi, menggeser anggaran: Mata anggaran lain, untuk sementara digunakan, guna menutup kekurangan pembayaran gaji dan honor pegawai negeri tersebut. Kabupaten Bandung mampu melakukan penggeseran itu, karena DAU untuk Bandung cukup besar. Untuk Tahun Anggaran 2001/2002 Kabupaten Bandung mendapat DAU sebesar Rp 734 milyar, diantaranya sebesar Rp 491,836,534 untuk membayarkan gaji pegawai negeri sebanyak 35.000 orang. Sisanya yang sebesar Rp. 223 milyar untuk mendanai kegiatan pembangunan. Tambahan gaji untuk pegawai negeri pusat yang didaerahkan di Bandung mencapai Rp.80 milyar. Tetapi karena anggaran pembangunan Kabupaten Bandung cukup besar, maka kekurangan itu dapat secepatnya diatasi. Dana dari pusat yang diterima Kabupaten Kutai Kertanegara juga besar yaitu sebesar Rp.800 milyar, dibanding dengan Rp.400 milyar yang diterima sebelum Otoda. Dengan dana sebesar Rp.800 milyar tersebut satu desa di Kalimantan Timur akan dibagi oleh pemerintah Kutai Kertanegara Rp.100 juta masing-masingnya. Pengalaman Kabupaten Bandung dan Kabupaten Kutai Kertanegara itu belum tentu dialami oleh kabupaten-kabupaten lain di Indonesia. Untuk daerah-daerah lain, terutama yang miskin SDA, besar kemungkinan jumlah DAUnya akan terbatas dan hanya cukup untuk sekedar membayar gaji pegawai negeri saja. Bahkan pernah terjadi bahwa suatu daerah menerima DAU tidak seimbang dengan hasil sumber daya alam daerahnya. Pengalaman ini dialami oleh Kabupaten Indramayu. Menurut

para birokrat, pengalaman Indramayu tersebut dapat terjadi sebagai akibat dari berbagai sebab, yaitu: pertama, daerah overestimate terhadap hasil sumber daya alamnya. Kedua, rumus yang digunakan untuk pengalokasikan dana belum tepat sehingga disamping ada kekurangan DAU untuk suatu daerah, terdapat juga kelebihan DAU untuk daerah lain. Ketiga, data yang digunakan untuk mendukung rumus tersebut adalah data yang out of date, sehingga perlu diganti dengan berkonsultasi dengan setiap pemerintah daerah, pada tingkat propinsi maupun kabupaten.

Para birokrat menilai bahwa besar jumlah DAU melebihi nilai dana yang diterima daerah dari pusat sebelum otoda. Tetapi oleh mereka juga diingatkan bahwa tanggung jawab yang harus diemban daerah juga menjadi lebih besar. Dengan demikian, sulit diberikan penilaian secara selintas bahwa naiknya DAU untuk suatu daerah akan membawa serta tambahan dana cukup besar untuk kegiatan pembangunan, tetapi perlu diamati secara kasus per kasus. Seperti halnya dengan Kabupaten Maros, sesudah otoda 60% dari DAU diperuntukan bagi membayar gaji pegawai negeri. Sisanya untuk dana pembangunan. Tetapi karena nilai DAU Maros tidak begitu besar, maka kelebihan sebesar 40% sisanya tersebut tidak banyak artinya bagi pembiayaan kegiatan pembangunan. Atas dasar kenyataan tersebut, birokrat Maros sangat berharap bahwa DAUnya dapat dinaikan paling tidak sebesar 50% dari jumlahnya saat ini, agar program pembangunan dapat diwujudkan. Secara tegas seorang birokrat dari Sulawesi Selatan menyatakan bahwa "DAU perlu ditinjau kembali karena rumus yang dipakai belum mencerminkan realita di daerah".

Dalam hal penyaluran DAU, para birokrat berharap bahwa "DAU perlu secara otomatis penyalurannya, agar tidak terjadi keterlambatan-keterlambatan yang tidak perlu".

D.3.3. Persepsi Akademisi

Para akademisi berpendapat bahwa pengaturan DAU seharusnya berdasarkan azas keterbukaan, azas kebersamaan Pusat dan Daerah, serta azas proporsionalitas. Dalam kaitan dengan penerapan berbagai azas tersebut, presentase DAU perlu bersifat fleksibel.

Sebagai langkah awal dalam mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan dalam mekanisme pengucuran dan penggunaan DAU, para akademisi mengusulkan akan perlunya dibentuk suatu sistem pengawasan dan pengendalian yang dapat melakukan fungsi pengawasan dan pengendalian secara efektif dan efisien. Untuk maksud tersebut team yang akan dibentuk perlu menampung dan mencerminkan segenap kekuatan dan kelompok atau golongan dalam masyarakat dan tidak cukup hanya bertumpu pada kinerja Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang ada saat ini.

D.3.4. Persepsi Pengusaha

Ketika ditanya apakah Dana Alokasi Umum telah mencukupkan kebutuhan daerah atas dana pembangunan, jawaban mereka tidak seragam. Sebagian menyatakan sudah cukup, sebagian yang lain menyatakan belum cukup. Seorang pengusaha dari Kalimantan Timur yang sekaligus mantan pejabat dan politikus menyatakan bahwa DAU belum mencukupi, masih kurang dari 40% sebagaimana yang menjadi harapan daerah. Permintaan daerah adalah sebesar 40% sekarang baru mencapai Rp. 7 trilyun, sedangkan yang diminta daerah adalah Rp.15 trilyun. Lebih serius lagi yang Rp. 7 trilyun tersebut belum ada realisasinya (April 2001, tetapi saat ini sudah mulai ada realisasinya).

D. 4. Dana Alokasi Khusus

D. 4.1. Persepsi Birokrat

Para birokrat berpendapat bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu bagian dari dana yang diterima daerah dari Pemerintah Pusat. Pelaksanaan DAK selama ini lebih ditentukan oleh Pusat. Pada saat ini pelaksanaan DAK bersifat khusus, terkait dengan reboisasi, walaupun sebetulnya pelaksanaan tersebut masih dapat diperluas lagi. DAK untuk Kabupaten Maros berjumlah Rp.700 juta pada tahun anggaran ini, sebetulnya jumlah itu belum proporsional, bahkan dananya belum turun saat itu (April 2001) dari Pusat.

Ketika ditanya tentang penggunaan dan sumber dana DAK, para birokrat tidak dapat memberikan jawaban yang pasti: "Belum tahu tentang penggunaan DAK selain untuk kegiatan reboisasi, belum tahu juga tentang sumber dana untuk DAK selain dari reboisasi". Demikian penjelasan seorang birokrat dari Sulawesi Selatan.

Menurut para birokrat nilai DAK seharusnya ditetapkan secara bersama antara Pusat dan Daerah. "Untuk DAK perlu ada forum yang anggotanya melibatkan semua pihak, baik pusat maupun daerah untuk menetapkan besar nilai DAK bagi masing-masing daerah" kata seorang birokrat juga dari Sulawesi Selatan.

D.4.2. Persepsi Akademisi

Para akademisi berpendapat bahwa sebetulnya DAK merupakan bagian terpenting, terutama bagi daerah-daerah dengan sumber daya alam minim. Bagi daerah-daerah tersebut besar kemungkinan program pembangunan daerah banyak menjadi tertunda, karena masalah keterbatasan dana. Kalau melalui DAK mereka dapat dibantu, besar harapan akan mempercepat pertumbuhan ekonominya. Oleh karena itu, besar DAK perlu ditingkatkan

dan penentuan penggunaannya melalui forum yang anggotanya meliputi wakil-wakil dari pusat dan daerah.

D.4.3. Persepsi Pengusaha

Seperti halnya dengan para akademisi, para pengusaha hanya berharap bahwa karena pada saat ini DAK lebih banyak ditentukan oleh pusat, baik tentang penggunaan maupun besar nilainya, maka pusat perlu mengkaji secara sungguh-sungguh tentang kebutuhan daerah terhadap dana pembangunan. Jadi, bukan semata-mata keputusan tentang DAK hanya didasarkan atas ketersediaan dana yang ada pada suatu saat tertentu saja. Tetapi, perlu juga dipertibangkan dengan sungguh-sungguh kepentingan pembangunan daerah. Harapan para pengusaha, sebetulnya sekaligus mengingat pusat atas fungsinya sebagai salah satu aktor penentu dalam mencapai tujuan otonomi daerah.

D.5. Pinjaman Daerah

D.5.1. Persepsi Birokrat

Dibukanya kesempatan menghimpun dana terutama dari luar negeri sebagai salah satu komponen penerimaan bagi daerah ditanggapi oleh para birokrat sebagai salah satu nilai positif pada pelaksanaan otonomi daerah. Para birokrat juga menilai pentingnya sumber dana luar negeri itu terutama pada saat-saat tertentu ketika pusat mengalami keterbatasan valuta asing. Tetapi ketika para birokrat dihadapkan kepada pertanyaan apakah pinjaman luar negeri untuk daerah tersebut perlu mendapatkan persetujuan dari pusat, pendapat para birokrat bervariasi, sebagian dari mereka menganggap persetujuan itu perlu dengan alasan pusatlah yang memegang hak terhadap urusan luar negeri. Disamping itu, pusat juga bertanggung jawab untuk urusan tingkat nasional. Sebagian birokrat yang lain menganggap bukan harus meminta persetujuan tapi cukup berkonsultasi saja kepada pusat, dengan alasan bahwa daerahlah yang bertanggung jawab. Barangkali alasan yang ekstrim adalah bahwa daerah tidak perlu persetujuan maupun berkonsultasi dengan pusat, tapi cukup dengan pemberitahuan saja.

Salah satu alasan yang diajukan birokrat yang tidak setuju dengan keharusan minta persetujuan pusat adalah bahwa kebijakan dalam bentuk persetujuan tersebut akan berdampak menambah beban bagi daerah yaitu berupa bertambahnya biaya untuk memperoleh utang, serta prosedurnya menjadi lebih panjang dan makan waktu. Seorang birokrat dari Kalimantan Timur mengatakan "Pinjaman luar negeri daerah harus diatur ulang administrasinya, karena adanya perantara yang kadang-kadang memberikan beban cukup berat pada daerah, baik perantara itu dalam negeri maupun luar negeri (kedutaan luar negeri, misalnya). Ada baiknya pinjaman tidak usah

diurus ke Jakarta, tapi bisa diurus Dubes Indonesia di negeri calon pemberi kredit. "Birokrat lain dari Kabupaten Kutai Kertanegara menyatakan: "Pinjaman luar negeri daerah tetap harus dengan persetujuan pemerintah pusat, tetapi hendaknya jangan lagi ada hambatan-hambatan".

Pada saat ini Pemerintah Kabupaten Kutai Kertanegara telah mendapatkan (tawaran) pinjaman lunak dengan bunga 3% setahun dari Masyarakat Ekonomi Eropa melalui konsorsium, dan dari UNDP dengan bunga 6% untuk tujuan komersial dan 1% untuk tujuan non-komersial (kesejahteraan masyarakat).

D.5.2. Persepsi Akademisi

Para akademisi berpendapat bahwa pembukaan jalur luar negeri bagi pinjaman daerah merupakan hal yang berarti bagi Pemerintah Daerah. Walaupun demikian menurut para birokrat tersebut, daerah tidak perlu bergegas diri dalam mencari dan mendapatkan pinjaman tersebut. Perlu terlebih dulu segala sesuatunya dipelajari terutama yang menyangkut jumlah dan persyaratannya, serta penggunaan dananya, agar sisi negatif dari pinjaman luar negeri dapat dihindarkan atau setidaknya diminimumkan.

Menurut para akademisi, administrasi pinjaman luar negeri daerah perlu dikaji ulang untuk menghindari berbagai beban tambahan yang tidak perlu bagi daerah. Perihal persetujuan pusat, bagi para akademisi tidak menjadi masalah apakah suatu keharusan atau cukup dengan konsultasi saja, atau bahkan cukup dengan pemberitahuan saja. Menurut mereka, yang terpenting bahwa prosedur untuk memperoleh pinjaman tidak menambah beban bagi daerah.

D.5.3. Persepsi Pengusaha

Pendapat para pengusaha tentang pinjaman luar negeri daerah juga bervariasi, seperti halnya para akademisi. Alasan yang dikemukakan juga hampir serupa. Salah seorang pengusaha yang tidak setuju dengan syarat persetujuan daerah itu menyatakan: "Pinjaman luar negeri daerah tidak perlu persetujuan dari pusat".

E. Tuntutan Daerah: Perspektif Narasumber

Tuntutan lainnya yang penting untuk dikemukakan adalah pendapat narasumber tentang perbaikan UU No.25 Tahun 1999. Diantaranya dikemukakan bahwa agar otonomi daerah dapat dilaksanakan secara konsekuen, efektif dan efisien sesuai tujuannya, maka narasumber mengemukakan berbagai tuntutan perbaikan sebagaimana dipaparkan berikut ini.

Berkaitan dengan mekanisme pengucuran yang selama ini berlangsung atas alokasi dana bagian daerah, yang sering dibarengi dengan munculnya berbagai kendala waktu, tenaga dan biaya, maka narasumber dari daerah dengan kecukupan sumberdaya alam, utamanya minyak bumi dan gas alam mengajukan keinginan yang sangat kuat, agar dilaksanakan desentralisasi pajak. Mereka berargumen bahwa tanpa mengurangi hak pemerintah pusat, desentralisasi pajak akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengumpulan dan pemanfaatan dana berasal dari pajak dan retribusi yang dikumpulkan dari daerah. Tuntutan tersebut dirasakan sangat kental untuk propinsi Kalimantan Timur, tetapi tidak demikian halnya dengan Propinsi Sulawesi Selatan dan Jawa Barat. Narasumber dari Jawa Barat justru menunjukkan beberapa faktor yang perlu dipikirkan secara sungguh-sungguh dan seksama. Narasumber dari Jawa Barat tersebut berargumen bahwa akan timbul semacam ketidakadilan, kalau diperlakukan desentralisasi pajak dengan dua alasan. Pertama, kalau pajak dipungut di daerah penghasil, sedangkan konsumen produk yang bersangkutan berada di daerah lain, maka daerah konsumen menjadi lokasi "pemerasan" mengingat penduduk di daerah konsumen itu yang harus merogoh sakunya. Sebaliknya, kalau pajak dan retribusi dikenakan di daerah konsumen, maka daerah penghasil akan diperlakukan sebagai perlakuan sebagai perlakuan yang tidak fair. Kedua, kalau desentralisasi pajak dilaksanakan, maka pelaksanaannya harus meliputi segenap jenis produk dan diberlakukan disegenap wilayah Indonesia. Kondisi semacam itu akan menambah keruwetan dalam administrasinya.

Berkaitan dengan perbedaan masalah yang terjadi pada persentase bagi hasil dari minyak bumi dan gas alam, narasumber dari Kalimantan Timur mengharapkan adanya pergeseran menuju kepada azas proporsionalitas, karena menurut mereka bahwa sebetulnya daerah juga harus memikirkan sejak sekarang berbagai program penggulangan, sebagai upaya berjaga-jaga kalau nantinya sumberdaya minyak bumi dan gas alam yang non-renewable telah habis. Karena program-program semacam itu harus dimulai sejak sekarang, maka dibutuhkan tambahan dana yang tidak sedikit pada saat ini.

Dalam mengantisipasi terjadinya kesalahan penggunaan data, daerah telah berusaha dengan membentuk saluran-saluran komunikasi yang dapat menyampaikan profil daerah yang up to date kepada pusat. Dalam kaitan ini, daerah sangat berharap bahwa pusat juga bersedia mengadakan konsultasi dengan daerah terlebih dahulu sebelum membuat keputusan menggunakan data gambaran daerah.

Daerah dengan sumberdaya terbatas sangat mengharapkan jumlah Dana Alokasi Umum disesuaikan dengan kebutuhan daerah untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang meningkatkan percepatan pertumbuhan

ekonomi dalam mengejar tingkat kesejahteraan masyarakat di wilayah-wilayah yang telah mengalami kemajuan lebih dahulu.

F. Generalisasi

Dari uraian di depan pada bagian ini terdapat beberapa hal yang patut dicatat di sini sebagai berikut:

Pertama, ketika pembuat Undang-undang Nomer 22 Tahun 1999 memberikan pengertian tentang hubungan keuangan pusat-daerah sebagaimana dituangkan pada pasal-pasal 78 sampai dengan 83, yang kemudian dipertegas lagi dalam Undang-undang Nomer 25 Tahun 1999 pasal 1 ayat 1 sampai dengan pasal 16 dapat dirasakan bahwa kedua undang-undang tersebut telah berusaha dengan sungguh-sungguh untuk mengaktualisasikan *idealisme* pemikirannya, walaupun masih sebatas bentuk rumusan yang bersifat umum. Aktualisasi tersebut dapat ditandai dengan dimasukkannya beberapa hal prinsip seperti pemerataan secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan ke dalam pengertian hubungan keuangan pusat-daerah. Undang-undang Nomer 25 Tahun 1999 memberikan pengertian hubungan keuangan pusat-daerah sebagai suatu system pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah.

Kedua, persepsi lokal sebagaimana tercermin pada berbagai jawaban para birokrat, akademisi dan pengusaha di tiga daerah penelitian terhadap hubungan keuangan pusat-daerah dalam garis besarnya terbagi menjadi dua. Di satu sisi, pada umumnya mereka mengerti dan dapat menerima tentang pengertian hubungan keuangan sebagaimana didefinisikan dalam undang-undang. Tidak satupun diantara mereka yang mengajukan keberatan. Tetapi di sisi lain, ketika pengertian tersebut diterjemahkan ke dalam pasal-pasal yang menyangkut pengaturan tentang sharing, baik yang berkaitan dengan wewenang dan kewajiban serta sumberdaya, maka para responden tersebut memberikan banyak catatan, utamanya yang menyangkut dana perimbangan. Berbagai catatan penting adalah sebagai berikut.

1) Tentang Negara Kesatuan

Para birokrat, akademisi dan pengusaha daerah memandang perlu dan penting hubungan keuangan pusat-daerah. Mereka tidak mempersoalkan apakah hubungan keuangan tersebut memposisikan mereka sebagai daerah yang memberikan sumbangan kepada pusat, ataukah pusat memberikan subsidi kepada daerah, sepanjang masih dalam kerangka negara kesatuan. Memang ada juga pemikiran untuk mengubah hubungan pusat-daerah dalam kerangka negara federal.

Tetapi disadari bahwa pemikiran semacam itu belum memenuhi *momentumnya* pada saat ini.

2) Tentang Pemerataan Secara Proporsional

Para birokrat, akademisi, maupun pengusaha di daerah penelitian pada umumnya memperlakukan proporsionalitas antara pusat dengan daerah, baik yang menyangkut hasil, jenis sumberdaya, serta pengelolaannya. Sebagai contoh, mereka mempertanyakan perbedaan pengelolaan antara dana PBB dengan dana perimbangan yang lain. Jenis dana yang pertama, ditarik, diadministrasikan dan dibagi oleh daerah dan daerah hanya mengambil sebagian dana yang menjadi bagian atau haknya. Sisa dana tersebut kemudian diserahkan kepada pemerintah pusat. Untuk dana jenis kedua daerah hanya mengumpulkan saja dan selanjutnya diserahkan kepada pusat. Dilihat dari azas proporsionalitas administrasi, perbedaan semacam itu dapat menimbulkan ketimpangan beban. Dalam kaitannya dengan minyak dan gas bumi, mereka mempertanyakan perimbangan yang timpang antara pusat dan daerah. Perimbangan keuangan yang lebih menitikberatkan atas sumberdaya alam juga dipertanyakan. Padahal, banyak daerah yang berpotensi besar dalam sumberdaya non-alam.

3) Tentang Pemerataan Secara Demokratis.

Dalam kaitan ini para responden pada umumnya memperlakukan kurang diikuti-sertakannya daerah dalam penyusunan berbagai undang-undang dan peraturan yang menyangkut kehidupan mereka, sehingga sering menimbulkan berbagai kesenjangan dan ketidakcocokan dengan kenyataan di daerah seperti misalnya yang menyangkut potensi alam, jumlah penduduk pada tingkat kemiskinan dan sebagainya.

4) Tentang Pemerataan Secara Adil.

Perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah sebagaimana diatur dalam UU No.25/1999 dipandang oleh sebagian besar birokrat, akademisi dan perusahaan di tiga daerah penelitian sebagai berpotensi memperlebar jurang antara daerah miskin dan daerah kaya sumberdaya alam.

5) Tentang Pemerataan Secara Transparan

Intransparancy banyak disoroti oleh para birokrat, akademisi, dan pengusaha di tiga daerah penelitian dalam kaitannya dengan nilai hasil yang diterima pusat dari daerah, dan dasar perhitungan nilai dana yang dialokasikan ke daerah.

Ketiga, persepsi lokal terhadap PAD dapat dinilai sebagai positif, dalam arti bahwa mereka memandang meningkatnya kesempatan untuk meningkatkan nilai PAD melalui penganeka ragam sumber-sumbernya,

walaupun mereka juga mengakui bahwa beberapa wewenang yang seharusnya telah diserahkan kepada daerah belum diterima sepenuhnya.

Keempat, tanggapan para birokrat, akademisi, maupun pengusaha daerah bervariasi dalam kaitannya dengan pinjaman daerah. Sebagian berpendapat bahwa daerah perlu mendapatkan izin dari pusat untuk memperolehnya. Sebagian yang lain berpendapat bahwa izin itu tidak diperlukan, karena hanya akan menambah beban pada daerah. Menurut kelompok ini bahwa yang dibutuhkan hanyalah pemberitahuan. Kelompok yang lain berpendapat bahwa urusan pinjaman luar negeri dapat diatur di tingkat kedutaan besar Indonesia di negara pemberi pinjaman.

Dari berbagai kesimpulan tersebut dapatlah kiranya digeneralisasikan bahwa disatu sisi Undang-undang No.25/1999 telah berhasil menjelaskan idealisme ke dalam tujuan yang bersifat umum. Tetapi, ketika masuk ke dalam sisi operasional, undang-undang mengalami berbagai kelemahan dalam mengsinkronkan berbagai kepentingan pusat dan daerah dan dalam menterjemahkan secara operasional ide-ide yang sangat dibutuhkan dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah di Indonesia. Walaupun demikian, diakui oleh para birokrat, akademisi, dan pengusaha di daerah penelitian bahwa Undang-undang No.22 dan 25/1999 merupakan langkah awal yang sangat penting dan perlu dalam mencapai tujuan otonomi daerah.



DAFTAR PUSTAKA

- Maryanov, G.S., 1958, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Ithaca, Department of Far Eastern studies, Modern Project Indonesia
- Sukiyat, 1973, General Government and Regional Autonomy, *The Indonesian Quarterly*, No.1
- Hikam, M.A.S dan Syarif Hidayat 2000, "Hubungan Pusat dan Daerah: Dari Ketergantungan Menuju Keseimbangan", dalam, *Indonesia Menapak Abad 21*, Kajian Ekonomi dan Politik, Kedeputan IPSK, LIPI Jakarta.
- Soen"an, A.D. Chozin, 2000, "Persoalan Dalam Pelaksanaan Undang-Undang No.25/1999", dalam *Indonesia Menapak Abad 21*, Kajian Ekonomi dan Politik, Kedeputan IPSK, LIPI Jakarta.
- Hidayat, Tirta; 1987, "Aspek Pemerataan Dari Subsidi Regional", dalam Tjiptoharijanto, *Perspektif Daerah dan Pembangunan Nasional*, Badan Otonomi Economica, LPFE, UI, Jakarta.

Lampiran 1.

- Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
Tanah dan Bangunan: 20% Pusat:
80% Kabupaten/Kota Penghasil
- Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH): 20% Pusat
80% Daerah: 16% Propinsi
64% Kabupaten/Kota
- Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH): 20% Pusat
80% Daerah: 16% Propinsi
32% Kab./Kodya Penghasil
32% secara merata Kab./Kota
lainnya dalam propinsi
- Iuran Tetap (Land-rent): 20% Pusat
Pertambangan umum 80% Daerah: 16% Propinsi Penghasil
64% Kab/Kota Penghasil
- Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (Royalty): 20% Pusat
80% Daerah: 16% Propinsi
64% Kab./Kota Penghasil
- Pungutan Pengusahaan Perikanan: 20% Pusat
80% Daerah: secara merata kepada
seluruh Kab./Kota di Indonesia
- Pungutan Hasil Perikanan: 20% Pusat
80% Daerah: secara merata kepada
seluruh Kab./Kota di Indonesia
- Minyak Bumi: 85% Pusat
15% Daerah: 3% Propinsi Penghasil
6% Kab./Kodya Penghasil
6% Kab./Kodya dalam propinsi penghasil
secara merata
- Gas Bumi: 70% Pusat
30% Daerah: 6% Propinsi yang bersangkutan
12% Kab/Kodya penghasil
12% Kab/Kodya, lainnya dalam propinsi penghasil, secara
merata

- Dana Alokasi Umum.
- Sumber : $\geq 25\%$ dari penerimaan Dalam Negeri APBN
- Alokasi : 10% Propinsi
90% Kab/Kota
- Sesuai : - Kebutuhan Wilayah Otonomi Daerah
- Potensi Ekonomi Daerah
- Dasar penghitungan: Indeks penduduk
Indeks Luas Daerah
Indeks Harga Bangunan
Indeks Kemiskinan Relatif

Dana Alokasi Khusus

- Sumber : APBN sesuai ketersediaan dana dalam APBN, 40% dari dana reboisasi untuk daerah penghasil untuk reboisasi dan penghijauan penghasilnya
- Alokasi : Untuk kebutuhan di luar perkiraan umum
Untuk bantuan tertentu
Untuk prioritas nasional
Bukan untuk: biaya administrasi; penyiapan proyek fisik, penelitian, pelatihan, perjalanan pegawai daerah, umum lain sejenis.
- Metode Alokasi: Usulan Daerah dengan dana 10% pendamping dari APBD

Pinjaman Daerah

Sumber: Dalam Negeri
Luar Negeri

Jangka waktu : Jangka panjang
Jangka pendek

Penggunaan: - Pembangunan prasarana

- menghasilkan penerimaan untuk bayar kembali utang dan manfaat bagi pelayanan masyarakat
- Bukan untuk bayar belanja administrasi umum, operasional dan umum.
- Untuk pengaturan arus kas demi pengelolaan Kas Daerah untuk pinjaman jangka pendek

Batas maksimum jumlah pinjaman:

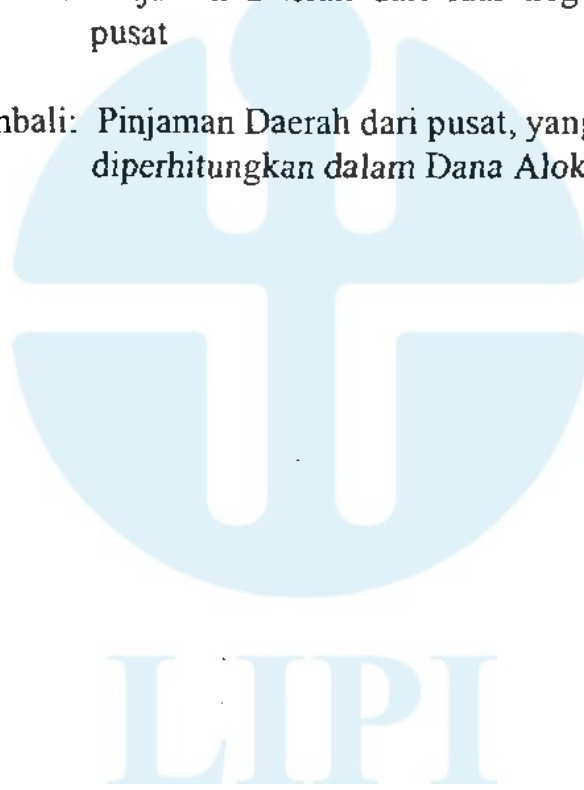
- Jumlah komulatif pinjaman $\leq 70\%$ penerimaan APBD tahun sebelumnya

- Debt Service Coverage Ratio $\geq 2,5$
- Jumlah pinjaman jangka pendek $\leq 1/6$ belanja APBD tahun berjalan
- Pinjaman jangka pendek dengan menimbang kecukupan penerimaan Daerah untuk bayar kembali
- Pinjaman jangka pendek harus selesai terbayar kembali dalam tahun anggaran yang berjalan
- Jangka waktu pinjaman jangka panjang sesuai dengan unsure ekonomi, asset yang bersangkutan

Larangan pinjaman: - pinjaman pihak lain tidak boleh dijamin Daerah
 - barang milik daerah untuk pelayanan umum bukan untuk perjaminan

Prosedur pinjaman : Pinjaman Daerah dari luar negeri dilakukan melalui pusat

Pembayaran kembali: Pinjaman Daerah dari pusat, yang tidak dapat dibayar diperhitungkan dalam Dana Alokasi Umum



BAB VI

PENGELOLAAN SUMBER DAYA EKONOMI DALAM PERSPEKTIF PENGUASA, AKADEMISI DAN PENGUSAHA DAERAH

Oleh : Hari Susanto

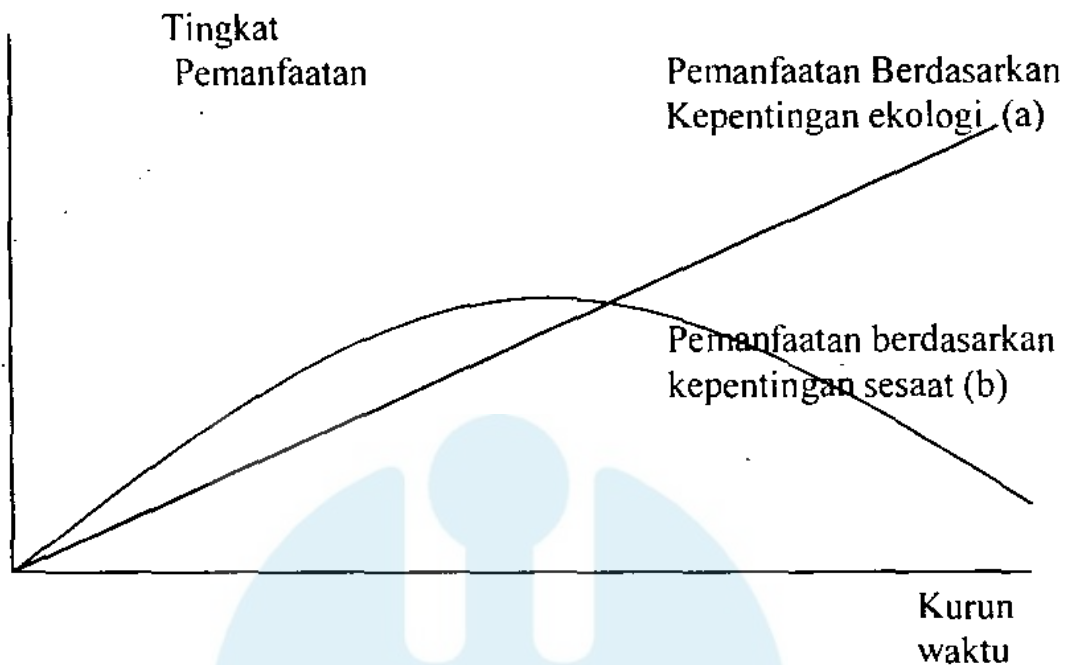
A. Pengantar

Peran sumber daya alam (SDA) di dalam kehidupan manusia pada dasarnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yakni fungsi produksi, fungsi ekologi dan fungsi sosial. Dalam kaitannya dengan fungsi sosial, pemanfaatan SDA, intinya, untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Walaupun begitu, proses pemanfaatan yang melalui fungsi produksi, seharusnya juga mempertimbangkan fungsi ekologi. Apabila fungsi ekologi tidak diperhatikan, maka akan terjadi ketidak-seimbangan antara daya dukung biosfir dengan kepadatan biosfir.

Secara teoritis hubungan fungsi-fungsi tersebut diperlihatkan pada Grafik 5.1. Intinya, apabila pemanfaatan untuk kepentingan kesejahteraan mengikuti kepentingan ekologi tentunya mempunyai implikasi terhadap kesejahteraan di masa mendatang, karena adanya perhatian terhadap kebutuhan sumber-sumber di masa mendatang, yang ditunjukkan oleh garis (a) di dalam grafik tersebut. Sementara itu, garis (b) pada grafik tersebut menunjukkan adanya proses pemanfaatan tanpa memperhartikan keberlanjutan (kelestarian) pengelolaan di masa mendatang (generasi mendatang).

LIPI

Grafik 5.1.
Proses Pemanfaatan SDA



Dalam era Otonomi Daerah dewasa ini, pengelolaan SDA harus mendapatkan tempat, bukan saja karena aspek pemanfaatan SDA (fungsi produksi) yang berada di wilayahnya, akan tetapi pengelolaan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat secara optimal (fungsi sosial) menjadi penting dengan tetap mempertimbangkan kelestarian alam (fungsi ekologi).

Pengelolaan SDA sebenarnya sudah termaktub di dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Keanekaragaman Hayati (UU 5/1990) dan Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dengan penetapan kawasan budidaya, kawasan lindung dan kawasan tertentu (UU 24/1992). Di sini terlihat bahwa pengelolaan SDA didasarkan pada fungsi-fungsi kawasan yang dapat dimanfaatkan.

Pengelolaan SDA tidak mutlak harus dilakukan oleh pemerintah pusat. Di dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah (UU 18/1965) telah dinyatakan bahwa daerah mempunyai hak pula di dalam pengelolaan SDA tersebut. Hal ini dapat ditunjukkan melalui pasal 71(1), seperti berikut :

“...Pemerintah Daerah berhak mengusahakan kekayaan alam yang ada di Daerahnya dan wajib mengadakan perusahaan-perusahaan

Daerah yang pengolahannya dilakukan atas azas-azas ekonomi perusahaan...”

..

Meskipun UU 18/1965 telah memberikan gambaran bahwa Pemda bisa mengelola SDA yang ada di wilayahnya, namun nuansa pemanfaatan dengan memperhatikan aspek keseimbangan lingkungan nampaknya belum mendapat perhatian, seperti nuansa pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, *environmentally sustainable development*, belum sempat terpikirkan oleh para penyusun undang undang tersebut. Namun dalam kenyataannya, UU 18/1965 tidak berlaku lagi – dengan dikeluarkannya UU 5/1974, tentunya.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan rumah tangga daerah, Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) juga memberikan kewenangan kepada Pemda untuk mengelola SDA-nya yang berada di wilayahnya seperti tertuang pada pasal 10(1) berikut ini :

“...Daerah berwenang mengelola SDA nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan perundang-undangan...”.

Yang menarik pada pasal di atas adalah bahwa meskipun Pemda diberikan wewenang untuk mengelola SDA nasional yang ada di wilayahnya, akan tetapi Pemda juga dihadapkan pada ketentuan menjaga atau memelihara kelestarian lingkungannya. Hal ini tentunya sangat terkait dengan proses degradasi dari SDA, yang berimplikasi terhadap kemampuan pengelola di dalam memberikan warisan SDA terhadap generasi di masa mendatang.

Pengaturan pemanfaatan SDA tidak hanya sepihak, dari pemerintah saja. Dua ayat, pada pasal 4 dan pasal 10, pada UU 22/1999 merupakan dasar yang kuat untuk Pemda di dalam melakukan pengelolaan SDA yang ada di wilayahnya. Mengacu pada perihal tersebut, perangkat pemerintahan daerah (Pemda dan DPRD) telah mengantisipasi dengan pesat melalui penerbitan berbagai peraturan daerah (Perda) untuk menjawab kesempatan melakukan pengelolaan SDA yang ada di wilayahnya.

Kenyataan di atas menjadi semakin kuat dengan adanya dukungan dari Ketetapan MPR-RI nomor IV/MPR/1999. Ketetapan ini pada dasarnya memberikan peluang kepada perangkat pemerintahan daerah untuk mengeluarkan berbagai Perda pengelolaan SDA di wilayahnya. Ketetapan tersebut berbunyi sebagai berikut :

“...Kalau tidak ada peraturan pemerintahnya sebelum 1 Januari 2001, maka pemerintah daerah boleh membuat Peraturan Daerah...”.

Semua itu memperancu persoalan pengelolaan SDA, sehingga terjadi tumpang-tindih. Namun pengelolaan SDA dalam konteks Otonomi Daerah memerlukan prasyarat tersendiri. WALHI¹, organisasi nir-laba yang bergerak pada masalah lingkungan hidup, menyatakan beberapa prasyarat pemanfaatan SDA yang terkait dengan aspek lingkungan, sebagai berikut :

- ◆ Menyesuaikan kebijakan pengelolaan SDA dengan ekosistem setempat,
- ◆ Menghormati kearifan tradisional yang sudah dikembangkan masyarakat di dalam pengelolaan SDA dan lingkungan hidup secara lestari,
- ◆ Tidak berdasarkan batas administratif, tetapi berdasarkan batas ekologi, *eco-bio region*,
- ◆ Meningkatkan kemampuan daya dukung lingkungan setempat dan bukan menghancurkan daya dukung ekosistem dengan eksploitasi yang melewati daya dukung, dan
- ◆ Pelipatan secara aktif masyarakat sebagai pihak yang paling berkepentingan (menentukan) dalam pembuatan kebijakan pengelolaan SDA dan lingkungan hidup.

Pengelolaan SDA juga tertera pada Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU 25/1999), Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU 41/1999) dan Undang Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (UU 34/2000).

Masalah SDA adalah bagian dari sumber daya ekonomi (SDE). Masalah SDE mencakup aspek-aspek yang terdapat di dalam sektor primer, sektor sekunder dan sektor tersier. Jadi persoalan pengelolaan SDA oleh Pemda hanyalah salah satu aspek di dalam kajian. Kajian pada bagian ini pada dasarnya mengacu pada persoalan pengelolaan SDE di wilayah yang diteliti. Kajian ini dilakukan di 3 (tiga) propinsi dengan mengambil sampel di propinsi, kabupaten dan kota di Kalimantan Timur (Kaltim), Sulawesi Selatan (Sulsel) dan Jawa Barat (Jabar).

¹ WALHI. “Otonomi Daerah : Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup”, di dalam Noer Fauzi, et. al., **Otonomi Daerah, Sumber Daya Alam, Lingkungan**, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama, 2001, hal. 3-16.

B. Persepsi Tentang Implementasi Otonomi Daerah

B.1. Umum

Dalam pasal 4(1), UU 22/1999, disebutkan bahwa :

“...daerah ... berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat”

Pernyataan *daerah berwenang mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat* bisa diartikan bahwa tujuan dari Otonomi Daerah pada dasarnya untuk meningkatkan kemampuan perangkat daerah, baik Pemda maupun DPRD, di dalam usahanya memberikan pelayanan seoptimal mungkin terhadap masyarakatnya.

Kemudian pertanyaan bisa dilayangkan sebagai berikut : “pelayanan apa?”. Ayat tersebut juga menyebutkan *prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat*. Hal ini mengindikasikan bahwa pelayanan yang diberikan atas dasar tuntutan-tuntutan masyarakatnya yang dikemas ke dalam berbagai kebijakan Pemda setempat.

Sebagai pengurus dan pengatur produksi dan distribusi pelayanan publik, Surbakti² menyatakan bahwa pemikiran yang mendasari adalah bagaimana produsen dan distributor pelayanan publik semakin dekat dengan mereka yang dilayani. Semakin tepat jenis pelanan yang diberikan tentunya akan semakin cepat penyampaiannya kepada konsumen. Di lain sisi, semakin merata pelayanan yang diberikan kepada konsumen maka akan semakin terjangkau pelayanan publik tersebut.

Pelayanan tersebut, di sisi lain, yang tertuang ke dalam pasal 11(2) UU 22/1999 mencakup beberapa hal, seperti tertulis sebagai berikut :

“Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah ... meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi dan tenaga kerja”

Selanjutnya Surbakti³ menjelaskan bahwa pelayanan publik itu mencakup 4 (empat) hal, seperti berikut :

- ♦ *Pelayanan administratif*, seperti kartu penduduk dan berbagai perijinan kegiatan,
- ♦ *Pelayanan infrastruktur*, seperti penyediaan sarana dan prasarana transportasi, komunikasi, irigasi dan lainnya,

² Ramlan Surbakti. “UU Otonomi Daerah : Revisi atau Implementasi”, *Kompas*, 2 September, 2001, hal. 29.

³ Ramlan Surbakti. *ibid.*

- ♦ *Pelayanan kebutuhan dasar*, seperti pangan, air minum, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, rasa aman, lingkungan dan lainnya, serta
- ♦ *Pelayanan penerimaan daerah*.

Namun, Hidayat⁴ memberikan perspektif yang lebih luas tentang tujuan Otonomi Daerah dari sisi ekonomi. Seperti yang digambarkan berikut bahwa tujuan dari Otonomi Daerah antara lain adalah :

“Meningkatkan kemampuan pemerintah daerah [di] dalam menyediakan *public goods and services*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah ... [dan] menekankan aspek partisipasi masyarakat di dalam pembangunan ekonomi...”

Pernyataan di atas mengimplikasikan bahwa peningkatan pelayanan barang dan jasa, pada gilirannya semua itu, tentunya, mempunyai implikasi terhadap efisiensi dan efektivitas. Kalau efisiensi dan efektivitas tersebut tercapai, tentunya juga, akan mampu menurunkan biaya produksi. Bila penurunan biaya produksi tercapai, pada gilirannya, akan mampu menurunkan harga jual produk barang dan jasa tersebut. Apabila terjadi penurunan harga jual, maka daya beli, *purchasing power*, masyarakat akan pula meningkat. Persoalannya berikutnya adalah bagaimana para pengusaha, akademisi dan penguasa daerah telah memahami dan mengartikulasi tujuan utama dari otonomi daerah.

Secara umum, data lapangan (*field research*) menunjukkan bahwa jawaban responden terhadap pengertian Otonomi Daerah adalah “untuk memberikan pelayanan seoptimal mungkin” hanya berada pada peringkat kedua. Peringkat tertinggi ditunjukkan bahwa “peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan Penerimaan Asli Daerah (PAD)”. Hal ini mengimplikasikan bahwa :

- ♦ Otonomi Daerah diterjemahkan oleh masyarakat maupun Pemda sebagai usaha untuk meningkatkan atau memperbaiki tingkat kesejahteraan,
- ♦ Sentralisasi yang selama pemerintahan Orde Baru telah mempengaruhi rendahnya kesempatan Pemda untuk mengelola penerimaan PAD. Dalam nuansa Otonomi Daerah diterjemahkan bahwa Pemda harus mampu meningkatkan PAD agar dapat dijadikan sebagai sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerahnya,
- ♦ Dalam konteks peningkatan PAD, Pemda telah mengeluarkan Perda yang berusaha mengintroduksi berbagai pungutan dalam bentuk pajak dan retribusi, seperti Perda retribusi penggunaan jalan, retribusi hasil

⁴ Syarif Hidayat, *Refleksi dan Realita Otonomi Daerah*, Jakarta. Pustaka Quantum, 2000.

hutan non kayu (HHNK), retribusi penambatan perahu, pajak produksi ikan, pajak produksi kayu, pajak kendaraan, bea balik nama kendaraan dan lain-lainnya, dan

- ♦ Karena alasan di atas, terdapat usaha pengambil-alihan wewenang operasional pemerintah pusat oleh Pemda.

Kalau hal ini yang dijadikan patokan di dalam menterjemahkan tujuan dari Otonomi Daerah, maka ada kecenderungan bahwa PAD tentunya meningkat pesat dalam kurun waktu tertentu. Namun, di lain sisi, usaha-usaha meningkatkan PAD ini akan berimplikasi terhadap berbagai distorsi di dalam meningkatkan pelayanan masyarakat. Diintroduksikannya berbagai jenis pajak dan retribusi daerah oleh Pemda, tentunya akan berpengaruh terhadap beban tambahan biaya bagi para pengusaha, *high cost economy*.

Sebagai misal, bagi kendaraan yang selama ini mengangkut produk-produk karena alasan-alasan perbedaan lokasi, *place utility*, dan alasan-alasan perbedaan waktu, *time utility*. Atas dasar itu, pengusaha akan mendistribusikan produknya dari lokasi produsen ke konsumen melalui beberapa daerah. Dahulunya proses pemindahan produk tersebut tidak dikenai pungutan. Namun semenjak diberlakukannya Otonomi Daerah, setiap daerah (baik kabupaten maupun kota) telah mengintroduksi berbagai retribusi kendaraan (angkutan niaga) yang melalui wilayahnya. Singkatnya, dikeluarkannya berbagai Perda yang terkait dengan iuran/pungutan dalam bentuk pajak dan retribusi daerah, pada gilirannya, meningkatkan biaya produksi.

B.2. Kasus Kalimantan Timur

Apabila diamati secara terpisah dari persepsi responden di propinsi Kalimantan Timur, maka nampak jawaban yang diberikan responden sangat bervariasi antara penguasa, akademisi dan pengusaha. Namun jawaban responden yang dikategorikan sebagai eksekutif (penguasa) tentang implementasi Otonomi Daerah di Kalimantan Timur adalah seperti yang tertera sebagai berikut :

“...Otonomi daerah pada dasarnya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan dan pendatan asli daerah (PAD)...”

Hal tersebut dapat diinterpretasikan bahwa responden di propinsi Kalimantan Timur, khususnya bagi eksekutif, mengacu pada kepentingan untuk mengeluarkan berbagai Perda yang mampu meningkatkan PAD dalam bentuk berbagai pajak maupun retribusi terhadap aktivitas ekonomi di wilayahnya.

Sementara itu bagi responden yang dikategorikan sebagai akademis menganggap bahwa jawaban yang berkaitan dengan implementasi Otonomi Daerah adalah sebagai berikut :

“... Peningkatan pelayanan seoptimal mungkin kepada masyarakat di wilayahnya. Dengan diberikannya pelayanan yang maksimal, diharapkan pertumbuhan berbagai kegiatan usaha meningkat – yang pada gilirannya akan meningkatkan perekonomian wilayah tersebut...”

Di sisi lain “pendelegasian wewenang dan pemberdayaan” menjadi alternatif jawaban yang penting. Pendelegasian wewenang dan pemberdayaan merupakan jawaban peringkat ketiga dari persepsi responden terhadap tujuan Otonomi Daerah. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa ada beberapa hal yang terkandung dibalikinya, yakni sebagai berikut :

- ◆ Otonomi Daerah salah satunya dapat diinterpretasikan sebagai pendelegasian wewenang dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah,
- ◆ Pendelegasian wewenang tersebut merupakan bentuk perkuatan Pemda untuk mengatur rumah tangganya sendiri, dan
- ◆ Untuk itu perlu dilakukan peningkatan kemampuan di dalam pengaturan rumah tangganya melalui pemberdayaan sumber daya manusianya (SDM).

B.3. Kasus Sulawesi Selatan

Penguasa, akademisi dan pengusaha yang dijadikan responden di propinsi Sulawesi Selatan menganggap bahwa implementasi Otonomi Daerah lebih diarahkan untuk kepentingan meningkatkan pelayanan publik. Hal ini juga dapat dijelaskan melalui usaha-usaha Pemda Propinsi Sulawesi Selatan di dalam meningkatkan berbagai pelayanan terhadap kegiatan ekonomi, baik kegiatan yang bersifat produksi barang maupun jasa.

Sebagai misal, responden akademisi di Sulawesi Selatan menyatakan bahwa :

“...dalam rangka meningkatkan distribusi produk barang dan jasa di antara propinsi-propinsi di pulau Sulawesi, Pemerintah Propinsi-propinsi di pulau Sulawesi⁵ telah membentuk kesepakatan kerjasama untuk tidak memungut biaya retribusi bagi kendaraan angkutan (terutama niaga) maupun penumpang yang melintasi propinsi-propinsi yang ada di pulau Sulawesi. Adanya kesepakatan

⁵ Propinsi-propinsi di pulau Sulawesi kini menjadi 6 (enam) buah, yakni Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Mongondow dan Gorontalo.

ini tentunya merefleksikan pemerintah propinsi untuk bertindak konsisten dengan niat implementasi dari Otonomi Daerah yang berusaha memberikan pelayanan seoptimal mungkin...”

Urutan kedua dari jawaban responden terhadap implementasi Otonomi Daerah di propinsi Sulawesi Selatan adalah “pendelegasian wewenang dan pemberdayaan” serta “peningkatan kesejahteraan dan PAD”. Pendelegasian wewenang dan pemberdayaan diinterpretasikan sebagai usaha mengatur rumah tangganya sendiri melalui peningkatan kemampuan masyarakat atau pemberdayaan sumber daya manusianya (SDM).

Nuansa pemberdayaan masyarakat semakin menjadi penting dewasa ini dengan kegagalan model pembangunan yang mengandalkan pertumbuhan tinggi melalui berbagai investasi teknologi canggih, *capital intensive technology*. Pemda Sulawesi Selatan yang didukung oleh perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat Sejas dahulu memang telah tidak mengandalkan model pembangunannya melalui investasi pada kecanggihan teknologi, namun mereka lebih mengarahkan pada intensifikasi kepentingan tenaga kerja yang dominan, *labour intensive technology*. Sebagai misal yang diungkapkan oleh salah satu responden penguasa adalah:

“...Hal ini dapat diperlihatkan pada kemampuan propinsinya yang menyediakan keperluan stok beras di kawasan Indonesia Bagian Timur (IBT) dan pengembangan perikanan rakyat yang merata, melalui armada perahu tradisional, di seluruh kabupaten kawasan pantai di propinsi Sulawesi Selatan ini...”

Sementara persepsi responden, khususnya bagi para pengusaha, terhadap implementasi Otonomi Daerah atas dasar peningkatan kesejahteraan dan PAD tentunya merupakan implikasi (akibat) dari pelayanan yang optimal diberikan oleh Pemda kepada masyarakat. Hal ini bisa digambarkan sebagai berikut :

- ♦ Peningkatan pelayanan kepada pengguna (*users*), terutama pada masyarakat pengusaha, tentunya akan memperlancar proses produksi,
- ♦ Kelancaran proses produksi, pada gilirannya, mampu memperkecil waktu produksi. Semakin pendek waktu produksi, tentunya, akan memperkecil biaya produksi,
- ♦ Rendahnya biaya produksi pada gilirannya akan memperkecil harga jual – yang selanjutnya memperbesar daya beli masyarakat, dan implikasinya adalah peningkatan PAD melalui pajak penjualan, dan

- ♦ Rendahnya biaya produksi memperbesar jumlah output produksi pengusaha, yang pada gilirannya, meningkatkan PAD melalui pajak produksi.

B.4. Kasus Jawa Barat

Urutan jawaban elit lokal yang dijadikan responden terhadap implementasi Otonomi Daerah pada penelitian di propinsi Jawa Barat pada umumnya dapat dibuatkan peringkat sebagai berikut, yakni :

- ♦ Peningkatan kesejahteraan dan penerimaan asli daerah (PAD),
- ♦ Peningkatan pelayanan masyarakat, dan
- ♦ Pendelegasian wewenang dan pemberdayaan.

Persepsi penguasa, akademisi dan pengusaha terhadap implementasi Otonomi Daerah pada dasarnya lebih mengarah pada usaha meningkatkan kesejahteraan atau PAD. Pernyataan ini tentunya dilatar-belakangi oleh keinginan-keinginan meningkatkan kemakmuran secara langsung. Pernyataan itu sebenarnya bisa pula ditelusuri oleh berbagai peraturan daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten/kota di Jawa Barat. Intinya berbagai Perda di tingkat pemerintahan propinsi, kabupaten kota di Jawa Barat yang bermasalah dan diusulkan untuk dibatalkan.

Jelas sekali perspektif yang dikembangkan oleh pengusaha di Jawa Barat tidak terlepas dari berbagai proses penyusunan kebijakan pemerintah propinsi, kabupaten maupun kota di Jawa Barat yang cenderung membebani biaya produksi para pengusaha di wilayah tersebut. Hal bisa dicerminkan oleh tuntutan para pengusaha yang tergabung ke dalam KADINDA Jawa Barat seperti yang diungkapkan salah satu responden, yakni:

“...pada dasarnya penerjemahan Otonomi Daerah dimana Pemda (baik propinsi, kabupaten maupun kota) diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Idealnya, tujuan-tujuan tersebut dijabarkan ke dalam berbagai program Pemda yang dititik-beratkan pada sektor-sektor yang berkaitan dengan pelayanan publik, seperti pengembangan infrastruktur jalan dan lainnya. Namun, di dalam kenyataannya, bahwa Otonomi Daerah diterjemahkan oleh para eksekutif dengan menerbitkan berbagai peraturan daerah yang membebani pengusaha – khususnya Perda-perda yang berkaitan dengan pajak dan retribusi...”

C. Perspektif Tentang Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi

C.1. Umum

Setiap introduksi suatu kebijakan, pada dasarnya, mempunyai implikasi positif maupun negatif terhadap kenyataan di lapangan. UU 22/1999 dan UU 25/1999, sebagai bentuk implementasi kebijakan, telah diimplementasikan semenjak 1 Januari 2001. Implikasi positif dapat diperlihatkan melalui berbagai reaksi yang pro-aktif oleh hampir seluruh daerah yang menerbitkan berbagai Perda maupun permintaan pelimpahan berbagai wewenang pengelolaan sumber daya ekonomi (SDE) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Pengumpulan data lapangan melalui responden tentang implementasi undang-undang yang terkait dengan pemanfaatan SDE di propinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat dapat dikategorikan ke dalam beberapa hal sebagai berikut :

- ♦ Implementasi undang-undang mempengaruhi *munculnya kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN)* di tingkat daerah,
- ♦ Implementasi undang-undang tersendat-sendat karena *rendahnya sumber daya manusia (SDM)* untuk menginterpretasikannya,
- ♦ Implementasi undang-undang *tidak (belum) diikuti oleh kerelaan pemerintah pusat* untuk menyerahkan wewenangnya,
- ♦ Implementasi undang-undang *membatasi daerah propinsi* untuk melakukan koordinasi, dan
- ♦ Implementasi undang-undang *belum didukung sepenuhnya* oleh peraturan-peraturan yang mendukungnya sebagai *petunjuk pelaksanaan (JUKLAK)*.

Responden di 3 (tiga) propinsi menyatakan bahwa permasalahan implementasi pengelolaan SDE pada intinya karena “rendahnya kemampuan SDM” dan “wewenang daerah propinsi yang terbatas”, Persoalan lemahnya SDM di dalam pengelolaan SDE ini tentunya mempunyai implikasi-implikasi tersendiri bagi pemerintah pusat di dalam melakukan pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah.

Namun keterbatasan wewenang itu juga diperlihatkan melalui pasal 4(2) UU 22/1999 yang menyatakan bahwa tidak adanya hubungan hirarki antara daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota. Pernyataan tersebut tentunya berimplikasi terhadap pemanfaatan SDE yang diserahkan pada daerah yang mempunyai wilayah, sementara itu propinsi tidak mempunyai wilayah. Otomatis makna pasal 10(1) UU 22/1999 yang menyatakan bahwa “...daerah berhak mengelola sumber-sumber nasional yang ada di wilayahnya...” akan dikelola langsung oleh daerah kabupaten/kota.

C.2. Kasus Kalimantan Timur

C.2.1. Perspektif Penguasa

Umumnya, persepsi responden pada jajaran pengambil keputusan (Kepala-kepala Biro/Dinas/Badan) di Kalimantan Timur menunjukkan bahwa masalah pengelolaan SDE dihadapkan pada “rendahnya kemampuan sumber daya manusia” meskipun propinsi ini mempunyai potensi SDA yang sangat kaya. Hal ini bisa diungkapkan melalui pernyataan salah satu responden eksekutif sebagai berikut :

“...meskipun Kalimantan Timur itu kaya dengan sumber daya alam, akan tetapi di dalam pengelolaannya justru dihadapkan oleh rendahnya sumber daya manusia. Hal ini tentunya akan menjadi kendala di dalam pengelolaan sumber-sumber tersebut ...”

Persoalan lainnya di dalam pengelolaan SDE Kalimantan Timur adalah “...belum didukungnya dua undang-undang tersebut dengan berbagai peraturan-peraturan...” sebagai petunjuk pelaksanaan (JUKLAK). Dalam kaitannya dengan pengelolaan SDE, UU 22/1999 pasal 10(1), pada dasarnya, memperbolehkan daerah untuk memanfaatkannya. Sementara itu, UU 41/1999 tentang Kehutanan, pasal 66(1), menyebutkan persoalan tertentu, sebagai berikut :

“Dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, Pemerintah (*red.*: pemerintah pusat) menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah”

Dasar pikiran di atas karena di dalam ayat 2-nya dinyatakan bahwa pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan tersebut bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan Otonomi Daerah. Karena JUKLAK-nya hingga kini belum juga diterbitkan oleh pemerintah pusat secara jelas⁶, maka berbagai Perda di dalam pemanfaatan hutan telah dikeluarkan oleh Bupati-Bupati dalam bentuk IHHPH, IPK maupun IPPK, khususnya, di Kalimantan Timur, seperti yang diterangkan oleh responden di kabupaten Kutai Induk⁷.

⁶ Ketetapan MPR-RI nomor IV/MPR/1999 membolehkan Pemda untuk menyusun Perda di dalam pengelolaan daerahnya sepanjang belum ada petunjuk pelaksanaannya dari pemerintah pusat.

⁷ Dalam perkembangannya, eksekutif di Kabupaten Kutai Induk menyebut dengan nama Kutai Kartanegara.

C.2.2. Perspektif Akademisi

Persoalan pengelolaan SDA, menurut akademisi di Kalimantan Timur, pada umumnya harus diangkat dari ketidak-berjalannya Undang Undang Pokok Agraria Nomor 24 Tahun 1960 (UUPA 24/1960). Sebagai contoh dari pernyataan mereka adalah sebagai berikut :

“...tanah dan SDA-lainnya dipandang sebagai faktor kehidupan penting dimana berfungsi sebagai sarana produksi, sosial, politik, budaya dan religius. Pengabaian hak-hak rakyat dan keberpihakan pada bentuk usaha skala besar justru menimbulkan kasus, konflik atau sengketa agraria atau pengelolaan SDA.

UUPA 24/1960 yang bernuansa pada keberpihakan rakyat telah “tergilas” pada jaman Orde Baru melalui dikeluarkannya berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, pertambangan, perikanan maupun penataan ruang yang mengambil alih kepemilikan hak-hak adat-ulayat menjadi tanah negara. Implikasinya, sebagai misal, bahwa masyarakat Dayak yang memperoleh konsensi hak adat-ulayat lahan dari raja-raja Kutai Kartanegara semenjak abad ke-4 menjadi “tamu di rumahnya sendiri”.

Di era reformasi, tuntutan masyarakat adat-ulayat meningkat pesat agar tanah negara itu dikembalikan, di lain sisi, interaksi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap pengelolaan SDA mempunyai dasar kepentingan sendiri-sendiri.

C.2.3. Pengusaha

Persepsi pengusaha terhadap pengelolaan SDA di Kalimantan Timur lebih pada bagaimana pengalihan pemberian ijin-ijin dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Hal ini tentunya terkait pada jawaban responden tentang tujuan Otonomi Daerah yang dominan pada peningkatan kesejahteraan dan PAD. Pernyataan tersebut sekaligus menunjukkan masih lemahnya mereka menginterpretasikan maksud dan tujuan implementasi undang-undang Otonomi Daerah.

Implikasinya bahwa banyak peraturan daerah (Perda) yang dikeluarkan dalam bentuk pungutan pajak dan retribusi, dengan sasaran untuk meningkatkan penerimaan asli daerah (PAD). Hal ini tentunya dapat diperlihatkan melalui jawaban responden pengusaha sebagai berikut :

“...sebagai misal, seorang pengusaha yang berkantor di kota Samarinda telah memenangkan tender pembangunan pisik di kabupaten Berau, propinsi Kalimantan Timur. Untuk melakukan kegiatan pembangunan pisik tersebut, si pengusaha harus memindahkan peralatan pendukung bangunan, kendaraan angkutan dan tenaga-kerjanya dari kota Samarinda ke kabupaten Berau...”

Kenyataan dari pandangan tersebut adalah bahwa setiap daerah (baik kabupaten maupun kota) telah mengeluarkan berbagai Perda tentang pungutan pajak dan retribusi. Implikasinya bahwa si pengusaha harus mengeluarkan dana 2 (dua) kali lipat dibanding sebelumnya untuk kepentingan pungutan pajak dan retribusi. Adapun jenis pengeluaran tersebut, menurut para pengusaha yang dijadikan responden, antara lain adalah sebagai berikut :

- ◆ Pajak kendaraan bermotor (PKB) yang telah dibayarkan di kota Samarinda, terpaksa harus pula dibayarkan PKB-nya di kabupaten Berau karena alasan operasi sehari-harinya di kabupaten tersebut,
- ◆ Peralatan pendukung yang retribusinya telah dibayar di kota Samarinda, terpaksa harus dibayarkan lagi di kabupaten Berau karena alasan kegiatan operasi sehari-harinya berada di kabupaten tersebut,
- ◆ Pajak penghasilan pada karyawan juga harus dibayar di 2 (dua) tempat, yakni kota Samarinda dan kabupaten Berau. Alasannya bagi pemerintah kota Samarinda adalah bahwa tenaga kerja tersebut berasal dari kota Samarinda, di lain sisi pemerintah kabupaten Berau menganggap bahwa mereka bekerja di kabupaten Berau harus membayar pajak penghasilan di kabupaten tersebut,
- ◆ Bila untuk mendapatkan bahan bangunan, seperti pasir dan batu kali, dari kabupaten tetangganya (seperti kabupaten Nunukan atau kabupaten Kutai Timur, maka si pengusaha juga harus membayar pajak pengambilan pasir dan batu kali serta retribusi angkutan yang melintasi kabupaten tersebut, dan
- ◆ Lain-lainnya.

Atas dasar ini, wawancara dengan para responden menyatakann bahwa seorang pengusaha cenderung untuk tidak melaksanakan pekerjaan tersebut, karena dengan adanya tambahan pengeluaran untuk pungutan pajak dan retribusi di luar perhitungannya, tentunya akan membebani pengeluaran yang cukup besar. Dalam situasi seperti ini tentunya akan merugikan pengusaha.

Situasi tersebut tentunya tidak kondusif dalam era implementasi Otonomi Daerah. Banyak pengusaha, berdasarkan responden, terpaksa harus menahan diri untuk membuat berbagai kebijakan pengembangan usahanya. Berbagai Perda yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan melalui PAD justru membebani biaya-biaya pengeluaran produksi para pengusaha.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah dewasa ini, pengusaha pada umumnya mengharapkan perbaikan-perbaikan pelayanan umum yang lebih luas. Di lain sisi, ada harapan dari pengusaha terhadap perangkat pemerintah daerah, baik Pemda maupun DPRD untuk melakukan

pemotongan berbagai bentuk pungutan pajak dan retribusi secara formal maupun informal, seperti :

- ♦ Mengurangi berbagai bentuk peraturan daerah yang membebani secara langsung biaya produksi kegiatan usaha di wilayahnya, dan
- ♦ Menghapuskan berbagai pungutan liar yang selama ini dilakukan oleh para penguasa, seperti aparat pemerintah, alat negara maupun “preman-preman” lokal, dan
- ♦ Memberikan hukuman setimpal bagi para penguasa yang melakukan pungutan liar terhadap berbagai jenis kegiatan ekonomi di wilayah tersebut.

C.3. Kasus Sulawesi Selatan

C.3.1. Perspektif Penguasa

Indonesia yang merupakan negara kepulauan merupakan *untaian zamrud* di mana 2/3 (dua-per-tiga) dari wilayahnya adalah bentangan laut dengan batas dari pantainya mencapai 200 mil, menurut kesepakatan Caracas di tahun 1980-an. Meskipun untaian zamrud itu mencapai seperdelapan keliling dunia, justru dihadapkan oleh persoalan pengelolaan sumber daya kelautan.

Semenjak kekuasaan pemerintahan Orde Baru berakhir pada tahun 1998, ada pemikiran dari para elit di tingkat nasional untuk mengelola sumber daya kelautan lebih efektif. Minimal, peningkatan pengelolaan sumber daya kelautan ini akan dapat meningkatkan penerimaan devisa, yang pada gilirannya diharapkan bisa menambah sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari dalam negeri. UU 22/1999 telah menangkap nuansa tersebut yang dituangkan ke dalam pasal 3, yang berbunyi sebagai berikut: “Wilayah Daerah Propinsi ... terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan”.

Di dalam pengelolaannya, UU 22/1999 juga menggambarkan adanya pengaturan yang memperhatikan aspek eksplorasi, eksploitasi, konservasi, tata ruang dan lainnya. Untuk itu, pasal 10(2) menyatakan perihal sebagai berikut :

“Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud ... meliputi (a) eksploitasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut, (b) pengaturan kepentingan administratif, (c) pengaturan tata ruang, (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara”

Ayat di dalam undang-undang di atas menunjukkan bahwa pemanfaatan sumber daya kelautan oleh propinsi dimungkinkan dengan batas 12 mil dari pantai. Namun, hal itu tidak harus mengisyaratkan bahwa kabupaten/kota tidak memiliki kesempatan untuk memanfaatkan secara ekonomis sumber daya kelautan tersebut. Pasal 10(3) pada UU 22/1999 menyebutkan sebagai berikut :

“Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi”

Nuansa pembagian wilayah pemanfaatan sumber daya kelautan ini, menurut responden di Sulawesi Selatan, nampaknya tidak aplikatif. Ada anggapan bahwa penetapan pasal tersebut dipengaruhi oleh nuansa *budaya darat*, seperti yang dinyatakan oleh salah satu responden eksekutif, sebagai berikut :

“...dimana pembagian lahan berdasarkan batasan teritorial/administrasi desa, kecamatan, kabupaten/kota maupun propinsi. Proses pemanfaatan sumber-sumber yang ada di daratan tersebut karena sifatnya yang tidak bergerak, *immobile resources*. Nuansa *budaya laut* cenderung berbeda di dalam penentuan batas-batas wilayah pemanfaatan sumber daya kelautan tersebut. Ikan, sebagai salah satu sumber daya kelautan, umumnya bergerak, *mobile resources*. Sebagai misal, *species* kelompok ikan “pelagis besar” (seperti ikan tuna, cakalang, tongkol maupun tenggiri) tidak menetap di suatu perairan tertentu. Arus imigrasi bergerak dari selatan melalui perairan sekitar Australia dan Selandia Baru – serta dari utara (lautan Pasifik) melalui Jepang dan Filipina. Dari perjalanan itu, berkembang biak dan saat mereka tiba di Indonesia, armada ikan ini sudah pada usia panen.

Dengan kondisi seperti tersebut di atas, apakah setiap daerah propinsi, kabupaten atau kota yang dilalui oleh armada ikan tuna, cakalang, tongkol atau tenggiri ini bisa mengklaim sebagai milik mereka?

Agar tidak terjadi konflik kepentingan antar daerah, laut yang mengelilingi propinsi Sulawesi Selatan dan propinsi-propinsi lainnya di kawasan Indonesia bagian Timur (KTI) -- diasumsikan bahwa lautan di kawasan tersebut sebagai milik bersama (*common properties*), seperti laut Banda, laut Flores, laut Arafuru dan selat Makassar. Perlu diketahui bahwa propinsi-propinsi yang mencari “makan” di perairan tersebut antara lain adalah Papua, Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Timur dan Bali.

Untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan di dalam pemanfaatan sumber daya kelautan, pemerintah daerah juga telah mengeluarkan petunjuk pelaksanaan (JUKLAK). Meskipun sudah ada JUKLAK-nya, akan tetapi sering pula ditemui bahwa JUKLAK tersebut justru bertentangan dengan nuansa dua undang-undang yang telah diimplementasikan. Misalnya, pemanfaatan sumber daya kelautan dengan batas-batas teritorial akan memberikan manfaat dalam bentuk pungutan pajak dan retribusi pada daerah.

Dalam kenyataannya berbagai pajak dan retribusi pemanfaatan sumber daya kelautan didasarkan pada DWT (*dirt weight-tonage*) dari kapal/perahu yang digunakan untuk melakukan penangkapan ikan, kemudian pemungutan retribusi hasil tangkapan ikan yang didasarkan pada di mana kapal/perahu itu mendarat dan melelang hasil tangkapannya.

Contoh yang terjadi di propinsi Sulawesi Selatan, dengan memperhatikan ketentuan UU 22/1999 dan UU 25/1999, seharusnya kapal/perahu yang melakukan penangkapan ikan di perairan kabupaten Maros harus menyerahkan pajak dan retribusinya kepada kabupaten Maros karena harus dilelang di Maros. Namun dalam kenyataannya berbeda dengan apa yang diharapkan.

Apabila tingkat harga per satuan di kota Makassar lebih baik dibanding di kabupaten Maros, tentunya para nelayan akan menjualnya di tempat pelelangan ikan (TPI) di kota Makassar. Atas dasar ini, Pemda kota Makassar akan memungkut pajak dan retribusi penambatan perahu dan hasil penjualan ikan nelayan yang *notabene* berasal dari kabupaten Maros. Sementara itu, kabupaten Selayar akan memperoleh pajak perahu berdasarkan DWT yang diparkir maupun diproduksi di kabupaten Selayar.

Peringkat keempat dan kelima dari persepsi responden di 3 (tiga) propinsi tersebut terhadap kelemahan implementasi Otonomi Daerah antara lain adalah “ketidak-relaan pemerintah pusat di dalam penyerahan wewenang” serta adanya “kolusi, korupsi dan nepotisme” di tingkat daerah yang lebih besar dibanding sebelumnya.

C.3.2. Perspektif Akademisi

Akademisi di Makassar, Sulawesi Selatan, pada dasarnya merumuskan Otonomi Daerah sebagai pembagian kekuasaan (*power sharing*) di mana daerah yang memperoleh wewenang dapat melakukan langkah-langkah kebijakan untuk mengatur daerahnya sendiri.

Desentralisasi itu, menurutnya, adalah pelimpahan wewenang, *delegation of authority*, dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Atas dasar wewenang inilah pemerintah daerah bisa melaksanakan Otonomi Daerah-nya. Pertanyaannya adalah seberapa jauh/besar wewenang

itu harus diserahkan kepada daerah dalam konteks Otonomi Daerah dewasa ini. Tentunya hal ini berpulang kepada seberapa jauh UU 22/1999 dan UU 25/1999 itu memberikan peluang terhadap pelimpahan wewenang.

Otonomi Daerah yang diterapkan semenjak tanggal 1 Januari 2001 pada dasarnya mirip dengan apa yang dilakukan oleh pemerintahan kolonial Hindia Belanda, seperti diungkapkan oleh responden akademisi di kota Macasar ini, sebagai berikut :

“...secara operasional, Otonomi Daerah mirip dengan kebijakan pemerintahan Hindia Belanda dimana wewenang kegiatan berada di tingkat kabupaten. Hal ini bisa pula dibandingkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 09 Tahun 1982 (Kepmendagri 09/1982) yang memperlihatkan bahwa di dalam hirarki penyusunan perencanaan terlihat adanya proses pentahapan, yakni dari tingkat desa, ke kecamatan, kemudian beranjak ke tingkat kabupaten, dilanjutkan ke tingkat propinsi dan kemudian tingkat regional dan nasional. Namun, kini, dengan diimplementasikannya UU 22/1999, justru perencanaan dilakukan dari tingkat desa, berlanjut di kecamatan dan berakhir di tingkat kabupaten/kota. Kenyataan ini menunjukkan cara pemerintahan kolonial Hindia Belanda untuk memporak-porandakan daerah agar ketergantungan terhadap pemerintah kolonial tetap terjadi.

UU 22/1999, khususnya pasal 10(1), memang telah menggambarkan pelimpahan wewenang daerah di dalam pemanfaatan sumber-sumber nasional yang ada di wilayahnya. Namun pasal tersebut belum diterjemahkan ke dalam petunjuk pelaksanaan (JUKLAK) yang lebih rinci dan operasional. Untuk itu, perlu rancangan redistribusi dari berbagai proses pemanfaatan sumber-sumber tersebut, agar tidak terjadi kesalah-pahaman interpretasi.

UU 22/1999 dan UU 25/1999, menurut nara sumber akademisi di Makassar ini, telah memperlihatkan kemenangan di mana terdapat pembagian kekuasaan, *power sharing*. Namun, karena wewenang yang diserahkan langsung dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota, maka tidak ada kesetaraan antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Pelimpahan wewenang yang tidak berimbang, diduga karena adanya ketidak-seriusan pemerintah pusat untuk melaksanakan Otonomi Daerah. Singkatnya, terdapat inkonsistensi antara keinginan dan pelaksanaan Otonomi Daerah. Untuk itu, di dalam penyerahan kewenangan, hendaknya perlu ada batas-batas kewenangan antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, dan antara pemerintah propinsi dengan pemerintah propinsi lainnya.

Menyimak implementasi dari Otonomi Daerah yang telah berjalan semenjak 1 Januari 2001 ini, maka peran Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tidak diperlukan lagi di masa mendatang. Menurut responden akademisi di Makassar:

“... Justru yang diperlukan adalah lembaga-lembaga koordinasi perencanaan bagi kelompok pulau-pulau besar di Indonesia, seperti badan koordinasi perencanaan untuk pulau Jawa-Bali, pulau Sumatera, pulau Kalimantan, pulau Sulawesi, dan kepulauan Maluku dan Papua...”

Responden akademisi di Makassar tersebut juga menyinggung bahwa penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah tidak hanya diberlakukan untuk penyelenggaraan pemerintahan saja, akan tetapi juga bagi partai-partai politik. Penyerahan wewenang hendaknya diikuti oleh komitmen partai-partai politik. Selama ini belum ada keinginan pihak partai politik untuk menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pengurus partai-partai politik di daerah. Sebagai misal, masih ada penentuan pimpinan daerah oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) dari partai politik tertentu dari Jakarta.

C.3.3. Perspektif Pengusaha

Rendahnya kemampuan aparat di dalam usaha memahami pengertian Otonomi Daerah menjadikan kekuasaan dianggap sebagai “jargon” utama. Pernyataan ini diungkapkan oleh responden pengusaha di Makassar, Sulawesi Selatan. Implementasi dari Otonomi Daerah, umumnya, diartikan sebagai bentuk usaha bukan untuk meningkatkan pelayanan – namun diartikan sebagai peningkatan PAD melalui introduksi berbagai pungutan pajak dan retribusi. Pernyataan tersebut berbunyi :

“... Sebagai contoh, seorang pengusaha yang berdomisili di kota Makassar memenangkan tender konstruksi di kabupaten Maros. Karena lokasi operasionalnya di kabupaten Maros, maka si pengusaha tersebut harus memindahkan peralatan operasinya (alat konstruksi dan kendaraan) ke kabupaten Maros. Di lain sisi, karena kebutuhan pasir dan batu untuk pembangunan konstruksi tersebut berada di tersedia di Makassar dan Maros, maka si pengusaha tersebut harus memperolehnya di kabupaten Gowa. Dalam konteks ini, pengeluaran untuk pungutan pajak dan retribusi terhadap kegiatan konstruksi tersebut bertambah besar bila dibandingkan dengan sebelum diberlakukannya UU 22/1999 maupun UU 25/1999...”

Propinsi Sulawesi Selatan adalah “lumbung padi” bagi kawasan Indonesia Bagian Timur (IBT), namun di dalam wewenang pengembangan sektor pertanian, khususnya, perkebunan yang cenderung masih ditentukan oleh pemerintah pusat. Misalnya, ditunjukkan melalui kasus pengembangan perkebunan kapas transgenik – yakni jenis kapas melalui perlakuan khusus mampu menghasilkan produk yang cepat dan volumenya lebih besar, walau belum diketahui implikasi dampak lingkungannya terhadap perkembangan jenis tumbuhan lainnya. Penanaman jenis tanaman ini dilakukan oleh pemerintah pusat melalui PT Perhutani (BUMN) di beberapa kabupaten di propinsi Sulawesi Selatan. Meskipun terjadi reaksi negatif dari masyarakat maupun penyelenggara pemerintahan daerah di beberapa kabupaten tersebut, namun ekstensifikasi pelaksanaan penanaman terus berjalan.

Yang menarik pula di dalam kasus penanaman jenis kapas transgenik ini adalah bahwa kegiatan penanamannya tidak melibatkan pengusaha perkebunan lokal. Dalam konteks Otonomi Daerah, menurut persepsi pengusaha setempat, hendaknya melibatkan pengusaha perkebunan setempat.

Persoalan lainnya yang masih menunjukkan ketidak-seriusan pemerintah pusat untuk menyerahkan wewenangnya kepada pemerintah daerah itu ditunjukkan melalui usaha swastanisasi dari industri pengolahan sumber daya alam yang ada di Sulawesi Selatan. Seperti diketahui, PT Semen Tonasa (PTST), sebuah BUMN yang bergerak dalam industri pengeolahan semen di Sulawesi Selatan, akan di-divestasi karena alasan-alasan kebutuhan sumber pembiayaan pembangunan kepada perusahaan multinasional (MNC), PT Cemex Indonesia. Persoalan muncul karena di dalam proses divestasi tersebut -- pemerintah pusat, dalam hal ini Kementrian BUMN, tidak melibatkan pemerintah daerah maupun masyarakat setempat di dalam proses pengambilan keputusannya. Reaksi keras muncul, sehingga proses divestasi hingga kini terkatung-katung.

C.4. Kasus Jawa Barat

C.4.1. Perspektif Penguasa

Nuansa hilangnya peran atau wewenang di Jawa Barat juga terasa bagi aparat pemerintahan propinsi dengan diimplementasikannya UU 22/1999 dan UU 25/1999, walaupun pasal 3 PP 25/2000 – seperti yang diungkapkan oleh para eksekutif yang menjadi responden di tingkat propinsi di Jawa Barat – dimana masih memberikan peluang wewenang kepada pemerintahan propinsi untuk menjalankan beberapa hal sebagai berikut :

- ♦ Kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya,

- ◆ Kewenangan bidang tertentu mencakup perencanaan dan pengendalian regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah propinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman serta perencanaan tata ruang propinsi,
- ◆ Pelaksanaan kewenangan yang tidak/belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, dan
- ◆ Kewenangan kabupaten/kota di bidang tertentu dan bagian tertentu dari kewenangan wajib dilaksanakan oleh propinsi dengan kesepakatan antara kabupaten/kota dan propinsi.

Kewenangan propinsi pada butir (2) di atas, pada dasarnya, mencakup bidang pertanian, bidang kelautan, bidang kehutanan dan perkebunan, bidang perindustrian dan perdagangan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang sosial, bidang penataan ruang, bidang permukiman, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang politik dalam negeri dan administrasi publik, bidang pengembangan otonomi daerah, bidang perimbangan keuangan dan bidang hukum dan perundang-undangan. Dari 20 bidang kewenangan tersebut, pemerintah propinsi pada umumnya difungsikan sebagai penyusun kriteria/standar pengelolaan dan pengendalian/evaluasi kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah propinsi itu sendiri. Sebenarnya propinsi juga mempunyai wewenang di dalam penentuan pemberian ijin investasi. Seperti yang diungkapkan oleh seorang responden,

“...Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 21 Tahun 1998 (SK Meneg Investasi/Kepala BKPM 21/1998) terdapat pelimpahan wewenang dari BKPM Pusat kepada BKPM Daerah tentang pengurusan secara tuntas di daerah untuk penanaman modal di bawah atau sama dengan Rp. 10 milyar. SK tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya SK Meneg Investasi/Kepala BKPM 37/1999 tentang pelimpahan wewenang pemberian ijin PMA/PMDN kepada Pemda Tingkat I. Namun, implementasi Otonomi Daerah telah pula menempatkan pemerintah kabupaten/kota bertindak untuk juga memberikan ijin terhadap PMA/PMDN di wilayahnya...”

Sering terjadi kesalah-pengertian antara ketentuan bidang-bidang investasi yang boleh (tidak boleh) dilakukan. Misalnya, menurut pendapat seorang responden Badan Perencanaan Penanaman Modal Daerah (BPPMD)

Propinsi Jawa Barat telah mengeluarkan ketentuan bahwa invetasi untuk industri tekstil telah tertutup untuk daerah kabupaten Bandung. Alasannya adalah bahwa industri tekstil membutuhkan air tanah cukup besar, sementara itu pasokan air tanah cenderung menurun dalam beberapa dasawarsa belakangan ini, disebabkan oleh menurunnya areal kawasan hutan yang berfungsi sebagai cadangan air akibat berbagai bentuk peralihan fungsi hutan untuk kepentingan pemukiman, perkantoran dan industri. Besarnya deposit air tanah yang digunakan oleh industri tekstil telah mengurangi pula kebutuhan air tanah oleh penduduk maupun perusahaan air minum di kota Bandung. Inilah dasar pertimbangan BPPMD Propinsi Jawa Barat.

Nuansa Otonomi Daerah telah mengundang pemerintah kabupaten Bandung untuk membentuk institusi yang mengelola perijinan PMA/PMDN karena hal ini dimungkinkan dengan dikeluarkannya Kepmendagri 50/2000 tentang struktur organisasi dinas-dinas di tingkat pemerintahan kabupaten/kota. Tanpa mempertimbangkan kondisi *eco-bio system* yang diputuskan BPPMD Propinsi Jawa Barat, Dinas Penanaman Modal kabupaten Bandung memberikan ijin penanaman modal pada investor. Hal ini tentunya dapat diinterpretasikan sebagai ke-arogansi-an pemerintah kabupaten atau memang ketidak-tahuan pemerintah kabupaten akan peraturan yang telah mempertimbangkan keseimbangan *eco-bio system* tersebut.

C.4.2. Perspektif Akademisi

Ada suatu anggapan yang menarik di dalam penyusunan UU 22/1999 dan UU 25/1999, bahwa kedua undang-undang tersebut disusun oleh pemerintah pusat untuk kepentingan pemerintah daerah. Karena itu, implementasi kedua undang-undang tersebut selalu mengalami berbagai benturan di seluruh daerah di Indonesia. Dalam konteks ini, akademisi yang dijadikan sebagai responden di Jawa Barat menyatakan bahwa :

“...Untuk itu, diperlukan transparansi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di dalam merumuskan aturan-aturan dasar yang diperlukan – sehingga tidak ada lagi kesan dan kesimpulan bahwa Otonomi Daerah memang proyek pemerintah pusat. Sementara itu, proses penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, responden akademisi di Bandung mengungkapkan, hendaknya dilakukan secara berjenjang. – tidak langsung memotong peranan pemerintah propinsi...”

Implementasi Otonomi Daerah ini harus diikuti oleh kajian potensi, kendala, peluang dan tantangan dari SDA dan SDM di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Alasannya, menurut responden tersebut,

bahwa Otonomi Daerah, pada dasarnya, mengundang persaingan antar sektor dan antar daerah tertentu. Untuk mencapai tingkat persaingan yang tinggi, suatu daerah harus mampu menghasilkan produk dan jasa secara efektif dan efisien.

Dalam kaitannya dengan pengembangan SDE, sub-sektor perikanan dan pariwisata di propinsi Jawa Barat mempunyai potensi yang baik, di samping sektor industri pengolahan. Dalam upaya mengembangkan sub-sektor perikanan dan pariwisata, pemerintah daerah sedang mengintensifkan fungsi bendungan Jatiluhur, meningkatkan mutu dan jumlah fasilitas pelabuhan di Cirebon, meningkatkan fungsi jalan (jalan tol) ke Pangandaran, mengeksplorasi tambang baik di daerah pantai maupun di daerah pedalaman.

Sementara itu, potensi SDM-nya cukup besar. Atas dasar ini, mengapa propinsi ini tidak berusaha “menjual orang-orang pintar” keluar propinsi maupun keluar negeri. Hal ini pernah dilakukan oleh Universitas Gajahmada di Yogyakarta dengan mengekspor ahli (lulusan)-nya. Dalam konteks tersebut, PT IPTN, juga, telah merintis penjualan ahli-ahlinya ke luar negeri.

Sejalan dengan itu, pemerintah daerah Jawa Barat kini sedang berusaha mengirim “dokter-dokter muda” dari berbagai perguruan tinggi ke luar daerah maupun luar negeri. Dalam kaitannya dengan usaha mengirim tenaga-tenaga medis muda ini, ada beberapa alasan mendasar yang dilakukan oleh para pengambil keputusan pemerintah propinsi Jawa Barat ini, antara lain adalah sebagai berikut :

- ♦ Membantu propinsi-propinsi yang dihadapkan oleh kelangkaan tenaga medis, seperti ke daerah pedalaman propinsi Kalimantan Timur,
- ♦ Terjadinya *over-supply* tenaga medis yang cenderung meningkatkan persaingan yang tidak sehat diantaranya. Maka itu, kebijakan ekspor tenaga medis ke luar propinsi Jawa Barat sangat diperlukan, dan
- ♦ Membantu peningkatan kemampuan tenaga medis yang ada di luar propinsi Jawa Barat.

Sementara itu, potensi yang belum dikembangkan secara maksimal oleh propinsi Jawa Barat secara maksimal dewasa ini adalah pemanfaatan jasa kegiatan pariwisata dari perkebunan-perkebunan besar di propinsi Jawa Barat yang, sebagian besar, telah lama dikembangkan semenjak jaman kolonial Belanda dan penghutanan kembali daerah-daerah terbuka dan kritis, *man-made forest*, dengan tanaman keras seperti pohon jati, pohon karet dan sengon/akasia dalam bentuk paket *eco-tourism*, seperti agro wisata.

Dalam konteks pemanfaatan berbagai perkebunan tersebut, pemerintah daerah (baik propinsi maupun kabupaten) tentunya mengerti

bahwa hal tersebut merupakan potensi untuk meningkatkan PAD. Namun permasalahannya adalah bahwa berbagai perkebunan yang ada di propinsi Jawa Barat itu adalah milik PT Perhutani (BUMN) yang pengelolaannya di bawah institusi/pemerintah pusat. Dalam konteks pengembangan potensi daerah melalui jasa agro-wisata, pemerintah daerah dihadapkan oleh keterbatasan wewenang di dalam pengelolannya – meskipun berbagai Perda pemanfaatan jasa wisata telah dikeluarkan.

C.4.3. Perspektif Pengusaha

Keluhan para pengusaha selama implementasi Otonomi Daerah di Indonesia, umumnya, adalah meningkat-pesatnya peraturan-peraturan daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh pemerintah propinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota di Jawa Barat. Hingga awal tahun 2002 saja diperkirakan bahwa jumlah Perda yang dikeluarkan oleh pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten dan pemerintah kota di Indonesia telah mencapai sekitar 1.500 buah di berbagai bidang kegiatan ekonomi.

Mengingat arti pentingnya pelaksanaan Otonomi Daerah, responden pengusaha mengungkapkan bahwa :

“...KADIN membentuk Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD). Selanjutnya KADIN mengajak KADINDA-KADINDA di Indonesia untuk ikut berpartisipasi terlibat mengawasi pelaksanaan Otonomi Daerah melalui pembentukan KPPOD di setiap propinsi. KPPOD ini berbentuk yayasan dan bersifat independen, juga berfungsi sebagai konsultan bagi para calon investor. Dalam operasionalnya, KPPOD ini memberikan peringkat terhadap ‘kondusif atau tidaknya’ iklim usaha di daerah. Pemberian peringkat ini dihitung berdasarkan kajian berbagai Perda, seperti Perda Kabupaten Krawang tentang pengenaan pungutan pajak/retribusi terhadap produksi benang per-bal-nya...”

D. Ekspektasi Daerah

Seperti diketahui SDA yang dapat diperbaharui di Kalimantan Timur dapat diperlihatkan melalui luasnya hutan yang mencapai 17,61 juta Ha dengan komposisi 32,34% hutan produksi tetap, 27,90% hutan produksi terbatas, 11,53% hutan suaka alam, hutan wisata/taman nasional, 0,14% hutan pendidikan/penelitian, 19,72% hutan lindung dan 8,37% hutan

konversi⁸. Sementara itu, potensi sumber daya kelautan sepanjang 12 mil dari batas pantai, merupakan SDA yang dapat diperbaharui.

SDA yang tidak dapat diperbaharui di Kalimantan Timur antara lain minyak bumi, gas alam, batu bara, emas dan bahan galian lainnya seperti timah hitam, seng, pasir kwarsa, kaolin, endapan besi, air raksa, nikel putih, zirkon, intan, gips, kwarsa kristal dan batu kapur. Di luar minyak bumi dan gas alam, SDA yang telah dimanfaatkan adalah batubara dan emas – walaupun tingkat pemanfaatannya masih dalam batas-batas tertentu.

Potensi cadangan minyak bumi yang bisa dimanfaatkan sebesar 15,56 BSTB (*billion stock tank barrel*) dan gas alam mencapai 76,65 TCSF (*trillion stock cubic feet*). Di lain sisi, potensi atau cadangan batubara di Kalimantan Timur yang terukur sebesar 29,05 juta ton – sedangkan yang terindikasi sebesar 129,33 juta ton. Deposit emasnya terdapat di hampir setiap kabupaten. Hingga saat ini terdapat 15 perusahaan pemegang kontrak karya penambangan dengan wilayah garapan berkisar 85.000 Ha hingga 225.000 Ha, yang umumnya baru dalam tahapan eksplorasi.

Endapan timah hitam dan seng berada di kabupaten Berau dan Bulungan mempunyai potensi cukup besar, sementara potensi pasir kwarsa diperkirakan mencapai ratusan juta ton di sekitar Balikpapan, Bontang, Muara Badak dan Bulungan -- namun yang baru diupayakan masih dalam skala kecil. Kaolin terdapat di Kutai, Samarinda dan Bulungan dengan deposit yang besar. Endapan besi di Berau dan Kutai, di lain pihak, deposit antimon, air raksa, nikel, zirkon, intan, gips, fosfat dan kwarsa kristal jumlahnya belum diketahui pasti walau diduga cukup besar dan tersebar di hampir seluruh propinsi Kalimantan Timur. Potensi endapan batu kapur terdapat di sejumlah lokasi di Bulungan, Kutai dan Pasir dengan potensi puluhan juta m³ dimana tingkat eksploitasi yang relatif masih sederhana.

Meskipun propinsi ini kaya dengan SDA, akan tetapi kelemahan SDM ini menjadi bahan pertimbangan penting dalam usaha menempatkan “putra daerah” sebagai penentu kebijakan pengelolaan SDE di masa mendatang di daerahnya. Atas dasar itu, Pemda telah mencanangkan pendidikan khusus pada SLTA-Unggulan dan menyekolahkan mereka ke pendidikan lebih tinggi di pulau Jawa atau ke negara Malaysia maupun Singapura.

Intepretasi dari pemahaman tujuan implementasi Otonomi Daerah terhadap pemanfaatan secara optimal dari SDE, tentunya berimplikasi terhadap pemberian wewenang di dalam proses kegiatan produksi. Pemberian wewenang tanpa memperhatikan deposit SDA, perencanaan

⁸ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kalimantan Timur, **Perencanaan Strategis Daerah Kalimantan Timur, 2001– 2004**, Samarinda, Bappeda Kalimantan Timur, 2001.

produksi dan rehabilitasi SDA, rotasi produksi SDA, sifat SDA yang bisa diperbaharui dan tidak bisa diperbaharui serta lingkungan kehidupan masyarakat di dalam dan di sekitar wilayah kegiatan produksi – tentunya juga, akan berimplikasi terhadap berbagai persoalan, seperti degradasi potensi SDA, dampak lingkungan kehidupan pada SDA yang dieksploitasi maupun SDA lainnya serta munculnya berbagai konflik-konflik kepentingan sosial, ekonomi dan politik.

Dalam konteks tersebut, kewenangan pengelolaan SDE, menurut responden dari Sulawesi Selatan, dinyatakan hendaknya prosesnya berjenjang dengan dilakukan secara gradual. Penyerahan wewenang pada tahap awal diserahkan kepada pemerintah propinsi – karena diharapkan pemerintah propinsi mampu menyusun perencanaan didasarkan pada pendekatan homogenitas terhadap SDE, yang memperhatikan keragaman sumber daya hayati dan nir-hayati maupun kearifan budaya-lokal dari suatu kawasan yang tidak didasarkan pada wilayah administratif. Kalau perencanaan ini telah dibuat dengan aturan, indikator dan kriteria tertentu, maka secara operasional pemerintah daerah dapat melaksanakan wewenangnya dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku tersebut.

Sementara itu, wewenang Pemda yang ditunjukkan ke dalam berbagai Perda itu, harapan dari responden di Jawa Barat, adalah hendaknya mempunyai nuansa yang bersifat usaha-usaha meningkatkan pelayanan terhadap kepentingan pembangunan daerahnya. Hal ini diperlukan bagi para pelaku-pelaku ekonomi untuk lebih bergairah lagi mengantisipasi pengembangan kegiatan ekonomi di daerahnya.

E. Generalisasi

Secara politis -- pada hari Rabu 6 Maret 2002, di depan *civitas academica* Universitas Gajahmada, Yogyakarta -- Presiden Megawati Sukarnoputeri menyatakan bahwa pemerintah tidak akan menarik kembali implementasi UU 22/1999 dan UU 25/1999, walaupun banyak pasal-pasal yang dapat diinterpretasikan sebagai “pisau bermata/bersisi ganda”. Sementara itu, di dalam wewenang pengelolaan SDE, implementasi UU 22/1999 dan UU 25/1999 mempunyai dampak tersendiri terhadap perkembangan sosial, ekonomi dan politik di tingkat nasional maupun daerah – yakni propinsi, kabupaten dan kota.

Propinsi yang kaya akan sumber daya alam (SDA) cenderung mengharapkan pelimpahan wewenang secara optimal, khususnya pada wewenang pengelolaan sumber daya mineral, yakni minyak bumi dan gas alam. Di lain sisi, bagi propinsi yang miskin akan sumber daya alam, justru menyarankan agar wewenang itu masih harus dipegang oleh pemerintah pusat – seperti yang tertuang di dalam pasal 33(2) UUD 1945 bahwa :

“...Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara (red: pemerintah pusat)...”

Kenyataan di atas bisa diinterpretasikan bahwa implementasi UU 22/1999 dan UU 25/1999 mempunyai implikasi yang berbeda-beda bagi propinsi-propinsi yang mempunyai sumber daya alam/ekonomi yang berbeda-beda. Misalnya, penterjemahan terhadap implementasi UU 22/1999, khususnya pasal 10(1) yang menyatakan bahwa “...daerah berhak mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayahnya...” diterjemahkan ke dalam pengertian pentingnya peningkatan PAD, dalam bentuk berbagai Perda tentang pungutan pajak/retribusi daerah.

Otonomi Daerah dalam konteks pengelolaan SDE memang diperlukan bagi daerah, karena alasan-alasan kemandirian pengelolaan sumber-sumber yang ada di daerahnya. Melalui Otonomi Daerah tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola rumah-tangganya sendiri, baik dalam bentuk pencarian berbagai sumber-sumber pembiayaan pembangunannya.

Meskipun penyerahan wewenang belum sepenuhnya dilakukan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, akan tetapi tanggungjawab akan kelestarian harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengingat rendahnya sumber daya manusia (SDM) di bidang pengawasan (pemantauan dan evaluasi) terhadap proses pemanfaatan SDE oleh aparat Pemerintah Daerah – tentunya hal ini akan menjadi persoalan tersendiri, walau wewenang telah diperoleh sebagian besarnya oleh Pemerintah Daerah.

Degradasi SDA akibat proses pemanfaatan tanpa memperhatikan lingkungan, hendaknya mendapat tempat yang lebih besar – agar tercapai keseimbangan daya dukung biosfir dengan kepadatan biosfir. Singkatnya, pemanfaatan SDA hendaknya juga memperhatikan tingkat kemampuan di dalam pengawasannya.

Degradasi kualitas dan potensi SDA pada dasarnya, selama ini, disebabkan oleh manajemen yang sentralistik yang kurang (tidak) menjunjung prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Jadi hal ini harus diperbaiki dengan menggunakan standar manajemen pengelolaan SDA yang berkelanjutan, *sustainable resource management*. Lebih dalam lagi, perlu perhatian terhadap aspek proteksi, rehabilitasi SDA dalam kaitannya dengan perencanaan, perkuatan masyarakat dan keberlanjutan pendanaannya, tentunya.

Implementasi UU 22/1999 dan UU 25/1999 merupakan momentum yang sangat baik untuk memacu reformasi Pemerintah Daerah menuju Pemerintah Daerah yang efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. Namun perubahan yang diharapkan tidak akan berjalan secara mulus karena akan

banyak sekali tuntutan berbagai perubahan pola berpikir, pola bertindak dan kemauan dari pihak Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Sangat sulit untuk merubah pola pikir daerah yang selama tiga dasawarsa terpatronasi dan terkooptasi oleh Pemerintah Pusat dan dalam waktu singkat dituntut untuk menjadi mandiri, penuh inisiatif dan mampu menghilangkan ketergantungannya terhadap keberadaan Pemerintah Pusat, baik secara mental maupun finansial.

Hal yang sama akan terjadi juga di jajaran birokrasi Pemerintah Pusat yang selama ini sudah terbiasa memposisikan diri sebagai *patron* dan menganggap Pemerintah Daerah sebagai *client* mereka, dan tiba-tiba menjadi kehilangan hak-hak istimewanya, *privilege* – kemudian harus memposisikan diri dalam kesetaraan dengan Pemerintah Daerah.

Namun perlu diperhatikan bahwa Otonomi Daerah itu pada dasarnya diarahkan untuk memberikan pelayanan terhadap berbagai kegiatan usaha di wilayahnya agar efisiensi dan efektivitas kegiatan ekonomi tersebut mampu dicapai dengan baik – yang implikasinya adalah penurunan biaya produksi kegiatan ekonomi, sehingga masyarakat yang akan memperoleh keuntungan besar melalui kemampuan daya beli yang lebih besar di mana anggaran biaya tetap.

Kebijakan desentralisasi pada dasarnya merupakan awal dari fenomena otonomi daerah, dan implementasi di masa mendatang harus dilakukan secara hati-hati, memperhatikan pembangunan SDM dan kelembagaan suatu daerah. Produk-produk hukum sebagai suatu basis pelayanan manajemen harus memperhatikan aspek-aspek sosial, ekonomi dan lingkungan secara seimbang.

LIPI

DAFTAR PUSTAKA

Berita IPTEK, 42(3), 2001.

Duerr, W. A., 1993, *Introduction to Forest Resource Economics* (New York: McGraw-Hill)

Effendi, E., 2001, *Jangan Menunggu Kapal Pecah : Salah Urus Hutan, Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal* (Jakarta : LP-FEUI)

Fauzi, N., et. al., 2001, *Otonomi Daerah, Sumber Daya Alam, Lingkungan* (Yogyakarta : Laper Pustaka Utama)

Hidayat, S., 2000, *Refleksi dan Realita Otonomi Daerah* (Jakarta : Pustaka Quantum)

Surbakti, R., 2001, "UU Otonomi Daerah : Revisi atau Implementasi", *Kompas* (Jakarta : 2 September)

The Indonesian Quarterly, 29(2), 2001.

Berbagai peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VII

OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF LOKAL: Kesimpulan Umum, Implikasi Teoritis, dan Rekomendasi Kebijakan

Oleh: Syarif Hidayat

A. Kesimpulan Umum:

Pada empat bab sebelumnya telah disajikan secara komprehensif temuan studi di tiga daerah penelitian. Secara substansial, pembahasan tentang hasil temuan lapangan tersebut telah dikemas dalam 4 (empat) topik utama, yaitu: Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah dalam Perspektif Elit Penyelenggara Pemerintah Daerah (Bab 3); Otonomi Daerah dalam Perspektif Tokoh Masyarakat dan Aktivis LSM (Bab 4). Hubungan Keuangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Penguasa, Akademisi dan Pengusaha Daerah (Bab 5); dan yang terakhir adalah Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi dalam Perspektif Penguasa, Akademisi, dan Pengusaha Daerah (Bab 5). Namun demikian, untuk mendapatkan informasi dan pemahaman yang lebih utuh tentang hasil temuan studi tersebut, maka pada sub-bagian ini akan disajikan secara singkat Ringkasan dari empat topik pembahasan di atas, kemudian, dilanjutkan dengan sebuah Generalisasi tentang apa yang dapat dijelaskan oleh butir-butir temuan studi tersebut tentang: *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal*.

A.1. Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah dalam Perspektif Elit Penyelenggara Pemerintah Daerah

Sedikitnya ada 3 (tiga) butir penting temuan studi yang menarik untuk digarisbawahi dalam kaitannya dengan perspektif elit penyelenggara Pemerintah Daerah tentang Hubungan kekuasaan Pusat-Daerah. Pertama, kendati terdapat sejumlah variasi dalam hal definisi desentralisasi dan otonomi daerah yang dikemukakan oleh para eliti penyelenggara pemerintah daerah (birokrat dan politisi) di tiga daerah penelitian, namun pada prinsipnya sebahagian besar dari mereka cenderung mendefinisikan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai: *hak dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Definisi seperti ini, diyakini oleh sebahagian besar narasumber yang telah diwawancarai sebagai definisi yang lebih relevan untuk desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Argumentasi yang paling lazim dikemukakan sebagai justifikasi atas definisi tersebut, antara lain, karena desentralisasi dan otonomi daerah

di Indonesia harus tidak mengabaikan koridor Negara Kesatuan dan tidak mengancam integrasi bangsa.

Kedua, konsepsi para narasumber tentang definisi desentralisasi dan otonomi daerah tersebut, tidak dapat dihindari, telah memiliki pengaruh yang cukup kuat terhadap persepsi mereka tentang tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri. Hal ini terbukti dari hasil wawancara yang menunjukkan bahwa hampir sebagian besar dari para birokrat dan politisi daerah lebih menitik beratkan tujuan administrasi dan tujuan ekonomi dari desentralisasi dan otonomi daerah. Misalnya saja, disebutkan: *tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat*. Argumentasi yang dikemukakan oleh para narasumber dalam menjustifikasi pendapat mereka tentang tujuan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut cukup bervariasi. Di antaranya adalah, karena peningkatan kesejahteraan rakyat dan peningkatan pelayanan publik merupakan fungsi utama dari pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Jadi, dalam hal ini, desentralisasi dan otonomi daerah hanya merupakan instrumen untuk menjalankan fungsi tersebut. Point penting yang ingin ditekankan di sini adalah, kenyataan bahwa tujuan politik dari desentralisasi dan otonomi daerah nyaris tidak mendapat perhatian dari kalangan elit penyelenggara pemerintah daerah.

Ketiga, dalam hal konsep dan implementasi hubungan kekuasaan Pusat-Daerah, hasil indepth interview di tiga daerah penelitian mengindikasikan, hampir seluruh elit penyelenggara pemerintah daerah menunjukkan sikap “kompromi” (dengan simbol kata-*setuju*) terhadap rumusan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, seperti tertuang pada Pasal 7, UU. No. 22 Tahun 1999. Bahkan, mereka berpendapat bahwa rumusan tersebut sudah lebih baik bila dibandingkan dengan rumusan sebelumnya (berdasarkan UU. No. 5 Tahun 1974). Alasan utamanya, karena rumusan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah pada pasal 7, UU. No. 22 Tahun 1999 tersebut sangat “bernuansa desentralisasi”, dan memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah.

Namun demikian, dan ini menjadi penting untuk dikemukakan di sini, bahwa sikap “kompromi” yang ditunjukkan oleh para birokrat dan politisi daerah tersebut bukan berarti tanpa diikuti oleh sikap kritis terhadap realitas yang ada. Kendati, sikap sensitifitas tersebut lebih difokuskan pada aspek implementasi kebijakan, *policy implementation*, daripada mempertanyakan substansi konsep hubungan kekuasaan Pusat-Daerah itu sendiri. Misalnya saja dikemukakan, *secara konseptual pengaturan hubungan kekuasaan Pusat-Daerah saat ini sudah lebih baik dari sebelumnya, hanya penetapan*

tentang "wewenang lainnya" yang dimiliki oleh pemerintah pusat, seperti diatur pada PP. 25 Tahun 2000, harus ditinjau kembali.

A.2. Otonomi Daerah dalam Perspektif Tokoh Masyarakat dan Aktivis LSM

Pemahaman tokoh masyarakat dan aktivis LSM di tiga daerah penelitian terhadap definisi otonomi daerah, didominasi oleh tafsiran yang cenderung moderat, dan relatif seragam. Dikatakan demikian karena pemahaman para tokoh masyarakat dan aktivis tersebut sedikit-banyak bersinambung (*matched*) dengan rumusan definisi otonomi daerah seperti diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Lebih dari itu, mereka juga menyambut positif kebijakan tersebut sekaligus berharap untuk tetap berada dalam pengakuan negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berbeda halnya dengan opini para tokoh masyarakat dan aktivis LSM tentang kendala-kendala implementasi otonomi daerah. Bila dalam mendefinisikan otonomi daerah, mereka cenderung memiliki opini yang homogen, maka dalam mengartikulasi kendala implementasi otonomi daerah, pendapat mereka cenderung heterogen. Opini para nara sumber ini, tentunya, sangat terkait dengan pengalaman empiris yang mereka miliki.

Secara umum, sedikitnya ada tiga kendala mendasar implementasi otonomi daerah yang disebutkan oleh para tokoh masyarakat dan aktivis LSM di tiga daerah penelitian. Tiga kendala yang dimaksud adalah: (i) Kendala SDM, (ii) Kendala Kebijakan, dan (iii) Kendala Tata Laksana. Dikatakan sebagai kendala SDM, karena ia terkait dengan potensi manusia, sebagai subyek sekaligusobyek daya dukung sumberdaya. Sebagai kendala kebijakan karena focus permasalahan terletak pada tataran implementasi potensi sumberdaya. Dan dikatakan sebagai kendala tatalaksana karena ia terkait dengan mekanisme teknis pengimplementasian potensi sumberdaya. Bobot ketiga kendala tersebut tentunya tidak bersifat permanen karena "tidak ada yang abadi kecuali perubahan", dan akan sangat tergantung pada kemauan politik (*political will*) pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan otonomi daerah.

Sementara, pemahan para tokoh masyarakat dan aktivis LSM tentang titik berat otonomi daerah juga cenderung berbeda. Para tokoh masyarakat cenderung mengiginkan titik berat otonomi daerah di tingkat kabupaten; sedangkan para aktivis LSM lebih memilih di tingkat Provinsi. Adapun pendapat mereka tentang implikasi jika letak titik berat otonomi daerah di tingkat Kabupaten, para tokoh masyarakat cenderung manggapi dengan semangat sharing, dalam nuansa kebersamaan. Kendati cenderung moderat, hal tersebut telah ditanggapi oleh para aktivis LSM secara subyektif-obyektif. Dikatakan demikian karena mereka menanggapi permasalahan tersebut tidak semata-mata berdasarkan kepentingannya sendiri, tetapi

sekaligus mengacu pada kondisi obyektif yang melingkarinya. Sementara itu tentang penyeragaman letak titik berat otonomi daerah secara nasional, para tokoh masyarakat juga aktivis LSM cenderung menyетуinya.

A.3. Hubungan Keuangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Penguasa, Akademisi, dan Pengusaha Daerah

Dari hasil *in-depth interview* yang dilakukan di tiga propinsi mengindikasikan bahwa tidak satu pun daerah yang menghendaki untuk menguasai sepenuhnya hasil sumberdaya yang dimiliki. Pada umumnya mereka bersedia melakukan sharing. Sebagian terbesar dari para narasumber yang telah diwawancarai tidak mempersoalkan apakah hubungan keuangan pusat-daerah harus dalam bentuk sumbangan daerah kepada pusat ataukah dalam bentuk bantuan pusat kepada daerah. Pada umumnya narasumber berpendapat bahwa hubungan keuangan itu seharusnya adalah sedemikian rupa masing-masing pihak, pusat dan daerah, saling dapat melaksanakan fungsinya sebagaimana yang menjadi aspirasi daerah dan tanggung jawab pusat, dan dalam pelaksanaannya terdapat adanya jaminan berlangsungnya demokrasi politik dan demokrasi ekonomi yang menuju kepada kesejahteraan warga masyarakat secara keseluruhan.

Namun, ketika ditelusuri lebih jauh tentang penilaian narasumber terhadap implementasi UU. No. 25 Tahun 1999, diperoleh beberapa temuan yang cukup menarik. Diantara kritik paling keras yang disampaikan narasumber terhadap perundang-undangan yang berlaku, utamanya undang-undang No. 25/1999, tertuju pada dasar yang menjadi landasan pengaturan yang ditetapkan. Dikatakan bahwa UU No. 25/1999 disusun bukan atas dasar hasil suatu penelitian yang konprehensive. Pendapat semacam ini tentu saja belum tentu benar. Tetapi kritik semacam itu dapat timbul setelah dirasakan adanya berbagai isu yang muncul sejalan dengan diberlakukannya undang-undang tersebut. Di samping itu, kedua undang-undang tersebut juga memberikan kesempatan bagi timbulnya berbagai interpretasi (multi tafsir) atas pasal-pasal yang ada.

Kritik lain terhadap UU No. 25/1999 menyangkut besarnya perhatian undang-undang tersebut terhadap sumberdaya alam. Konsentrasi perhatian semacam itu, menurut para narasumber, mengurangi ketajaman pengamatan undang-undang No. 25 Tahun 1999 terhadap potensi sumberdaya di luar sumberdaya alam, yang dimiliki suatu daerah. Provinsi DKI Jaya misalnya, hampir tidak memiliki sumberdaya alam, tetapi DKI Jaya memiliki sumberdaya sangat potensial dibidang kepelabuhanan dan keimigrasian. Barangkali juga beberapa propinsi lain. Seperti Jawa Timur dengan Surabaya, Sumatera Utara dengan Medan dan Sulawesi Selatan dengan Makassar. Dampak dari terlewatnya perhatian tersebut, pengaturan

pendapatan daerah dari sektor-sektor non sumber daya alam dapat menjadi sumber ketidakadilan antar daerah.

Temuan lain yang penting untuk dikemukakan adalah ekspektasi narasumber tentang perbaikan UU. No. 25 Tahun 1999. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan secara konsekwen, efektif dan efisien sesuai tujuannya, maka narasumber mengemukakan berbagai tuntutan perbaikan sebagaimana dipaparkan berikut ini.

Berkaitan dengan mekanisme alokasi dana bagian daerah, yang sering dibarengi dengan munculnya berbagai kendala waktu, tenaga dan biaya, maka narasumber dari daerah dengan kecukupan sumberdaya alam, utamanya minyak bumi dan gas alam mengajukan keinginan yang sangat kuat, agar dilaksanakan desentralisasi pajak. Mereka berargumen bahwa tanpa mengurangi hak pemerintah pusat, desentralisasi pajak akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengumpulan dan pemanfaatan dana berasal dari pajak dan retribusi yang dipungut di daerah. Tuntutan tersebut dirasakan sangat kental untuk propinsi Kalimantan Timur, tetapi tidak demikian halnya dengan Propinsi Sulawesi Selatan dan Jawa Barat.

Sebagian besar narasumber dari Jawa Barat justru mengemukakan bahwa akan timbul semacam ketidakadilan, kalau diberlakukan desentralisasi pajak dengan dua alasan. Pertama, kalau pajak dipungut di daerah penghasil, sedangkan konsumen produk yang bersangkutan berada di daerah lain, maka daerah konsumen menjadi lokasi "pemerasan", mengingat penduduk di daerah konsumen itu yang harus merogoh sakunya. Sebaliknya, kalau pajak dan retribusi dikenakan di daerah konsumen, maka daerah penghasil akan diperlakukan sebagai tidak fair. Kedua, kalau desentralisasi pajak dilaksanakan, maka implementasinya harus mencakup segenap jenis produk, dan diberlakukan disegenap wilayah Indonesia. Kondisi semacam itu akan menambah keruwetan dalam administrasinya.

Berkaitan dengan masalah perbedaan yang terjadi pada persentase bagi hasil dari minyak bumi dan gas alam, narasumber dari Kalimantan Timur mengharapkan adanya pergeseran menuju kepada azas proporsionalitas, karena menurut mereka bahwa sebetulnya daerah juga harus memikirkan sejak sekarang berbagai program penanggulangan, sebagai upaya berjaga-jaga bila nantinya sumberdaya minyak bumi dan gas alam yang non-renewable telah habis. Karena program-program semacam itu harus dimulai sejak sekarang, maka dibutuhkan tambahan dana yang tidak sedikit pada saat ini.

A.4. Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi dalam Perspektif Penguasa, Akademisi dan Pengusaha Daerah

Adalah sesuatu yang sulit untuk dipungkiri bila hasil temuan lapangan di tiga daerah penelitian menunjukkan bahwa para narasumber yang telah diwawancarai juga secara eksplisit telah mengkaitkan kebijaksanaan otonomi daerah dengan wewenang daerah dalam pengelolaan Sumber Daya Ekonomi (SDE). Hal ini tercermin dari adanya pernyataan-pernyataan yang dikemukakan oleh para narasumber, seperti antara lain: *tujuan otonomi daerah, pada dasarnya, untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi yang dimiliki.*

Secara legal formal, pernyataan yang dikemukakan oleh para narasumber tersebut, tentunya, memiliki landasan pijak yang sangat jelas. Pada pasal 3, UU No. 22 Tahun 1999, misalnya, secara tegas menyebutkan:

“Wilayah Daerah Propinsi ... terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan”.

Hasil pengumpulan data di 3 (tiga) propinsi – yakni propinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, dan propinsi Jawa Barat, menunjukkan adanya berbagai silang pendapat terhadap aplikasi Undang-undang No. 22 dan 25 Tahun 1999.

Propinsi yang kaya akan Sumber Daya Alam (SDA) cenderung menyatakan bahwa pelimpahan wewenang kepada daerah belum dilakukan secara optimal, khususnya pada wewenang pengelolaan sumber daya mineral, yakni minyak bumi dan gas alam.

Di lain sisi, bagi propinsi yang miskin akan sumber daya alam, justru menyarankan agar wewenang pengelolaan terhadap sumber daya alam itu masih harus dipegang oleh pemerintah pusat – hal ini terkait dengan UUD 1945, khususnya pada pasal 33(2), yang menyebutkan bahwa “...Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara...”

Kenyataan di atas dapat diinterpretasikan bahwa implementasi UU 22/1999 dan UU 25/1999 mempunyai implikasi yang berbeda-beda bagi propinsi-propinsi yang mempunyai sumber daya alam/ekonomi yang tergolong kaya dan miskin.

Itulah diantara inti persoalan implementasi dari undang-undang otonomi daerah sejauh ini. Penelitian yang dilakukan terhadap 3 (tiga) propinsi tersebut mencatat ada beberapa kendala yang muncul dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumber daya ekonomi (SDE) selama implementasi Undang-undang No.25 dan 25 Tahun 1999. Satu diantaranya yang dikemukakan oleh para narasumber adalah, karena “wewenang

pemerintah propinsi yang terbatas". Pernyataan ini terkait dengan pasal 4 ayat 2 UU 22/1999 yang menyatakan bahwa tidak adanya hubungan hirarki antara daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota.

Kendala lainnya yang dikemukakan oleh para narasumber berkaitan dengan pengelolaan SDE adalah, karena belum diturunkannya sejumlah Peraturan Pemerintah (PP) sebagai Petunjuk Pelaksana (JUKLAK) bagi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Sehubungan dengan hal ini, UU 22/1999 pasal 10 ayat 1 telah mengatur tentang hak daerah untuk memanfaatkan SDA. Sementara itu, UU 41/1999 (tentang kehutanan), pada pasal 66 ayat 1 menyebutkan sebagai berikut :

"Dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, Pemerintah (*red.* : pemerintah pusat) menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah"

Karena JUKLAK-nya hingga kini belum juga diterbitkan oleh pemerintah pusat secara jelas¹, maka berbagai Perda di dalam pemanfaatan hutan telah dikeluarkan oleh Bupati-Bupati dalam bentuk perijinan HHPH, IPK maupun IPPK di, khususnya, kawasan Kalimantan Timur.

Sejalan dengan itu, dikeluarkannya UU 34/2000 yang juga bertentangan dengan nuansa UU 22/1999, dimana disebutkan bahwa kewenangan pengelolaan SDA berada di daerah kabupaten/kota (lihat pasal 10 ayat 1). Namun di dalam UU 34/2000 ditetapkan bahwa pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan ditarik ke propinsi². Seharusnya distorsi di antara dua undang-undang ini dapat dijelaskan melalui penerbitan berbagai JUKLAK agar tidak muncul berbagai interpretasi yang berlawanan antara berbagai daerah propinsi, kabupaten dan kota.

Dengan mempertimbangkan beberapa kendala seperti dikemukakan di atas, maka dapat dimengerti, bila hasil *in-depth interview* juga mencatat beberapa "kekhawatiran" yang dikemukakan oleh para narasumber sehubungan dengan implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah. Diantara kekhawatiran tersebut adalah:

Pertama, kemungkinan munculnya kebijaksanaan di daerah tertentu yang akan mempengaruhi atau merugikan daerah lainnya yang berada pada eko-sistem yang sama. Hal tersebut bisa terjadi karena selama ini pembagian

¹ Ketetapan MPR-RI nomor IV/MPR/1999 membolehkan Pemda untuk menyusun Perda di dalam pengelolaan daerahnya sepanjang belum ada petunjuk pelaksanaannya dari pemerintah pusat.

² *Kalimantan Timur Post*. Mengingkari Otoda. UU 34/2000 Labrak Saja". 22 April 2001, hal. 4.

wilayah kabupaten dan kota lebih didasarkan pada pertimbangan administratif.

Padahal di banyak tempat justru wilayah eko-sistem selalu lebih luas dari batas-batas wilayah administratif. Karena itu, setiap keputusan mengenai pengelolaan SDA dan lingkungan hidup di satu kabupaten atau kota dapat mempengaruhi eko-sistem yang sama yang kebetulan terletak di kabupaten atau kota lain.

Sebagai misal, ijin hak pengusahaan hasil hutan (IHPHH), ijin pemanfaatan kayu (IPK) maupun ijin pemungutan dan pemanfaatan kayu (IPPK) atau ijin penambangan galian C di hulu sungai – selalu berdampak buruk terhadap kabupaten atau kota lainnya. Hal ini juga nampak pada kebijaksanaan pengelolaan pantai laut (sumber daya kelautan) yang dibagi-bagi seluas 4 mil dari batas pantai kepada kabupaten maupun kota

Kedua, kemungkinan munculnya pengelolaan pemerintahan dan SDA yang berbasis pada kepentingan primordial kesukuan, karena kemampuan menterjemahkan Otonomi Daerah dalam artian sempit – yakni hanya putra daerah yang berhak mengatur dan mengelola rumah tangga daerahnya.

Dalam kaitannya dengan perihal di atas, di beberapa tempat justru telah muncul kecenderungan untuk membatasi pemberian ijin pengelolaan SDA³, penyerobotan lahan oleh suku tertentu⁴ atau pengusiran terhadap suku-suku tertentu⁵ untuk melakukan pengelolaan SDA di kabupaten yang bukan wilayah asalnya. Hal ini, tentunya, menimbulkan konflik sosial yang tinggi antara satu kabupaten dengan kabupaten lainnya, yang berpotensi menimbulkan ketegangan antar suku,

Ketiga, meningkatkan eksploitasi SDA karena mengejar pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD). Ini telah terbukti dengan banyaknya ijin hak pengusahaan hasil hutan (IHPHH), ijin pemanfaatan kayu (IPK) maupun ijin pemungutan dan pemanfaatan kayu (IPPK) atau ijin penambangan galian C.

LIPI

³ Reaksi Pemda Kalimantan Timur terhadap pembatalan ijin hak pengusahaan hutan (HPH) yang selama ini dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

⁴ Penyerobotan taman nasional (TN) Rawa-opa Watumohai di Sulawesi Tenggara oleh suku tertentu karena mereka menganggap bahwa wilayah taman nasional itu dsahulunya tempat bermukim nenek-moyangnya – walau kenyataannya sebagian lahan taman nasional tersebut telah berubah fungsi menjadi pemukiman dan perkebunan suku tersebut.

⁵ Pengusiran para transmigran dari Tanah Rencong (Aceh) maupun pengusiran etnis Madura dari bumi Kalimantan (kasus yang terjadi di Kalimantan Barat maupun Kalimantan Tengah).

A.5. Generalisasi:

Setelah mengikuti rangkaian pemaparan ringkasan hasil temuan lapangan di atas, pertanyaannya kemudian adalah: secara keseluruhan, apa yang dapat disimpulkan dari butir-butir temuan studi tersebut tentang **Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal**? Lebih spesifik lagi, sejauh mana studi ini telah mampu mencapai, atau paling tidak, mendekati 2 (dua) tujuan utama seperti dikemukakan pada Bab 2. Secara umum, hasil temuan di tiga daerah penelitian mengindikasikan bahwa para narasumber yang telah diwawancarai memberikan respons yang positif dan menunjukkan sikap *kompromistis* terhadap konsep hubungan kekuasaan dan keuangan yang diatur dalam UU. No. 22 dan 25 Tahun 1999. Kendati dalam beberapa kasus, para narasumber yang tetap kritis dalam menyikapi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, namun sikap sensitifitas yang dimaksud lebih ditujukan pada aspek implementasi kebijakan (*policy implementation*), bukan pada upaya mengkritisi substansi dari konsep hubungan kekuasaan dan keuangan Pusat-Daerah itu sendiri. Olehkarenanya, Tim Peneliti telah melabeli kecenderungan yang disebut kedua ini sebagai sikap *pragmatis*.

“Senyawa” antara dua sikap tersebut, tidak dapat dihindari, telah menjadi *determinant factors* bagi lahirnya orientasi yang mendua, **ambivalensi**, dalam menilai keberadaan kebijaksanaan otonomi daerah. Orientasi yang ambivalensi ini terlihat dengan jelas, antara lain, dari pendapat para narasumber tentang: definisi dan tujuan otonomi daerah; penilaian atas implementasi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999; serta tuntutan yang dikemukakan untuk perbaikan dua UU tersebut.

Dalam hal definisi otonomi daerah, misalnya, sebahagian besar narasumber (baik dari kalangan penyelenggara pemerintah daerah, maupun dari kalangan masyarakat) menyatakan: *setuju dan dapat menerima sepenuhnya definisi otonomi daerah seperti telah diatur pada UU No. 22 Tahun 1999*. Namun demikian, ketika ditelusuri lebih jauh, ternyata terdapat variasi dalam hal substansi definisi, dan bahkan ada beberapa definisi yang dikemukakan oleh para narasumber tidak sepenuhnya sejalan dengan definisi otonomi daerah seperti tertuang pada UU. No. 22 Tahun 1999. Antara lain, dikemukakan bahwa Otonomi daerah adalah: *kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri; kebebasan daerah untuk mengelola sumberdaya ekonomi yang dimiliki; dan kebebasan terbatas yang dimiliki oleh daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

Kecenderungan yang sama juga terjadi ketika para narasumber mengartikulasi tujuan utama dari otonomi daerah. Sebahagian besar dari mereka, utamanya narasumber yang termasuk pada kategori penyelenggara pemerintah daerah, mengemukakan: *tujuan hakiki dari otonomi daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat*. Namun, ketika

dicermati lebih mendalam alasan utama tentang mengapa peningkatan kesejahteraan rakyat harus menjadi tujuan utama dari otonomi daerah, ternyata argumentasi lebih tertuju pada pentingnya memberikan wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk menggali pendapatan sendiri agar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Atau dengan kata lain, substansi argumentasi bukan dititik beratkan, misalnya saja, pada aspek kemandirian daerah dalam merumuskan berbagai program pembangunan sesuai dengan potensi yang dimiliki, dan sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah.

Orientasi yang ambivalensi tersebut, tidak dapat dihindari, juga telah mewarnai perspektif para narasumber dalam menilai pengaturan hubungan kekuasaan dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Sebahagian besar narasumber mengemukakan: *pengaturan hubungan kekuasaan dan hubungan keuangan Pusat-Daerah pada UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 sudah sangat lebih baik [bila dibandingkan dengan konsep sebelumnya] dan sangat "bernuansa desentralisasi", karena memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri.* Tetapi, pada bagian lain, juga disebutkan (terutama oleh para narasumber dari kalangan elit penyelenggara pemerintah daerah) bahwa kebijaksanaan otonomi daerah saat ini masih belum terlepas dari format lama, yakni "otonomi setengah hati". Artinya, pemerintah pusat dianggap masih enggan untuk kehilangan kekuasaannya atas daerah, dan oleh karenanya penyerahan wewenang kepada daerah lebih banyak bersifat pembagian beban daripada manfaat. Sementara para narasumber dari kalangan masyarakat (utamanya para tokoh masyarakat dan aktivis LSM) cenderung mencuragai kemungkinan implementasi otonomi daerah melahirkan sentralisasi kekuasaan ditangan elit penyelenggara pemerintah daerah, yang pada akhirnya akan memunculkan "raja-raja" kecil di daerah.

Kombinasi antara sikap *kompromistis* dan *paragmatis* tersebut juga telah mewarnai perspektif para narasumber ketika mereka mengemukakan berbagai tuntutan untuk perbaikan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Misalnya saja disebutkan:

1. Definisi otonomi daerah pada UU No. 22 Tahun 1999 sudah sangat baik, hanya yang perlu dipertegas adalah hak daerah dalam mengelola berbagai potensi yang dimiliki, teruma sumber daya ekonomi.
2. Dihilangkannya hubungan hilarkhis antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan Pasa 4 (2), tidak sepenuhnya salah, karena hal ini merupakan refleksi dari *political will* pemerintah pusat untuk betul-betul mendudukan titik berat otonomi daerah di

tingkat pemerintah Kabupaten/Kota. Hanya saja persoalannya, dalam teknis operasional pemerintahan daerah sehari-hari, hubungan hilarkhis antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota tersebut tidak dapat dihindari. Untuk itu, maka sebaiknya Pasal 4 (2) tersebut direvisi, atau apabila perlu dilangkan.

3. Pengaturan hubungan keuangan Pusat-Daerah pada UU No. 25 tahun 1999 sudah sangat baik. Namun, yang perlu ditinjau kembali adalah prinsip dan formulasi Dana Perimbangan Pusat-Daerah, serta Dana Alokasi Umum (DAU). Ini karena, dengan prinsip dan formulasi yang berlaku sekarang, cenderung untuk mendudukkan daerah kaya semakin kaya, sementara daerah miskin semakin terpuruk.

Pertanyaannya, kemudian, adalah: apa implikasi dari orientasi yang bersifat ambivalensi tersebut terhadap implementasi kebijaksanaan otonomi daerah? Tidak dapat dihindari, orientasi para narasumber tersebut, baik secara langsung atau tidak, akan berpengaruh terhadap pola tindak mereka dalam mengimplementasikan kebijaksanaan otonomi daerah. Butir-butir kesimpulan hasil penelitian di atas secara implisit mengisyaratkan tentang adanya kecenderungan yang sangat kuat dikalangan para narasumber untuk mengemas sikap *pragmatis* yang mereka miliki kedalam “bungkusan” sikap *kompromistis* terhadap berbagai aturan formal yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pada tataran yang lebih paraktis, sikap pragmatis tersebut (utamanya dikalangan para elit penyelenggara pemerintah daerah), sering dijadikan sebagai alat “pembenaran” bagi tindakan-tindakan “diskresi” (baik dalam arti positif maupun negatif) dalam mengimplementasikan kebijaksanaan otonomi daerah. Bentuk kongkrit dari tindakan diskresi ini, antara lain, dapat dilihat dari adanya kecenderungan dikalangan para elit penyelenggara pemerintah daerah untuk “menterjemahkan” otonomi daerah dalam arti kebebasan daerah untuk melakukan ekstensifikasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dalam bentuk Pajak dan Rentribusi daerah yang baru.

B. Implikasi Teoritis:

Bila rangkaian kesimpulan hasil penelitian diatas dapat dijadikan sebagai rujukan untuk menjelaskan “potret” **Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal** (utamanya di tiga daerah penelitian), maka pertanyaan selanjutnya adalah: apa implikasi teoritis dari studi yang telah dilakukan ini? Secara umum, butir-butir kesimpulan yang diangkat dari hasil studi ini menunjukkan bahwa perspektif lokal tentang otonomi daerah masih sangat

didominasi oleh *administrative decentralisation perspective* (perspektif desentralisasi administrasi)⁶. Atau dengan kata lain, kendati semangat untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal telah menjadi bagian dari ide dasar dalam melakukan berbagai upaya reformasi konsep desentralisasi dan otonomi daerah pada periode "Pemerintahan Pasca Orde Baru", namun dinamika reformasi konseptual tersebut belum mampu secara nyata menggeser perspektif lokal ke arah apa yang disebut dengan *political decentralisation perspective*. Disinilah sebenarnya titik sentral dalam memahami fenomena *kegamangan otonomi daerah* yang sedang terjadi saat ini. Secara singkat dapat dikatakan bahwa *kegamangan otonomi daerah* terjadi karena, pada tataran konseptual, UU. No. 22 Tahun 1999 mencoba untuk menggeser (walaupun pada tingkat yang sangat minimal) dominasi perspektif desentralisasi administrasi ke arah desentralisasi politik. Sementara, pada tataran praktis, kerangka pemahaman para elit penyelenggara pemerintah (pusat dan daerah), dan implementasi UU itu sendiri, masih tetap dalam bingkai paradigma lama (desentralisasi administrasi).

Relatif masih dominannya perspektif desentralisasi administrasi tersebut dalam mempengaruhi pemahaman para narasumber di tiga daerah penelitian, sebenarnya, merupakan sesuatu yang sangat dapat dimengerti. Ini karena, bila ditelusuri latar belakang sejarah perkembangan hubungan Pusat-Daerah di Indonesia akan diketahui bahwa semenjak dari awal, konsep desentralisasi yang diterapkan tidak pernah merujuk pada perspektif desentralisasi politik, tetapi lebih pada perspektif desentralisasi administrasi, *administrative decentralisation perspective* (lihat John Legge, 1963; dan Maryanov, 1965). Kendati pada tingkat "pernyataan", sering dikemukakan bahwa kebijaksanaan desentralisasi di Indonesia bertujuan untuk mempercepat proses demokratisasi di tingkat lokal, namun pada tingkat "kenyataan", wewenang yang diserahkan kepada daerah sangat dibatasi dan kontrol pemerintah pusat atas daerah juga terlihat sangat ketat. Maryanov (1965) telah melabeli fenomena ini sebagai *ideological Vs technical Orientation*. Sementara, Devay (1989) lebih memilih istilah *ambivalesi*

⁶ Secara teoritis, perspektif desentralisasi administrasi mendefinisikan desentralisasi sebagai *the transfer of authority from central to local governments* (Rondinelli and Cheema, 1983: 18). Sementara, tujuan dari desentralisasi desentralisasi itu sendiri, lebih dititik beratkan pada upaya mewujudkan terciptanya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah (Ruland, 1993). Dengan konsep dasar seperti ini, kiranya dapat dimengerti bila perspektif desentralisasi administrasi relatif telah "mengenyampingkan" agenda demokratisasi di tingkat lokal sebagai bagian dari tujuan yang harus dicapai.

antara keinginan desentralisasi dan sentralisasi, untuk menjelaskan fenomena tersebut.

Bila ulasan teoritis di atas dapat dijadikan sebagai rujukan untuk menjelaskan perspektif lokal tentang otonomi daerah, maka preposisi akhir yang mungkin dapat dikemukakan sebagai penutup dari makalah ini adalah:

Kenyataan tentang masih dominannya perspektif desentralisasi administrasi dalam melandasi pemahaman para narasumber [di tiga daerah penelitian] tentang desentralisasi dan otonomi daerah, secara teoritis harus dilihat sebagai salah satu konsekuensi logis dari masih belum terbebasnya konsep dasar desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dari apa Maryanov (1965) sebut sebagai ideological Vs technical orientation., atau Ambivalensi antara Keinginan Desentralisasi dan Sentralisasi, (Davey, 1989). Selain dari itu, fenomena tersebut juga dapat diartikulasi sebagai indikasi dari masih cukup kuatnya pengaruh nilai-nilai "Bureaucratic Authoritarian" (King, 1978) di tingkat lokal.

Preposisi di atas, secara implisit mengisyaratkan bahwa ambivalensi pada tataran konseptual tersebut, sulit dihindari, akhirnya juga telah melahirkan ambivalensi dalam memahami dan mengimplementasikan kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri. Inilah sebenarnya, satu diantara penjelasan teoritis atas munculnya fenomena *kegamangan otonomi daerah* yang sedang terjadi saat ini.

Namun demikian, seperti telah dikemukakan pada Bab3, terlepas dari sikap pro dan kontra dalam menilai fenomena *kegamangan otonomi daerah* tersebut, seyogianya kecenderungan ini harus diartikulasi sebagai refleksi dari proses *pemaknaan otonomi daerah*. Oleh karenanya, apa yang harus dilakukan dalam waktu dekat adalah memaksimalkan segenap sumber daya yang ada untuk memperbaiki dan meluruskan proses "pemaknaan" otonomi daerah tersebut. Bukan justru sebaliknya, mendudukkan hal tersebut sebagai justifikasi untuk melakukan *re-sentralisasi kekuasaan* di tangan pemerintah pusat.

C. Rekomendasi Kebijakan:

C.1. Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah

1. Bila memang betul, daerah dianggap "kebablasan" (?) dalam mengimplementasikan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, maka daerah harus di ingatkan dan dikembalikan pada bingkai yang semestinya, melalui upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaan konsep maupun mekanisme implementasi otonomi daerah. Misalnya, jika sejauh ini, DPRD dinilai cenderung "kebablasan" dalam menjalankan fungsi

Pengawasannya, maka terapi yang harus dilakukan adalah merumuskan secara lebih spesifik tentang batasan-batasan wewenang yang semestinya dimiliki oleh DPRD dalam mengaplikasikan fungsinya tersebut. DPRD harus diyakinkan bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki hanya terbatas dalam kapasitasnya sebagai lembaga legislatif daerah, dan tidak perlu sampai memasuki, misalnya saja, bidang tugas lembaga Kepolisian dan Peradilan. Poin penting yang ingin penulis tekankan di sini adalah: seyogianya contoh kasus “kebablasan” dalam aplikasi fungsi DPRD di atas, harus diartikulasi sebagai refleksi dari proses “pemaknaan” desentralisasi dan otonomi daerah. Bukan justru sebaliknya, mendudukkan kecenderungan tersebut sebagai jastifikasi untuk menarik kembali fungsi pengawasan yang telah diberikan kepada DPRD, atau bahkan “memandulkan” peran dan fungsi DPRD sebagai legislatif daerah.

2. Pada sisi lain, bila pemerintah pusat dinilai masih “setengah hati” dalam mendukung implementasi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, maka dengan penuh kesadaran hendaknya melakukan introspeksi diri dan menepati *political commitment* yang telah disepakati secara nasional. Misalnya saja, sejauh ini banyak kalangan menilai keberadaan ketentuan tentang “kewenangan bidang lainnya” pada pasal 7 (1), UU No. 22 Tahun 1999 sebagai manifestasi dari masih dominannya keinginan pemerintah pusat untuk kembali melakukan sentralisasi kekuasaan. Oleh karena itu, untuk meminimalkan kesan negatif tersebut, maka baik jenis maupun ruang lingkup “wewenang bidang lain” yang dimiliki oleh pemerintah pusat (seperti tertuang pada PP. No. 25 Tahun 2000) perlu ditinjau kembali dengan mempertimbangkan aspirasi daerah, dan atas dasar prinsip tidak saling memaksakan. Dalam bahasa yang lebih abstrak, idealnya ketetapan tentang “kewenangan bidang lain” tersebut tidak harus mengorbankan *ke-Bhinekaan* hanya karena lebih mengedepankan *ke-Tunggal Ikaan*.
3. Upaya lainnya yang perlu dilakukan ke depan, dan barangkali ini yang lebih penting, adalah meninjau kembali konsep dasar desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri: dari konsep lama yang cenderung memberikan tekanan pada semangat *ke-Tunggal Ikaan*, menuju konsep baru yang peka terhadap *ke-Bhinekaan*. Untuk itu, tugas berat yang harus dilakukan ke depan adalah menggeser secara bertahap dominasi konsep *administrative decentralisation* ke arah *political decentralisation*. Persoalannya sekarang adalah, reformasi konsep desentralisasi ini, tidak dapat dihindari, akan membawa sejumlah konsekwensi yang mendasar. Diantaranya, menghendaki adanya reformulasi definisi desentralisasi dengan lebih menitik beratkan *the*

devolution of power daripada *the delegation of authority*; dan mendudukan kebijaksanaan desentralisasi sebagai suatu mekanisme dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Pada konteks inilah akan dapat tercipta suatu titik temu antara desentralisasi, otonomi daerah, dan pluralisme, kendati dalam bingkai Negara Kesatuan.

4. Demikian juga halnya dengan definisi otonomi daerah, harus dirumuskan tidak saja berdasarkan perspektif *state* (utamanya dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan), tetapi juga berdasarkan perspektif *society*. Lebih spesifiknya, dari sisi kepentingan *state*, otonomi daerah harus didefinisikan sebagai *a freedom which is assumed by a local government in both making and implementing its own decisions* (Mawhood, 1987), atau pada konteks administrasi pemerintahan sering didefinisikan sebagai: "hak, wewenang, dan tanggung jawab daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri". Sementara dari sisi kepentingan *society*, otonomi daerah harus didefinisikan sebagai: hak dari masyarakat sipil, *civil society*, untuk mendapatkan kesempatan dan perlakuan yang sama, baik dalam mengekspresikan dan memperjuangkan kepentingannya *vis-à-vis* pemerintah, maupun dalam ikut mengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C.2. Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Agar misi reformasi hubungan keuangan pusat-daerah yang dilakukan dapat betul-betul mencerminkan 'iktikad' untuk meningkatkan kemampuan keuangan pemerintah daerah, kiranya perlu untuk meninjau kembali komponen pendapatan daerah yang telah diatur di dalam UU No. 25. Utamanya tentang komponen penerimaan daerah dari Dana Perimbangan. Lebih spesifiknya, diantara upaya yang perlu dilakukan dalam waktu dekat adalah:

1. Meninjau kembali komponen Dana Perimbangan dari bagi hasil pajak. Seyogianya, pendapatan daerah tidak hanya dibatasi pada bagi hasil penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, serta Bea Perolehak atas Tanah dan Bangunan (Pasal 6.1), tetapi juga dapat memasukkan bagi hasil dari penerimaan sumber-sumber pajak pemerintah pusat lainnya. Misalnya saja bagi hasil dari penerimaan Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai.
2. Mengkaji kembali pengaturan Dana Perimbangan dari bagi hasil penerimaan Sumber Daya Alam (Pasal 6). Mengingat tidak semua daerah di Indonesia memiliki potensi Sumber Daya Alam, idealnya UU No. 25 juga harus mengatur tentang bagi hasil penerimaan dari Non-Sumber Daya Alam. Dengan pola pengaturan seperti ini, maka

daerah-daerah yang tidak memiliki potensi Sumber Daya Alam, seperti DKI Jakarta misalnya, akan mendapat Dana Perimbangan dari bagi hasil penerimaan Non-Sumber Daya Alam, antara lain, bagi hasil penerimaan dari sektor jasa.

3. Bahwa berbagai issu yang timbul sebagai akibat belum adanya kejelasan dalam implementasi UU. No. 25 Tahun 1999, agar secepatnya diselesaikan. Misalnya pengaturan tentang pengelolaan sumber daya milik daerah oleh BUMN-BUMN yang ada.

C.3. *Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi (SDE)*

1. Dalam konteks pengelolaan SDE dimasa mendatang, perlu ditekankan pada berbagai perencanaan, implementasi, evaluasi, berdasarkan pada pendekatan homogenitas, yakni kesamaan pada *eco-bio system*, seperti: daerah aliran sungai (DAS), kergaman hayati suatu wilayah, maupun keragaman nir-hayati suatu wilayah. Di samping itu, perlu juga memperhatikan adanya kesamaan budaya lokal suatu wilayah. Dengan pendekatan homogenitas ini; diharapkan interaksi pemanfaatan SDE di tingkat Kabupaten/Kota, pada gilirannya, dapat dihindarkan akibat-akibat perubahan lingkungan yang negatif.
2. Sehubungan dengan point satu di atas, kewenangan pengelolaan SDE oleh daerah hendaknya berjenjang dan dilakukan secara gradual. Penyerahan wewenang pada tahap awal, akan lebih baik bila pada pemerintah provinsi, karena diharapkan pemerintah provinsi akan lebih mampu menyusun perencanaan didasarkan pada pendekatan homogenitas terhadap SDE, yang memperhatikan keragaman sumber daya hayati dan nir-hayati, maupun kearifan budaya lokal dari suatu kawan yang tidak didasarkan pada wilayah administratif.
3. Sementara, wewenang pemerintah daerah yang diturunkan ke dalam berbagai Perda, hendaknya mempunyai nuansa yang bersifat usaha-usaha meningkatkan pelayanan terhadap kepentingan pembangunan daerahnya, tetapi dengan tidak mengabaikan aspek ekologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Antlov, H. (1995) *Exemplary Centre, Administrative Periphery* (Rural Leadership and the New Order in Java), Curzon Press Ltd.
- Bates, R (1981) *Market and State in Tropical Africa*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Booth, A. (ed) (1992) *The Oil Boom and After: Indonesia Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Singapore: Oxford University Press.
- Cheema, G.S. and Rondinelli, G.A. (eds) (1983) *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage.
- Colander, D.C. (1984) Introduction, in David C. (ed.) *Neoclassical Political Economy*, Cambridge: Ballinger.
- Conybeare, J.A.C. (1982) The Rent-Seeking State and Revenue Diversification, *World Politics*, Vol. XXXV, No. 1.
- ConyerS, D (1986) Decentralisation and Development: A Framework for Analysis, *Community Development Journal*, Vol. 21, no.2.
- , (1983) Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration? *Public Administration and Development*, Vol. 3.
- , D (1984) Decentralization and Development: a Review of the Literature, *Public Administration and Development*, Vol. 4.
- Davey, K. (1989) Central-Local Financial Relations, in Devas, N. (ed) (1989) *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio: Ohio University Center for International Studies, Monographs in International Studies, Southeast Asian Series No. 84.

- Devas, N. (1989) Local Government Finance in Indonesia: An Overview, in Devas, N. (ed) (1989) *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio: Ohio University Center for International Studies, Monographs in International Studies, Southeast Asian Series No. 84.
- Devas, N. (1997) Indonesia: What do we mean by decentralisation? *Public Administration and Development*, Vol. 17 (pp.351-367).
- Diamond, L. (ed) (1993) *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder, Col: Rienner Publisher.
- Gie, T.L (1968) *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Pt. Gunung Agung, Vol. III.
- Grindle, M.S. (1977) *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, California: University of California Press.
- Haris, Syamsuddin (ed) (2000), *Paradigma Baru Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia: Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi R.I. bekerja sama dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (laporan penelitian)
- Headley, J.S (1976) Development Subsidies, Local Autonomy and Bureaucratic Rivalry in Indonesia: Eight years of Inpres, *Review of Southeast Asia Studies*, Vol. VI.
- Kasfir N. (1987) Designs and Dilemmas: An Overview, in Mawhood, P. (ed) (1983) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chichester: John Wiley & sons.
- King, D.Y. (1988) Civil Service Policies in Indonesia: an Obstacle to Decentralisation? *Public Administration and Development*, Vol. 8, No.3.
- Legge, J.D. (1963) *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-60*, New York: Cornell University Press.
- MacAndrews, C. and Amal Ichlasul (eds) (1993) *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Maddick, H. (1963) *Democracy, Decentralization and Development*, Bombay: Asia Publishing House.
- Maryanov, G.S. (1959) *The Establishment of Regional Government in The Republic of Indonesia*. Indiana University.
- Mathur, K. (1983) Administrative Decentralisation in Asia, in Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. (eds) (1983) *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage.
- Mawhood P. (ed) (1987) *Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser: John Wiley & Sons.
- Morfit, M. (1986) Strengthening the Capacities of Local Government: Policies and Constraints, in MacAndrew (ed) *Central Government and Development in Indonesia*, Singapore: Singapore University Press.
- Mouzelis, N.P. (1975) *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Rondinelli, D.A. (1990) Decentralisation, Territorial Power and the State: A Critical Response, *Development and Change*, Vol. 21 (pp.491-500).
- , (1983) Implementing Decentralization Programmes in Asia: a Comparative Analysis, *Public Administration and Development*, Vol. 3.
- Rondinelli, D.A., McCullough, J.S., and Johnson, R.W. (1989) Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework, *Development and Change*, Vol. 20, No.1.
- Ruland, J. (1993) *Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government*, Boulder: Westview Press.
- Schiller, J. (1990) State Formation and Rural Transformation: Adapting to the New Order' in Jepara, in Arif Budiman (ed.) *State and Civil Society in Indonesia*, Australia: Centre for South Asia Studies, Monash University.
- , (1986) State Formation in New Order Indonesia: The Powerhouse State in Jepara. PhD thesis, Monash University.

Smith, B.C. (1986) Spatial Ambiguities: Decentralisation within the State, *Public Administration and Development*, Vol. 6 (pp.455-465).

-----, (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.

-----, (1981) The Powers and Functions of Local Government in Nigeria 1966-1980, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No.4.

