

**Andi Ya'kub**

**Universitas Hasanuddin – South Sulawesi**

**Otonomi Daerah Seluas-Luasnya:  
Paradigma Baru dalam Pemerintahan Daerah  
(Regional Autonomy as Widespread as Possible:  
A New Paradigm in Regional Government)**

Decentralization Workshop II  
Strengthening the University Capacity to Support Decentralization  
(Lokakarya Kedua Untuk Meningkatkan Kesanggupan Universitas  
Mendukung Desentralisasi)

Project 497-0357 / 104-000  
Strategic Objective 1  
ECG, USAID/Indonesia  
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

**Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)  
University of Maryland at College Park**

**June 4 – 10, 2000**

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).  
The views expressed in this report are those of the author  
and not necessarily those of USAID, the U.S. Government, or the Government of  
Indonesia.

**OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA**  
**Paradigma Baru dalam Pemerintahan Daerah**  
**(Persepsi Masyarakat Lokal)**

Oleh : Andi Ya'kub  
Fisip Universitas Hasanuddin



**Workshop “ Sterngthening the University Capacity to Support  
Decentralization” Kerjasama LPEM FEUI dengan IRIS,  
di Jakarta 04 Juni s/d 10 Juni 2000**

# OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA

## Paradigma Baru dalam Pemerintahan Daerah (persepsi masyarakat lokal)

Andi Ya'kub\*

Makalah ini akan difokuskan pada jawaban atas tujuh pertanyaan berikut. *Pertama*, Mengapa otonomi daerah seluas-luasnya, dan mengapa bukan federasi? *Kedua*, Bagaimana pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat, daerah otonom Propinsi, daerah otonom Kabupaten, daerah otonom Kota, dan otonomi asli Desa dilakukan? *Ketiga*, Mengapa otonomi seluas-luasnya diletakkan pada Kabupatendan kota? *Keempat*, Mengapa Mengapa 11 jenis kewenangan itulah yang diserahkan kepada daerah otonom Kabupaten dan Kota sebagai kewenangan wajib? *Kelima*, Bagaimana daerah otonom membiayai otonominya tersebut? *Keenam*, Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan hambatan bagi realisasi otonomi daerah seluas-luasnya? Dan *Ketujuh*, Apa yang dapat dilakukan oleh para masyarakat warga untuk mendukung realisasi otonomi daerah seluas-luasnya tersebut?

### **Paradigma Lama ke Paradigma Baru.**

Rezim Orde Baru menggunakan paradigma kekuasaan yang “*satu, terpusat dan seragam*” dalam tiga wujud berikut. *Pertama*, sentralisasi kekuasaan pada pusat, eksekutif dan presiden merupakan prakondisi bagi stabilitas politik, sedangkan stabilitas merupakan *condition qua non* bagi kesuksesan pembangunan nasional. *Kedua*, pembentukan budaya nasional oleh negara sebagai pengganti budaya lokal (penyeragaman budaya) merupakan prakondisi bagi persatuan dan kesatuan bangsa.

---

\*Makalah ini disampaikan pada Workshop “Strengthening the University to Support Decentralization” yang dilaksanakan oleh LPEM UI, IRIS di Jakarta 5 Juni s/d 10 Juni 2000.

*Ketiga*, sentralisasi redistribusi kekayaan nasional akan menjamin pemerataan dan keadilan sosial. Otonomi daerah seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi dan budaya dipandang sebagai sumber disintegrasi nasional. Paradigma kekuasaan seperti ini telah menghasilkan sejumlah kesuksesan ekonomi tetapi juga korban sosial dan politik (*social and political costs*) dan korban kemanusiaan dan krisis multidimensional yang berkepanjangan sebelum dan setelah Presiden Suharto turun dari singgasana kekuasaan.

Sebagai ganti dari paradigma lama ini diajukan suatu paradigma baru yang merupakan kebalikan dari paradigma lama tersebut. *Pertama*, pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan desentralisasi kekuasaan kepada daerah otonom merupakan prakondisi tidak saja bagi demokrasi tetapi juga bagi supremasi hukum. *Kedua*, penghormatan kepada budaya lokal baik dalam arti pengetahuan lokal (*local knowledge*) maupun kejeniusan lokal (*local genius*) tidak saja akan menjamin pluralisme budaya tetapi tetapi juga mendorong integrasi nasional. Dan *Ketiga*, desentralisasi sumber pendapatan dan penggunaan pendapatan nasional kepada daerah otonom lebih mampu menjamin pemerataan dan keadilan sosial. Otonomi daerah seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi dan budaya justru akan mendorong integrasi nasional. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah disusun berdasarkan paradigma baru ini.

Negara federasi tidak dipilih tidak saja karena pada waktu penyusunan UU ini perubahan UUD belum menjadi agenda nasional (walaupun sejumlah daerah sudah mengusulkan, Sulawesi Merdeka, Aceh Merdeka, Riau Merdeka) tetapi juga karena dianggap tidak

realistik. Dianggap tidak realistik karena untuk pembentukan negara federasi harus didahului oleh pembentukan sejumlah negara bagian. Negara federasi dibentuk oleh kesepakatan sejumlah negara bagian. Pembentukan negara bagian di Indonesia juga belum tentu berlangsung mulus tidak saja karena harus membubarkan negara kesatuan tetapi juga belum tentu semua daerah propinsi atau kabupaten menyetujui federasi. Apalagi ternyata masih cukup banyak daerah atau kelompok yang belum memahami apa itu negara federasi. Bahkan ada daerah menganggap federasi sebagai lawan dari kesatuan. Singkat kata, pembentukan negara federasi di Indonesia sekarang ini belum tepat dari segi ruang (*space*) dan waktu (*time*). Yang kemudian dipilih adalah otonomi daerah seluas-luasnya dalam bentuk susunan negara kesatuan tetapi disusun berdasarkan semangat federalisme. Pilihan ini dinilai tepat sesuai dengan ruang dan waktu tetapi juga dapat dipandang sebagai tahapan yang harus dialui menuju federasi bila nantinya tetap dikehendaki.

### **Paradigma Pemerintahan Daerah**

Berangkat dari penilaian bahwa sebagian besar tuntutan akan federasi itu merupakan '*strategi berunding*' maka saya memberanikan diri untuk menyimpulkan betapa tuntutan senyatanya masyarakat daerah Sulawesi selatan adalah otonomi politik seluas-luasnya dengan paradigma pemerintahan daerah seperti berikut. *Pertama*, otonomi politik seluas-luasnya dan pluralisme pemerintahan daerah akan mendorong integrasi nasional, bukan sebaliknya. Tuntutan akan otonomi seluas-luasnya, federasi dan separatisme justru karena sentralisasi dan penyeragaman sebagaimana yang terjadi di Yugoslavia, Uni Soviet dan Indonesia pada era orde baru. Integrasi nasional akan terpelihara bila terdapat distribusi

kekuasaan yang memadai antara pusat dan daerah, dan diantara daerah sehingga masing-masing daerah bertindak dan berkembang sesuai dengan karakteristik kultural, geografik, dan kemampuan ekonomi dan manusia daerah tersebut.

*Kedua*, tugas dan kewenangan (fungsi) daerah menentukan keuangan daerah (*money follows function*). Artinya, kewenangan dan urusan yang diberikan kepada daerah harus disertai kewenangan mengelola sumber keuangan yang memadai. Yang diteraokan selama orde baru justru sebaliknya, yaitu keuangan daerah menentukan fungsi daerah (*function follows money*). Selama tidak memiliki sumber keuangan sendiri, daerah tidak akan diberi otonomi politik. Derajat otonomi daerah seharusnya tidak ditentukan oleh besarnya pendapatan asli daerah (PAD) melainkan oleh kewenangan dan kemampuan mengelola dana yang diterima secara *block grant* dari pemerintah pusat ataupun dari sumber lain.

*Ketiga*, budaya Indonesia merupakan dialektika antar budaya lokal, dan dialektika ini hanya mungkin terjadi bila setiap budaya lokal mendapat kesempatan dan sarana yang sama untuk menampilkan sendiri. *Keempat*, otonomi politik diberikan pada daerah bukan karena alasan efisiensi pemerintahan semata-mata (apalagi bila efisiensi diartikan sebagai keseragaman) melainkan demi pelaksanaan demokrasi (asas kerakyatan) di daerah, yaitu pemerintahan yang dimiliki oleh warga daerah sehingga harus dipertanggungjawabkan kepada pemiliknya; oleh wakil rakyat daerah yang dipilih rakyat melalui pemilu yang bebas dan adil sehingga bertindak sesuai dengan kehendak pemilik, dan dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih dan bertanggung jawab kepada para wakil rakyat; dan diselenggarakan demi kesejahteraan warga masyarakat lokal. Dan *kelima*, asas pemerintahan sentralisasi dan dekonsentrasi dilaksanakan bukan untuk menguasai

daerah melainkan untuk memberdayakan daerah, khususnya daerah yang kurang memiliki sumber daya ekonomi dan/atau sumber daya manusia.

Penyelegaraan pemerintahan daerah yang demokratis tidak lain dimaksudkan untuk menjamin agar pemerintahan daerah diselenggarakan oleh orang-orang yang dipercayai masyarakat setempat, agar diselenggarakan sesuai dengan budaya lokal dan lingkungan fisik daerah, dan agar kesejahteraan materiil warga masyarakat lokal lebih terjamin.

Penyelegaraan pemerintahan daerah yang demokratis dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. pemilihan anggota DPRD dengan pemilu yang kompetitif secara adil dengan menggunakan sistem distrik;
2. DPRD terpisah dari pemerintah daerah (kepala daerah dan birokrasi daerah), dan kemandirian DPRD dalam menentukan peraturan tata tertib, keuangan, dan administrasi;
3. Kepala/wakil kepala daerah kabupaten dan kepala/wakil kepala daerah kotamadya tidak merangkap jabatan pemerintah pusat, sedangkan kepala/wakil kepala daerah propinsi merangkap jabatan wakil pusat;
4. Kepala/wakil kepala daerah dipilih oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD, sedangkan calon kepala/wakil kepala daerah propinsi diputuskan bersama oleh DPRD dan pemerintah pusat tetapi dipilih dan ditetapkan oleh DPRD;
5. Pengangkatan sekretaris daerah, deputi, kepala dinas, dan pejabat penting daerah lainnya (seperti direktur perusahaan daerah) memerlukan konfirmasi DPRD;
6. Pegawai daerah melaksanakan apa yang diputuskan oleh DPRD dan kepala daerah, dan akuntabel kepada kepala daerah dan DPRD;

7. Perda tentang APBD (termasuk penggunaan *Block Grant*) dan nonAPBD (termasuk struktur organisasi pemda) dirumuskan secara operasional oleh DPRD (dengan menggunakan hak prakarsa, anggaran, dan amandemen) bersama-sama dengan kepala daerah;
8. Semua bentuk pungutan dan pembatasan yang dikenakan kepada rakyat daerah, ataupun distribusi dan alokasi sumber daya materil dan manusia yang diberikan kepada rakyat daerah harus mendapat persetujuan DPRD;
9. DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peradilan APBD oleh kepala daerah dan pejabat daerah lainnya dengan menggunakan hak-hak bertanya, interplasi, dan penyelidikan;
10. Untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, DPRD berkewenang memanggil pejabat daerah atau warga daerah yang bersangkutan untuk memberi kesaksian didepan sidang DPRD, sedangkan bagi yang menolaknya tanpa alasan yang jelas dapat dikenakan sanksi yang setimpal atas dasar pelecahan kehormatan DPRD.

Sementara itu, pada peringkat nasional aspirasi penduduk daerah tersebut diperjuangkan oleh wakil rakyat yang dipilih dengan pemilu 'sistem distrik yang disempurnakan dengan sistem perwakilan berimbang' (setiap kabupaten dan kotamadya sekurang-kuranya menjadi satu distrik) sehingga keterwakilan penduduk dan daerah serta akontabilitas wakil rakyat itu kepada penduduk daerah lebih terjamin.

### **Pembagian Kekuasaan antara Pusat dan Daerah**

Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dilakukan berdasarkan prinsip negara kesatuan tetapi dengan semangat federalisme. Jenis kekuasaan yang ditangani pusat hampir sama dengan yang ditangani oleh pemerintah dinegara federal, yaitu hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, dan agama, serta berbagai jenis urusan yang memang lebih efisien ditangani secara sentral oleh pusat, seperti kebijakan makro ekonomi, standarisasi nasional, administrasi pemerintahan, badan usaha milik negara, dan pengembangan sumber daya manusia. Semua jenis kekuasaan yang ditangani pusat disebutkan secara spesifik dan limitatif dalam UU tersebut.

Selain itu, otonomi daerah yang diserahkan itu bersifat luas, nyata dan bertanggungjawab. Disebut luas karena kewenangan sisa justru berada pada pusat (seperti pada negara federal); disebut nyata karena kewenangan yang diselenggarakan itu menyangkut yang diperlukan, tumbuh dan hidup, dan berkembang di daerah; dan disebut bertanggungjawab karena kewenangan yang diserahkan itu harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antara daerah. Disamping itu otonomi seluas-luasnya (keleluasaan otonomi) juga mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelegaraan melalui perencanaan; pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom dalam rangka desentralisasi harus pula disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan sarana dan prasarana, dan sumber daya manusia.

Karena disamping daerah otonom propinsi juga merupakan daerah administratif, maka kewenangan yang ditangani propinsi/gubernur akan mencakup kewenangan dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi. Kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom propinsi dalam rangka desentralisasi mencakup *pertama*, kewenangan yang mencakup lintas kabupaten dan kota, seperti kewenangan dalam bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan; *Kedua*, kewenangan pemerintahan lainnya, yaitu perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang alokasi sumberdaya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah propinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular, dan perencanaan tata ruang propinsi; *ketiga*, kewenangan kelautan yang meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, pengaturan kepentingan administratif, pengaturan tata ruang, penegakan hukum, dan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara, dan *keempat*, kewenangan yang tidak atau belum dapat ditangani daerah kabupaten dan daerah kota dan diserahkan kepada propinsi dengan pernyataan dari daerah otonom kabupaten atau kota tersebut.

Bila dicermati secara seksama, maka tampaknya kriteria yang digunakan dalam menentukan jenis kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom propinsi lebih didasarkan pada kriteria efisiensi daripada kriteria politik. Artinya, jenis kewenangan yang dipandang lebih efisien diselenggarakan oleh propinsi daripada pusat ataupun kabupaten/kota. Sudah barang tentu dengan pengecualian bagi kewenangan yang

diserahkan kepada propinsi khusus dan istimewa. Dari segi tujuan yang dicapai dengan otonomi daerah (jenis dan jumlah kewenangan) tersebut, tampaknya pertumbuhan ekonomi daerah (jenis dan jumlah kewenangan) tersebut, tampaknya pertumbuhan ekonomi dan penyediaan infrastruktur lebih menonjol sebagai sasaran yang akan dicapai daripada peningkatan pelayanan publik kebutuhan dasar dan kesejahteraan rakyat. Kecuali bila pertumbuhan ekonomi ini memang diarahkan pada penciptaan kesempatan kerja. Peningkatan kesejahteraan rakyat mungkin akan ditangani propinsi semata-mata karena daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota belum mampu atau karena dilimpahkan pusat kepada propinsi. Akan tetapi seperti diukemukakan pada awal tulisan ini, pekerjaan yang layak dari segi jenis dan penghasilan bagi penduduk yang berumur kerja merupakan kunci kesejahteraan sosial. Karena itu daerah otonom propinsi hendaknya mengarahkan pertumbuhan ekonomi kepada penciptaan kesempatan kerja tersebut.

Desentralisasi kekuasaan kepada daerah disusun berdasarkan pluralisme daerah otonom dan pluralisme otonomi daerah. Daerah otonom tidak lagi disusun secara bertingkat (Dati I, Dati II, dan Desa sebagai unit administrasi pemerintahan terendah) seperti pada masa Orde Baru melainkan dipilah menurut jenisnya, yaitu daerah otonom propinsi, daerah otonom kabupaten, daerah otonom kota, dan kesatuan masyarakat adat (desa atau nama lain) sebagai daerah otonom asli. Jenis dan jumlah tugas dan kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom (otonomi daerah) tidak lagi bersifat seragam seluruh melainkan hanya yang bersifat wajib saja yang sama sedangkan kewenangan pilihan diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota untuk

memilih jenis dan waktu pelaksanaannya. Perbedaan daerah otonom kabupaten/kota dan dengan daerah otonom kabupaten/kota lainnya tidak saja terletak pada jenis kewenangan pilihan yang ditangani tetapi juga jenis kewenangan wajib yang mampu ditanganinya maka jenis kewenangan ini buat sementara dapat diurus oleh propinsi.

Perbedaan setiap daerah otonom propinsi terletak pada apakah propinsi itu daerah khusus/istimewa ataukah biasa, dan apakah terdapat kabupaten atau kota yang berada dalam wilayah propinsi itu yang belum mampu menangani semua jenis kewenangan wajib tersebut. Di Indonesia dikenal tiga Propinsi yang berstatus khusus, yaitu DKI Jakarta (khusus karena ibukota negara), Daerah istimewa Aceh (dalam hal sejarah, adat istiadat dan agama) dan daerah istimewa Yogyakarta (dalam hal sejarah dan kepemimpinan daerah). Bila tercermin pada kemampuan kabupaten dan kota yang terdapat pada sejumlah propinsi di Indonesia dewasa ini, maka untuk beberapa propinsi tersebut seharusnya diberi kewenangan yang lebih besar daripada kabupaten dan kota. Propinsi Papua, Kalimantan Tengah, dan Riau mungkin termasuk kedalam kategori ini, sedangkan Sulawesi Selatan, semua Propinsi di Jawa, Sumut, Sulut misalnya yang hampir semua kabupaten/kotanya sudah memiliki kemampuan diatas rata-rata tetap mengikuti UU tersebut (kewenangan kabupaten dan kota lebih banyak daripada propinsi). Akan tetapi pluralisme otonomi daerah seperti ini rupanya dinilai terlalu kompleks sehingga tidak diadopsi dalam UU Pemerintahan Daerah tersebut.

Wanua/banua (Bugis/Makassar), desa (Jawa), nagari (Sumbar), banjar (Bali), huta/kuta (Batak), negeri (Maluku), gampong (Aceh), dan nama lain di daerah lain dikembalikan statusnya sebagai kesatuan masyarakat adat yang berwenang mengurus rumah tangganya

sendiri. Desa dan kesatuan masyarakat adat lainnya itu diakui sebagai memiliki otonomi asli, yaitu tugas dan kewenangan yang lahir berdasarkan adat istiadat, sejarah, dan tradisi masyarakat tersebut. Kesatuan masyarakat adat bukan lagi unit administrasi pemerintahan terendah; ia bukan lagi perpajangan tangan negara atau daerah otonom. Negeranisasi yang dilakukan orde baru terhadap kesatuan masyarakat adat, yang menyebabkan kehancuran kelembagaan, kemampuan, pengetahuan, dan sumber daya lokal (kemandirian loka), hendaknya diakhiri. Kesatuan masyarakat adat hendaknya dikembalikan sebagai *self-governing community*. Karena pada masa lalu kesatuan masyarakat adat ini cenderung menjadi korban pengusaha kehutanan, pengusaha industri, pengusaha perumahan, dan pengusaha industri pariwisata, maka dalam UU ini ditegaskan keharusan adanya kerjasama antara perusahaan yang melakukan investasi di kawasan pedesaan tersebut dengan kesatuan masyarakat adat.

Dalam rangka negara kesatuan, pemerintah pusat masih memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap daerah otonom. Tetapi pengawasan yang dilakukan pusat terhadap daerah otonom diimbangi dengan kewenangan daerah otonom yang lebih besar, atau sebaliknya, sehingga terjadi semacam keseimbangan kekuasaan. Keseimbangan yang dimaksud ialah seperti berikut. Pengawasan ini tidak lagi dilakukan secara struktural, yaitu bupati dan gubernur bertindak sebagai wakil pusat sekaligus kepala daerah otonom, dan tidak lagi seragam preventif perundang-undangan, yaitu setiap perda memerlukan persetujuan pusat untuk dapat berlaku. Menurut UU No. 22 1999, bupati dan walikota sepenuhnya menjadi kepala daerah otonom yang dipilih oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD pada masa

jabatannya tetapi penetapan ataupun pemberhentian kepala daerah secara administratif (pembuatan surat keputusan) masih diberikan kepada Presiden. Gubernur pada pihak lain masih merangkap sebagai wakil pusat dan kepala daerah otonom, tetapi undang-undang baru ini menetapkan kewenangan pusat dan kewenangan DPRD untuk mengontrol gubernur secara seimbang. Pengawasan pusat terhadap daerah otonom menurut UU baru ini dilakukan berdasarkan supremasi hukum. Artinya setiap perda yang dibuat oleh DPRD dan kepala daerah langsung dapat berlaku tanpa memerlukan persetujuan pemerintah.

Dana alokasi umum (*block grant*) sebesar 25% dari APBN yang diberikan kepada daerah otonom berdasarkan sejumlah indikator seperti luas wilayah, jumlah penduduk, dan indikator kualitas hidup manusia. Dana ini dimaksudkan demi pemerataan tetapi penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada DPRD dan pemerintah daerah. Dana Alokasi Khusus (*spesifik grant*) yang penggunaannya ditentukan oleh pusat dalam APBN. UU Pemda menetapkan sumber pendapatan daerah sebagai terdiri atas pajak dan retribusi daerah seperti yang diaatur dalam UU No. 18 Tahun 1997, perusahaan daerah, pinjaman dan obligasi daerah, sumber pendapatan lain yang syah, dan dana perimbangan. Selain itu, UU Pemda yang baru juga menetapkan ketentuan *no mandating without funding*. Artinya, setiap penugasan dalam rangka *medebewin* (pembantuan) kepada daerah otonom harus disertai sarana, anggaran, dan personilnya.

Kebijakan seperti ini belum memuaskan semua pihak. UU PKPD misalnya dianggap lebih menguntungkan propinsi penghasil devisa negara, seperti Aceh, Riau Sumsel, Kaltim, Papua daripada propinsi diJawa dan daerah minus lainnya. Para pengamat

misalnya lebih menghendaki penerapan metode kedua (pembagian kewenangan mendapatkan pendapatan) secara penuh karena dianggap lebih menjamin keadilan wilayah dan keadilan sosial (Sulawesi Selatan diuntungkan dengan formula ini). Tetapi pemerintah pusat mengajukan argumentasi mendukung metode campuran ini berupa: siapa yang akan membayar utang luar negeri, siapa yang akan membiayai daerah otonom yang minus, dan siapa yang akan membiayai penyelenggaraan pemerintahan pusat? Argumentasi ini tentu banyak benarnya, tetapi argumentasi baliknya juga dapat diajukan: siapa sesungguhnya yang menikmati hasil utang luar negeri itu?

### **Mengapa Kabupaten dan Kota**

UU baru ini tidak lagi dinamai UU tentang pemerintahan di daerah melainkan UU tentang pemerintahan daerah karena UU ini hanya mengatur daerah otonom dan otonomi daerah (penjabaran asas desentralisasi). Sebagian besar otonomi daerah (tugas dan kewenangan mengatur daerah sendiri) diberikan kepada daerah otonom Kabupaten dan Kota atas dasar pertimbangan budaya, politik (demokrasi), dan ekonomi lokal. *Pertama*, sebagian besar budaya lokal dalam arti etnik atau subetnik di Indonesia lebih dapat diakomodasi secara politik dalam lingkup wilayah kabupaten atau kota daripada Propinsi. Kebanyakan kabupaten dan kota di Sulawesi selatan dibentuk lebih berdasarkan pertimbangan kultural dan politik seperti ini daripada pertimbangan ekonomi atau efisiensi. Akan tetapi propinsi juga harus tetap menjadi daerah otonom untuk mengakomodasi kepentingan daerah secara kultural dan politik. *Kedua*, dengan luas wilayah, jumlah penduduk, dan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam dalam lingkup kabupaten/kota, suatu kabupaten/kota akan dapat tumbuh

menjadi basis ekonomi lokal, yang berkembang dari, oleh dan untuk warga lokal. Dengan sedikit sentuhan (stimulus) dari luar, ekonomi lokal ini akan dapat berkembang tidak saja secara agregat tetapi terutama bagi pemenuhan kebutuhan warga lokal akan barang dan jasa.

Dan *ketiga*, makin dekan suatu pemerintahan dengan rakyat, makin mudah bagi rakyat mengontrolnya sehinggatetap berpegang pada asas demokrasi berupa pemerintahan dari , oleh dan untuk rakyat. Pemerintahan itu merupakan milik warga lokal sehingga dapat dikontrol oleh warga lokal. Pemerintahan ini diselenggarakan (diprakarsai, dibicarakan, disepakati/diputuskan, dilaksanakan, dan diawasi) oleh para wakil rakyat (DPRD) yang dipilih warga lokal, oleh kepala daerah yang dipilih oleh dan bertanggungjawab kepada wakil rakyat, dan jajaran birokrasi daerah yang tunduk dan bertanggungjawab kepada kepala daerah dan DPRD. Pemerintah itu akan diselenggarakan bagi pemenuhan kebutuhan dan kepentingan warga lokal. Dari pertimbangan skala ekonominyapun, lingkup wilayah kabupaten/kota cukup memadai untuk dikelola oleh pemerintah yang bertugas mengadakan dan mendistribusikan jenis pelayanan publik utama kepada rakyat.

Walaupun demikian, begitu banyak kabupaten yang wilayahnya begitu luas sehingga justru membuat pemerintah daerah kewalahan dalam mengelolanya. Karena itu kecenderungan kedepan justru mengarah kepada pemekaran kabupaten dan propinsi. Sebaliknya, sejumlah kabupaten dan kota mungkin harus digabungkan dengan kabupaten tetangganya karena tidak mampu melaksanakan otonominya.

### **Kewenangan Wajib**

UU ini menyerahkan 11 jenis kewajiban wajib kepada daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota, yaitu pertanahan, pertanian, pendidikan dan kebudayaan, tenaga kerja, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, perhubungan, perdagangan dan industri, penanaman modal, dan koperasi, selain itu, kabupaten atau kota yang mempunyai batas laut juga diberi kewenangan kelautan seluas 1/3 dari luas kewenangan propinsi yang 12 mil. Jenis kewenangan lain yang dapat diselenggarakan oleh daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota ialah kewenangan pilihan, yaitu jenis kewenangan yang tidak termasuk yang ditangani pusat dan propinsi. Penjabaran kesebelas kewenangan itu, dalam arti lingkup kegiatan dan tingkat kewenangan yang akan diserahkan kepada daerah otonom kabupaten dan kota, masih harus menunggu penyesuaian sejumlah UU yang selama ini mengatur ke sebelas jenis kewenangan itu dengan paradigma dan jiwa UU NO. 22 Tahun 1999.

Namun bila diperhatikan secara seksama, maka kesebelas jenis kewenangan itu termasuk kategori pelayanan publik baik berupa infrastruktur, seperti pekerjaan umum dan perhubungan maupun kebutuhan dasar seperti pertanahan, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, dan lingkungan hidup; baik yang menyangkut penyiapan tenaga kerja, seperti pertanian, koperasi, perdagangan dan industri, dan penanaman modal. Apakah bentuk dan arah kebijakan dalam 11 jenis kewenangan itu menunjang pelayanan publik, infrastruktur dan kebutuhan dasar atau mengarah pada penyiapan pekerjaan dan kesempatan kerja ataukah tidak sangatlah tergantung kepada dua faktor berikut: bentuk dan arah penyesuaian sejumlah UU yang selama ini mengatur 11 jenis kewenangan itu

dengan paradigma dan jiwa UU No. 22 Tahun 1999; dan bentuk dan arah kebijakan (Perda) yang akan dibuat oleh DPRD dan pemda kabupaten/kota. DPRD dan Pemda Kabupaten dan Pemda Kotalah yang akan mengatur 11 kewenangan itu, mengenakan beban yang harus ditanggung oleh warga masyarakat dalam 11 jenis kewenangan itu, dan mengalokasikan manfaat yang bakal diterima oleh berbagai kalangan masyarakat mengenai 11 jenis kewenangan itu.

Penyerahan kesebelas jenis kewenangannya ini kepada daerah otonom kabupaten/kota dilandasi oleh sejumlah pemikiran berikut. *Pertama*, makin dekat produsen dan distributor pelayanan publik dengan warga masyarakat yang dilayani semakin tepat sasaran, merata, berkualitas dan terjangkau pelayanan publik tersebut. Hal ini disebabkan karena DPRD dan pemda sebagai produsen dan distributor pelayanan publik tersebut dinilai lebih memahami aspirasi warga daerah, lebih mengetahui kemampuan warga daerah, lebih mengetahui potensi dan kendala daerah, dan lebih mampu mengendalikan penyelenggaraan pelayanan publik yang berlingkup lokal tersebut daripada propinsi dan pusat. Sebaliknya, karena DPRD dan pemda kabupaten dan kotalah yang membuat dan melaksanakan kebijakan perihal pelayanan publik tersebut, maka warga daerah melalui wadah-wadah yang dibentuknya lebih mampu mempengaruhi dan mengontrol DPRD dan pemda dari pada mempengaruhi propinsi dan pusat karena semakin jauh pusat kekuasaan dari warga masyarakat makin sukarela warga daerah mempengaruhinya.

*Kedua*, penyerahan ke 11 jenis kewenangan itu kepada daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota akan membuka peluang dan kesempatan bagi aktor-aktor politik lokal dan sumber daya manusia yang berkualitas di daerah untuk mengajukan prakarsa, berkeaktivitas, dan melakukan inovasi karena kewenangan merencanakan, membahas, memutuskan, melaksanakan, menevaluasi, dan akuntabilitas mengenai 11 jenis kewenangan itu berada pada para aktor politik lokal dan sumber daya manusia lokal yang berkualitas tadi. Hal ini berarti budaya lokal berupa pengetahuan lokal (*local knowledge*), keahlian lokal (*lokal genius*), potensi lokal dan manusia lokal akan dapat didayagunakan secara maksimal, *ketiga*, pelaksanaan 11 jenis kewenangan ini sangat tergantung kepada tersedianya sumberdaya manusia yang berkualitas dalam bidang-bidang yang diserahkan tersebut. Yang menjadi persoalan ialah belum semua kabupaten dan kota memiliki sumber daya manusia yang berkualitas tersebut. Karena distribusi sumber daya manusia yang berkualitas tidak merata, dan kebanyakan berada di Jakarta dan kota besar lainnya, maka penyerahan 11 jenis kewenangan ini juga dimaksudkan agar sumber daya manusia yang berkualitas dikota besar didistribusikan dari Jakarta ke daerah otonom kabupaten dan kota, dan agar sumber daya manusia berkualitas bermigrasi ke daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota yang memerlukan sumberdaya manusia berkualitas tersebut, khususnya yang mempunyai skill dan keahlian dalam 11 jenis kewenangan itu.

Dan *empat*, data statistik menunjukkan betapa yang memerlukan pekerjaan Juan lebih banyak daripada kesempatan klerja yang tersedia, apalagi penambahan tenaga kerja berlangsung terus sejalan dengan struktur umur penduduk Indonesia. Konsekwensi menganggur dari penduduk yang begitu besar jumlahnya tidak hanya kemiskinan sarana

hidup dan kemiskinan harga diri tetapi juga keresahan dan gejolak politik. Karena itu pihak yang menaruh perhatian, memikirkan, mempersiapkan dan menyiapkan kesempatan kerja harus diperbanyak kuantitas dan kualitasnya, tidak hanya pemerintah pusat tetapi juga daerah otonom kabupaten/kota, maka para anggota DPRD dan kepala daerah kabupaten/kota harus secara aktif memikirkan penyiapan tenaga kerja dan kesempatan kerja.

Bahkan dengan penyerahan kewenangan seperti itu kepada daerah otonom kabupaten dan kota dikandung maksud agar para calon anggota DPRD dan para calon kepala daerah berkampanye kepada warga masyarakat daerah mengenai pekerjaan ini. Suatu saat nanti kita akan mendengar kampanye seperti berikut: pililah saya karena saya akan menciptakan 50 ribu kesempatan kerja selama masa jabatan saya! Warga daerah dan lawan politiknya mungkin bertanya: bagaimana caranya? Jawaban para calon tadi kira-kira seperti berikut: saya akan mengundang investor untuk menanamkan modalnya di daerah ini dengan menawarkan berbagai kemudahan seperti perizinan, *tax holiday*, fasilitas jalan dan perhubungan, dan tata ruang. Bukankah tenaga kerja, penanaman modal, perdagangan dan industri, pekerjaan umum, perhubungan, dan pertanian menjadi kewenangan daerah otonom kabupaten dan kota.

### **Faktor Pendukung dan Hambatan**

Untuk merealisasikan paradigma otonomi daerah yang baru ini diperlukan sejumlah faktor pendukung. *Pertama*, menyesuaikan sekurang-kurangnya 15 Undang-undang yang selama ini mengatur kewenangan yang kini diserahkan kepada daerah otonom. Undang-

undang yang perlu diroboh adalah UU No. 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional, UU No. 2 Tahun 1992 tentang Budi Daya Tanaman, Undang-undang tentang tata ruang, UU yang mengatur perhubungan darat, laut dan udara, Undang-undang tentang Tenaga Kerja, UU Penanaman Modal, UU tentang Kesehatan, UU tentang Pekerjaan Umum, UU tentang perdagangan dan Industri, UU tentang Lingkungan Hidup, UU tentang Koperasi, UU tentang Pajak dan Retribusi Daerah, UU yang mengatur tata ruang dan pertanahan. Semua UU ini dibuat pada masa Orde Baru berdasarkan paradigma kekuasaan yang *"Satu, terpusat dan seragam."* Karena itu, DPR dan Pemerintah hasil pemilu 1999 harus menetapkan perubahan sejumlah UU tersebut sebagai prioritas utama. Jiwa dan arah UU Otonomi daerah yang baru ini sangat ditentukan oleh bentuk dan arah perubahan sejumlah UU.

*Kedua*, konsistensi pemerintah untuk bertindak sesuai dengan jiwa dan arah otonomi daerah yang baru tersebut. Kabinet Album Keluarga Besar Bangsa Indonesia yang dibentuk oleh Abdurrahman Wahid, Megawati, Amin Rais, Akbar Tanjung, dan Wiranto ini jelas tidak konsisten dengan jiwa, arah dan bentuk kebijakan yang dikehendaki UU No. 22 tahun 1999 karena masih dibentuk kementerian koperasi, tenaga kerja, penanaman modal, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, kesehatan, pendidikan, perdagangan dan industri, dan pertanian secara tersendiri. Apakah pemerintah, dan khususnya para menteri yang membidangi kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom, akan bersedia mengurangi kekuasaannya? Menteri negara Otonomi Daerah pasti harus melakukan pertarungan dengan departemen lain dalam mewujudkan UU otonomi daerah tersebut.

*Ketiga*, penyebarluasan dan pendalaman jiwa, arah, dan bentuk otonomi daerah yang dikehendaki UU tersebut kepada sebanyak mungkin pihak, khususnya para pejabat pemerintah pusat dan daerah, politisi di Jakarta, para aktor politik lokal dan ranah kekuasaan lokal, ranah masyarakat warga, dan ranah ekonomi lokal. Para pejabat pemerintah pusat dan daerah, sipil dan tentara, dan politisi pusat (bahkan sejumlah politisi lokal) perlu memahami dan mendalami paradigma baru ini karena paradigma kekuasaan lama itu tidak saja telah menjadi pola perilaku (*pattern for behavior*) bagi mereka tetapi juga menjadi perilaku yang mempola (*pattern of behavior*). Mengubah perilaku, apalagi mengubah pemahaman dan kesadaran, yang telah terbentuk selama beberapa dekade bukanlah pekerjaan yang mudah. Akan tetapi bila proses pemahaman jiwa, arah dan bentuk kebijakan otonomi daerah ini disertai penjabaran dalam bentuk *do and don't* dan dengan mekanisme penegakan berupa insentif dan disinsentif, maka bukan tidak mungkin mereka itu berubah. Sebaliknya, para aktor politik yang berkecimpun dalam ranah kekuasaan lokal, ranah masyarakat warga lokal, dan ranah ekonomi lokal juga perlu memahami jiwa, arah dan bentuk kebijakan otonomi daerah yang baru ini sehingga secara sinerjik dapat mengajukan tuntutan yang efektif untuk mewujudkan otonomi daerah tersebut.

*Keempat*, otonomi daerah ini akan dapat diwujudkan bila terdapat aktor politik lokal dalam jumlah dan kualitas yang memadai untuk berprakarsa, merumuskan usul, membicarakan dan memperdebatkan, menyepakati, memutuskan, melaksanakan, mengawasi, dan mengevaluasi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik

mengenai salah satu kewenangan wajib tersebut. Bentuk dan arah kebijakan dalam masing-masing 11 jenis kewenangan itu akan ditentukan oleh para aktor politik lokal ini. Aktor politik lokal ini tidak saja yang berkiprah pada partai politik, DPRD, dan Pemda (ranah kekuasaan lokal) tetapi juga pada LSM, organisasi kemasyarakatan, media massa, kalangan menengah, cendekiawan dan pengamat, dan lembaga pemantau demokrasi. Yang diperlukan tidak saja aktor politik lokal yang bergerak dalam dunia ekonomi (ranah ekonomi pasar) tetapi juga yang bergerak pada ranah komunitas agama, adat istiadat, dan suku bangsa. Para aktor politik lokal seperti ini diperlukan karena yang otonom itu bukan saja DPRD dan Pemda tetapi seluruh warga daerah dalam semua ranah yang disebutkan tersebut. Keterlibatan para aktor yang bergerak yang bergerak diluar ranah kekuasaan diperlukan tidak saja untuk mendesak realisasi otonomi daerah tersebut tetapi juga untuk mengontrol ranah kekuasaan agar menghormati otonomi ranah masyarakat *warga (civil society)*, otonomi ranah ekonomi, dan otonomi komunitas suku bangsa dan agama, dan agar melakukan intervensi kepada ketiga ranah lainnya hanya bila *necessary* (diperlukan dan diminta).

*Kelima*, otonomi daerah yang begitu luasakan dapat diwujudkan bila terdapat sumber daya manusia (pegawai daerah) dalam jumlah dan kualitas yang sesuai. Karena implementasi bentuk dan arah kebijakan mengenai masing-masing 11 jenis kewenangan itu sepenuhnya berada pada jajaran aparat birokrasi daerah (pegawai daerah) tanpa petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dari pusat seperti pada masa orde baru, maka memang sangat diperlukan pegawai daerah yang ahli dan trampil dalam bidang: tata ruang dan pertanahan, pendidikan dan kebudayaan, tenaga kerja, penanaman modal,

perdagangan dan industri, lingkungan hidup, kesehatan, pekerjaan umum, perhubungan, pertanian, dan koperasi (seharusnya kebudayaan dan koperasi tidak diurus oleh pemerintah baik pusat maupun daerah karena merupakan ranah masyarakat warga, ranah komunitas suku bangsa, dan ranah ekonomi) yang menjadi persoalan selama ini ialah pegawai yang berkualitas ini menumpuk dikota besar Jawa, khususnya di Jakarta. Karena itu, realisasi otonomi daerah ini mengharuskan adanya: mutasi pegawai dari pusat kepada daerah otonom kabupaten/kota, dan redistribusi SDM dari kota besar ke daerah otonom kabupaten/kota yang langka SDM berkualitas tersebut. Apakah para pegawai negeri diberbagai departemen itu bersedia pindah? Apakah SDM dikota besar bersedia bekerja didaerah terpencil? Sebaliknya, apakah mereka ini dapat *survive* dan dapat hidup layak di daerah tersebut?

Dan *keenam*, sumber pendapatan daerah untuk membiayai otonomi daerah. Pemerintah telah menjamin sumber pendapatan daerah seperti yang diuraikan di atas tetapi masih terdapat sekurang-kurangnya dua persoalan. Pertama, kemampuan daerah otonom mengelolah sumber pendapatan daerah tersebut dalam arti kemampuan menentukan p[enggunaan anggaran secara tepat sasaran, dan kemampuan mempertanggungjawabkan penerimaan dan pengeluaran baik secara administratif maupun secara politik dan hukum. Dan kedua, daerah otonom yang kurang memiliki sumber daya alam yang memadai niscaya akan mendapatkan PAD dan dana perimbangan dari pusat dalam jumlah yang kurang memadai. Daerah otonom seperti ini mungkin akan dapat bertahan dan berkembang bila memiliki sumber daya lainnya, seperti pariwisata, kerajinan, dan sumber daya manusia yang handal. Sebaliknya, daerah otonom yang memiliki sumber daya

alam yang masih terpendam tetapi memerlukan kapital yang besar untuk mengolahnya mungkin memerlukan uluran tangan dari luar.

Faktor-faktor pendukung yang disebutkan di atas sekaligus dapat pula dijadikan sebagai faktor penghambat bila tidak terpenuhi. Selain itu, terdapat tiga hambatan lain yang perlu segera dihilangkan. *Pertama*, struktur komando militer yang paralel dengan struktur pemerintahan sipil, mulai dari kodam, korem, kodim, koramil dan babinsa. Pada masa orde baru, komandan kodim misalnya dapat mengambil alih kewenangan kepala daerah dan DPRD. Reformasi politik, khususnya otonomi daerah akan terwujud bila struktur komando militer ini secara bertahap dihilangkan mulai dari babinsa dan koramil kemudian menyusul kodim dan korem. *Kedua*, lembaga muspida dan muspikayang tidak memiliki dasar hukum (konstitusi dan UU) tetapi dalam praktek dibentuk dan dijalankan justru mencegah penegakan hukum secara konsisten. Pelaksanaan otonomi daerah akan terhambat bila muspida dan muspika ini masih berfungsi karena kekuasaan akan konsentrasi pada "Musyawarah" ini. Dan *ketiga*, pemimpin partai politik propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa masih tunduk dan tergantung pada DPP sedangkan para anggota DPRD propinsi dan DPRD kabupaten/kota justru duduk dalam lembaga otonomi daerah. Sebagai warga partai dia tunduk pada komando DPP tadi tetapi sebagai anggota DPRD dia otonom. Struktur kepengurusan partai politik di Indonesia harus pula disesuaikan dengan jiwa dan arah otonomi daerah.

### **Apa yang dapat Disumbangkan oleh Ranah Masyarakat Warga.**

Unsur ranah masyarakat warga (civil society), seperti LSM Organisasi Kemasyarakatan, dan lembaga Pemantau Demokrasi dapat memberikan setidaknya-tidaknya tiga kontribusi bagi realisasi otonomi daerah ini, *pertama*, unsur masyarakat warga secara aktif terlibat dalam ranah masyarakat warga dengan cara berdialog dan berkerja sama dengan unsur masyarakat warga lainnya di daerah untuk membicarakan dan menyepakati apa yang menjadi kepentingan bersama, dan bersama-sama memperjuangkannya kepada ranah kekuasaan daerah (DPRD dan Pemda). Sebelum menjadi Perda, setiap jenis kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom itu hendaknya didahului dengan diskusi publik diantara komponen ranah masyarakat warga daerah dan antara ranah masyarakat warga dan ranah kekuasaan. Setiap unsur masyarakat warga hendaknya secara aktif mengambil bagian dari diskusi publik tersebut, dan dalam upaya mempengaruhi ranah kekuasaan. Bentuk dan arah kebijakan daerah harus ikut ditentukan oleh semua komponen ranah masyarakat warga sehingga kesalahan struktural dapat dicegah.

*Kedua*, unsur masyarakat warga dapat mempersiapkan para aktor politik lokal melalui kaderisasi, pendidikan, pelatihan, dan sebagainya untuk berkiprah tidak saja pada ranah kekuasaan (Partai Politik, DPRD dan Pemda) tetapi juga pada ranah masyarakat warga, ranah ekonomi, ranah komunitas suku bangsa. Hal ini penting tidak saja untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah dan otonomi masyarakat warga, otonomi masyarakat ekonomi, dan otonomi komunitas suku bangsa tetapi juga agar bentuk dan arah intervensi ranah kekuasaan daerah kedalam ketiga ranah lainnya harus sesuai dengan kehendak ranah bersangkutan. Integrasi nasional akan dapat dipelihara, dan demokrasi akan dapat

diwujudkan di daerah, bila otonomi keempat ranah ini dihormati dan bentuk dan arah intervensi ranah kekuasaan kepada ranah lainnya bersifat *necessary*.

Dan *ketiga*, unsur masyarakat warga dapat mempersiapkan tenaga terdidik dan terlatih dalam bidang-bidang kewenangan yang diserahkan kepada daerah daerah otonom sehingga pada saatnya mereka dapat berkiprah pada jajaran birokrasi daerah (pegawai daerah). Hal ini penting dilakukan agar "*gula dan kue*" yang tercipta dengan otonomi daerah seluas-luasnya itu tidak hanya dinikmati oleh para pendatang tetapi juga oleh para putera daerah. Bila putera daerah hanya bertindak sebagai penonton, sedangkan pendatang justru menjadi pemain aktif, maka kecemburuan sosial dan ketidakadilan akan menyebabkan munculnya kerusuhan dan disintegrasi sosial