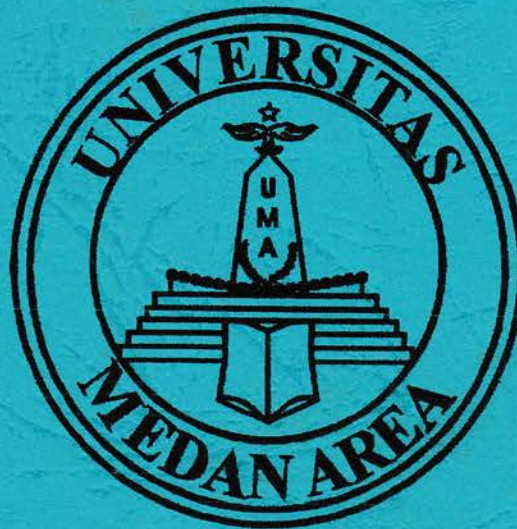


**KARYA ILMIAH**

**ARAH OTONOMI DAERAH  
(Suatu Analisa dan Tinjauan)**



**OLEH :**

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

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



# DAFTAR ISI

**DAFTAR ISI** ..... i

**BAB I PENDAHULUAN** ..... 1

**BAB II OTONOMI DAERAH DAN PENGKAVLINGAN LAUT** ..... 16

**BAB III HARAPAN PETANI TERHADAP OTONOMI DAERAH** ..... 25

**BAB IV PENDIDIKAN SEBAGAI SEKTOR VITAL DALAM MENYONGSONG  
OTONOMI DAERAH** ..... 37

**REFERENSI** ..... 42



## BAB I

### PENDAHULUAN

Dalam rangka reformasi pemerintahan daerah, Pemerintah telah mengundang UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Walaupun kedua undang-undang tersebut sama berlandaskan pasal 18 UUD 1945, namun berbeda landasan TAP MPR-nya. UU No. 5 Tahun 1974 berlandaskan TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 berlandaskan TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional serta Perimbangan Keuangan Pusat Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua TAP MPR tersebut masing-masing mengaktualisasikan pasal 18 UUD 1945. Dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai berikut : "Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

Oleh UU No 5 Tahun 1974, prinsip-prinsip pokok tersebut dijabarkan ke dalam lima prinsip yaitu :

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya;

2. Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
4. Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;
5. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan dan kesatuan Bangsa.

Prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab menghendaki penyelenggaraan dekonsentrasi sama penting dengan penyelenggaraan desentralisasi. Oleh karena itu dalam penjelasan umum butir 1 dikemukakan dasar pemikiran yang menyatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1974 mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah seperti terlihat pada prinsip ketiga. Dengan perkataan lain UU No. 5 Tahun 1974 mengatur *local self government* dan *local state government*.

Disamping itu, prinsip kelima secara teoritik mengisyaratkan dianutnya model struktural efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Model ini lebih mengutamakan efisiensi dalam pemberian layanan daripada nilai-nilai demokrasi dan lokalitas. Untuk tercapainya efisiensi layanan diperlukan kontrol yang ketat oleh Pemerintah Pusat dan diupayakan keseragaman penyelenggaraan otonomi.

Berbeda dengan prinsip-prinsip tersebut, dalam TAP MPR No. XV/MPR/1998 digariskan penyelenggaraan otonomi daerah dengan pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip-prinsip tersebut sesuai dengan model demokrasi daerah.

Oleh UU No. 22 Tahun 1999 prinsip-prinsip tersebut dijabarkan lebih lanjut kedalam 8 prinsip, yaitu :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, sedangkan otonomi daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan

khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom;

6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetap juga dari Pemerintah dan daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Selaras dengan perbedaan dalam prinsip-prinsip yang memayungi, terdapat pula perbedaan pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kedua undang-undang tersebut. Secara esensial perbedaan tersebut terlihat pada struktur pemerintahan daerah. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 dua bentuk pemerintahan yaitu pemerintahan Wilayah dalam rangka dekonsentrasi dan pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi. Seperti dapat terbaca pada pasal 72, pemerintah wilayah tersusun sangat hirarkis yaitu Propinsi/Ibukota Negara, Kabupaten/ Kotamadya, Kota Administratif dan kecamatan. Bahkan menurut UU No. 5 Tahun 1974 kelurahan dapat dikategorikan kedalam pemerintahan Wilayah. Sedangkan dalam rangka pemerintah daerah, pasal 3

menganut dua susunan daerah otonom yaitu Propinsi dengan Kabupaten/Kota.

Secara implisit dalam rangka dekonsentrasi dikenal perbedaan antara Wilayah Administrasi yang bercorak perdesaan dan Wilayah Administrasi yang bercorak perkotaan. Propinsi dan Kabupaten secara yuridis merupakan wilayah Administrasi yang bercorak perdesaan, sedangkan Ibukota Negara, Kotamadya, Kota Administratif dan Kelurahan merupakan Wilayah Administratif bercorak perkotaan. Kecamatan dapat dipakai untuk menunjuk Wilayah Administratif yang bercorak perdesaan ataupun perkotaan. Dalam rangka desentralisasi tidak dilakukan perbedaan, melainkan secara seragam dipakai nomenklatur Dati I dan Dati II. Dengan mengikut alur fikir tersebut Desa menurut UU No. 5 Tahun 1974 dipakai secara seragam. Titik taut antara Wilayah Administrasi dan Daerah Otonom diatur dalam pasal 74 dan 79. Pasal 74 berisi :

1. Nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara.
2. Nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama dan batas Wilayah kabupaten atau Kotamadya
3. Ibukota Daerah Tingkat I adalah Ibukota Wilayah Propinsi
4. Ibukota Daerah Tingkat II adalah Ibukota Wilayah Kabupaten

Pasal 79 berisi :

1. Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara
2. Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya

Akibat pengaturan dalam kedua pasal tersebut maka hubungan Dati I dan Dati II seperti hubungan antara Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya bersifat hirarkis. Oleh karena itu Perda II tidak diperkenankan bertentangan dengan Perda

I, karena Perda I lebih tinggi kedudukannya daripada Perda II. Secara teoritik dengan titik taut tersebut sistem pemerintah daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974 tergolong menganut "*Fused Hierarchy Model*" dan masuk rumpun *Integrated Prefectoral System*. Hubungan antara Pusat, Dati I dan Dati II menganut *the Inclusive Authority Model*. Berbeda dengan rumusan desentralisasi menurut pasal 1b UU No. 5 Tahun 1974, desentralisasi menurut pasal 1e UU No. 22 Tahun 1999 diartikan sebagai "penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintahan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia". Pengertian ini mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan desentralisasi, baik pembentukan Daerah Otonom maupun penyerahan wewenang pemerintahannya, hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam Undang-undang sebelumnya, penyelenggaraan desentralisasi dapat pula dilakukan oleh daerah yang lebih atas kepada Daerah yang lebih rendah. Pengaturan demikian menyimpang dari esensi Negara Kesatuan. Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah yang dijamin oleh daerah otonom. Menurut pasal 1 h, Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom menurut pasal 1i, diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian dari kedua konsep tersebut secara eksplisit terkait dengan konsep *participatory democracy*.

Daerah otonom yang dibentuk terdiri atas tiga pola, yaitu propinsi, Kabupaten dan Kota. Kabupaten dan Kota semata-mata sebagai daerah otonom, sedangkan Propinsi berstatus ganda. Disamping sebagai daerah otonom, Propinsi juga berstatus daerah (wilayah) Administrasi dalam rangka dekonsentrasi, yaitu wilayah kerja gubernur selaku Wakil pemerintah. Konsekuensinya, Bupati dan Walikota hanya merupakan Pemerintah daerah (otonom), sedangkan Gubernur



mengemban peran ganda : sebagai Pemerintah daerah dan Wakil Pemerintah Pusat.

Dengan adanya status ganda dari Propinsi dan peran ganda Gubernur, maka secara khusus pemerintah daerah propinsi masih tergolong *Integrated Perfectoral System*. Dalam penjelasan umum butir g dikemukakan tiga pertimbangan dianutnya sistem tersebut. Pertama, untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, untuk menyelenggarakan Otonomi daerah yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dilaksanakan oleh kabupaten/Kota. Ketiga, untuk melaksanakan wewenang yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi.

Dilihat dari dimensi dekonsentrasi, dengan adanya kesamaan pemetaan batas-batas wilayah yuridiksi bagi Gubernur selaku Wakil Pemerintah dan Instansi Vertikal yang menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu menurut pasal 1 f.k dan pasal 129 (2) maka penyelenggaraan dekonsentrasi pada Propinsi tergolong *Integrated Field Administration*. Namun dengan dimungkinkannya keberadaan Instansi Vertikal tertentu di luar Propinsi, maka dimungkinkan pula di luar propinsi dapat dianut *Fragmended Field Administration* yaitu adanya variasi pemetaan wilayah yuridiksi dari berbagai Instansi Vertikal sesuai dengan pertimbangan fungsi dan organisasi Departemen/LPND yang bersangkutan.

Struktur pemerintahan daerah yang sangat hirarkis menurut UU No. 5 Tahun 1974 kini dibuat datar (*flat organization*) oleh UU No. 22 Tahun 1999. Wilayah administrasi Propinsi, Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif, Kecamatan dan Kelurahan sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi menurut UU No. 5 Tahun 1974 ditiadakan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Keberadaan kecamatan dan kelurahan kini sebagai perangkat daerah otonom Kabupaten/Kota. Desa berada di luar struktur tersebut, dan hanya berada di dalam Kabupaten. Daerah otonom yang semula hirarkis kini tidak lagi.

Kedudukan Propinsi, Kabupaten dan Kota adalah sederajat. Propinsi tidak membawahi Kabupaten/Kota. Walaupun demikian dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan yang terjalin diantara ketiga pola daerah otonom dalam rangka koordinasi, kerjasama dan kemitraan. Sementara itu dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, Gubernur selaku Wakil pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten dan Kota.

Untuk merampingkan struktur organisasi, jabatan-jabatan Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati dan pembantu Walikotamadya ditiadakan. Jumlah wakil kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dibatasi hanya sebanyak seorang. Dualisme struktural birokrasi di daerah antara Dinas Daerah dan Instansi Vertikal diintegrasikan dalam bentuk Dinas, kecuali bagi bidang-bidang pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah seperti tertuang dalam pasal 7 yo pasal 129 (2).

UU No. 22 Tahun 1999 pada intinya membahas soal pembagian kekuasaan/kewenangan (*power sharing*) antara pemerintah pusat dan daerah. Didalamnya disebutkan apa saja tugas atau urusan yang selayaknya ditangani pemerintah pusat dan apa saja yang menjadi bagian tanggung jawab serta kewenangan daerah. Secara lebih rinci pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah seperti disajikan pada Gambar berikut :

Pembagian kewenangan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 mempunyai konsekuensi adanya pembagian sumber-sumber pendapatan/keuangan (*financial sharing*) dari pemerintah pusat dan daerah yang kemudian diatur oleh UU No. 25 Tahun 1999. UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan pengganti UU No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang

## Berhak Mengurus Rumah-Tangganya Sendiri.

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tatacara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Dalam pelaksanaannya, perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut disamping mengatur sumber-sumber pembiayaan daerah juga memperhatikan kebutuhan pembiayaan bagi pelaksanaan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, antara lain pembiayaan bagi politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, pengelolaan moneter dan fiskal, agama, kewajiban pengembalian pinjaman Pemerintah Pusat serta pembiayaan subsidi kebutuhan masyarakat.

Dalam UU No. 25 Tahun 1999 terdapat pemisahan yang tegas antara pembiayaan pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan tugas desentralisasi dibiayai dari APBD, pelaksanaan tugas dekonsentrasi dibiayai dari anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan dibiayai dari anggaran tugas pembantuan. Apabila suatu daerah melakukan tugas desentralisasi dan dekonsentrasi/tugas pembantuan, maka pengelolaan / administrasi kedua anggaran tersebut harus dilakukan secara terpisah karena anggaran dekonsentrasi/tugas pembantuan tidak dibenarkan membiayai pelaksanaan desentralisasi, begitu sebaliknya, dana APBD tidak dibenarkan untuk membiayai tugas dekonsentrasi/tugas pembantuan. UU No. 25 Tahun 1999 juga mendukung eksistensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber pendapatan daerah yang bersumber dari wilayah daerah sendiri dan dipungut oleh daerah sendiri. PAD ini merupakan wujud dari desentralisasi di bidang fiskal.

Selama ini salah satu kelemahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah lemahnya partisipasi masyarakat daerah melalui DPRD sebagai parlemen lokal. Cita-cita *founding fathers* sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945 pasal 18 tidak dapat direalisasikan, karena adanya pembatasan yang dilakukan terhadap DPRD sehingga tidak mampu berfungsi sebagai penyalur aspirasi dan partisipasi politik rakyat di daerah. Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadya dan Provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, dan intervensi langsung Menteri Dalam Negeri sebagai otoritas pusat yang mewakili Presiden seperti dalam pemilihan Gubernur atau Bupati/Walikota, menyebabkan eksistensi DPRD sama sekali tidak berdaya menjalankan fungsi politiknya sebagai lembaga legislatif sesungguhnya.

Dalam Undang-undang No. 5/1974 dinyatakan bahwa 'Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah' (Pasal 13 ayat 1). Melalui Undang-undang No. 22/1999, kedua lembaga tersebut dipisahkan secara jelas sebagaimana dinyatakan bahwa 'Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah badan legislative daerah' (pasal 1 b dan c); dan dalam penjelasan Undang-undang dinyatakan bahwa 'Dalam kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah' (Penjelasan Pasal 16 ayat 2).

Berdasarkan Undang-undang No. 22/1999, maka sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat pada tatanan politik lokal, peranan DPRD didudukkan sebagai lembaga yang sangat sentral dalam menjalankan fungsi legislatifnya. DPRD diharapkan berperan sebagai lembaga kontrol dan pengawasan yang efektif terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah. Peranan tersebut dimanifestasikan dalam bentuk hak dan wewenang yang luas dan kuat sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang No. 22/1999 pada pasal 18, 19, dan 20. Pasal 18 Undang-undang No. 22/1999 menyatakan mengenai tugas dan wewenang DPRD sebagai berikut:

1. Memilih Gubernur / Wakil Gubernur, Bupati / Wakil Bupati dan Walikota /Wakil

Walikota.

2. Memilih anggota MPR utusan daerah.
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur / Wakil Gubernur, Bupati / Wakil Bupati, Walikota / Wakil Walikota .
4. Bersama Gubernur, Bupati, Walikota menetapkan Peraturan Daerah.
5. Bersama Gubernur, Bupati, Walikota menetapkan APBD.
6. Melaksanakan pengawasan terhadap hal-hal sebagai berikut:
  - (1).pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan-peraturan perundang-undangan lain;
  - (2).pelaksanaan putusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
  - (3).pelaksanaan APBD;
  - (4).kebijakan Pemerintah Daerah;
  - (5).pelaksanaan kerjasama internasional di daerah;
- a. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- b. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Undang-undang No. 22/1999 pasal 19 yang mengatur mengenai hak DPRD menyebutkan sejumlah hak DPRD sebagai berikut:

1. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota
2. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
3. Mengadakan penyelidikan
4. Mengadakan perubahan atas Rancangan Perubahan Daerah
5. Mengajukan pernyataan pendapat
6. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
7. Menentukan Anggaran Belanja DPRD
8. Menetapkan Peraturan Tata tertib DPRD

Selanjutnya pasal 20 Undang-undang No. 22/1999 menyebutkan bahwa 'dalam rangka menjalankan tugasnya DPRD berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat memberikan keterangan. Bila mereka yang dipanggil menolak panggilan tersebut diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD'.

Dengan mencermati hak dan kewenangan yang amat kuat dan luas dari DPRD sebagaimana disebutkan di atas, dapat dibayangkan bagaimana praktek penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal akan menjadi dinamis. Berbeda dengan Undang-undang No. 5/1974 yang meletakkan hubungan DPRD dengan Bupati sebagai mitra; dimana DPRD tidak dapat menjatuhkan Bupati, demikian pula sebaliknya. Bupati hanya berhak diangkat dan diberhentikan secara sah hanya oleh pemerintah pusat. Selain itu, bahwa DPRD hanya berfungsi sebatas memilih calon Bupati sebanyak jumlah yang ditetapkan, namun yang berhak memutuskan dan menetapkan calon Bupati yang terpilih adalah pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri sebagai tangan Presiden, dan keputusan itu tidak tergantung pada hasil perolehan suara dalam pemilihan Bupati yang dilakukan oleh DPRD. Hal ini menyebabkan DPRD menjadi mandul dan terkebiri.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 sangat jelas tergambar kewenangan DPRD yang otonom dalam pengangkatan dan pemberhentian Gubernur, Bupati dan Walikota yang dalam pasal 49 dipertegas mengenai pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD. Adanya kewenangan DPRD dalam pemberhentian Kepala Daerah tersebut menunjukkan kuatnya posisi DPRD sebagai badan legislative di daerah berhadapan dengan Kepala Daerah sebagai eksekutif. Apabila mekanisme politik demikian benar-benar berjalan efektif, dengan memperhatikan prasyarat kualitatif anggota DPRD, maka akan tercipta akuntabilitas politik (*political accountability*) yang dibutuhkan dan dituntut bagi Kepala Daerah di hadapan publik.

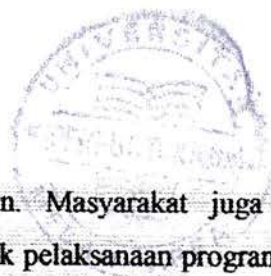
Berperannya kontrol publik atau partisipasi masyarakat lokal melalui DPRD tersebut memang mendapatkan peluang jika dilihat dari semangat yang terkandung

dalam UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini tampak melalui perubahan istilah 'rumah tangga' yang sebelumnya terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1974 sebelumnya menjadi 'kepentingan masyarakat'. Disamping kata aspirasi masyarakat yang mewarnai keseluruhan pasal dalam perundang-undangan baru tersebut, yang merupakan tuntutan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prakarsa sendiri. Kenyataan tersebut bermakna bahwa dengan melalui lembaga perwakilan politik daerah, diharapkan kontrol publik, termasuk elemen-elemen *civil society*, mampu mengambil peran yang kritis terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Adanya peran partisipasi masyarakat daerah melalui parlemen lokal yang dinamis merupakan kontrol yang efektif terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama diharapkan pemerintah daerah dapat menjalankan prakarsa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Pelimpahan wewenang dan tanggung jawab kepada daerah untuk mewujudkan daerah otonom memerlukan peran serta aktif masyarakat setempat dalam setiap langkah pembangunan. Peningkatan peran masyarakat dapat dilakukan dengan pendayagunaan mekanisme perencanaan dari bawah, selain itu kerja sama aparat dan masyarakat perlu dipertimbangkan dalam rangka perluasan jangkauan pembangunan, mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota, propinsi dan pemerintah pusat melalui forum musyawarah, koordinasi dan konsultasi pada masing-masing tingkatan perencanaan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut dilakukan oleh DPRD / DPR sebagai representasi masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam mekanisme perencanaan menjadikan kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan masalah yang dihadapi masyarakat.

Selain keterlibatan dalam mekanisme perencanaan dari bawah, yang tidak kalah pentingnya adalah keterlibatan masyarakat pada proses kontrol terhadap kinerja pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat dapat memberikan penilaian sejauh mana program-program yang dilaksanakan pemerintah tidak menyimpang dari aspirasi masyarakat





seperti tertuang dalam proses perencanaan. Masyarakat juga dapat menilai kesesuaian antara dana yang dipergunakan untuk pelaksanaan program pembangunan dengan hasil yang diperoleh, sehingga akan terhindar pemborosan keuangan negara karena inefisiensi atau kebocoran yang terjadi pada manajemen pemerintah.

Untuk memberikan jalan bagi masyarakat terlibat dalam fungsi kontrol tersebut ada alat yang dapat menyajikan tentang program pembangunan serta anggarannya secara jelas dan sederhana. Alat ini harus dibuat oleh pemerintah dan masyarakat dapat dengan mudah mengaksesnya.

Fungsi kontrol masyarakat diwujudkan dalam bentuk opini publik, baik yang disalurkan melalui lembaga legislative, media cetak/elektronik atau forum-forum yang sengaja dirancang untuk mempertemukan masyarakat dan pemerintah secara berkala.  
(Selesai)

**BAB II****OTONOMI DAERAH DAN PENGKAVLINGAN LAUT**

Sewaktu penulis mengadakan penelitian tentang modernisasi perikanan di Sibolga, ada komentar menarik dari seorang nelayan lokal yang mengatakan bahwa otonomi daerah akan merugikan nelayan Sibolga. Karena, dengan otonomi daerah nelayan Sibolga tidak bisa lagi menangkap ikan di daerah lain, akibat laut telah "dikapling". Ternyata komentar nelayan tersebut memang empiris, terbukti dengan adanya kasus konflik nelayan Sibolga dengan nelayan di Kepulauan Masalembu, Jatim. Tentu, bila memang benar terjadi "pengkaplingan laut" seperti itu, maka tidak sedikit kelompok nelayan yang akan senasib dengan nelayan Sibolga tersebut. Memang dalam UU Nomor 22/1999 tentang otonomi disebutkan bahwa 12 mil wilayah perairan dari garis pantai adalah "milik" propinsi" dan sepertiganya "milik daerah". Dengan demikian, setiap daerah "memiliki" kewenangan atas wilayah perairan sejauh 4 mil dari garis pantai.

UU Nomor 22/1999 tentang otonomi daerah itu memang telah diturunkan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, namun ternyata aturan otonomi di wilayah perairan belum dijabarkan secara operasional. Akibatnya, muncul macam interpretasi yang lalu secara sepihak dilanjutkan langsung dengan langkah aksi, seperti aksi penolakan nelayan Masalembu terhadap nelayan Sibolga. Hal ini terjadi karena pengaturan wilayah perairan propinsi dan daerah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah propinsi dan daerah masing-masing. Karena itu hal yang mendesak adalah bagaimana pemerintah daerah mampu menerjemahkan secara operasional PP nomor 25/2000 tersebut.

Dalam rangka formulasi kebijakan operasional tentang otonomi wilayah perairan tersebut, sebelum menjustifikasi baik tidaknya "pengkaplingan laut" tersebut dikembangkan di Indonesia nampaknya kita perlu belajar dari

pengalaman Jepang. Karena, ternyata Jepang memiliki sistem kelembagaan yang sangat mapan dalam mengatur otonomi perairannya. Dan, otonomi perairan tersebut merupakan bagian dari otonomi daerah (*autonomous prefecture*) yang saat ini telah sangat kuat.

Kemapanan Jepang dalam industri perikanan merupakan akumulasi proses historis sejak masuknya Budha sekitar abad ke-6 M. Dalam ajaran Budha ada semacam larangan untuk mengkonsumsi daging, dan ternyata hal ini juga didukung oleh fakta bahwa Jepang miskin akan lahan hijau untuk peternakan. Hal ini mengakibatkan tergantungnya masyarakat Jepang pada ikan sebagai sumber protein sehingga permintaan terhadap produk perikanan menjadi sangat tinggi. Inilah yang mendorong industri perikanan berkembang pesat (Kawaguchi et.al, 1984). Namun demikian ternyata cepatnya perkembangan industri perikanan di Jepang pada waktu itu menimbulkan sejumlah konflik antara nelayan lokal dengan luar karena terbatasnya wilayah penangkapan (*fishing ground*). Karena itulah rezim Edo (era Feodal) pada tahun 1743 mengeluarkan paket kebijakan yang dinamakan "*Urahou*" untuk mengatur masyarakat nelayan dalam melakukan kegiatan perikanan. Ada dua konsep dasar dalam *Urahou* tersebut, yakni :

- 1) Daerah penangkapan di wilayah pesisir seharusnya digunakan hanya oleh komunitas yang tinggal di sekitar wilayah tersebut.
- 2) Daerah penangkapan di laut lepas bersifat terbuka bagi nelayan mana pun.

Dari kebijakan tersebut, pemerintah memberikan hak (*right*) kepada nelayan lokal yang kemudian dikenal dengan istilah *soyu* (*communal ownership*) dari masyarakat desa nelayan (Matsuda, 1991). Dengan *soyu* tersebut masyarakat desa dan nelayan memiliki hak mengelola dan menangkap ikan di wilayahnya, sementara nelayan dari luar wilayah tersebut tidak diijinkan. Jadi, bisa dikatakan telah terjadi "pengkaplingan" terhadap wilayah pesisir, dan menjurus pada *property right* terhadap wilayah perairan. *Soyu* sangat berarti bagi nelayan untuk

melakukan kegiatan penangkapan ikan, karena dengan *soyu* nelayan lokal terhindar dari ancaman konflik dengan nelayan luar, dan sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Namun demikian, ini tidak semata-mata menguntungkan nelayan tetapi juga menguntungkan pemerintah, karena merupakan skenario penarikan pajak terhadap para nelayan lokal tersebut. Dan, yang sebenarnya berkuasa terhadap "pengkaplingan" laut tersebut bukan nelayan tetapi para tuan tanah yang berafiliasi ke pemerintahan feodal.

Selanjutnya setelah Restorasi Meiji tahun 1868, terjadi perubahan dalam kebijakan kelautan. Pada tahun 1874, hak-hak semacam *soyu* tersebut dihilangkan dan semuanya dikembalikan kepada pemerintah pusat yang baru (*kaimen kanyu sengen*). Namun ternyata kebijakan penarikan hak-hak tersebut justru memunculkan kembali konflik-konflik antar nelayan, sehingga para nelayan menuntut dikembalikannya aturan main lama yang memang seolah telah menjadi hak ulayat. Dan, pada tahun 1875 pemerintahan Meiji pun akhirnya memenuhi tuntutan para nelayan. Meskipun pemerintahan Meiji setuju untuk mengembalikan hak-hak ulayat tersebut, ada beberapa catatan penting yang diarahkan untuk menghilangkan sisa-sisa rejim Feodal, seperti mulai dibentuknya asosiasi nelayan yang bertugas untuk mengatur *fishery right* atau hak nelayan untuk melakukan aktivitas perikanan di wilayah perairan tertentu. Pada rejim Feodal, yang bertugas mengatur adalah para tuan tanah. Asosiasi nelayan tersebut merupakan cikal bakal koperasi perikanan (*fisheries cooperative Association-FCA*) di Jepang.

Menurut Matsuda (1991) apa yang dikembangkan pada era Meiji ini selanjutnya menjadi dasar bagi Undang-Undang Perikanan Jepang pada tahun 1949. Dan, dalam UU perikanan yang baru tersebut terkandung prinsip-prinsip yang kuat untuk menghilangkan sisa-sisa feodalisme yang dipupuk Rezim Edo. Prinsip tersebut antara lain memuat aturan: (a) bahwa *fishery right* hanya diberikan kepada nelayan atau pengusaha perikanan yang aktif, (b) penjualan hak (*leasing arrangement*) dilarang, dan (c) administrasi lokal yang menangani

*fishery right* adalah FCA. *Fishery right* sendiri berkembang sejalan dengan perkembangan perundang-undangan. Berdasarkan UU Perikanan yang direvisi (1984) *Fishery right* dapat dikategorisasi menjadi tiga tipe, yakni (1) *common fishing right*, (2) *set-net fishing right*, dan (3) *demarcated fishing right*.

Pertama, *Common fishing Right* merupakan hak yang diberikan kepada nelayan melalui koperasi perikanan untuk melakukan produksi perikanan di wilayah pesisir (*coastal*) dengan batas wilayah hingga 2 km dari garis pantai. Dalam perkembangannya, hak ini dibagi lagi menjadi empat macam, masing-masing:

- (a) Tipe 1 : hak untuk penangkapan species ikan dasar laut yang tidak bermigrasi,
- (b) Tipe 2 : hak untuk menangkap dengan alat tancap permanen di laut (*stationary gear*) pada kedalaman kurang dari 27 meter,
- (c) Tipe 3 : hak penangkapan ikan dengan *beach seine*, yang umumnya dilakukan di tepi pantai oleh para wanita, dan
- (d) Tipe 4 : hak pada *inland fisheries* (perikanan darat).

Dalam *fishery right* diatur juga jenis species ikan yang boleh ditangkap, waktu penangkapan, jenis alat tangkap dan metoda penangkapan. Dan, sangat tegas bahwa nelayan luar dari wilayah lain tidak diijinkan masuk dan beroperasi di wilayah tersebut.

Kedua, *set-net fishing right* merupakan hak penangkapan ikan dengan menggunakan jaring tancap (*set-net*) pada kedalaman di atas 27 meter dengan wilayah tertentu sesuai dengan hak. Umumnya ini untuk menangkap ikan yang bermigrasi. Ketiga, *demarcated fishing right* umumnya digunakan pada usaha budidaya ikan (*mariculture*) di pesisir yang seringkali berbentuk jaring apung. Hanya nelayan yang menjadi anggota koperasi perikanan yang dapat memperoleh

*fishery right* tersebut. Dan, para nelayan itu pun dikenai "pajak" atas hak yang diperolehnya yang dibayarkan setiap tahun kepada koperasi.

Hak-hak tersebut di atas dikeluarkan oleh pemerintah propinsi kepada koperasi perikanan yang umumnya dimiliki setiap kota. Dan, koperasi sendiri di dalamnya terdapat komisi pengelola hak (*fishery right management committee*) yang mengatur hak-hak tersebut. Komisi ini selanjutnya akan berhubungan intensif dengan Komisi Koordinasi Perikanan Regional (*Regional Fishery Coordination Committees*) yang terdiri dari 15 anggota, 9 diantaranya mewakili nelayan, 4 mewakili orang yang mengetahui dan berpengalaman dalam pengelolaan perikanan regional, dan 2 orang sisanya mewakili kepentingan publik lainnya. Dengan komposisi seperti itu nampak bahwa posisi nelayan sangatlah kuat dalam komisi tersebut. Komisi ini berfungsi untuk mengembangkan perencanaan pemanfaatan sumberdaya perikanan, memberi masukan kepada gubernur tentang peraturan perikanan di wilayah itu, serta memberikan sanksi pada nelayan yang melanggar peraturan dan menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi di perairan pesisir.

Memang, "pengkaplingan laut" telah terjadi di Jepang. Namun pengkaplingan tersebut diatur sedemikian rupa sehingga efektif dan produktif bagi usaha perikanan. Dan, ternyata adanya "pengkaplingan laut" melalui kelembagaan *fishery right* membawa sejumlah dampak positif. *Pertama*, Konflik-konflik antar nelayan di perairan menjadi makin berkurang seiring dengan jelasnya batas-batas yurisdiksi usaha perikanan. *Kedua*, pendapatan nelayan meningkat karena memperoleh jaminan wilayah usaha dan dapat menikmati kekayaan alam di wilayahnya sendiri. Dan, *ketiga*, ada hal yang lebih penting dari itu semua, yakni dengan adanya hak tersebut maka nelayan akan bertanggung jawab terhadap masa depan wilayah perairannya. Karena itu mereka tidak akan sembarang menggunakan alat tangkap yang merusak lingkungan. Hal ini mengingat adanya kesadaran bahwa keberlanjutan sumberdaya hayati laut tersebut merupakan masa

depan kehidupan mereka sendiri.

Pertanyaan selanjutnya adalah apakah kemapanan sistem kelembagaan yang mendorong kemajuan perikanan Jepang tersebut dapat diadopsi untuk konteks Indonesia ?

Memang menarik pengalaman Jepang itu, dan nampaknya layak untuk kita pelajari sebagai bahan dalam rekonstruksi pembangunan perikanan di Indonesia. Akan tetapi ada hal yang perlu dicatat berkaitan dengan kemungkinan adopsi pengalaman Jepang untuk konteks Indonesia. *Pertama*, kinerja kelembagaan perikanan Jepang tersebut merupakan sistem yang memang sudah mengakar sangat lama (sejak pemerintahan Feodal) dan saat ini merupakan bagian dari sistem yang lebih besar (ekonomi politik) yang memang kondusif bagi sektor perikanan untuk berkembang. Dalam sistem politik yang demokratis di Jepang, ternyata telah menempatkan petani dan nelayan dalam posisi yang kuat dan ditakuti politisi, walaupun jumlah mereka hanya 5.5% dari tenaga kerja Jepang. Karena kekuatan politik mereka juga, mereka memiliki posisi tawar dalam setiap konflik kepentingan di wilayah pesisir, seperti kasus reklamasi pantai, industri pariwisata, dan lain sebagainya. Kondisi di Indonesia belum sampai seperti ini. Secara politik, petani dan nelayan di Indonesia masih belum diperhitungkan walaupun jumlahnya masih sekitar 45%. Dan, asosiasi yang mewakili kepentingan petani dan nelayan belum memiliki ciri sebagai kelompok penekan seperti di Jepang.

*Kedua*, Jepang memiliki koperasi perikanan yang sangat mapan karena memang mengakar sejak era Meiji dan juga koperasi tersebut berkembang dengan didasari kepentingan bersama yang kuat di kalangan anggotanya. Kuatnya ikatan keanggotaan koperasi tersebut disebabkan oleh peran nyata koperasi dalam mengendalikan *fishery right*. Koperasi ini pula yang mampu bekerjasama dengan lembaga asuransi untuk mengembangkan asuransi kerugian, sehingga sampai saat ini nelayan Jepang praktis akan dijamin terhindar dari kerugian. Sementara

koperasi perikanan di Indonesia masih belum keluar dari citra *top down*, “milik pengurus saja”, inefisien, dan lain sebagainya, meski juga harus diakui beberapa koperasi perikanan di Indonesia sudah maju walaupun masih berkonsentrasi di produksi dan belum sampai pada pengolahan dan pemasaran.

*Ketiga, fishery right* di Jepang sudah sangat mengakar karena diangkat dari hak-hak ulayat yang dulu pernah berkembang dan kini menjadi hukum formal. Faktor kultural ini menjadi hal yang memperkuat implementasi *fishery right* saat ini. Di Indonesia, hak ulayat semacam itu sebenarnya dapat ditemukan dan dapat dikembangkan menjadi hukum formal. Namun itu masih terbatas di Maluku dengan istilah *sasi*, serta ada juga di sedikit wilayah perairan di Sulawesi. Keberadaan institusi tradisional tersebut semakin berpeluang untuk diakui secara formal dalam era otonomi daerah ini.

Memang, untuk untuk mengadopsi sistem Jepang bukan hal yang mudah karena perbedaan faktor struktural dan kultural di atas. Namun melihat pengalaman Jepang tersebut, sudah sepatutnya kita pertimbangkan penerapan *fishery right* di era otonomi ini. Kita akan semakin yakin perlunya *fishery right* tersebut kalau kita berada di wilayah kepulauan dan melihat betapa nelayan lokal tidak berdaya menghadapi nelayan luar yang beroperasi di wilayah pesisir kepulauan tersebut. Nelayan lokal tidak bisa menikmati kekayaan alam di wilayahnya sendiri. Di kepulauan sekitar Riau, misalnya, banyak sekali nelayan Madura, Sibolga, dan Jawa Timur yang beroperasi dan seringkali mengganggu usaha perikanan nelayan lokal. Bahkan tidak sedikit pula nelayan asing (Thailand) yang ikut ajang persaingan di sana. Dan, hingga saat ini nelayan lokal tersebut belum terlindungi secara hukum. Bukankah otonomi daerah salah satu landasan berpikirnya untuk menjamin rakyat suatu wilayah bisa menikmati kekayaan wilayahnya dan bertanggung jawab atas masa depan (*sustainability*) wilayahnya tersebut?



Namun dengan diterapkannya *fishery right* tersebut orang akan bertanya, bagaimana nasib nelayan Jawa (seperti Sibolga, Jawa Timur, dan lainnya) yang selama ini hidup dari wilayah pesisir kepulauan luar Jawa? Untuk itulah, penerapan *fishery right* di Indonesia mesti terkait dengan platform besar pembangunan perikanan dan kelautan di Indonesia. Dalam platform tersebut, perlu dirumuskan dan dibedakan skenario pembangunan perikanan untuk wilayah yang telah *over fishing* dan yang belum. Di daerah yang *over fishing* (seperti umumnya di wilayah utara Jawa), sudah saatnya dikembangkan agroindustri perikanan (pengasinan, *cold storage*, *canning*, dsb). Selama ini, daerah-daerah tersebut hanya memikirkan aspek produksi, dan belum sampai pada peningkatan nilai tambah melalui agroindustri. Sementara pelaku di kegiatan penangkapan perlu dirancang sebagai pelaku di wilayah laut lepas (*off shore*) dan bersaing dengan nelayan-nelayan asing.

Adapun di daerah pesisir yang masih kaya akan sumberdaya hayati laut (ikan dan terumbu karang) perlu menggeser orientasinya dari penangkapan ke budidaya (*mariculture*). Ini juga bukan berarti kegiatan penangkapan dihilangkan sama sekali. Kegiatan penangkapan tetap dilakukan tapi dalam rangka mendukung *mariculture* tersebut, seperti untuk kepentingan pakan, benih atau bibit. Di kepulauan kecil sebenarnya hal ini sudah dikembangkan dan telah menjadikan daerah tersebut tidak mengalami krisis. Hanya saja sentuhan teknologi dan perbaikan tatanan kelembagaan perlu dilakukan. Serta, mengupayakan agar nilai tambah tidak keluar ke kepentingan pengusaha besar yang selama ini menikmati hasil *mariculture* di pulau-pulau kecil. Memang ini merupakan skenario jangka panjang yang mesti dipikirkan dan disiapkan dari sekarang.

Oleh karena itu penerjemahan UU nomor 22/1999 khususnya yang berkaitan dengan "pengkaplingan laut" bukan menjadi tanggung jawab kementerian negara otonomi daerah semata melainkan juga menjadi bagian dari

skenario pembangunan perikanan dan kelautan yang dirancang Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan (DELP). Dan, Inilah titik kritis bagi Pembangunan perikanan dan kelautan di Indonesia.

**BAB III****HARAPAN PETANI TERHADAP OTONOMI DAERAH**

Sejak Pelita I di tahun 1968 sampai sekarang, pembangunan pertanian kita telah mengalami kemajuan, tetapi karena bangsa lain maju lebih cepat, maka kita relatif lebih tertinggal. Demikian juga karena pertambahan penduduk yang masih tinggi (1.6%/tahun) atau sekitar 3 juta per tahun, mengakibatkan apa yang dihasilkan sektor pertanian kurang terasakan. Pada awal Pelita I luas tanaman padi di Indonesia adalah 8,014 juta hektar, lalu meningkat menjadi 11,531 juta hektar pada akhir pelita V, meningkat sebesar 44% selama lima Pelita, tetapi jumlah penduduk meningkat hampir 80%. Produktivitas tanaman juga mengalami peningkatan. Produktivitas tanaman padi dari 2,247 ton/ha pada tahun 1977 meningkat menjadi 4,375 ton/ha pada tahun 1993 tetapi produktivitas tanaman padi di negara Asia seperti Jepang dan Korea Selatan pada tahun 1977 masing-masing telah melebihi yang kita capai pada tahun 1993, yaitu 6,16 ton/ha dan 5,76 ton/ha. Kualitas produksi beras kita juga di bawah Jepang dan Thailand. Pada sub-sektor perkebunan prestasi kita juga di bawah Malaysia. Sekarang produktivitas rata-rata kelapa sawit kita baru mencapai 18 ton TBS/ha/tahun, sementara Malaysia telah mencapai 26 ton TBS/ha/tahun.

Penggunaan lahan di Indonesia mencapai 192,384 juta ha pada tahun 1998. Distribusi penggunaan lahan disajikan pada Tabel 1. Dari luasan tersebut 16,7% diantaranya berada di Pulau Jawa, yang pada tahun 1995 merupakan 50% lumbung pangan padi dan palawija, 70% penghasil sayur-sayuran dan buah-buahan serta 60% pemasok kebutuhan daging nasional. Hal ini menunjukkan bahwa masih tersimpan potensi yang luar biasa untuk meningkatkan produktivitas pertanian di luar Pulau Jawa. Optimasi potensi pertanian dapat dilakukan melalui berbagai program baik intensifikasi, ekstensifikasi dan penerapan teknologi modern secara tepat, serta

**meningkatkan kualitas sumberdaya manusia petanian.**

Otonomi daerah yang luas diharapkan menjadi pendorong pemanfaatan potensi yang ada, karena kewenangan ada di daerah yang mengenal dengan baik kondisi dan potensi pertaniannya. Tetapi, juga bisa justru menjadi kendala, kalau tidak mampu mengawinkan potensi yang tersedia dengan sumberdaya-sumberdaya yang tidak dimiliki daerah yang bersangkutan.

Tabel 1. Distribusi Penggunaan lahan Di Indonesia

Penggunaan lahan	Luas ( ha )
<sup>2</sup>	3.637.380
Perkampungan/Permukiman	128.850
<sup>2</sup> Industri	
<sup>2</sup> Sawah	3.231.630
Irigasi Teknis	922.880
Irigasi Sederhana	3.459.340
Tadah Hujan	9.954.270
Tanah Kering	4.339.134
<sup>2</sup> Kebun Campuran	14.332.280
<sup>2</sup> Perkebunan	125.584.710
<sup>2</sup> Hutan	15.488.120
<sup>2</sup> Semak Belukar	1.323.940
<sup>2</sup> Tanah Tandus/ Kritis	3.406.640
<sup>2</sup> Tanah Perairan	5.015.760
<sup>2</sup> Lain-lain	

Sumber: BPN, 1998 (diolah)

Penguasaan lahan oleh keluarga tani Indonesia semakin menyempit dari 0,93 ha/KK pada tahun 1983 menjadi 0,83 Ha/KK pada tahun 1993. Di Pulau Jawa dari 0,58 ha/KK pada tahun 1983 turun menjadi 0,47 ha/keluarga tani pada tahun 1993. Petani yang memiliki lahan pertanian kurang dari 0,2 ha semakin

bertambah. Di DI Yogyakarta 80% petani memiliki lahan kurang dari 0,1 ha. Di luar Pulau Jawa pemilikan lahan pertanian mengalami penurunan yaitu 1,38 ha/KK pada tahun 1983 menjadi 1,19 ha/KK pada tahun 1993.

Berdasarkan sensus pertanian, pada tahun 1983 jumlah buruh tani dan petani gurem (pemilik lahan <0.2 Ha) 9,532 juta KK, meningkat menjadi 10,937 juta KK pada tahun 1993. Di Pulau Jawa pada tahun 1983 jumlah buruh tani dan petani gurem 7,4 juta KK, meningkat menjadi 8,1 juta KK pada tahun 1993. Sempitnya pemilikan lahan ini membuat usaha tani yang dilakukan tidak efisien.

Bukti-bukti empiris seperti yang terjadi di Australia, Belanda, Brazilia, Thailand dan Taiwan meyakinkan kita bahwa semua negara yang sukses dalam bidang pertanian, dari tahun ke tahun, lahan penguasaan petaninya terus semakin meluas, dan oleh karenanya proses mekanisasi dapat berjalan secara sehat, produktivitas meningkat dan petani menjadi semakin sejahtera.

Di Negeri Belanda, sebelum PD II luas penguasaan lahan petani 10-15 ha/Keluarga tani, sekarang meningkat menjadi 70-100 ha/Keluarga tani. Di Jepang, pemilikan lahan pertanian oleh keluarga tani dipertahankan pada luasan lebih dari 1 ha/KK.

Angkatan kerja Indonesia banyak terserap di sektor pertanian ( $\pm 50\%$ ), namun sektor pertanian belum mampu mencukupi kebutuhan kita sendiri. Produktivitas per tenaga kerja pertanian kita rendah. Sektor ini juga belum mampu memberikan kesejahteraan bagi pelakunya. Secara prosentase jumlah angkatan kerja di sektor pertanian terus menurun dari tahun ke tahun, tetapi secara absolut jumlahnya terus meningkat. Menurut laporan Bank Dunia (1995) selama sepuluh tahun dari tahun 1985 sampai 1995 angkatan kerja di sektor pertanian turun 1% dari 56% menjadi 55%, namun secara absolut meningkat dari 38,74 juta pada tahun 1985 menjadi 48,76 juta pada orang pada tahun 1994. Pada masa krisis sekarang ini, dimana banyak diantara tenaga kerja yang di PHK bergeser dari sektor industri ke sektor pertanian, maka jumlah angkatan kerja sektor pertanian semakin bertambah besar.

Bagian terbesar Daerah Tingkat II di Indonesia, pendapatan asli daerahnya sangat kecil dan oleh karena itu dapat diperkirakan pengembangan pertanian dengan pembangunan infra strukturnya dibanyak Daerah Tingkat II akan sangat lamban. Dalam melaksanakan pembangunan nasional kita membutuhkan dana yang tidak sedikit dan karena tidak cukup dipenuhi dari sumber-sumber dalam negeri, untuk memenuhi pendanaan pembangunan diperlukan dana pinjaman luar negeri, baik negara donor maupun lembaga keuangan internasional.

Pada saat ini hutang luar negeri negara kita sangat besar, mendekati 150 milyar dolar AS, merupakan negara penghutang mata uang asing terbesar nomor 4 di dunia setelah Brazil, RRC dan Korea Selatan. Untuk membayar hutang-hutang itu, peningkatan ekspor menjadi keharusan. Potensi ekspor di sektor pertanian sangat besar baik sub sektor perkebunan, perikanan, hortikultura dan kehutanan.

Strategi peningkatan ekspor yang paling baik adalah meningkatkan kualitas produk dan produktivitas serta daya saing melalui harga produk yang kompetitif.

Tantangan besar yang dihadapi sektor pertanian adalah memenuhi tuntutan ekspor untuk meningkatkan penerimaan devisa negara guna membayar hutang luar negeri dan memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri yang semakin meningkat.

Peluang untuk peningkatan produksi, kualitas dan daya saing itu ada, untuk itu perlu kebijakan di sektor pertanian yang mendorong pertumbuhan pertanian dengan parameter yang jelas seperti produktivitas, kualitas produk, jumlah produksi, pendapatan petani sebagai pelaku pembangunan pertanian.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan pembangunan pertanian kita tertinggal, antara lain: Kebijakan pemerintah yang tidak mendorong meningkatnya produktivitas, rendahnya kualitas dan sumberdaya manusia pelaku pertanian, teknologi yang digunakan masih tradisional, sempitnya pemilikan lahan pertanian oleh keluarga tani,

Dari keempat subsistem tersebut, kita sadari bahwa subsistem budidaya merupakan subsistem yang paling tidak menguntungkan. Oleh karena itu perlu peningkatan usaha non-budidaya, terutama agroindustri.

Agroindustri yang perlu dibangun adalah industri kecil dan menengah dan terletak di perdesaan seperti agroindustri Dodol Garut (di Garut), industri getuk (di Magelang), industri minyak kelapa (di Sulawesi) dan lain-lain. Hal ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi perdesaan yang pada gilirannya menjadikan desa pusat pertumbuhan ekonomi daerah.

Untuk memperluas akses pasar produk-produk pertanian, Pemerintah Daerah perlu membangun fasilitas-fasilitas yang terkait dengan pemasaran, baik berupa pasar untuk pangan, sayuran dan ternak, pasar induk maupun agribisnis untuk memudahkan para pembeli menghubungi penjual/produser.

Untuk mendongkrak sektor pertanian dalam menyongsong persaingan global, cara yang paling strategis adalah **meningkatkan produktivitas dan kualitas hasil pertanian, meningkatkan luasan lahan pertanian per keluarga tani sehingga usahatani yang dilakukan mencapai skala ekonomis yang menjanjikan kesejahteraan yang tinggi, menggunakan teknologi mekanisasi, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, perbaikan sarana dan prasarana pertanian, membangun pertanian secara agribisnis lengkap dengan agroindustri dan perbaikan manajemen pemasaran serta memperkuat kelembagaan petani.**

Peningkatan produktivitas dapat ditempuh dengan menggunakan teknologi mekanisasi dan efisiensi penggunaan sarana produksi. Luas lahan usaha harus memenuhi skala ekonomi yang menjanjikan kesejahteraan, agar usahatani yang dilakukan lebih efisien.

Pembangunan sektor pertanian memerlukan dukungan kebijakan nasional yang dapat mendorong meningkatkan produktivitas, kualitas serta daya saing, pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan petani. Kebijakan itu juga akan membuat

kita mampu memenuhi sendiri kebutuhan dalam negeri bahkan untuk ekspor. Cara yang sehat untuk mengekspor adalah bilamana terjadi kelebihan kapasitas untuk kebutuhan dalam negeri. Pasar di dalam negeri yang sangat besar, perlu kita manfaatkan dengan baik untuk memperkuat pertanian kita, dengan sasaran berikutnya untuk mengekspor.

Oleh kurang tepatnya kebijakan diwaktu yang lalu, sekarang kita belum mampu memenuhi kebutuhan pangan sendiri, dan masih impor berbagai komoditas pertanian strategis seperti beras, jagung, kedele, gaplek dan daging. Petani perlu dilindungi. Perlindungan yang strategis adalah pengenaan tarif bea masuk komoditas pertanian baik beras, gula, kedele, jagung, dan komoditas lainnya.

Pada zaman Belanda sampai tahun 1941 kita adalah eksporter komoditi gula terbesar nomor dua di dunia dengan produktivitas gula 15 ton/Ha. Prestasi itu berangsur-angsur menurun, pada tahun 1975 produktivitas gula menurun menjadi 9,88 ton/Ha dan sekarang produktivitas gula kita turun lagi menjadi 5,49 ton/Ha. Rendemen tebu terus menerus turun dari 13% pada zaman Belanda, sekarang menjadi 5-7%. Turunnya produktivitas dan rendemen gula tersebut sangat merugikan petani. Proses penurunan tersebut berjalan secara bertahap dan sangat disayangkan hal ini ditinggalkan saja oleh para pakar, peneliti, Perguruan Tinggi maupun Pemerintah.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh masyarakat tani bersama pemerintah untuk mendorong peningkatan produksi pertanian, baik tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, perikanan maupun peternakan. Upaya itu masih perlu harus ditingkatkan dengan mengembangkan teknologi usahatani yang lebih tepat, efisien dan ekonomis.

Keberhasilan pembangunan telah mendorong masyarakat berkembang menjadi masyarakat modern, dengan daya beli yang meningkat serta gaya hidup yang ikut bergeser ke arah yang serba instan. Kalau dulu orang sarapan dengan nasi dan lauk pauk, singkong rebus atau pisang rebus dengan kopi maka sekarang masyarakat



banyak yang lebih memilih produk pangan yang instan seperti mie, roti dan sebagainya yang bahan bakunya adalah gandum. Ironisnya komoditi gandum tidak dapat tumbuh dengan baik di Indonesia, sehingga harus diimport. Kita perlu mengembangkan komoditas umbi-umbian seperti garut, iles-iles, gadung dan sebagainya yang merupakan komoditas Indonesia. Umbi-umbian ini dapat diolah menjadi produk pangan yang lezat dan bergizi, tidak kalah dengan produk luar seperti hamburger. Produk pangan dengan bahan baku umbi-umbian perlu dimasyarakatkan secara intensif, sehingga disukai oleh masyarakat kalangan atas, menengah maupun masyarakat kalangan bawah. Pada era otonomi daerah, masing-masing daerah perlu menggalakkan pangan spesifik daerah, untuk mengoptimalkan potensi daerah dan menghemat devisa.

Beberapa kunci dasar strategi pembangunan pertanian berkelanjutan di era otonomi daerah yang perlu memperoleh perhatian daerah antara lain adalah:

- Penguasaan dan pengusahaan lahan pertanian oleh keluarga tani perlu diusahakan terus, semakin meluas dari waktu ke waktu.
- Pemda perlu menciptakan kondisi yang kondusif untuk mendorong peningkatan produktivitas daerah antara lain dengan mengenakan pajak yang tinggi pada lahan-lahan yang dilerantarkan.
- Pembangunan pertanian dilakukan dengan sistem agribisnis, usahatani yang dilakukan senantiasa berorientasi komersial.
- Penggunaan teknologi maju melalui mekanisasi dalam melakukan usahatani, sebagai upaya mengatasi kelangkaan tenaga kerja di sektor pertanian dan efisiensi penggunaan tenaga kerja.
- Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia pertanian, baik petani maupun aparat pertanian.
- Mendorong kebijakan pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada petani dengan

memberi insentif yang lebih baik dalam bentuk memberikan harga komoditas yang lebih layak.

- Membuka peluang dan kesempatan berusaha yang seimbang antara on-farm dengan off-farm di pedesaan dengan membangun agroindustri di pedesaan.
- Menciptakan desa sebagai pusat pertumbuhan ekonomi.

Untuk melaksanakan itu semua bukan hal yang gampang, membutuhkan pemikiran, pengabdian dan kerja keras semua pihak, baik pihak pemerintah daerah, swasta, masyarakat luas dan petani itu sendiri.

## BAB IV

### PENDIDIKAN SEBAGAI SEKTOR VITAL DALAM MENYONGSONG OTONOMI DAERAH

Apabila kita lihat APBD Propinsi Sumatera Utara, terlihat jelas bahwa betapa minimnya anggaran yang tersedia bagi pembangunan yang akan dilaksanakan. Disinilah dituntut peran swasta yang dimanapun kepingin cari untung secepatnya, jelas lebih gesit menangkap peluang bisnis. Antar swasta lantas saling bersaing. Persaingan itu berlangsung kian sengit, karena mereka memang tidak dibebani hal-hal yang berbau patriotisme dan boros duit seperti keharusan alokasi 5% dari laba untuk pengusaha kecil, harus tunduk pada aturan darurat. Ekonomi dan budaya merupakan obsesi utama bukan aspek politik melulu. Dalam periode ini, sisten evolusi yang bentuk bakunya bisa dimanifestasikan lewat modernisasi. Kebebasan dalam periode maju, didorong oleh egosentrim individual. Kebebasan dalam masa pembangunan, dimana ciri utamanya adalah kebebasan kompetitif, yang menghalalkan diferensiasi sosial ekonomi.

Sementara di sektor pendidikan, didalam APBD tergambar bahwa pendidikan, baik yang diselenggarakan pemerintah atau swasta sebagai bagian dari kebijakan nasional hampir mampu memobilisasi tenaga kerja terdidik untuk mendukung proses peningkatan kualitas sumber daya manusia pembangunan, lewat optimalisasi pendidikan. Prinsip *making people before making products* harus diletakkan sebagai prioritas utama dalam perencanaan pembangunan. Dalam rangka pembangunan manusia dan masyarakat merupakan titik pusat dari segenap pembangunan, sekaligus sebagai modal dasar atau kekuatan maupun faktor dominan dan determinan serta sasaran utama pembangunan. Sasaran utama dari peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah peningkatan manusia dan masyarakat agar mereka mampu berperan serta secara aktif dalam pembangunan,

mempunyai kemandirian dan mampu meningkatkan efisiensi dan produktivitas bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Dukungan penduduk selaku sumber daya pembangunan, tidak hanya dilandasi oleh jumlah yang besar melainkan ditentukan oleh kualitas daya nalar, ketrampilannya dan penerapan teknologi yang dimiliki sumber daya yang menjadi subjek pelaksana pembangunan yang dilandasi oleh rasa tanggung jawab kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan melalui ikut sertanya dalam proses pembangunan.

Menarik untuk diperhatikan pernyataan Prof. Dr. Soepardjo Adikusumo, dkk dalam Laporan Penelitian Pendidikan di Indonesia Bagian Timur ( 1991 ) bahwa kualitas sumber daya manusia secara menyeluruh meliputi tingkat kesehatan, pengetahuan ilmu, ketrampilan memanfaatkan teknologi dan sikap mentalnya dalam ke ikutsertaan dalam pembangunan akan menentukan keberhasilan pembangunan, terutama dalam mengatasi ketinggalan dengan daerah lainnya.

Oleh karena itu, penduduk selaku sumber daya manusia selain subjek dalam melaksanakan pembangunan, juga menjadi objek garapan pembangunan melalui garapan pembangunan sebagai peningkatan kesehatan, pengetahuan, ketrampilan dan kesadarannya sebagai subjek yang menentukan keberhasilan pembangunan. Tanpa dukungan sumber daya manusia yang berkualitas, pembangunan tidak mencapai hasil optimal sesuai dengan tujuannya.

Melibatkan penduduk selaku sumber daya manusia dalam pembangunan, tidak dapat dipisahkan dari proses transformasi pendidikan sebagai sarana untuk menciptakan dan sekaligus objek peningkatan sumber daya pembangunan. David C Korten ( 1990 ) bahwa dalam era sekarang dan masa mendatang, transformasi budaya dalam arti pendidikan erat kaitannya dengan perubahan sosial, pranata sosial serta pertumbuhan ekonomi masyarakat, sehingga transformasi seperti ini menumguhkan kualitas manusia untuk " quality of life,

development of institutional, application of technologies and maintenance resources of environmental “ ( Peningkatan kualitas hidup, pengembangan institusi sosial yang demokratis, pemanfaatan teknologi serta pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan ). Proses transformasi pendidikan dalam arti pengembangan pengaruh sistem budaya, sistem sosial dan sistem kepribadian yang unggul untuk mencerdaskan kehidupan bangsa berhubungan erat dengan pranata sosial, kehidupan ekonomi, stratifikasi sosial, mobilitas sosial serta perubahan sosial ( Sudardja Adiwikarta, 1988 ).

Sebagai hasil dari Kebangkitan Nasional II, haruslah tercipta masyarakat yang terbuka dan kritis terhadap pengalaman baru, yang menerima realitas perubahan sosial, giat mencari fakta dan informasi menghargai waktu, berorientasi ke masa depan dengan perencanaan yang matang serta mengerti hakikat kerja produksi yang efisien dan efektif.

Melihat masih banyaknya kendala untuk mencapai tahapan industrialisasi yang menyangkut mentalitas, sistem birokrasi, maupun kualitas sumber daya manusia Indonesia untuk meraih posisi masa depan sekaligus menghadapi tantangan mendatang, sangat diperlukan kembali semangat kebangkitan nasional dan nasionalisme baru, dalam setting kekinian dan mendatang.

Untuk mewujudkan Program Kerja yang akan dilaksanakan, setiap tahun anggaran didukung dana anggaran yang berasal dari APBN dan APBD. Dana anggaran yang bertanggung pada APBN dan APBD setiap tahun anggaran selalu mengalami kenaikan. Hal ini merupakan bukti bahwa Kepala Daerah cukup besar perhatiannya untuk meningkatkan dan mengembangkan Kinerja di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara baik dari segi kuantitas maupun kwalitas.

Sebagai gambaran dana APBN dan APBD Propinsi Sumatera Utara mulai tahun anggaran 1997/1998 s/d 2001 sebagai berikut :

Dana anggaran rutin APBN dan APBD digunakan untuk keperluan rutinitas guna menunjang kegiatan pelaksanaan tugas-tugas ke-Hansip-an, termasuk gaji bagi PNS DPK ditampung pada dana APBN rutin.

Sementara dana APBD Pembangunan digunakan untuk membangun dan pengembangan kegiatan fisik yang fokusnya diarahkan dalam fungsi dan tugas Instansi yang berkompeten.

Dana anggaran rutin APBD pada Tahun Anggaran 1997/1998 sebesar Rp.193.385.000.000,- dan pada Tahun Anggaran 2001 sebesar Rp.364.190.000.000,- berarti kenaikan sebesar 14 % per tahun.

Dana anggaran APBN rutin pada tahun anggaran 1997/1998 sebesar Rp 196.819.000.000,- dan pada tahun anggaran 2001 naik menjadi Rp 480.752.400.000 berarti setiap tahun anggaran naik rata-rata 21 %.

Dana anggaran APBD pembangunan pada tahun 1997/1998 sebesar Rp 416.500.000.000,- dan pada tahun anggaran 2001 sebesar Rp 445.000.000.000,- berarti kenaikan sebesar 6 % per tahun.

Dilihat dari perkembangan pertambahan anggaran rutin dan pembangunan Mawil Hansip yang rata-rata 17 % per tahun tersebut dapatlah dikatakan bahwa perhatian Gubernur Sumatera Utara untuk mengembangkan dan membangun Propinsi Sumatera Utara inicukup besar.

Dalam konteks saling ketergantungan internasional ini dengan sendirinya pemerintah wilayah di dalam suatu negara baik tingkat Propinsi, maupun Kabupaten dan Kota juga memiliki peluang membangun hubungan ekonomi langsung dengan perekonomian global. Hubungan ekonomi langsung antara wilayah dalam suatu negara dengan perekonomian global tersebut mendorong terwujudnya peningkatan motivasi untuk meningkatkan daya saing, terutama pada urusan yang menjadi yurisdiksi pemerintah wilayah.

Urusan-urusan yang menjadi yurisdiksi pemerintah daerah dalam penciptaan daya saing tersebut antara lain adalah urusan dalam bidang infrastruktur wilayah, pendidikan dasar, kesehatan masyarakat, kemampuan produktif masyarakat daerah, dan sebagainya.

Oleh karenanya, pemerintah wilayah bersama masyarakat di wilayah daerah yang bersangkutan akan semakin memainkan peranan yang besar dalam membangun kemakmuran dan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di wilayah daerah yang bersangkutan. Semakin pentingnya kedudukan wilayah dalam menentukan kemampuan daya saing wilayah dalam era ekonomi global ini, menunjukkan semakin penting dan mendesaknya pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi dalam Administrasi Pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Serta semakin pentingnya perbaikan mutu dan keterpaduan perencanaan pembangunan wilayah/daerah sebagai jembatan untuk mengkatalisasi kepentingan lokal maupun kepentingan nasional dalam pembangunan.

Formulasi deregulasi, debirokratisasi, *political deability*, *political feasibility*, *credibility* sudah banyak dibuat oleh pemerintah pusat melalui baik Undang-Undang maupun peraturan-peraturan, tetapi justru yang dibutuhkan saat ini adalah *kepercayaan penuh* bahwa daerah dapat menerjemahkan, memformulasikan dan melaksanakannya sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah. Sehingga daerah dapat berkembang sesuai dengan *culture* daerah yang bersangkutan. Bukannya sesuai dengan keinginan dan kepentingan pusat atau pemerintahan di atasnya.

Menurut penulis, sesungguhnya kita semua sadar akan (dua) hal permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia era globalisasi dan otonomi daerah saat ini.

*Pertama*, menghadapi keadaan situasi, tuntutan, tantangan di dalam kerangka menghadapi perubahan, pengembangan kompetisi, sarat nilai, mobilitas, keserentakan dan pencarian jalan pintas.

*Kedua*, kemajemukan secara geografis dan kemasyarakatan menuntut diperlakukannya daerah-daerah tersebut sesuai dengan keberadaannya dan peningkatan kemandiriannya. Dan ini berarti bahwa kebijaksanaan atau peraturan atau ketentuan-ketentuan tidak harus berorientasi ke pusat, ke Jakarta atau ke Jawa.

Masalah Perumusan dan penyusunan APBD merupakan salah satu kebijakan publik yang patut kita beri perhatian serius karena APBD merupakan APBD yang disiapkan untuk menghadapi transisi dari abad ke-20 menuju abad ke-21 yang penuh dengan tantangan, baik dalam skala lokal, regional, maupun global.

Oleh karena itu kebijakan publik apapun bentuknya haruslah dirumuskan secara sangat hati-hati dengan memperhatikan berbagai aspek dan masukan atau input yang valid dan terpercaya. Perumusan kebijakan publik seharusnya tetap dilakukan melalui beberapa langkah yang lazim berlaku dalam pengambilan kebijakan, baik dilihat dari hierarki dan proses penyusunan kebijakan, mulai dari tingkat kebijakan (*political level*), tingkat organisasi (*organizational level*) dan tingkat operasional (*operation level*), maupun analisis mengenai dampak/implikasi kebijakan itu sendiri. Diantara langkah-langkah tersebut antara lain:

Memahami permasalahan yang sesungguhnya terjadi dan benar-benar memerlukan pemecahan.

Memahami permasalahan yang sesungguhnya (*the real problem*) ini bukanlah hal yang mudah. Seringkali kita kesulitan mengidentifikasi nama permasalahan yang sebenarnya dan yang mana hanya merupakan akibat (*effect of*



*the problem*). Untuk ini diperlukan kejelian dan kecermatan didalam menganalisis semua gejala atau *symptom* serta kejadian-kejadian yang sering kita anggap sebagai sumber permasalahan yang harus dipecahkan atau diselesaikan. Kita harus mampu mengenali latar belakang dan sebab-sebab timbulnya masalah agar memudahkan dalam merumuskan permasalahan yang sebenarnya.

Merumuskan alternatif pemecahan. Setelah mengetahui permasalahan secara persis, perlu dicarikan atau diformulasikan alternatif pemecahannya. Alternatif pemecahan ini seharusnya dirumuskan dengan memperhatikan segi keuntungan dan kerugian, kekuatan dan kelemahan, serta kriteria-kriteria seperti tingkat efisiensi, efektivitas, dan kelayakan (*feasibility*) baik kelayakan politis, sosiologis, maupun administratif.

Memilih alternatif pemecahan. Memilih alternatif pemecahan merupakan langkah yang cukup sulit dalam perumusan kebijakan publik. Seluruh alternatif pemecahan yang telah diformulasikan diperbandingkan satu sama lain dengan menggunakan tolak ukur atau kriteria-kriteria seperti *cost-benefit analysis*, *cost effectiveness*, *feasibility study* dan sebagainya untuk diuji alternatif mana yang paling baik atau yang paling tinggi nilainya secara totalitas. Yang paling penting didalam test memilih alternatif ini adalah perlunya diterapkan beberapa prinsip manajemen modern, seperti digunakannya teknik-teknik yang lebih ilmiah dalam analisis dan penyajian alternatif yang direkomendasikan. Prinsip ini mengandung beberapa ciri, antara lain:

Lebih berdasarkan pada data dan informasi, meskipun pada saat-saat tertentu masih perlu dipergunakan *feeling* dan intuisi.

Lebih banyak menggunakan analisis kuantitatif daripada kualitatif.

Dalam pemecahan masalah lebih didasarkan pada teori-teori yang sudah baku dan berlaku umum.

Menggunakan pemikiran kesisteman yang holistik dan integralistik dalam penerapan fungsi-fungsi manajemen. Selain itu, pemilihan alternatif yang akan dijadikan kebijakan publik juga perlu memperhatikan dimensi lingkungan strategis, seperti terjadinya pergeseran orientasi misi Pemerintah dari *government driven* menjadi *customer driven*. Artinya, kebijakan publik harus lebih banyak diarahkan untuk kepentingan atau pelayanan masyarakat (pembayar pajak). Pemilihan alternatif juga perlu mempertimbangkan pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan (*stakeholders*), baik yang diuntungkan maupun dirugikan oleh adanya kebijakan tersebut, serta kemungkinan reaksi mereka.

Selanjutnya, ada satu instrumen yang perlu kita manfaatkan untuk perumusan kebijakan publik yaitu kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik, kita harus pandai-pandai kemajuan teknologi ini. Perumusan kebijakan tidak bisa lagi dilakukan dengan reka-reka atau perkiraan-perkiraan tanpa perhitungan yang mantap. Perumusan kebijakan sudah saatnya diperkuat dengan sistem pengolahan basis data dan *networking* yang kuat sehingga memungkinkan data dan informasi dapat diakses secara cepat dan akurat.

Penerapan kaidah atau prinsip perumusan kebijakan publik tersebut tidak lain dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik sehingga benar-benar mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang senantiasa berkembang seiring dengan peningkatan pembanguna dan pemerataan hasil-hasilnya. Selain kebijakan tersebut harus diimplementasikan secara optimal.

Diharapkan peningkatan kualitas kebijakan publik pada gilirannya akan meningkatkan kualitas keputusan yang dihasilkan. Meskipun demikian, sejalan dengan penyempurnaan di bidang perumusan kebijakan publik, perlu pula dirumuskan secara lebih jelas strategis untuk meningkatkan citra birokrasi kita, terutama para aparturnya.

Birokrasi pemerintah daerah haruslah merupakan birokrasi yang menyelenggarakan dan menyalurkan kepentingan daerah bagi kesejahteraan masyarakat di daerah.

Karena keberadaan daerah yang sangat heterogen, maka birokrasi daerah bukannya *sarat struktur tetapi lebih sarat fungsi*. Keanekaragaman daerah seharusnya menciptakan fungsi-fungsi pokok saja yang terungkap di dalam struktur yang berorientasi kepada 3E (efisien, efektif, ekonomis), sehingga daerah memiliki kemandirian untuk mengaturnya lebih lanjut.

**REFERENSI**

Hendra Asmara. 1986. *Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Penerbit PT. Gramedia. Jakarta.

Marut, D.K., 2000. Otonomi Daerah: Peluang dan Tantangan Bagi Siapa” dalam WACANA: otonomi Siasat Rezim Sentralistik, *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif No. V 2000*. Insist. Yogyakarta.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. *tentang Pemerintahan Daerah*. Penerbit Sinar Grafika. Jakarta.

Undang-Undang No 25 Tahun 1999. *tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah*. Penerbit Sinar Grafika. Jakarta.