



## SEMINAR SEHARI “REWE SIPULUNG-2003” Warga Soppeng yang berdomisili di Bandung



**Malah Kunci – Key Note Address**

**Oleh: Radi A. Gany**

**Thema:**

**PERSPEKTIF PENGEMBANGAN KABUPATEN SOPPENG DALAM  
RANGKA MENSUKSESKAN OTONOMI DAERAH:**

**Otonomi Daerah dari Perspektif Kemandirian Lokal**



Professor DR. Radi A. Gany, sedang membawakan Makalah Kunci pada acara Rewe Sipulung 2003, di Aula Pemkab Soppeng, Salotungo, Watan Soppeng, 1 Juli 2003 (Foto: Istimewa).

-----

“*Rewe’ Sipulung 2003*” (Mudik Bersama Warga Soppeng yang berdomisili di Bandung) diselenggarakan antara tanggal 30 Juni s/d 15 Juli 2003. Acara puncak berupa seminar sehari (1 Juli 2003) dengan sorotan khusus terhadap upaya menggali alternatif terobosan-terobosan strategis yang potensial di Kabupaten Soppeng sesuai dengan tuntutan paradigma baru, tuntutan persaingan global, pasar bebas, demokratisasi, keterbukaan, dan Otonomi Daerah yang terus melaju secara cepat dan dinamis dengan segala tuntutananya. Berikut ini rekaman Makalah Kunci yang disampaikan oleh Prof Dr. Radi A. Gany:

# PERSPEKTIF PENGEMBANGAN KABUPATEN SOPPENG DALAM RANGKA MENSUKSESKAN OTONOMI DAERAH:

## Otonomi Daerah dari Perspektif Kemandirian Lokal

(Malah Kunci – *Key Note Address*)

Oleh: Radi A. Gany ©

### I. PENDAHULUAN

Orde baru meninggalkan banyak masalah bagi pemerintahan pasca Soeharto. Salah satu di antaranya adalah pengaturan kembali kewenangan negara, baik secara horizontal, yakni di antara lembaga-lembaga tinggi negara, maupun secara vertikal, yakni pengaturan dan atau relokasi kewenangan (*relocation of authority*) antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Disadari bahwa luasnya ruang lingkup pembenahan dimaksud tidaklah semata-mata diakibatkan oleh kesalahan konsep atau pendekatan pembangunan yang dianut dan dipraktekkan oleh Orde Baru selama lebih kurang 30 tahun, tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika lingkungan strategis serta pergeseran tuntutan masyarakat yang tidak mampu diakomodasi oleh pendekatan (paradigma) pembangunan Orde Baru. Beranjak dari pemikiran ini, maka upaya pembenahan, yang sering disebutkan sebagai upaya pembangunan Indonesia Baru, seyogyanya dilakukan dengan tidak lagi berbasis pada paradigma lama. Dengan pekataan lain, pendekatan dalam menghadapi masalah pembangunan dan dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara diperlukan suatu cara pandang atau paradigma baru menuju Indonesia masa kini dan masa depan.

Di Universitas Hasanuddin, bersama-sama dengan beberapa akademisi dari universitas-universitas negeri yang berada di Kawasan Indonesia Timur telah mengembangkan cara pandang baru (*world view*) yang disebut Kemandirian Lokal. Kemandirian Lokal adalah suatu visi pembangunan Indonesia Baru, yang melihat Indonesia di masa depan adalah suatu wujud kesatuan yang didukung oleh tatanan wilayah (daerah dan provinsi) serta tatanan fungsional lainnya yang maju dan memiliki kemandirian untuk berkembang dan meningkatkan kualitasnya secara berkesinambungan tanpa mematkan karakteristik atau identitas asli masing-masing tatanan atau wilayah.

Dalam konsepsi kemandirian lokal negara dipandang sebagai perwujudan interkoneksi dari berbagai tatanan administratif (*geopolitik*) maupun fungsional yang memiliki kemandirian dalam mengembangkan dirinya masing-masing. Visi ini melihat Indonesia sebagai perwujudan interkoneksi asosiatif yang bersifat sinergis dari berbagai tatanan berkualitas berupa wilayah (daerah dan provinsni) yang disukung atau terdiri atas berbagai tatanan lain yang terwujud akibat adanya interkoneksi yang bersifat fungsional.

---

© Makalah Kunci oleh: Prof. DR. Ir. H. A. Radi A. Gany, Rektor Universitas Hasanuddin

Kekuatan dan kualitas Indonesia sebagai tatanan selain ditentukan oleh kualitas tatanan yang mendukungnya, juga ditentukan oleh kualitas asosiasi antar tatanan tersebut.

Sementara itu, Kemandirian Lokal dapat dipandang pula sebagai suatu “entitas organis” yang memiliki potensi dan kemampuan untuk berkembang secara mandiri.

Berdasarkan konsep ini, maka upaya pembangunan seyogyanya diarahkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan kualitas elemen-elemen tatanan dan interkoneksi antar elemen tersebut agar tercipta suatu wujud interkoneksi yang memungkinkan tatanan tersebut mampu membangun dirinya sendiri dan berkembang secara lebih baik. Prinsip pembangunan dalam kemandirian lokal adalah: (i) berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan tatanan, (ii) berbasis pada sumberdaya yang dimiliki, dan (iii) dikelola dengan partisipasi aktif masyarakat tatanan. Oleh karena itu pembangunan bukanlah merupakan upaya yang sistematis yang berbasis pada perencanaan yang lengkap dan solid, yang disusun dan dilaksanakan oleh sekelompok orang secara terpusat (sentralistis), tetapi lebih menyerupai proses alamiah yang melibatkan semua pihak (masyarakat).

Desentralisasi pembangunan yang berbasis tatanan akan menghasilkan tatanan-tatanan yang kuat dan mandiri yang saling terkait kepentingannya secara fungsional yang akan membentuk tatanan yang lebih besar dan lebih kuat, serta lebih mandiri, dan tetap memiliki kemampuan untuk mempertahankan eksistensi dan jati dirinya secara berkelanjutan. Jadi pemerintah tidak lebih dari pemberdaya dan mulai meninggalkan perannya sebagai pengendali, pengatur, dan pelayan dan agen pembaharuan. Peran baru pemerintah dalam konsep pemikiran kemandirian lokal hanya perlu dikonsentrasikan pada pemberi impuls, “*prime mover*”, dan pemberdaya saja. Namun demikian, keempat peran pemerintah selama ini masih perlu diterapkan secara kontekstual, yakni tergantung pada tingkat perkembangan dan kemajuan masing-masing daerah.

## **II. HUBUNGAN KEKUASAAN PUSAT- DAERAH**

### **Sentralisasi versus Desentralisasi**

Berdasarkan pemikiran di atas, maka kedepan Indonesia harus melakukan relokasi kekuasaan dari negara ke unit-unit pemerintahan yang lebih kecil, karena itu sudah merupakan kehendak jaman. Model sentralistis yang selama diprektekkan oleh pemerintah tidak dapat lagi dipertahankan. Alasan-alasannya antara lain:

- Kelemahan utama konsep sentralistis adalah karena sangat kaku (*rigid*) sehingga sulit berartikulasi secara optimal terhadap dinamika lingkungan.
- Konsep sentralisasi sulit mengelola berbagai sumberdaya lokal yang sangat beragam dan bervariasi, karena konsep ini tidak memiliki instrumen yang peka terhadap kemajemukan (*diversity*). Pendekatan pemerintahan dilakukan dengan asumsi homogenitas wilayah, sehingga akan menimbulkan kesenjangan dalam berbagai bidang atau aspek (antar wilayah, antar lapisan dan natar golongan masyarakat).

- Kebijakan sentralistik secara langsung maupun tidak langsung telah membatasi kreativitas sumberdaya pembangun.

Masalah yang dihadapi saat ini adalah bagaimana menemukan dan merumuskan format yang tepat atau optimal dari relokasi kewenangan tersebut. Pada satu sisi, sentralisasi mampu menawarkan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tetapi pada sisi yang lain relokasi kewenangan yang dijabarkan dalam bentuk kewenangan politik dan administrasi di samping akan menjawab berbagai kelemahan model sentralistik, juga memiliki kelemahan yang intensitasnya sangat tergantung kepada kemampuan penegelolaan kemajemukan yang ada. Konsep atau model yang keliru jelas tidak mampu menghasilkan sinergi dari berbagai komponen wilayah dan bangsa, tetapi justru akan mendorong timbulnya perpecahan atau disintegrasi bangsa. Ketidakmampuan merumuskan model relokasi kewenangan dimaksud mungkin merupakan jawaban mengapa sejak diundangkannya UU No.5/1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah, tidak pernah diikuti oleh penyusunan PP atau Peraturan Pemerintah yang mengatur berbagai pasal dalam UU tersebut.

### **Model dan Proses Desentralisasi.**

Relokasi kewenangan yang diwujudkan dalam bentuk pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah (relokasi/desentralisasi kewenangan politik dan kewenangan administrasi) merupakan wujud sistem manajemen pemerintahan yang sangat kondusif terhadap pengembangan dan peningkatan kualitas Kemandirian Lokal.

Model otonomi yang diamanahkan dalam UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan otonomi pada Daerah Tingkat II (Kabupaten dan Kotamadya) merupakan alternatif sesungguhnya adalah alternatif yang terbaik dibandingkan dengan berbagai model otonomi yang lainnya, mengingat model ini lebih mendekatkan birokrasi pemerintahan dengan masyarakatnya, dan yang disebut sebagai masyarakat lokal hanya ada di desa dan kabupaten. Model otonomi pada Tingkat II akan memudahkan proses penyaluran aspirasi masyarakat secara lebih luas dan cepat dan dengan demikian pemberdayaan dengan jalan partisipasi dapat dengan mudah dilakukan yang pada gilirannya proses demokratisasi sebagaimana harapan reformasi dapat diwujudkan. Namun persoalannya sekarang, masih banyak daerah, terutama para perangkat pemerintahan belum sepenuhnya memahami konsep dasar otonomi tersebut. Mereka lebih menekankannya pada sasaran penguasaan dan pemilikan aset dan sumberdaya, sehingga dengan mudah menimbulkan pertentangan antar wilayah atau antardaerah. Maka dalam kaitan ini otonomi daerah masih sangat membutuhkan peranan Tingkat I sebagai kordinator, pengawas, dan pengarah kegiatan pelaksanaan otonomi tersebut .

Kelemahan sekaligus kekuatan UU No.22/99 terletak pada banyak Peraturan Pemerintah yang perlu disusun dalam upaya implementasi amanah UU tersebut. Kualitas semangat reformasi dari penyelenggara negara akan menentukan apakah hal tersebut akan menjadi kekuatan atau kelemahan, karena penjabaran dari berbagai pasal kedalam Peraturan Pemerintah akan menentukan format sebenarnya dari model otonomi tersebut.

Dalam merumuskan beberapa Peraturan Pemerintah agar format otonomi daerah menjadi lebih relevan maka, beberapa hal perlu mendapat pertimbangan, yakni:

#### □ Kualitas Teknostruktur Daerah

Pengalaman pemerintahan dan pengelolaan pembangunan yang dimiliki oleh sebahagian besar aparat pemerintah di daerah dapat dikatakan sangat minim dan kemungkinan besar tidak mampu melaksanakan otonomi dalam arti yang sebenarnya. Model Petunjuk Pelaksanaan yang dipraktekkan selama Orde Baru telah menjadi budaya sehingga mematikan prakarsa dan kreativitas masyarakat.

Demikian pula halnya dengan Kelembagaan masyarakat yang selama masa Orde Baru telah dimandulkan secara sistematis sehingga saat ini tidak ampu lagi melahirkan hasil yang dibutuhkan bagi peningkatan kemandirian wilayah atau daerah. Di samping itu kemampuan menemukan cara pengelolaan sumberdaya lokal relatif sangat rendah, sehingga akan menghambat pelaksanaan otonomi apabila tidak memiliki sumberdaya yang memadai.

- Berdasarkan hasil kesilapan daerah yang disebutkan di atas, dikhawatirkan timbulnya usul pelaksanaan otonomi daerah menjadi tertunda.

Perlu dikemukakan bahwa terdapat kecurigaan di kalangan masyarakat bahwa otonomi daerah sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 22/1999 hanyalah merupakan upaya Pemerintah Nasional untuk mengulur waktu, karena memang tidak sepenuhnya berniat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Hal ini juga dipandang sebagai upaya untuk mempertahankan status quo pola pemerintahan sentralistik yang menghambat terciptanya iklim demokrasi serta upaya untuk menghambat transparansi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Bilamana akumulasi masalah tersebut tidak diantisipasi sedini mungkin dalam model Otonomi Daerah, maka akan bermuara pada konflik politik yang berkempanjangan karena dianggap tidak sejalan dengan reformasi.

Mengacu pada hal-hal yang dikemukakan di atas, dan dengan mempertimbangkan bahwa penyusunan UU No. 22/1999 telah mengorbankan sumberdaya yang cukup besar, maka substansi undang-undang tersebut tetap dipertahankan, namun perlu melakukan beberapa penyesuaian di mana istilah daerah yang ada dalam undang-undang tersebut diganti dari kabupaten atau Kotamadya menjadi Propinsi. Dengan kata lain, titik berat pelaksanaan otonomi daerah diletakkan pada daerah tingkat I atau provinsi. Apabila pada saatnya suatu kabupaten atau gabungan beberapa kabupaten tersebut dapat saja ditingkatkan statusnya menjadi daerah otonom baru yang terlepas sama sekali dengan bekas Provinsi induknya.

Jika disimak akan terlihat bahwa implementasi model ini akan bermuara pada terbentuknya beberapa puluh daerah otonom, sesuai dengan yang dimaksud dalam UU No.22/99, walaupun dengan menempuh proses yang berbeda. Tetapi perlu digarisbawahi bahwa model implementasi ini lebih realistic, khususnya bila dilihat dari sisi kemampuan kebanyakana provinsi untuk berotonomi.

Implementasi model ini setidaknya akan menghapus kecurigaan terhadap kemungkinan adanya keengganan Pemerintah Nasional untuk nmenyelenggarakan otonomi. Di samping itu, peross pembentukan daerah otonom baru akan dapat berjalan dengan baik karena adanya Pemerintah Pusat yang memiliki kewenangan dan

kemampuan untuk mengarahkan provinsi untuk melaksanakan pemekaran yang dimaksud.

Disadari adanya kekhawatiran bahwa potensi disintegrasi bangsa akan semakin menguat pada masa otonomi Provinsi diterapkan, Hal ini sebenarnya tidak beralasan mengingat berbagai pertimbangan, misalnya:

- ❑ Secara empiris *prima causa* disintegrasi suatu bangsa tidak terkait langsung dengan sistem pemerintahan yang dianut, tetapi lebih terkait dengan ketidakadilan. Bubarinya Uni Soviet, perang yang berkepanjangan di negara-negara Balkan, dan pemisahan diri Bangladesh dari Pakistan merupakan bukti dari hal tersebut.
- ❑ Pola karakter kehidupan politik nasional tidak banyak lagi diwarnai oleh politik aliran sebagaimana yang terjadi pada tahun 1950-an, tetapi oleh kepentingan riil, terutama keekonomi.
- ❑ Sentimen ideolog, baik pada tingkat nasional maupun global, tidak lagi mewarnai percaturan politik global. Bahkan terjadi kecenderungan sebaliknya, yaitu integrasi ekonomi regional seperti di Eropa dan Amerika Latin, Afrika, dan berbagai belahan dunia lainnya yang bermuara pada sinergi kekuatan ekonomi regional atas dasar daya saing.
- ❑ Perkembangan manajemen kenegaraan moderen yang lebih mengarah kepada pendekatan kesejahteraan masyarakat luas dan *post-modernism*.

## **Negara Kesatuan Versus Federal**

Jika relocation of authority/desentralisasi telah merupakan kesepakatan maka hal yang masih perlu dipertanyakan adalah bagaimana bentuk perwujudannya? Atau bentuk negara yang paling sesuai dengan kondisi Indonesia, khususnya dilihat dari perspektif Kemandirian Lokal? Negara Kesatuan yang terdesentralisasi ataukah Negara Federal?

Dalam pembahasan Kemandirian Lokal telah Dijelaskan bahwa tatanan terbentuk akibat proses asosiasi atau fusi dari beberapa tatanan lainnya. Sejalan dengan konsepsi ini, maka negara dapat dipandang sebagai tatanan geo-politik yang terbentuk dari tatanan lain yang lebih kecil (provinsi), sedangkan provinsi sendiri terbentuk sebagai perwujudan asosiasi atau fusi dari beberapa tatanan yang lebih kecil pula (daerah kabupaten/Kotamadya).

Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah apakah Indonesia merupakan perwujudan interkoneksi yang bersifat asosiatif atau fusi? Dari proses dan sejarah terbentuknya, Indonesia jelas terlihat bahwa format Indonesia menurut visi para pendiri (founding fathers) adalah negara kesatuan yang berbasis pada realitas kebinekaan (diversity). Dengan kata lain, visi para pendiri dilihat dari jargon Kemandirian Lokal, adalah cara pandang yang melihat Indonesia sebagai wujud interkoneksi asosiatif dari berbagai wilayah yang memiliki dan berhak untuk mempertahankan dan mengembangkan karakteristik sosial, ekonomi dan budayanya masing-masing dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspirasi Masyarakat dari berbagai daerah yang berkaitan dengan reformulasi format penyelenggaraan negara atau bahkan menuntut untuk lepas sama sekali dari Negara Kesatuan Republik Indonesia lebih

memperkuat fakta bahwa Indonesia sampai dengan saat ini memang masih merupakan perwujudan interkoneksi asosiatif dari berbagai provinsi.

Sebaliknya, tatanan provinsi merupakan perwujudan fusi dari berbagai tatanan yang lebih kecil, baik dilihat dari sisi jangkauan atau dimensi spasial, maupun dari tatanan yang terwujud akibat interaksi yang bersifat fungsional. Hal ini mudah dimengerti, karena pada umumnya tatanan provinsi merupakan metamorfosa dari wilayah-wilayah berdaulat/kerajaan yang telah terbentuk jauh sebelum Indonesia Merdeka. Walaupun harus diakui bahwa terdapat beberapa tatanan yang belum merupakan perwujudan fusi yang sempurna, yang diakibatkan oleh perbedaan budaya dan atau sejarah masa lampau dari beberapa bagian wilayahnya, dan dapat pula disebabkan oleh perkembangan/pergeseran aspirasi masyarakatnya.

Jika negara dipandang sebagai model rhizomat yang dianjurkan oleh Gilles Deleuze dan Fliiz Guattari (Yasraf, 1999), provinsi dapat dipandang sebagai wilayah yang terbentuk atau dipenuhi oleh rangkaian rhizome yang sejenis. Rhizome yang dimaksud merupakan simbolisasi komunitas masyarakat yang memiliki karakteristik sosial budaya yang kurang lebih telah sempurna. Oleh karena itu provinsi merupakan wilayah homogen yang harus dikelola secara spesifik sesuai dengan karakteristiknya. Dengan perkataan lain pemerintah provinsi seyogyanya merupakan pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan membangun tatanannya secara mandiri tanpa campur tangan pihak lainnya. Hal ini merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) agar provinsi sebagai suatu tatanan sosial ekonomi politik budaya dapat berkembang secara optimal karena memiliki kemandirian dalam pengelolaan sumberdayanya dengan cara yang sesuai dengan karakteristik tatanannya masing-masing.

Dengan demikian, maka hubungan antara pemerintah nasional dengan pemerintahan provinsi bukan merupakan hubungan yang bersifat hierarkis, di mana pemerintah provinsi merupakan sub-ordinasi dari pemerintah nasional. Kedua bentuk pemerintahan ini seyogyanya dipandang sebagai dua badan hukum yang berbeda dan memiliki kedudukan yang setara, tetapi dengan fungsi yang berlainan. Penetapan fungsi-fungsi yang diemban oleh masing-masing pemerintah, ditentukan dengan mengacu pada kaidah efisiensi dan efektivitas, di samping pertimbangan peningkatan sinergis. Urusan yang berkaitan dengan masalah pertahanan dan moneter misalnya akan lebih efisien dan lebih efektif jika dilakan dan merupakan tanggung jawab pemerintah nasional.

Hal ini sejalan dengan prinsip subsidiaritas dalam teori ilmu politik yang menyatakan bahwa suatu lembaga yang lebih tinggi tidak harus mengambil tanggung jawab yang dapat dan harus diselenggarakan oleh lembaga yang lebih rendah. Dalam prakteknya, negara seyogyanya tidak mengambil kewenangan provinsi atau kabupaten, karena hal ini akan mengacaukan dan bahkan menghambat pengembangan kemampuan provinsi dan atau kabupaten.

Implementasi model pemerintahan yang disebutkan di atas memiliki beberapa variasi, dari yang berwujud negara kesatuan dengan otonomi yang luas sampai kepada yang berformat federasi. Setiap bentuk pemerintahan tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing yang sangat tergantung kepada keragaman karakteristik sosial, ekonomi, budaya, dan politik yang ada. Tetapi perlu digarisbawahi bahwa dengan belajar dari pengalaman banyak negara, keadilan, dan upaya peningkatan

kesejahteraan tidak memiliki keterkaitan yang erat dengan format penyelenggaraan negara. Beberapa negara federal, seperti Amerika Serikat misalnya yang berhasil meningkatkan kualitas kesejahteraan dan demokrasi di kalangan masyarakatnya, namun kisah sukses Amerika tidak atau belum mampu sepenuhnya diikuti oleh India, misalnya. Jepang adalah contoh negara kesatuan yang berhasil membangun bangsanya, sedangkan Indonesia merupakan contoh buruk penyelenggara negara kesatuan.

Jika mengacu kepada konsepsi KL, federasi akan merupakan format penyelenggaraan negara yang ideal, karena menawarkan ruang yang lebih luas bagi daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya serta berimprovisasi dan berartikulasi secara optimal terhadap berbagai kesempatan dan tantangan yang dihadapi dalam pergaulan global. Tetapi melihat kondisi sosial, ekonomi, dan politik Indonesia saat ini, format negara federasi masih sulit atau belum saatnya diterapkan. Kendala utama adalah bagaimana menetapkan dari setiap negara bagian yang kesulitannya terletak pada kriteria yang akan digunakan untuk menetapkan batas-batas negara tersebut. Alasan sejarah, etnik, dan lainnya tidak akan menghasilkan delinasi wilayah yang dapat diterima semua pihak. Kendala ini pula yang menyebabkan perdebatan masalah bentuk pemerintahan negara kesatuan vs negara federasi pada sidang BPUPKI (Badan Persiapan Usaha Pendirian Kemerdekaan Indonesia) tidak dilanjutkan, karena sulitnya menyepakati dan merumuskan batas-batas negara tersebut.

Wilayah provinsi yang ada saat ini pun sulit diubah dengan cepat (disulap) menjadi negara bagian, karena sebagaimana yang disebutkan sebelumnya bahwa tidak semua provinsi merupakan wilayah yang homogen, di samping pertimbangan tingkat perkembangan ekonomi dan keberadaan sumberdaya, baik alam, buatan maupun manusia yang belum mampu mendukung penyelenggaraan negara sepenuhnya.

Kendala lain adalah bentuk wilayah negara yang merupakan wilayah kepulauan. Terdapat beberapa kendala teknis yang sulit dipecahkan khususnya yang berkaitan dengan kewenangan pengelolaan wilayah laut, di samping pertimbangan keamanan negara mengingat wilayah Indonesia merupakan alur pelayaran internasional.

Dikaitkan dengan hasil konferensi UNCLOS yang mengakui keberadaan negara kepulauan dan Indonesia merupakan salah satu di antaranya, perubahan bentuk negara menjadi negara federal akan membuat status perairan Indonesia dan ZEE-nya yang telah diakui oleh dunia internasional sebagai wilayah yurisdiksi Indonesia akan menjadi tidak jelas. Konsekuensinya, Indonesia mungkin akan kehilangan sebagian besar wilayah lautnya beserta sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Padahal sesuai dengan Deklarasi Bunaken, masa depan Indonesia justru terletak pada wilayah dan sumberdaya tersebut.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka satu-satunya opsi yang terbuka saat ini adalah mempertahankan negara kesatuan yang menjamin pelaksanaan otonomi sepenuhnya kepada daerah, dan ini sesuai dengan visi Kemandirian Lokal yang telah Dijelaskan di atas.

### III. AGENDA STRATEGIS

Implementasi *relocation of authority*, sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya memerlukan tahapan kegiatan yang cukup panjang dan beragam. Antara lain:

1. Penyusunan PP (Peraturan Pemerintah) yang mengatur tahapan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya kriteria dan indikator yang dipergunakan untuk menilai kesilapan suatu kabupaten dan atau gabungan beberapa kabupaten untuk diangkat statusnya sebagai daerah otonom yang baru.
2. Hakekat otonomi seyogyanya diletakkan pada tercipta dan membesarnya peluang dan kesempatan bagi segenap lapisan masyarakat untuk menentukan pilihannya, baik di bidang ekonomi, maupun di bidang sosial dan budaya. Oleh karena itu, model otonomi daerah seyogyanya mengakomodasi prinsip pembangunan yang berwawasan **Kemandirian Lokal** yang menghormati dan menjunjung tinggi HAM (Hak Azasi Manusia). Untuk mengimplementasikan prinsip tersebut maka diperlukan pembenahan yang mendasar pada posisi HAM diperhadapkan kepada kepentingan dan kewenangan negara atau pemerintah. Jika disimak, UUD 1945 terkesan menganut faham "*regulator of human right*" yang tidak sesuai dengan nilai HAM universal, oleh karena itu diperlukan amendemen untuk menyempurnakan materi Bab X tentang Warga Negara, khususnya Pasal 28 agar peranegara/pemerintah dapat bergeser dari "*regulator of human right*" menjadi "*guardian of human right*".
3. Mengembangkan atau menyempurnakan materi pasal 18 UUD 1945, sehingga mampu mencerminkan secara tegas lingkup dan kewenangan daerah, serta hubungan kekuasaan (politik dan administrasi) antara Pemerintah Nasional dan Pemerintah Daerah. Lingkup kewenangan Pemerintah Nasional seyogyanya dititikberatkan pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang bersifat fundamental dan koordinasi antata kegiatan Pemerintah Daerah agar dapat menciptakan sinergi yang dibutuhkan untuk meningkatkan kemandirian dan prestise bangsa di dalam pergaulan global. Sedangkan peran Pemerintah Daerah seyogyanya ditekankan sebagai *provider* atau fasilitator yang memungkinkan pengembangan peranserta masyarakat dalam pembangunan daerahnya masing-masing.
4. Kesiapan SDM merupakan aspek yang sangat penting karena menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Jika diamati justru kesilapan SDM yang menjadi titik lemah dari hampir setiap daerah untuk melaksanakan kewenangan otonomi atau kompetensinya masing-masing. Oleh karena itu, kegiatan pendidikan aparat pemerintah daerah ke jenjang magister sangat diperlukan dalam berbagai bidang.
5. Penyusunan Model Perencanaan Pembangunan Daerah perlu disesuaikan sehingga setiap pemerintah daerah memperoleh kompetensi yang proporsional, sehingga model perencanaan pembangunan yang bersifat "*top down*" hanya terbatas pada kerangka strategis saja. Meskipun model perencanaan pembangunan nasional yang memungkinkan pelaksanaan koordinasi di tingkat provinsi dan nasional, serta untuk menjalin dan mengembangkan kerjasama antar daerah otonom masih tetap diperlukan.

Pilar Kemandirian Lokal hendaknya menjadi acuan atau paradigma dalam perumusan berbagai metode dan indicator keberhasilan pembangunan yang dimaksud, yang semuanya mengarah kepada satu sasaran utama, yang memungkinkan setiap anggota masyarakat memiliki kebebasan, dan kompetensi dalam menentukan pilihannya di segala bidang (sosial, ekonomi, politik, dan budaya).

#### **IV. PENUTUP**

Di balik kelemahan yang ada di dalam UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, keberadaannya sebagai acuan dalam pelaksanaan otonomi daerah sudah cukup memadai. Karena sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, kesuksesan otonomi daerah akan sangat tergantung kepada semangat reformasi dari para penyelenggara negara, khususnya dalam merumuskan berbagai Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran dari amanah undang-undang tersebut.

Salah satu alasan yang paling mungkin dipakai di dalam menunda implementasi UU No. 22/1999 tersebut adalah kesilapan teknostruktur di daerah-daerah untuk melaksanakan otonomi, di samping kualitas dan semangat reformasi para penyelenggara negara yang disebutkan sebelumnya.

Oleh karena itu, agar pengalaman kegagalan implementasi UU No. 5/1974 tidak terulang kembali, dan untuk memperlihatkan keseriusan pemerintah pusat untuk melaksanakan otonomi daerah, maka perlu ditempuh kebijaksanaan untuk segera melimpahkan kewenangan otonomi tersebut kepada pemerintah daerah (provinsi). Kebijakan tersebut sudah cukup *feasible* untuk dilaksanakan, mengingat teknostruktur provinsi sudah cukup lebih siap dibanding dengan yang dimiliki oleh kabupaten. Di sisi lain, kemungkinan kegagalan dapat diperkecil, karena bagaimanapun juga belajar berotonomi dengan melibatkan hanya tigapuluh provinsi akan lebih mudah dan lebih sedikit risikonya dibandingkan dengan pelaksanaan yang sekaligus pada 300-an lebih kabupaten dan kotamadya di seluruh Indonesia.

Makassar, 26 April 2003.

Paparan: 1 Juli 2003

Radi A. Gany