

INDONESIAN-GERMAN GOVERNMENTAL COOPERATION
DEPARTEMEN DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA
DEUTSCHE GESALLSHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)

SUPPORT FOR DECENTRALIZATION MEASURES
PROYEK PENDUKUNG PEMANTAPAN PENATAAN DESENTRALISASI

KERTAS DISKUSI
TENTANG
ISU-ISU POKOK DESENTRALISASI

Kertas Diskusi (Discussion Paper) 1997-2

Tim Ahli GTZ

Jakarta, Desember 1997

CONTENTS

	PENDAHULUAN	1
1	Mengelolah Proses Desentralisasi	5
1.1	"Desentralisasi yang Partisipatif": Mengikutsertakan Pemerintah Daerah Dalam Merancang Kebijaksanaan Desentralisasi	5
1.2	Mengarahkan Upaya Desentralisasi Nasional : Diperlukan Suatu Badan Koordinasi Yang	11
1.3	Pendekatan Dalam Penyerahan Urusan : <i>Komprehensif</i> Dibanding Dengan <i>Bertahap</i> (<i>comprehensive versus incremental</i>)	16
1.4	Mekanisme-Mekanisme Penyerahan Urusan : Mengarah Pada Pelembagaan Desentralisasi	21
2	Ciri-ciri Otonomi Bertingkat	26
2.1	Jumlah Tingkat Otonomi	26
2.2	Perlunya Pemerintah Propinsi Yang Otonom di Indonesia	27
2.3	Perlunya Tingkat Otonom Yang Ketiga	29
2.3.1	Desa dan Kecamatan	29
2.3.2	Meningkatkan Status dan Menyesuaikan Peran Desa	32
2.3.3	Menyesuaikan Lembaga-Lembaga Tingkat Desa	36
2.3.4	Meningkatkan Kemampuan Pemerintah Desa	39
3	Mendefinisikan Kembali Konsep Otonomi Daerah Dan Desentralisasi	41
3.1	Memperjelas Peranan Tugas Pembantuan dan Desentralisasi	41
3.2	Pengawasan, Pengendalian dan Pembinaan : Membeda-bedakan Ruang Lingkup Campur tangan dari Atas	44

3.3	Menyesuaikan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Perkembangan Otonomi Daerah	48
3.3.1	Permasalahan yang Mendasari Perlunya Pembaharuan Sistem Perencanaan	48
3.3.2	Perencanaan di Masa Depan	49
3.3.3	Kerangka yang Diperlukan Dalam Sistem Perencanaan Daerah	50
3.3.4	Pentingnya Koordinasi dan Kerjasama antara Bappenas dan Departemen Dalam Negeri	54
3.4	Meningkatkan Partisipasi Masyarakat	56
3.4.1	Memperkuat Masyarakat Madani (<i>Civil society</i>) : Syarat Pendukung Untuk Keberhasilan Desentralisasi	56
3.4.2	Memanfaatkan Organisasi-organisasi Perantara	60
3.4.3	Menciptakan Komunikasi yang Lebih Baik Antara Pemerintah dan Masyarakat	62
3.5	Meningkatkan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat : Menuju Desentralisasi Politis	66
3.6	Elemen Lain Dari Konsep Desentralisasi yang lebih Komprehensif	71

PENDAHULUAN

Sejak kemerdekaannya dan terutama selama masa Orde Baru, Indonesia telah berhasil mencapai berbagai tujuan nasional melalui sejumlah pengaturan kelembagaan dan program-program yang tersentralisasi. Karena menghadapi tantangan-tantangan baru yang disebabkan oleh globalisasi di satu sisi, dan di sisi lain oleh meningkatnya perbedaan tingkat ekonomi maupun sosial antar daerah, maka dewasa ini telah ada kesepakatan politis di kalangan tertinggi pemerintahan Indonesia bahwa pertumbuhan, persatuan dan kesatuan serta stabilitas nasional di masa depan akan lebih dapat tercapai melalui suatu bentuk pemerintahan yang lebih terdesentralisasi. Walaupun desentralisasi sudah ditetapkan sebagai prinsip dasar sistem pemerintahan Indonesia seperti dinyatakan dalam Pasal 18 UUD'45 dan berbagai peraturan tentang desentralisasi yang telah diberlakukan, namun otonomi daerah belum pernah diwujudkan sepenuhnya, baik dalam arti luas sesuai dengan keinginan para pencetus, maupun dalam bentuk yang lebih birokratis sesuai UU No. 5 Tahun 1974. Baru akhir-akhir ini ada upaya pemerintah Indonesia untuk mewujudkan otonomi daerah menjadi kenyataan sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 1974, yaitu dengan diadakannya Proyek Percontohan Otonomi Daerah di 26 Dati II.

Walaupun masih ada kekhawatiran pada beberapa pihak di tingkat Pemerintah Pusat bahwa desentralisasi akan menimbulkan perpecahan, Presiden Suharto dengan tegas menentang pendapat-pendapat seperti itu, sebagaimana disampaikan beliau:

“Memberikan otonomi yang lebih besar kepada kabupaten-kabupaten tidak akan mendatangkan risiko terjadinya disintegrasi nasional. . . Kita tidak perlu khawatir mengenai konsekuensi dari otonomi yang lebih besar karena kita telah mencapai tingkat ketahanan nasional yang tinggi.” (Jakarta Post, 29 Maret 1996)

Upaya pemerintah Indonesia dalam mencari bentuk-bentuk desentralisasi yang cocok antara lain didukung oleh Pemerintah Jerman melalui suatu proyek kerjasama teknis yang dikoordinasikan oleh Departemen Dalam Negeri, yaitu Proyek Pendukung Pemanjangan Penataan Desentralisasi (P4D) atau *Support for Decentralization Measures Project* (SfDM). Bantuan Teknis Pemerintah Jerman dalam P4D dilaksanakan oleh Deutsche Gesellschaft

für Technische Zusammenarbeit (GTZ - atau Badan Kerjasama Teknis Jerman), yaitu badan pelaksana Kementerian Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (BMZ), Republik Federal Jerman.

Tim GTZ¹ dalam Proyek Pendukung Pemantapan Penataan Desentralisasi (P4D) telah membantu berbagai kelompok kerja (Pokja) dalam jajaran Pemerintah Indonesia yang terlibat dalam upaya pembaharuan-pembaharuan mengenai desentralisasi. Kelompok-kelompok kerja dibentuk untuk menghasilkan konsep-konsep pembaharuan atau memberi dukungan terhadap upaya-upaya yang sedang dilakukan dalam bidang-bidang berikut ini:

- penyusunan konsep jangka panjang otonomi daerah di Indonesia,
- pengembangan dan penerapan suatu sistem monitoring dan evaluasi (Monev) untuk Proyek Percontohan Otonomi Daerah yang sekarang sedang berlangsung,
- perbaikan sistem perencanaan pembangunan daerah,
- perbaikan kinerja pemerintahan dan pendapatan desa,
- peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan,
- dukungan untuk upaya penanggulangan kemiskinan, khususnya program IDT.

Kertas diskusi (*Discussion Paper*) ini disusun atas permintaan Komite Pengarah P4D kepada Tim GTZ agar dapat menyiapkan beberapa pemikiran awal mengenai permasalahan-permasalahan desentralisasi atas dasar pengalaman dan pandangan para anggota Tim GTZ sendiri. Ini sekaligus merupakan salah satu langkah penting Pokja I - P4D dalam upayanya mencapai hasil yang diharapkan, yaitu "Tersedianya masukan untuk konsep jangka panjang mengenai otonomi daerah di Indonesia." Kertas diskusi ini terutama diperuntukkan kepada mitrakerja langsung di Departemen Dalam Negeri dan lembaga lainnya di tingkat pusat (seperti Kantor Menpan, Bappenas dan Departemen Keuangan) yang terwakili dalam kelompok kerja P4D. Namun demikian, kertas diskusi ini akan didistribusikan secara lebih luas untuk merangsang diskusi-diskusi di antara semua pihak yang berkepentingan. Salah satu tujuan kertas diskusi ini adalah untuk mengumpulkan, memilah-milah dan menyusun

¹ Tim GTZ yang berpartisipasi dalam menyiapkan "kertas diskusi" ini terdiri dari:

Dr. B. May, Dr. C. Beier, Dr. C. Buentjen, Luc De Meester, Gabe Ferrazzi, Erita Nurhalim, Soeri Soeroto, Susmanto.

Penghargaan ditujukan kepada Prof. Dr. H. Duerr, Prof. Rueland dan Dr. Stockmayer untuk komentarnya terhadap draft awal, begitu pula kepada para "hospitant" (mahasiswa magang) yaitu Hartmut Janus dan Shu-Shan Tjoa atas sumbangan pemikiran mereka.

secara sistematis permasalahan-permasalahan rumit yang berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah, agar lebih memusatkan diskusi-diskusi pada langkah-langkah yang dapat mendorong pengembangan dan penerapan kebijakan desentralisasi yang lebih sesuai.

Permasalahan-permasalahan yang dibahas dalam kertas diskusi ini telah dipilih berdasarkan pernyataan dan pertimbangan yang pernah dikemukakan pada kesempatan-kesempatan tertentu oleh pihak-pihak yang paling berkepentingan dalam proses desentralisasi, baik dari Departemen Dalam Negeri, Departemen lain, Lembaga Non Departemen, DPR atau lembaga lainnya. Tim GTZ bermaksud menghimpun pandangan-pandangan yang berbeda-beda, menganalisisnya sejauh diperlukan dan menambahkan pendapat-pendapat Tim GTZ sendiri.

Permasalahan-permasalahan yang telah dipilih tersebut dibahas dengan tingkat kedalaman yang berbeda-beda. Bahkan ada beberapa permasalahan penting yang hanya disinggung sedikit, dan kemungkinan baru akan ditangani belakangan. Variasi ini mencerminkan bahwa pemikiran Tim GTZ masih dalam tahap awal, dan pengalaman mengenai permasalahan-permasalahan tersebut dalam P4D ternyata juga bervariasi. Beberapa topik yang disajikan adalah merupakan bagian dari mandat yang diberikan kepada P4D, sebagian topik merupakan bagian dari hasil dialog yang lebih luas. Yang disebut terakhir, Tim GTZ ingin menyumbangkan pemikiran berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi terhadap prakarsa-prakarsa desentralisasi akhir-akhir ini di Indonesia dan pengalaman-pengalaman negara lain. Semua pemikiran tersebut disampaikan dengan semangat kerjasama yang terbuka dan saling belajar. Apabila pemikiran-pemikiran ini mampu mengundang diskusi dan pengkajian lebih lanjut pada beberapa kesempatan yang tepat, berarti tercapailah maksud Tim GTZ.

Desentralisasi seharusnya dianggap sebagai suatu proses di mana sejumlah pihak yang berkepentingan dengan pandangan dan kepentingan yang berbeda-beda, baik di dalam maupun di luar sistem pemerintahan (di berbagai tingkatan administratif) - harus saling berinteraksi. Karena itu, dalam bagian pertama kertas diskusi ini akan dibahas tugas-tugas yang cukup sulit dalam mengelola proses tersebut yang memang rumit. Tim GTZ mengutamakan pendekatan yang lebih partisipatif dalam memprakarsai rancangan desentralisasi dan mengutamakan fungsi koordinasi yang lebih kuat dalam proses

desentralisasi pada umumnya. Tim GTZ mengusulkan suatu pendekatan yang bertahap dibandingkan dengan pendekatan yang *komprensif (incremental versus comprehensive)* dalam desentralisasi, dan mendefinisikannya dengan seksama apa arti istilah ini dalam pengertian sehari-hari. Tim GTZ juga membahas mekanisme yang perlu dirumuskan untuk mempermudah jalan ke arah desentralisasi.

Permasalahan pengelolaan proses ini kemudian diikuti dengan pembahasan mengenai ciri-ciri otonomi bertingkat (*multi-level*) yang mungkin cocok untuk Indonesia, dengan membahas permasalahan-permasalahan yang sedang diperdebatkan mengenai peranan tingkat Propinsi/Daerah Tingkat I. Selain itu Tim GTZ menawarkan (atau mengangkat kembali) gagasan untuk menambahkan otonomi tingkat ketiga dengan cara memperkokoh konsep otonomi asli desa yang pada saat ini pelaksanaannya masih agak kabur. Sehubungan dengan itu, disarankan pula cara-cara penyesuaian lembaga-lembaga tingkat desa dan pemantapan pemerintahan desa.

Di bagian akhir, disajikan pandangan Tim GTZ mengenai permasalahan-permasalahan utama/kunci yang harus dituntaskan untuk memperjelas atau mengembangkan konsep otonomi daerah yaitu: perbedaan yang pasti antara ruang lingkup tugas pembantuan dan desentralisasi, pengawasan oleh tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, penyesuaian perencanaan daerah dengan diterapkannya titik berat otonomi di Tk. II, peningkatan partisipasi masyarakat, pemberdayaan masyarakat madani (*civil society*) dan peningkatan pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.

1. MENGELOLA PROSES DESENTRALISASI

1.1. “Desentralisasi Yang Partisipatif”: Mengikutsertakan Pemerintah Daerah Dalam Merancang Kebijakan Desentralisasi

Dalam pidato pada saat peresmian Proyek Percontohan Otonomi Daerah (25 April 1995) Presiden Soeharto menyatakan bahwa:

“Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, sasaran yang ingin kita capai bukanlah keseragaman. Keseragaman mengenai seluruh hal yang bersifat nasional sudah tertampung dan melekat dengan bentuk negara kesatuan itu sendiri. Dalam otonomi daerah, pusat perhatian kita adalah pada efektivitas, efisiensi dan keserasian jalannya pemerintahan dengan kondisi sosial ekonomi serta sosial budaya daerah yang bersangkutan. Ini berarti, dalam pelaksanaannya kelak tetap harus dibuka peluang adanya variasi dan perbedaan; misalnya antara Daerah Tingkat II yang terutama bersifat agraris seperti Pulau Jawa dan Sumatra, dengan Daerah Tingkat II yang bersifat maritim seperti di Propinsi Daerah Tingkat I Maluku. Itulah antara lain perwujudan dari sesanti yang tercantum dalam lambang negara kita ‘Bhineka Tunggal Ika’.”

Pernyataan Presiden Soeharto ini mencerminkan intisari dari desentralisasi. Yang paling inti dari pemikiran desentralisasi adalah agar mampu menanggapi dan melayani keinginan masyarakat setempat. Richard Bird adalah salah seorang penulis yang berdasarkan pengalaman empiris mengajukan pandangannya sebagai berikut:

“Desentralisasi yang berhasil harus menerima perbedaan dan keanekaragaman tatanan pemerintahan setempat, dan memungkinkan untuk menanggapi perbedaan dan keanekaragaman tersebut atas prakarsa-prakarsa desentralisasi tertentu . . .” (1995, 32).

Di Indonesia, prinsip-prinsip ini telah diberi kekuatan hukum dalam UU No. 5 Tahun 1974 (Pasal 4.a.4). Tetapi hal ini tidak selalu tercermin pada kenyataan sehari-hari. Kebijakan-kebijakan, program-program dan prosedur-prosedur yang dibakukan memang akan tetap diperlukan. Namun seringkali pembakuan ini terus diberlakukan, walaupun hal itu secara

jelas bertentangan atau mematikan pemikiran dan menghambat adaptasi setempat karena tidak sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.

Hal ini juga terjadi pada upaya belakangan ini dalam merancang kebijakan desentralisasi di Indonesia. Salah satu contoh adalah maksud baik dari Departemen Dalam Negeri untuk mengklasifikasikan pemerintah daerah berdasarkan kemampuan mereka untuk menerima otonomi yang lebih besar (yang dikenal dengan "Studi Kemampuan"). Di sini indikator-indikator ditentukan oleh pemerintah pusat, dan kewajiban pemerintah daerah hanya terbatas pada menyediakan data-data yang jenisnya telah ditetapkan oleh pusat. Bahkan dalam Proyek Percontohan Otonomi Daerah yang sedang berlangsung dapat dideteksi adanya kecenderungan pemerintah pusat untuk menentukan struktur organisasi dan fungsi lainnya secara seragam dari tingkat pusat untuk kemudian disampaikan ke Kabupaten Percontohan tanpa melibatkan pemerintah daerah tersebut secara memadai.

Kebanyakan prakarsa desentralisasi di banyak negara telah dirancang secara terpusat, kurang dikonsultasikan dengan daerah penerima otonomi. Hal ini mengakibatkan hasil dari beberapa prakarsa tersebut terlalu berambisi, tetapi lebih sering lagi prakarsa tersebut tidak dapat memenuhi sepenuhnya potensi desentralisasi yang ada. Untuk menyesuaikan prakarsa nasional dengan kondisi setempat pengetahuan daerah perlu diperhitungkan dan seharusnya dimanfaatkan. Tugas penyesuaian ini sebaiknya diserahkan kepada para pelaku daerah, karena merekalah yang sebenarnya paling mengetahui penyesuaian-penyesuaian apa saja yang diperlukan. Oleh karena itu, daerah-daerah harus diberi peran aktif dalam proses desentralisasi untuk menjamin agar prakarsa-prakarsa itu dapat sepenuhnya memanfaatkan kapasitas dan kondisi setempat.

Bahkan dalam situasi yang berlaku sekarang ini, suara daerah sebenarnya dapat lebih dipertimbangkan dalam merancang upaya desentralisasi di tingkat pusat. Di masa mendatang, daerah seharusnya lebih dilibatkan dalam proses perancangan desentralisasi, sampai pada waktunya kelak mereka akan menjadi pemrakarsa langkah-langkah desentralisasi lebih lanjut. Ini berarti bahwa sebenarnya daerah seharusnya tidak hanya diajak berkonsultasi mengenai masalah kebijakan desentralisasi, tetapi pemerintah pusat perlu memberikan ruang gerak kepada pemerintah daerah, dan juga melembagakan saluran

komunikasi yang memadai, agar daerah dapat berperan secara pro-aktif dalam diskusi desentralisasi.

Oleh karena itu, desentralisasi untuk selanjutnya di Indonesia perlu dilaksanakan dengan mengakui sepenuhnya bahwa ada perbedaan dalam jangkauan otonomi dan dalam upaya-upaya yang dirancang untuk meningkatkan otonomi. Langkah-langkah desentralisasi yang tepat mungkin akan berhasil meningkatkan efektifitas dan efisiensi, *jika para penerima prakarsa-prakarsa desentralisasi terlibat dalam mendefinisikan prakarsa-prakarsa tersebut dan dengan demikian mereka akan beralih peran menjadi pemrakarsa.*

Adanya variasi antar daerah-daerah jangan sampai menghalangi penentuan paket urusan dasar yang harus mampu ditangani oleh daerah-daerah sendiri². Bahkan daerah-daerah perlu dilibatkan dalam menentukan urusan-urusan dasar, dalam menilai kebutuhan pelatihan, dan dalam mempertimbangkan hal lainnya yang masih diperlukan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut dengan baik.

Melalui keterlibatan pemerintah daerah dalam merancang kebijakan desentralisasi, pemerintah daerah akan tergerak untuk mempertimbangkan kebutuhan warganya masing-masing, dan menentukan bagaimana cara yang terbaik memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka. Jika pada saat yang bersamaan terjadi tuntutan warga akan peningkatan rasa tanggungjawab di kalangan pemerintah daerah (lihat bab 3.5 dan 3.6), maka akan ada harapan bahwa pemerintah daerah akan semakin berorientasi pada kepentingan warganya dan sanggup mengajukan tuntutan-tuntutan yang lebih rasional ke tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Sedikitnya, pendekatan partisipatif seperti itu akan meningkatkan kesadaran para pejabat daerah akan tanggungjawab mereka sendiri, dan dialog akan berlanjut di semua tingkat pemerintahan.

“Desentralisasi partisipatif” yang demikian, akan menghasilkan pendekatan-pendekatan yang berbeda terhadap daerah sesuai dengan penilaian yang dibuat bersama mengenai apa yang

² Yang demikian itu bagi daerah-daerah lemah tentu timbul kebutuhan akan adanya dukungan pengembangan kelembagaan agar mereka dapat mencapai batas ambang tertentu, atau bahkan perubahan batas administratif agar terbentuk daerah-daerah otonom yang benar-benar mampu

dibutuhkan oleh daerah-daerah. Selanjutnya Tingkat Pusat harus bersedia berhubungan dengan daerah masing-masing dengan cara yang berbeda, sesuai dengan kebutuhan daerah dalam mewujudkan otonominya.

Tetapi suatu proses negosiasi, dimana pemerintah pusat akan berkonsultasi dengan setiap daerah untuk membahas dan memutuskan hal-hal yang rinci (seperti yang dilakukan dalam rangka Proyek Percontohan Otonomi Daerah), nampaknya menjadi tidak efisien. Salah satu cara untuk menghindari proses yang tidak efisien, dan sekaligus memungkinkan keanekaragaman tetap berada di daerah-daerah, adalah dengan memberikan fleksibilitas yang cukup dalam batasan kerangka umum yang disepakati. Kerangka umum ini tetap diperlukan untuk menjamin adanya keanekaragaman dalam pengaturan kelembagaan yang mengarah pada pemanfaatan sumberdaya yang efisien, dan pelayanan yang efektif. Sebagai salah satu langkah yang kongkrit perlu ditetapkan semacam insentif yang berlaku secara nasional, sehingga akan mempengaruhi pertimbangan daerah dalam pengambilan keputusan. Sebagai contoh, SDO untuk pembayaran pegawai, pada saatnya nanti perlu digantikan dengan pendapatan asli daerah (PAD), disaat PAD sudah meningkat. Sekiranya tanggungjawab terhadap pegawai negeri di daerah dipikul oleh Pemerintah Daerah sendiri, maka titik temu antara biaya dan manfaat akan semakin dekat dan selanjutnya dapat menciptakan disiplin yang lebih besar dalam mengelola keuangan daerah.

Agar partisipasi mempunyai makna, maka diperlukan adanya perwakilan daerah di tingkat pusat yang lebih baik agar dapat mengambil bagian dalam pengambilan keputusan-keputusan untuk kerangka umum yang sekaligus menentukan ruang lingkup dan sifat otonomi daerah. Peran perwakilan daerah dapat ditingkatkan dengan memperkuat hubungan antar daerah, misalnya dengan pembentukan organisasi-organisasi lintas daerah. Salah satu contoh adalah asosiasi daerah yang didirikan dan dikelola sendiri oleh daerah-daerah. Kehadiran asosiasi ini akan lebih memperkuat peranan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan mendukung proses konsultasi dan negosiasi lebih efisien. Badan Kerjasama Antar Kota Seluruh Indonesia (BKS AKSI) atau Lembaga Komunikasi Pengembangan Perkotaan dan Daerah (Urban and Regional Development Institute), mungkin dapat beralih menjadi lembaga yang dapat dimanfaatkan untuk tujuan tersebut. Asosiasi yang diusulkan ini nantinya harus diberi kesempatan untuk mengusulkan secara teratur perbaikan status otonomi anggotanya dan perbaikan pendekatan desentralisasi pada

umumnya. Selain itu, asosiasi daerah yang kuat dapat memprakarsai adanya saling pertukaran pengalaman (*horizontal exchanges*) dan saling menawarkan jasa (*advisory services*) antar anggota-anggotanya sehingga dapat mengurangi beban pembinaan yang biasanya dilakukan oleh tingkat atasnya. Pengalaman baik mengenai asosiasi seperti ini dapat ditemukan di banyak negara, antara lain di Jerman (*Leagues of Cities, Counties dan Communities* - Persatuan Kota, Persatuan Kecamatan dan Persatuan Desa) dan di Filipina (*League of City Mayors* - Persatuan Walikota). Perlu diakui bahwa kepentingan masyarakat lapisan bawah setempat belum terwakili secara memadai oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu sebaiknya diadakan organisasi sejenis untuk tingkat antar desa.

Selanjutnya, Tim GTZ berpendapat bahwa banyak kebijaksanaan dapat dirumuskan dan banyak struktur yang dapat ditentukan dengan lebih mencerminkan kondisi setempat di daerah tingkat II sendiri, dan keputusan-keputusan tersebut hanya perlu dibahas sampai tingkat I, tidak perlu dikaji lebih lanjut di tingkat pusat.

Rekomendasi:

1. Daerah perlu diberi kesempatan untuk menilai apa yang mereka butuhkan, agar mampu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dan mampu melaksanakan pemerintahan yang efektif. Untuk maksud tersebut:
 - perlu dibentuk suatu lembaga permanen di Tk. II (dapat berasal dari Tim Teknis Otonomi TK. II yang sekarang ada di Dati II Percontohan dan/atau Badan Pertimbangan Daerah, lihat bagian 1.4.) dan diberi kepercayaan untuk melaksanakan penilaian terhadap daerah secara keseluruhan (termasuk kebutuhan akan urusan yang akan diserahkan lebih lanjut dan penyesuaian kembali struktur organisasi pemerintah daerah). Kemampuan lembaga tersebut bila diperlukan dapat ditingkatkan melalui pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan.
 - perlu dikembangkan mekanisme kerja yang mendukung terselenggaranya pertukaran informasi secara teratur antar pemerintah daerah dan pemerintah tingkat

atas, seperti melaporkan hasil penilaian kebutuhan daerah kepada tingkat atasnya dan memutuskan bersama langkah-langkah yang perlu diambil dalam upaya memenuhi kebutuhan pemerintah daerah.

2. Keterkaitan horisontal antar daerah perlu ditingkatkan, agar negosiasi pusat - daerah menjadi lebih efisien dan efektif. Dalam membentuk jaringan ini perlu dilakukan upaya-upaya:
 - untuk jangka pendek, pemerintah daerah perlu didukung atas upaya mereka untuk saling bertukar pengalaman dan gagasan mengenai otonomi daerah dan desentralisasi. Pengalaman dan pengetahuan daerah perlu dimanfaatkan sebanyak mungkin dalam perluasan Proyek Percontohan Otonomi Daerah (misalnya memanfaatkan pegawai daerah dalam program perluasan otonomi daerah, menerbitkan cerita sukses sebagai contoh, mengadakan seminar bersama dll.).
 - untuk jangka panjang, sebaiknya diprakarsai dan didukung pembentukan 'asosiasi daerah' yang dijalankan oleh daerah tingkat II sendiri untuk saling bertukar pengalaman dan saling menawarkan jasa konsultasi kepada anggotanya.
3. Daerah seharusnya terwakili lebih baik dalam proses pengambilan keputusan mengenai ruang lingkup dan sifat otonomi daerah di tingkat pusat, misalnya oleh asosiasi-asosiasi pemerintah daerah yang mandiri dan diberi hak agar mereka didengar pendapatnya, terutama mengenai semua keputusan yang akan mempengaruhi status otonomi daerah atau tugas-tugas yang diberikan kepada daerah.
4. Adanya perbedaan antar Daerah perlu didorong dan sekaligus menjamin konsistensinya dengan kebijaksanaan di tingkat atasnya melalui penyesuaian kerangka kebijaksanaan untuk menciptakan insentif bagi pemerintah daerah dalam memanfaatkan otonominya yang meningkat secara bertanggung jawab.

Sebagai contoh, pelimpahan tanggung jawab secara penuh mengenai keputusan jumlah pegawai negeri yang dibutuhkan untuk menjalankan roda pemerintahan daerah dan penyesuaian struktur organisasi harus sejalan dengan pelimpahan tanggungjawab untuk

membayai aparatur daerah (tentunya harus disertai dengan penyerahan sumber-sumber pendapatan yang cukup kepada pemerintah daerah).

5. Melalui proses konsultasi pusat dan daerah perlu ditentukan sejumlah tugas dan urusan-urusan dasar yang seharusnya mampu dilaksanakan oleh setiap pemerintah tk. II. Berdasarkan paket urusan tersebut, pemerintah daerah yang lebih lemah perlu diperkuat oleh tingkat atasnya (melalui penyerahan personil dan perlengkapan, pelatihan dan cara lainnya) sehingga daerah tersebut akan dapat memenuhi tugas-tugas pokok dengan memuaskan.
6. Sebaiknya lembaga-lembaga tradisional yang berada di berbagai tingkat pemerintahan yang secara informal masih bertahan di daerah dapat dimanfaatkan atau dihidupkan kembali untuk kepentingan pemerintahan.

1.2. Mengarahkan Upaya Desentralisasi Nasional: Diperlukan Suatu Badan Koordinasi Yang Efisien.

Sejak UU No 5 Tahun 1974 diberlakukan, dimana ditetapkan kerangka dasar bagi pemerintahan daerah dengan titik berat otonomi di Tk. II, pada prakteknya baru sedikit kemajuan yang dicapai hingga dimulainya Proyek Percontohan Otonomi Daerah pada tahun 1995. Menurut kenyataan sudah banyak peraturan mengenai penyerahan tugas dan urusan-urusan di berbagai sektor sebelum adanya UU No. 5 Tahun 1974. Sejak awal tahun 1970-an terdapat beberapa urusan yang telah diserahkan pada tahun 1950an ditarik

kembali ke atas, khususnya oleh tingkat pusat. Sebaliknya ada beberapa sektor yang telah mengupayakan desentralisasi atas inisiatif mereka sendiri, namun pemerintah kurang dapat menggerakkan proses desentralisasi secara keseluruhan. Salah satu hambatan untuk

memperluas, mempertahankan dan mendukung upaya desentralisasi adalah badan koordinasi yang ada kurang efektif.

Hubungan antar berbagai tingkat pemerintahan selalu dinamis dan perlu dibenahi dalam suatu proses secara berkelanjutan. Di Indonesia proses desentralisasi pada awalnya perlu dilaksanakan secara intensif mengingat kondisi Indonesia saat ini cenderung sentralistis. Oleh sebab itu, perlu adanya arahan yang kuat dalam proses desentralisasi di tingkat pusat. Forum-forum untuk merumuskan kebijaksanaan maupun untuk mengambil keputusan perlu dibentuk guna mempertemukan pihak-pihak yang berkepentingan agar dapat saling bertukar persepsi, gagasan dan secara bersama-sama merumuskan kebijakan-kebijakan desentralisasi dan peraturan-peraturan kerangkanya.

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) adalah badan yang berwenang mengarahkan proses desentralisasi di Indonesia. Badan yang terdiri dari lintas departemen ini dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri, dan memperoleh mandat sebagaimana tertera dalam UU No.5 Tahun 1974 (yang dirinci lebih lanjut dalam KEPPRES No. 23 Tahun 1975³). Namun badan ini belum berfungsi sebagaimana mestinya, karena badan ini kebanyakan bersifat reaktif. Dalam kenyataan kegiatan DPOD lebih terfokus pada pembentukan daerah otonom dan peningkatan status perkotaan. Anggota-anggota DPOD jarang sekali bertemu dan DPOD belum merupakan penggerak di balik penyusunan konsep dan pelaksanaan ketentuan-ketentuan desentralisasi baru-baru ini. Keadaan ini tercermin dalam peran yang dimainkan DPOD dalam penyusunan konsep dan pengelolaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah secara keseluruhan. Bukan DPOD yang berperan, tetapi justru Kantor Menpan yang memprakarsai program ini dan yang memimpin negosiasi dengan departemen-departemen sektoral. Pada saatnya nanti, Kantor Menpan sedikit demi sedikit akan mengurangi peranannya sebagai pemimpin dalam proses desentralisasi, dan DPOD seharusnya

³Tujuh fungsi DPOD adalah:

- a. Pembentukan daerah otonom
- b. Pembubaran daerah otonom
- c. Pelimpahan tambahan urusan pemerintah pusat ke daerah
- d. Penarikan urusan yang sebelumnya dilimpahkan ke daerah
- e. Penambahan sumber dana daerah termasuk pelimpahan atau pembagian pajak pusat
- f. Mengubah struktur perimbangan keuangan
- g. Masalah-masalah lain berkaitan dengan otonomi daerah

mengambil kembali fungsinya semula serta harus mempertahankan dan menyesuaikan prakarsa-prakarsa desentralisasi yang dikembangkan baru-baru ini.

Menghadapi masalah-masalah yang dialami DPOD belakangan ini, jelas bahwa tercapainya suatu kebijakan desentralisasi yang saling berkaitan dan memiliki dukungan politik yang luas, merupakan tugas yang sangat sulit. Salah satu alasannya adalah perbedaan persepsi dan kepentingan antara Departemen Dalam Negeri dan departemen-departemen sektoral. Departemen-departemen sektoral takut kehilangan pengaruh dalam pelaksanaan urusan-urusan "mereka" di daerah. Mereka khawatir bahwa melalui desentralisasi, urusan-urusan dan fungsi-fungsi itu hanya akan "diambil alih" oleh Departemen Dalam Negeri tanpa betul-betul meningkatkan otonomi daerah, bahkan mungkin akan memberikan dampak yang kurang baik terhadap mutu pelayanan dari urusan yang baru diserahkan kepada Pemerintah Daerah baru-baru ini. Oleh karena itu, departemen-departemen sektoral enggan menerima peran kepemimpinan Departemen Dalam Negeri dalam desentralisasi atau DPOD yang didominasi oleh Departemen Dalam Negeri.

Citra Departemen Dalam Negeri harus ditingkatkan dengan menunjukkan cara-cara yang meyakinkan bahwa Departemen Dalam Negeri mampu dan bersedia bertindak sebagai moderator yang handal dan tidak memihak dalam proses desentralisasi. Untuk maksud tersebut, sekretariat DPOD yang dipimpin oleh Dirjen. PUOD perlu memusatkan perhatiannya pada penyusunan visi otonomi yang komprehensif untuk jangka panjang dan menyusun kerangka hukum maupun instrumen-instrumen peningkatan otonomi yang mantap. Untuk menghasilkan kerangka hukum dan instrumen-instrumen tersebut diperlukan kerjasama yang luas antara pemerintah dan pihak-pihak lain yang berminat pada masalah-masalah desentralisasi (misalnya dalam bentuk kelompok pemikir - "*think-tank*" -, penelitian bersama dsb.). Walaupun pemerintah sudah memanfaatkan sumber-sumber dari luar, masih diperlukan pendekatan yang lebih sistematis dan terkoordinasi untuk menggunakan kontribusi dari luar tersebut seoptimal mungkin. Koordinasi tersebut sebaiknya dilakukan oleh Sekretariat DPOD, yang perlu diperkuat dan diaktifkan, untuk mengelola hasil kerja sekretariat dan kontribusi dari luar agar dapat dipresentasikan dan didiskusikan di DPOD.

Walaupun demikian, untuk memanfaatkan keberadaan DPOD sebagaimana mestinya, tugas-tugas DPOD masih perlu ditinjau kembali secara seksama. Beberapa tugas DPOD

dapat ditangani oleh lembaga lintas sektoral dan badan lainnya seperti kabinet atau DPR, khususnya dalam komisi DPR yang menangani soal otonomi (Komisi II). Komisi DPR ini, misalnya, dapat dimanfaatkan sebagai forum untuk membahas masalah-masalah pusat-daerah dalam konteks yang lebih luas. Dari pada berkuat hanya pada pertanyaan-pertanyaan kepada para Menteri, perlu lebih digunakan instrumen-instrumen lain oleh komisi tersebut, seperti dengar pendapat dengan para wakil daerah, sektor, universitas dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Apapun bentuk forum yang digunakan untuk penyelenggaraan diskusi, benar-benar diperlukan adanya kesempatan untuk mempertemukan departemen-departemen sektoral, lembaga dan wakil-wakil pemerintah daerah untuk bertukar gagasan dan pengalaman yang menggunakan pendekatan desentralisasi yang berbeda-beda. Sampai sekarang, hanya ada sedikit kesempatan bagi departemen-departemen untuk belajar satu sama lain dengan cara yang lebih teratur dan sistematis. Untuk lebih memungkinkan pelaksanaan pertukaran dimaksud dan agar lebih efektif, suatu pokja DPOD yang terdiri dari wakil departemen-departemen dapat menjadi forum yang diharapkan. DPOD dengan struktur yang lebih teratur, lebih aktif, dan lebih partisipatif tentunya akan lebih mampu mengkoordinasikan pelaksanaan prakarsa otonomi di antara sektor-sektor dan daerah-daerah.

Singkatnya, DPOD dapat menjadi kekuatan utama bagi desentralisasi apabila mengacu pada aspek-aspek penting dari mandat pendiriannya, itu pun jika mandat tersebut dioperasionalkan dengan mendefinisikan kembali tugas-tugas DPOD secara lebih realistis dan jika strukturnya ditata kembali berdasarkan dasar tugas dimaksud. Selain itu, keterkaitan antara berbagai lembaga kunci di tingkat pusat perlu dipelihara agar dialog dapat terus berlangsung dan saling berbagi informasi dari hasil monitoring dan evaluasi

yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berbeda. Berkenaan dengan itu peran sekretariat DPOD dapat menjadi sangat penting.

Bertolak dari tugas-tugas yang telah ditetapkan kembali sebagaimana diuraikan di atas, akan sangat berarti untuk memperkuat keanggotaan DPOD dengan perwakilan dari daerah, untuk menggalakan DPOD dan membuat pertimbangan-pertimbangannya lebih berarti. Ini bisa

dilakukan dengan menambahkan dua anggota DPRD Tk. I dan dua Gubernur yang dipilih oleh para Pemda. Tk. I, dua anggota DPRD Tk. II dan dua Bupati/Walikota yang dipilih oleh para Pemda. Tk. II. Jika di tingkat daerah akan dibentuk asosiasi pemerintah daerah seperti yang diusulkan dalam uraian sebelumnya, maka asosiasi tersebut dapat mewakili daerah dalam DPOD.

Dalam DPOD dengan bentuk baru, peran dari berbagai anggota harus jelas. Khususnya, daerah perlu mempunyai hak untuk memprakarsai diskusi dan mengajukan usulan yang berkaitan dengan desentralisasi.

Rekomendasi:

1. Tugas DPOD perlu ditinjau secara seksama dan ditetapkan kembali. Tugas-tugas yang belum berhasil dilaksanakan pada waktu yang lalu, dan mungkin tidak akan berhasil dengan baik bila ditangani oleh DPOD pada waktu mendatang, sebaiknya dilimpahkan kepada "badan lintas sektoral", baik di dalam wadah DPOD maupun terlepas dari DPOD. Dalam hal ini, kebutuhan untuk menambah peran Komisi II DPR perlu dipertimbangkan.
2. Berdasarkan peninjauan dan penetapan kembali tugas-tugasnya, DPOD harus dihidupkan kembali dengan cara antara lain:
 - memfokuskan tugas sekretariat DPOD untuk menghasilkan visi otonomi yang lebih komprehensif untuk jangka panjang dan mengembangkan instrumen-instrumen serta kerangka hukum untuk meningkatkan otonomi daerah,
 - melengkapi sekretariat DPOD dengan struktur organisasi, personil dan perlengkapan sesuai dengan tugasnya,
 - lebih menggunakan DPOD sebagai forum dimana departemen-departemen sektoral dan lembaga-lembaga pemerintah serta wakil-wakil pemerintah daerah dapat bertukar pikiran, pengalaman dan menyampaikan harapan-harapannya,

- memperbolehkan beberapa wakil daerah duduk dalam DPOD (dari kedua tingkatan daerah otonom) yang dipilih oleh daerah-daerah sendiri,
 - membentuk komisi-komisi kerja antar departemen yang bertugas untuk mempersiapkan laporan dan usulan yang kemudian akan didiskusikan dan diputuskan dalam DPOD.
3. Dalam melaksanakan tugasnya untuk mengembangkan visi otonomi yang lebih komprehensif untuk jangka panjang, sekretariat DPOD perlu memanfaatkan lembaga-lembaga dan pelaku-pelaku diluar aparat pemerintah dengan cara yang lebih sistimatis dan terkoordinasi (sebagai contoh: membentuk "kelompok pemikir", memprakarsai penelitian bersama, dan menyediakan forum-forum untuk bertukar pikiran).

1.3. Pendekatan Dalam Penyerahan Urusan: *Komprehensif* Dibandingkan Dengan *Bertahap* (*Comprehensive versus Incremental*)

Dalam situasi saat ini ada dualisme tertentu dalam kebijakan pemerintah mengenai penyerahan urusan. PP No. 45 Tahun 1992 menyajikan mekanisme penyerahan urusan kepada Tk. II secara berjenjang yang dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu tetapi dengan cara sebagian-sebagian, sesuai dengan pentahapan penyerahan urusan departemen dari tingkat pusat ke tingkat I. Berlainan dengan PP No. 45 Tahun 1992, PP No. 8 Tahun 1995 menunjukkan pendekatan yang komprehensif dan serentak yang lebih menekankan pada keseragaman.

Literatur internasional mengenai desentralisasi menunjukkan gambaran yang tidak jelas apakah pendekatan yang lebih komprehensif (*comprehensive*) atau pendekatan yang lebih bertahap (*incremental*) yang akan lebih berhasil. Sebenarnya perlu dilaksanakan studi banding di bidang ini secara lebih mendalam agar dapat belajar dari pengalaman negara-negara lain. Sementara itu ada beberapa contoh dari negara-negara lain yang menunjukkan bahwa pendekatan bertahap pada umumnya lebih berhasil dari pada upaya yang komprehensif (lihat sebagai contoh, Laporan Bank Dunia mengenai upaya-upaya desentralisasi di Amerika Latin). Namun demikian pengkajian lainnya menyimpulkan bahwa

desentralisasi secara drastis ("*shock-decentralization*") sedikit lebih berhasil daripada pendekatan secara "berangsur-angsur". Agar supaya pengalaman internasional seperti itu dapat dimanfaatkan lebih baik, diperlukan suatu pendekatan yang lebih teratur untuk mengetahui pelajaran apa yang dapat diperoleh dan bagian yang mana yang cocok untuk kasus Indonesia.

Sekali pun gambaran itu tidak begitu jelas, apa yang dapat dipelajari dari pengalaman negara lain adalah bahwa penyerahan urusan dalam jumlah yang banyak dan terburu-buru kepada tingkat bawahnya tidak lah dianjurkan. Ini tidak berarti bahwa dalam keadaan tertentu langkah-langkah desentralisasi yang radikal dan seragam tidak dapat dibenarkan atau diperlukan. Sebaliknya, Tim GTZ beranggapan bahwa Proyek Percontohan Otonomi Daerah, contohnya, meskipun merupakan langkah yang radikal dalam mengubah organisasi di tingkat II dan agak serba seragam dalam merancanginya, tetap merupakan langkah awal yang perlu dan sangat berhasil dalam mendorong desentralisasi dan menciptakan momentum politik yang mengarah pada peningkatan otonomi daerah. Namun, beberapa masalah yang dialami dalam pelaksanaan proyek percontohan tersebut menunjukkan bahwa perlu mengalihkan pada pendekatan bertahap yang lebih bersifat proses. Dalam proses ini ada bermacam-macam inisiatif yang berbeda yang dapat diterapkan dari waktu ke waktu.

Membedakan inisiatif sesuai dengan pendekatan di atas, misalnya pada suatu saat ditentukan jenis wilayah tertentu sebagai target wilayah penerima desentralisasi, pada saat yang lain daerah-daerah yang memenuhi persyaratan tertentu misalnya kemampuan sebagai daerah penerima desentralisasi. Pendekatan itu bisa juga berarti hanya beberapa sektor atau beberapa urusan yang terlibat dalam suatu inisiatif pada suatu saat.

Kemungkinan-kemungkinan untuk mempergunakan pendekatan itu sebaiknya dipertimbangkan dalam perluasan Proyek Percontohan dan langkah-langkah desentralisasi selanjutnya.

Karena pendekatan secara bertahap dapat menggunakan kriteria-kriteria tertentu untuk mengelompokkan pemerintah-pemerintah daerah sesuai dengan kemampuan mereka, maka penting untuk memilih indikator-indikator yang cocok untuk menilai kemampuan daerah. Penggabungan indikator-indikator dalam kategori-kategori kemampuan yang telah dikembangkan dalam studi kemampuan, menurut Tim GTZ kurang memenuhi kebutuhan ini

oleh karena menggabungkan terlalu banyak indikator ke dalam pengukuran keseluruhan, sehingga malah mengaburkan rumitnya situasi yang dihadapi. Berdasarkan kategori-kategori itu tidak mungkin mengidentifikasi kebijaksanaan yang tepat untuk memungkinkan pemerintah-pemerintah daerah yang lebih lemah, atau menentukan batas untuk penyerahan urusan-urusan tertentu. Lebih dari itu, pendekatan dengan kategori-kategori di atas akan dianggap bahwa indikator-indikator digunakan sebagai sesuatu yang statis, padahal desentralisasi sebenarnya dirancang untuk mempengaruhi tingkat kemampuan daerah (yang bersifat dinamis) melalui penyerahan personil, pembiayaan, perlengkapan dan ketrampilan.

Oleh karena itu, indikator-indikator yang berkaitan dengan kapasitas setempat (ketrampilan manajemen, pengetahuan teknis, pengalaman, perlengkapan fisik, tenaga staf) perlu dimanfaatkan untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan akan sumberdaya dan pelatihan yang perlu disediakan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, agar pemerintah daerah mampu menangani urusan-urusan tambahan. Pendekatan ini adalah kunci agar dilema “ayam atau telur” dapat dihindari, di mana lembaga-lembaga pemerintah cenderung menunggu daerah untuk lebih dahulu menunjukkan “kemampuannya” sebelum bersedia menyerahkan urusan. Mengukur kemampuan dengan cara yang pasif jelas tidak sesuai UU No. 5 Tahun 1974 dan PP No. 45 Tahun 1992, dimana urusan-urusan harus diserahkan bersama dengan sumberdayanya; jadi peningkatan “kemampuan” justru dianggap sebagai tujuan dari desentralisasi.

Dengan mempertimbangkan baik pengalaman Proyek Percontohan Otonomi Daerah dan temuan-temuan Internasional, Tim GTZ agaknya lebih mengusulkan menggunakan pendekatan yang lebih bertahap dalam penyerahan urusan-urusan dalam proses desentralisasi sekarang ini di Indonesia. Dalam pendekatan bertahap, ruang lingkup dan tahapan desentralisasi disesuaikan dengan kemampuan semua pihak baik yang menerima maupun yang menyerahkan urusan. Untuk menentukan kemampuan tersebut dan memungkinkan keputusan dari sektor-sektor secara rinci akan urusan-urusan yang akan diserahkan, indikator-indikator untuk pengelompokan daerah harus dirancang secara hati-hati dan penuh pertimbangan. Untuk menghindari kesalahpahaman yang sering terjadi dalam diskusi di Indonesia mengenai konsep pendekatan bertahap (*incrementalism*), berikut ini dinyatakan sekali lagi bahwa:

- Penyerahan bertahap bukan berarti bahwa urusan-urusan diserahkan terlebih dahulu, kemudian sesudah selang beberapa waktu diikuti dengan penyerahan pembiayaan, personil dan sumberdaya lainnya. Menurut pengalaman internasional, desentralisasi akan gagal kalau penyerahan urusan tidak segera disertai dengan penyerahan sumberdaya-sumberdaya dimaksud.
- Penyerahan bertahap juga jangan diartikan bahwa pemerintah daerah hanya mempunyai sedikit fungsi otonom atau derajat otonomi masing-masing daerah sangat bervariasi. Melainkan, seperti telah disinggung di atas, Tim GTZ mengusulkan agar supaya ditentukan seperangkat urusan-urusan dan tugas-tugas dasar yang perlu ditangani oleh semua tingkatan pemerintah daerah tertentu sebagai urusan daerahnya.

Pendekatan secara bertahap memerlukan kejelasan kerangka hukum dan memerlukan perumusan langkah-langkah proses desentralisasi. Dengan menciptakan sistim ambang batas atau sistim pengelompokan untuk membatasi penyerahan urusan ke daerah yang memenuhi persyaratan atau indikator tertentu, diperlukan partisipasi daerah dalam menyusun rancangan sistim-sistim dimaksud. Selain itu kemampuan daerah jangan dilihat semata-mata sebagai "indikator" yang statis. Peningkatan kemampuan daerah otonom perlu dianggap sebagai tujuan dari desentralisasi. Oleh karena itu, perlu juga dipikirkan langkah-langkah untuk meningkatkan kemampuan daerah agar daerah mampu menangani lebih banyak urusan.

Menurut pandangan Tim GTZ penyerahan bertahap adalah cara untuk mempertahankan momentum desentralisasi, dan bukan menjadikannya fenomena sesaat yang mengandung penuh risiko sebagai akibat dari beban suatu *"crash program."* Tetapi, sama seperti pendekatan mana pun juga, selalu ada bahaya akan kehilangan momentum.

Rekomendasi:

1. Untuk mempelajari pengalaman-pengalaman negara lain agar dapat diterapkan sesuai dengan kondisi di Indonesia perlu dilaksanakan studi banding.
2. Pendekatan desentralisasi secara bertahap selanjutnya lebih memperhatikan ruang lingkup dan tahapan penyerahan urusan yang disesuaikan dengan kapasitas/kemampuan baik dari pihak penerima maupun pihak yang menyerahkan urusan.
3. Pendekatan bertahap dapat tercermin dalam beberapa cara, termasuk:
 - mengatur agar penyerahan urusan dapat dibedakan menurut jenis/kategori wilayah tertentu,
 - menyerahkan urusan-urusan yang saling berkaitan dalam satu paket tertentu sesuai dengan dayaserap daerah.
4. Dalam pendekatan bertahap ini tambahan urusan kepada Tingkat II harus terus berlanjut baik dari Tingkat I maupun dari tingkat Pusat.
5. Untuk menghindari bahwa proses desentralisasi kehilangan momentum, sebaiknya setiap sektor merancang sasaran dan indikator kemajuan desentralisasi dan memantau secara berkala kemajuan yang dicapai.

1.4. Mekanisme-Mekanisme Penyerahan Urusan: Mengarah Pada Pelembagaan Desentralisasi

Perundang-undangan Indonesia yang ada saat ini hanya sebagian yang mengatur mekanisme untuk peningkatan otonomi daerah. UU No. 5 Tahun 1974 yang mengatur unsur-unsur dasar pemerintahan daerah hanya menyebutkan produk hukum (contoh: Peraturan Pemerintah - PP) yang mempengaruhi penyerahan urusan. PP No. 45 Tahun 1992 yang dimaksudkan untuk menjabarkan UU No. 5 Tahun 1974 lebih banyak mengatur prosedur penyerahan urusan dari Tk. I ke Tk. II (desentralisasi atau tugas pembantuan) dan kurang mengatur secara memadai penyerahan urusan secara keseluruhan. Selain itu belum ada peraturan pelaksanaan atau pedoman lainnya yang menjabarkan PP No. 45 Tahun 1992. Sebenarnya Departemen Dalam Negeri sedang mengupayakan untuk mengisi kekurangan PP No. 45 Tahun 1992 dengan peraturan lainnya. Karena adanya keinginan politis untuk mempercepat proses desentralisasi, sedangkan PP No. 45 1992 belum mendukung kelancaran proses tersebut, maka dikeluarkan PP No. 8 Tahun 1995.

Pendekatan Proyek Percontohan Otonomi Daerah yang dimuat dalam PP No. 8 Tahun 1995, dapat dikategorikan sebagai "*crash program*", dimana penyerahan urusan-urusan dan penyesuaian struktur administrasi dilaksanakan dalam bentuk yang sedikit seragam. Sebenarnya ini agak berbeda dari maksud PP No. 45 Tahun 1992. PP tersebut lebih mendukung pendekatan secara bertahap dan berbeda-beda, tetapi dalam pengoperasionalisasiannya para pendukung mengalami banyak kesulitan. Proyek Percontohan Otonomi Daerah yang berdasarkan PP No. 8 Tahun 1995, sebenarnya tidak memperhatikan kriteria yang lebih kongkrit bagi sektor dan daerah untuk penyerahan urusan. Namun, dengan adanya kriteria-kriteria itu pasti akan membantu proses negosiasi dan komunikasi menjadi lebih sistematis, lebih rasional dan lebih transparan untuk mencapai kesepakatan. Dengan memperhatikan kriteria-kriteria tidak berarti bahwa penyerahan urusan terpaku pada kriteria tanpa memperhatikan negosiasi politis.

Walaupun langkah selanjutnya, yaitu perluasan Proyek Percontohan Otonomi Daerah, terus berlangsung, para pengambil kebijakan perlu memanfaatkan kesempatan dari proyek percontohan ini untuk menjabarkan landasan hukum yang lebih konsisten bagi upaya-upaya desentralisasi selanjutnya. Meskipun dasar hukum yang konsisten belum dapat menjamin atau menentukan kelancaran proses desentralisasi, pengalaman masa lalu

menunjukkan bahwa perundang-undangan yang berlaku dapat menghalangi penyesuaian yang diperlukan dalam strategi desentralisasi. Karenanya diperlukan perbaikan kerangka hukum untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam upaya dan pendekatan desentralisasi mendatang.

Kelemahan-kelemahan kelembagaan di tingkat daerah juga merupakan hambatan. Untuk urusan-urusan yang akan diserahkan dari tingkat I ke tingkat II, di tingkat I sendiri tidak ada lembaga seperti DPOD untuk membimbing proses tersebut (terlepas dari permasalahan bagaimana menjadikan lembaga seperti PPOD itu benar-benar efektif). Perlu dipelajari seberapa jauh Badan Pertimbangan Daerah atau Tim Teknis Otonomi Daerah dapat dimanfaatkan sebagai inti untuk membentuk lembaga dimaksud⁴. Di samping itu, memang tidak ada hak secara resmi atau mekanisme bagi daerah untuk mengusulkan ketentuan-ketentuan desentralisasi, baik dari segi administrasi maupun urusan-urusan tertentu. Oleh karena itu komunikasi dan negosiasi yang sistematis antar lintas tingkat pemerintahan yang ada sekarang sangat terbatas. Peningkatan komunikasi dan negosiasi dapat mempercepat dan melancarkan desentralisasi dan menjamin perumusan ketentuan-ketentuan yang dapat diterima secara luas dan berpeluang besar untuk meraih keberhasilan.

Mekanisme penyerahan urusan harus cukup jelas, terutama untuk lembaga-lembaga yang pada akhirnya paling terlibat, yaitu departemen-departemen sektoral. Desentralisasi perlu dilembagakan sebagai suatu proses yang akan terus berlanjut di departemen-departemen.

Setiap departemen sektoral, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah perlu mempunyai satuan tugas (unit) yang mengelola agar upaya desentralisasi dalam instansi masing-masing tetap berada dalam jalur. Unit-unit tersebut akan berhubungan dengan lembaga-lembaga di daerah-daerah sebagaimana disebutkan sebelumnya, untuk menyampaikan sudut pandang sektoral dan memungkinkan koordinasi di daerah. Salah satu tugas utama dari unit sektoral itu adalah untuk memfasilitasi diskusi internal mengenai

⁴ Badan Pertimbangan Daerah terdiri dari anggota-anggota legislatif daerah. Tim Teknis Otonomi terdiri dari para birokrat. Kombinasi dari keduanya ditambah dengan anggota lembaga non pemerintah mungkin merupakan gabungan yang ideal untuk lembaga seperti DPOD di tingkat daerah

kriteria yang akan digunakan dan menerapkan kriteria tersebut untuk menetapkan urusan-urusan yang dapat diserahkan.

Perumusan dan penerapan kriteria untuk mengalokasikan urusan-urusan tidak dapat dipisahkan dari proses penyusunan rancangan dan pengambilan keputusan mengenai upaya-upaya desentralisasi pada umumnya. Seperti sudah disebut sebelumnya hanya sedikit cara yang eksplisit atau kerangka yang disepakati bersama digunakan oleh pemerintah untuk menentukan urusan-urusan yang akan diserahkan. PP No. 45 Tahun 1992 memuat kriteria-kriteria yang sebagian besar masih cukup umum yaitu:

- a. Urusan-urusan yang sifatnya telah membaku di suatu daerah.
- b. Urusan-urusan yang menyangkut kepentingan langsung dari masyarakat dan sangat dipengaruhi kondisi lingkungan suatu Daerah.
- c. Urusan-urusan yang dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat atau menurut sifatnya merupakan tanggungjawab masyarakat.
- d. Urusan-urusan yang dalam pelaksanaannya banyak menggunakan sumber daya manusia
- e. Urusan-urusan yang memberikan penghasilan bagi Daerah dan potensial untuk dikembangkan dalam rangka penggalian sumber-sumber pendapatan asli yang baru bagi Daerah yang bersangkutan.
- f. Urusan-urusan yang dalam penyelenggaraannya memerlukan penanganan dan pengambilan keputusan segera.

Kriteria-kriteria di atas atau kriteria yang mirip diterapkan dalam negosiasi penyusunan PP No. 8 Tahun 1995 antara Kantor Menpan, Departemen Dalam Negeri, departemen-departemen sektoral dan pemerintah-pemerintah daerah, dengan cara yang tidak terlalu ketat. Indikasi akhir-akhir ini menunjukkan bahwa telah dipergunakan juga pertimbangan-pertimbangan lain (bahkan di beberapa kasus mungkin lebih dominan). Walaupun diakui adanya aspek politis dalam proses ini, masih memungkinkan untuk diperbaiki jika ada kriteria-kriteria (baik yang berasal dari sumber-sumber di Indonesia maupun internasional), sehingga dapat dibeda-bedakan dan dapat dibuat lebih operasional. Jika ada kemungkinan bagi daerah untuk memberikan argumentasi mereka yang berdasarkan kriteria semacam itu, akan membantu pemerintah daerah dalam negosiasi dengan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dan dapat merupakan tekanan bagi pemerintahan di tingkat atas agar

menjadi lebih rasional dan transparan dalam argumentasi mereka untuk menyetujui atau menentang usulan dari bawah.

Agar kriteria tersebut lebih bermakna, perlu dibuat lebih operasional. Terlebih lagi, ada beberapa kriteria yang lebih cocok untuk sektor-sektor tertentu daripada sektor lainnya. Beberapa kriteria mungkin bertentangan atau memerlukan suatu kompromi. Ada juga kemungkinan beberapa sektor memiliki kriteria tambahan sendiri dan kriteria yang lebih konkrit. Penjabaran kriteria untuk pengalokasian urusan-urusan dapat dimasukkan ke dalam pertimbangan teknis, ekonomis dan politis yang lebih jelas. Ini akan memungkinkan hasil penjabaran yang lebih jelas.

Perumusan, pengklasifikasian dan penerapan kriteria yang umum dan konkrit untuk pengalokasian urusan-urusan perlu diberi perhatian. Upaya ini perlu dilaksanakan secara terperinci untuk masing-masing sektor sebagai landasan untuk dialog-dialog yang lebih sistematis, partisipatif dan transparan mengenai alokasi urusan-urusan.

Kriteria-kriteria yang jelas juga penting dan diperlukan dalam situasi di mana tingkat-tingkat pemerintah yang lebih tinggi mau menarik urusan atau tugas dari tingkat pemerintah yang lebih rendah. Menurut peraturan yang berlaku di Indonesia saat ini, penarikan urusan dimungkinkan apabila daerah terbukti tidak mampu melaksanakan dengan baik urusan yang sudah diserahkan. Penarikan seperti ini perlu secara jelas dibuktikan dan perlu dilandasi oleh ketentuan hukum, jika tingkat pemerintahan yang lebih tinggi ingin menarik urusan tanpa proses yang seharusnya. Proses dimaksud adalah agar pemerintah daerah yang urusannya akan ditarik, dapat:

- diberitahu mengenai kriteria yang digunakan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dalam menilai kinerja daerah dan cara menggunakan kriteria itu,
- diberi kesempatan yang cukup untuk menjelaskan mengapa pemerintah daerah pada saat itu tidak mampu melaksanakan urusan tersebut secara memadai dan didorong untuk mendiskusikan upaya alternatif (pelatihan, kerjasama dengan daerah lain, dsb.) yang memungkinkan daerah dapat melaksanakan urusan tersebut dengan sukses,
- diberi peringatan dini untuk penarikan urusan, dengan pemberian bimbingan dan tenggang waktu untuk melakukan tindakan perbaikan, kalau perlu dengan dukungan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Rekomendasi:

1. Landasan hukum untuk mekanisme penyerahan urusan perlu mendapat perhatian. Perlu disusun mekanisme yang mendukung upaya-upaya yang sedang berjalan dan lebih memandang ke masa depan dari pada PP No. 8 Tahun 1995.
2. Setiap departemen sektoral di tingkat pusat dan dinas tingkat I perlu melembagakan suatu badan atau satuan tugas yang diberi kewenangan untuk mengarahkan proses desentralisasi.
3. Setiap sektor perlu bertanggung jawab untuk menjabarkan kriteria umum yang sudah ada untuk mengalokasikan urusan-urusan, agar dihasilkan seperangkat kriteria yang lebih operasional. Kegiatan ini perlu dilaksanakan sebagai upaya bersama yang melibatkan lembaga sektoral di pusat, dinas-dinas tingkat I dan tingkat II.
4. Agar memudahkan mekanisme komunikasi dan perumusan kebijaksanaan, diperlukan suatu badan seperti DPOD di tingkat I dan tingkat II untuk mempertemukan pihak-pihak yang berkepentingan di tingkat daerah, dan memfasilitasi hubungan dengan tingkat lainnya. Badan Pertimbangan Daerah dan juga Tim Teknis Otonomi yang sudah ada di tingkat masing-masing dapat dikaji kemungkinannya untuk menjadi inti badan tersebut agar lebih melembaga.
5. Kriteria penarikan urusan perlu dirinci secara jelas dan proses pelaksanaannya perlu digariskan secara jelas, termasuk peluang daerah untuk mengajukan keberatan kalau proses itu tidak dilaksanakan, atau kalau kriteria tersebut tidak diterapkan secara tepat.

2. CIRI-CIRI OTONOMI BERTINGKAT

2.1. Jumlah Tingkatan Otonomi

Menyadari bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan, UUD 1945 Pasal 18 menjamin pembagian negara ke dalam daerah “besar dan kecil” dengan “prinsip permusyawaratan” dan hak-hak asal-usul daerah-daerah istimewa. Oleh karena itu, UUD'45 juga memungkinkan adanya fleksibilitas mengenai jumlah daerah-daerah “otonom,” yaitu daerah-daerah yang mempunyai perbatasan administratif maupun sifat otonom atas dasar dewan perwakilan. UU No 5 Tahun 1974 (Pasal 11) dan PP No. 45 Tahun 1992 (Pasal 1) menegaskan bahwa otonomi di Indonesia akan dititik beratkan pada Daerah Tingkat II.

Otonomi, dalam undang-undang dan peraturan Indonesia akhir-akhir ini mengenai otonomi daerah, bertalian dengan hak, wewenang dan tanggungjawab untuk melaksanakan urusan-urusan daerah. Pemahaman Tim GTZ sejalan dengan pandangan tersebut. Agar suatu daerah mempunyai otonomi yang berarti, daerah itu harus mempunyai urusan-urusan yang dilaksanakan (pengaturan, pelayanan dan pembangunan), harus mempunyai kekuasaan untuk pengambilan keputusan atas alokasi sumber-sumber daya, dan harus mempunyai badan perwakilan yang dalam pengambilan keputusan bertanggungjawab kepada masyarakat.

Bukti-bukti dari negara-negara lain menunjukkan bahwa lebih dari dua tingkat otonomi tidak lah berbahaya bagi stabilitas negara atau menimbulkan permasalahan dalam hal yang mendasar lainnya. Sistem otonomi bertingkat justru memungkinkan lebih banyak peluang bagi masyarakat untuk mengajukan tuntutan, untuk mewajibkan adanya pertanggungjawaban, dan untuk menjamin adanya penyesuaian kebijakan dan program-program agar memenuhi keinginan daerah atau pun keinginan setempat.

Rekomendasi:

Mengingat luas dan sifat-sifat geografis Indonesia dan keanekaragaman budaya dan juga penduduknya, maka sistem otonomi bertingkat nampaknya yang paling sesuai.

2.2. Perlunya Pemerintah Propinsi yang Otonom di Indonesia

Dengan semakin meningkatnya globalisasi, Indonesia lebih terintegrasi dalam dunia luar. Kenyataan ini disertai desakan-desakan agar dapat bereaksi cepat dalam lingkungan yang kompleks dan berubah pesat, berarti pengambilan keputusan terhadap kebijakan di banyak bidang tidak dapat lagi dipegang secara ketat di tingkat pusat. Tingkat nasional telah dibebani dengan segala macam pengambilan keputusan dan bebannya akan menjadi semakin berat pada waktunya nanti, kalau tidak segera diambil langkah-langkah untuk mengatasi situasi ini. Disisi lain banyak urusan yang tidak dapat ditangani secara memadai di tingkat kabupaten atau di bawahnya (contoh: penempatan guru dan pengelolaan rumah sakit khusus). Oleh karena itu, pertimbangan skala (luas area dan jumlah penduduk) kelihatannya merupakan argumentasi yang kuat bagi kelanjutan keberadaan, atau bahkan penguatan, kewenangan pengambilan keputusan di tingkat propinsi.

Oleh karena itu bagi negara sebesar Indonesia, tingkat propinsi dalam keadaannya seperti sekarang ini kelihatannya merupakan suatu skala geografi (luas area dan jumlah penduduk) yang cocok untuk pengambilan keputusan-keputusan penting yang berdampak bagi lebih dari satu daerah tingkat II di suatu kawasan dimana daerah-daerah tingkat II tidak dapat melakukannya bersama Tk. II lainnya. Berkaitan dengan hal ini perlu dikaji secara mendalam peranan Tk. I dalam menangani urusan-urusan yang masih ditangani oleh tingkat pusat karena dapat diduga bahwa banyak keputusan yang harus diambil di tingkat ini, *maka di tingkat ini perlu ada lembaga yang bertanggungjawab kepada masyarakat (seperti DPRD dsb.).*

Mempertahankan dan memperkuat peran otonomi propinsi tidak perlu bertentangan dengan penekanan terhadap otonomi daerah tingkat II pada saat ini. Sebaliknya, peningkatan otonomi tingkat I justru merupakan pendekatan strategis untuk memperkuat tingkat II, jika pada saat yang sama dilakukan *pendefinisian kembali terhadap urusan-urusan daerah*

tingkat I Dari keterlibatannya yang kuat dalam pelaksanaan tugas administrasi dan pembangunan yang tersebar luas, peran pemerintah daerah tingkat I secara bertahap perlu diubah ke arah penetapan kerangka umum, prakarsa atas proses-proses dan pengawasan terhadap pelaksanaan di tingkat-tingkat yang lebih rendah. Dalam peranannya itu, tingkat I yang otonom diharapkan akan mendukung pemerintah tingkat II untuk mendapat otonomi yang lebih luas. Karena ketidakpastian peran dan status pemerintah tingkat I di masa depan di Indonesia, tingkat I tidak selalu memberikan dukungan penuh pada Program Percontohan Otonomi Dati II.

Memperjelas status dan peran pemerintah daerah otonom tingkat I, pada saat titik berat otonomi daerah berada di tingkat II, akan membantu memperoleh kerjasama yang aktif dari tingkat I dalam memperkuat tingkat II.

Agar prinsip otonomi daerah di tingkat I semakin mantap, kami percaya bahwa suara daerah di pusat perlu lebih diperkuat. Sebagaimana sudah disinggung di bab 1.2., dalam jangka pendek hal ini dapat dilakukan dengan jalan memperluas peranan dan instrumen-instrumen komisi DPR yang memang sudah bertanggungjawab mengurus otonomi daerah (Komisi II). Peranan komisi ini sebagai forum seharusnya dapat lebih ditingkatkan dalam membahas dan mengolah permasalahan pusat-daerah serta lebih sering menciptakan kesempatan untuk mengadakan dengar pendapat dimana wakil pejabat daerah atau asosiasi pemerintah daerah dapat diundang. Dalam jangka panjang perubahan struktural yang lebih mendasar perlu dipertimbangkan, misalnya pembentukan dewan perwakilan khusus untuk wakil-wakil pemerintah daerah yang akan dapat berpartisipasi dalam pembuatan undang-undang di tingkat pusat.

Rekomendasi:

1. Hakekat otonomi daerah tingkat I masih perlu dipertahankan di masa yang akan datang untuk menangani urusan yang tidak bisa ditangani oleh Tk. II dan untuk menampung urusan-urusan yang masih ditangani di tingkat pusat namun lebih layak menjadi urusan Tk. I.

2. Peranan dan urusan-urusan pemerintah tingkat I perlu disesuaikan dan didefinisikan kembali sesuai dengan konsep titik berat otonomi daerah di tingkat II. Keterlibatan pemerintah propinsi perlu dikurangi dalam pelaksanaan dan tanggungjawab tugas administrasi dan pembangunan, tetapi perlu ditingkatkan perannya dalam penetapan kerangka umum yang tepat dan sesuai, begitu pula dalam pengawasan terhadap pemerintah-pemerintah daerah otonom yang ada di dalam kewenangannya.
3. Suara dari pemerintah daerah tingkat I perlu diperkuat:
 - dalam jangka pendek, komisi DPR yang bertanggungjawab untuk bidang otonomi daerah dapat dimanfaatkan sebagai forum dimana wakil-wakil daerah mempunyai kesempatan mendiskusikan kebutuhan mereka,
 - dalam jangka panjang perlu dipertimbangkan perubahan struktural seperti pembentukan dewan kedua di tingkat nasional untuk mewakili daerah-daerah.

2.3. Perlunya Tingkat Otonom yang Ketiga

2.3.1. Desa dan Kecamatan

Tim GTZ berpendapat bahwa ada argumentasi-argumentasi kuat yang mendukung pendapat agar di Indonesia sebaiknya ada tiga tingkat daerah otonom di bawah tingkat pusat, yaitu tingkat I, tingkat II dan tingkat desa. Kebijakan desentralisasi pada saat ini, yang memilih tingkat II sebagai titik berat otonomi, kelihatannya cocok untuk sementara waktu, mengingat belum seimbangny pembagian urusan saat ini. Walaupun demikian, untuk mengurangi beban tingkat II, masih ada ruang lingkup dan kebutuhan untuk menyerahkan urusan-urusan ke tingkat pemerintah yang lebih dekat lagi dengan masyarakat. Ada beberapa daerah tingkat II yang seluas negara-negara di Eropa dan berpenduduk bahkan lebih dari satu juta. Hal itu tidak mengherankan, sering para peneliti menjumpai beberapa pemerintah daerah tingkat II yang secara psikologis ternyata sangat terasing dari kehidupan rakyatnya di desa.

Di masa lalu, untuk waktu yang singkat pada tahun 1965, Indonesia dibagi secara resmi dalam tiga tingkat daerah otonom. Tim GTZ berpendapat bahwa secara umum sistem pemerintahan tiga tingkat cocok untuk negara yang luas dan padat penduduknya seperti Indonesia. Dalam menentukan tempat yang paling cocok sebagai tingkat otonom ke tiga, desa dibandingkan dengan kecamatan mempunyai kelebihan dari segi persatuan sosial masyarakatnya (*social coherence*).

Dalam mengajukan usulan otonomi yang luas dan urusan-urusan yang lebih banyak di tingkat desa, Tim GTZ sangat menyadari adanya keterbatasan yang disebabkan oleh skala dan keadaan setempat. Ada beberapa desa yang hanya mempunyai penduduk beberapa ratus orang, dan bisa berlokasi sangat jauh dari prasarana sosial dan administrasi pemerintahan. Mungkin diperlukan pendekatan yang berlainan untuk peningkatan otonominya dengan cara yang mirip sebagaimana disarankan untuk daerah tingkat II.

Dengan memberikan perhatian kepada tingkat desa tidak berarti bahwa tingkat kecamatan tidak bisa mempunyai peranan yang lebih penting di masa depan. Paling sedikit terdapat dua pilihan untuk memaksimalkan potensi kecamatan, yaitu:

1. Fungsi kecamatan bisa diperkuat dan disesuaikan menjadi perpanjangan tangan fungsi otonomi pemerintah daerah tingkat II.
2. Kecamatan bisa berfungsi sebagai asosiasi pemerintah-pemerintah desa yang otonom.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 pemerintah kecamatan adalah sebagai unit pelaksana dari azas dekonsentrasi Pemerintah Pusat. Dalam praktek sehari-hari, kecamatan sering melaksanakan tugas-tugas otonom tingkat II. Tim GTZ-P4D mendukung bahwa peranan kecamatan dapat diakui secara resmi sebagai perpanjangan tangan daerah otonom tingkat II dan Camat dapat bertanggungjawab langsung kepada Kepala Daerah Tk. II. Sementara pemerintah daerah tingkat II masih berada jauh dari masyarakat, maka kecamatan berperan penting dalam mempromosikan partisipasi masyarakat dan meningkatkan pelayanan jasa yang telah atau akan menjadi tanggungjawab pemerintah daerah tingkat II. Sehubungan dengan itu, maka daerah tingkat II sendiri seharusnya menentukan struktur organisasi dari pemerintah kecamatan di wilayah mereka. Kecamatan yang kuat dan berfungsi dengan

baik diperlukan untuk memenuhi pencapaian tujuan-tujuan yang akan memperbesar otonomi tingkat II.

Upaya memperkuat peranan kecamatan sebagai perpanjangan tangan daerah otonom tingkat II dapat dilaksanakan beriringan dengan upaya untuk menciptakan tugas-tugas otonom di tingkat kecamatan sendiri. Tugas-tugas otonom yang memungkinkan untuk dilaksanakan oleh tingkat kecamatan dapat berupa tugas-tugas desa yang didelegasikan ke atas oleh desa-desa karena belum atau tidak sama sekali dapat ditangani secara efektif dan efisien oleh masing-masing desa sendiri. Pelaksanaan tugas-tugas itu oleh tingkat kecamatan akan memerlukan mekanisme pertanggungjawaban kepada desa-desa, dari mana tugas-tugas tersebut berasal.

Dalam melaksanakan tugasnya atas nama Desa, kecamatan dapat melakukan dua macam tugas yaitu *pertama*, tugas pelayanan dimana semua desa yang berada dalam satu wilayah kecamatan tidak mampu atau kurang efisien jika dilaksanakan sendiri-sendiri, misalnya pengelolaan Puskesmas atau pengelolaan SMP. Jika pengelolaan Puskesmas/SMP diserahkan kepada tingkat kecamatan, semua desa yang berada dalam satu wilayah kecamatan berkewajiban untuk bertanggungjawab dan memutuskan dalam pengelolaan dan pembiayaan tugas tersebut. *Kedua* adalah tugas pelayanan yang diberikan oleh tingkat kecamatan hanya bagi pemerintah desa yang memerlukan dan desa tersebut memberikan imbalan jasa atas pelayanan tersebut, misalnya pengelolaan keuangan desa (pembukuan dan penghitungan pajak).

Rekomendasi:

1. Desa sebaiknya perlu dipertimbangkan sebagai tingkat daerah otonom ketiga (lihat bab berikutnya untuk informasi lebih rinci).
2. Pemerintah kecamatan perlu diperkuat sebagai perpanjangan tangan daerah otonom tingkat II.

3. Pemerintah daerah tingkat II sendiri perlu mempunyai tanggungjawab untuk membentuk pemerintah kecamatan yang kuat dalam rangka mencapai berbagai tujuan yang berkaitan dengan peningkatan otonomi di pemerintah daerah tingkat II.
4. Kecamatan dapat difungsikan untuk menangani tugas-tugas yang didelegasikan ke atas oleh desa-desa karena belum atau tidak sama sekali dapat ditangani secara efektif dan efisien oleh masing-masing desa sendiri.

2.3.2. Meningkatkan Status dan Menyesuaikan Peran Desa

Desa telah diakui telah memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya (Penjelasan UU No. 5 Tahun 1979, bab I.7.) dalam UU No. 5 Tahun 1979, namun hak penyelenggaraan rumah tangganya ini bukan sebagai hak otonomi sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Oleh karena itu status otonomi desa, dalam arti urusan-urusan yang mana yang menjadi urusan rumah tangganya belum jelas. Banyak urusan yang sekarang dilaksanakan oleh tingkat-tingkat pemerintah yang lebih tinggi, dulu dilaksanakan oleh lembaga-lembaga di tingkat desa. Dalam perjalanan waktu, masyarakat desa telah melepaskan banyak urusan ke tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, tidak selalu dengan rasa senang atau secara sukarela. Dalam beberapa kasus, urusan-urusan itu dialihkan secara terarah dari lembaga/kelompok masyarakat tradisional kepada organisasi pemerintah di tingkat desa yang ditentukan dari atas. Dalam proses ini, desa banyak mendapatkan manfaat, tetapi juga kehilangan sebagian dari aktivitas kehidupan masyarakat desa dan sifat kebersatuan dan gotong royong.

Perkembangan yang terjadi di desa jangan dilihat sebagai suatu proses *linear* dan *progresif*. Otonomi asli desa telah sangat banyak dikurangi atau dibatasi. Masalah otonomi asli patut ditinjau kembali, untuk menentukan apakah urusan-urusan tertentu sebaiknya boleh dilakukan oleh desa untuk memanfaatkan kekuatan tradisional yang sudah diakui (*traditional*

legitimacy) dan modal masyarakat (*social capital*) yang masih ada, atau masih terpendam di dalam masyarakat desa. Urusan-urusan ini bisa bersifat pengaturan, pembangunan atau pelayanan kepada masyarakat. Makna dari otonomi asli, seperti yang dimuat dalam UU No. 5 Tahun 1979, perlu diperjelas, terutama urusan-urusan apa saja yang tercakup di dalamnya. Dalam definisinya perlu dipikirkan juga fleksibilitas yang dimungkinkan.

Kalau konsep otonomi tradisional didefinisikan secara sempit atau kelihatannya bukan merupakan suatu sarana yang cocok untuk memperkuat desa, maka otonomi tradisional itu bisa didukung dengan status otonomi yang lebih formal seperti yang diberikan kepada tingkat daerah.

Pengesahan otonomi desa sebagaimana disarankan oleh Tim GTZ akan memerlukan adanya penyesuaian baik dalam UU No.5 Tahun 1974 maupun UU No. 5 Tahun 1979. Penyesuaian ini diperlukan untuk memungkinkan perbaikan dalam tiga hal yang saling berkaitan, yaitu:

- peningkatan pertanggungjawaban terhadap masyarakat sesuai dengan penambahan tanggungjawab dan pengambilan keputusan di tingkat desa,
- pemantapan mekanisme penyerahan urusan dari tingkat yang lebih tinggi dan
- penguatan fungsi manajemen pembangunan pemerintah desa.

Agar otonomi desa mempunyai arti, pemerintah desa harus menangani paling sedikit sejumlah urusan yang bersifat pengaturan, pelayanan dan pembangunan. Selain tugas-tugas yang diserahkan, perlu ditambahkan juga tugas-tugas lain dalam bentuk tugas pembantuan. Tim GTZ tidak ingin menentukan lebih dulu apa saja urusan-urusan itu, tetapi ingin menyarankan beberapa kriteria awal yang dapat digunakan untuk memutuskan jumlah dan jenis urusan serta tugas-tugas yang akan dilaksanakan oleh desa, dan akan mengusulkan beberapa urusan yang potensial untuk ditangani oleh pemerintah desa. Usulan-usulan tersebut dimaksudkan sebagai titik awal diskusi dan untuk penjabaran lebih lanjut.

Kriteria-kriteria yang dapat dimanfaatkan dalam menentukan urusan-urusan yang dapat dialokasikan pada desa adalah antara lain:

- manfaat dari urusan yang diserahkan dirasakan secara luas oleh satu desa atau beberapa desa bersama,
- dampak eksternal serius dari penyerahan urusan tidak melebihi batas kecamatan,
- persyaratan kemampuan teknis untuk melaksanakan urusan tidak berlebihan,
- urusan yang diserahkan tidak melampaui kemampuan administrasi, atau kemampuan masih dapat ditingkatkan untuk menangani urusan-urusan yang lebih luas,
- pelaksanaan urusan memerlukan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan,
- urusan yang diserahkan berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat,
- urusan yang diserahkan berkaitan dengan peningkatan pendapatan setempat.

Urusan-urusan yang potensial diserahkan kepada desa antara lain:

- Pemadam kebakaran
- Penyediaan air bersih
- Pengumpulan dan pengelolaan sampah
- Pengelolaan Pos Pelayanan Kesehatan dan Puskesmas
- Pembangunan dan pengelolaan jalan dan jembatan desa
- Pembangunan, pengelolaan dan pemeliharaan Sekolah Dasar
- Perencanaan tata guna tanah dalam kerangka rencana tata guna lahan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Jelas bahwa ukuran desa membatasi jangkauan manfaat dari pelayanan yang diberikan dan menimbulkan pertimbangan biaya, namun kenyataan ini tidak perlu terlalu membatasi ruang lingkup otonomi di tingkat desa oleh karena bisa dibedakan antara fungsi penyediaan dan fungsi produksi pelayanan jasa. Pembedaan itu sangat berguna dan diterima secara luas (ACIR, 1987). Fungsi penyediaan mencakup keputusan-keputusan mengenai:

- jenis-jenis barang dan jasa yang akan disediakan,
- kuantitas dan kualitas barang dan jasa,
- seberapa jauh kegiatan swasta yang berkaitan dengan barang dan jasa tersebut akan diatur,
- bagaimana cara mengatur produksi barang dan jasa itu,
- bagaimana mendanai penyediaan barang dan jasa itu,
- bagaimana memantau kinerja pihak-pihak yang memproduksi barang dan jasa itu.

Di sisi lain, produksi adalah sesuatu yang berkaitan dengan proses yang lebih teknis dari masukan diubah menjadi keluaran, yang berupa produksi barang atau seringkali berupa pelayanan jasa (ACIR, 1987:7).

Cara memandang suatu barang atau pelayanan masyarakat seperti ini memungkinkan adanya banyak pengaturan kelembagaan yang melibatkan pihak swasta dan pemerintah dalam bentuk hubungan yang berbeda-beda. Maka tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dapat menyerahkan urusan-urusan ke desa otonom, dengan pengamatan bahwa desa-desa itu dapat mengorganisir mereka sendiri untuk menyediakan jasa di tingkat lebih tinggi (misalnya tingkat kecamatan, Nagari dsb.) atau melalui sektor swasta/lembaga masyarakat yang dapat menangani urusan-urusan ini secara lebih efisien dalam jangkauan wilayah geografis/jumlah penduduk yang melebihi luas desa (tetapi masih di bawah skala Tingkat II).

Rekomendasi:

1. Otonomi asli desa yang ada sekarang ini perlu disahkan sehingga sederajat dengan otonomi di tingkat daerah.
2. Pemerintah desa harus diberikan seperangkat urusan yang jelas. Oleh karena itu
 - setiap sektor dan/atau pemerintah daerah tingkat II dan tingkat I perlu didorong untuk mengembangkan kriteria untuk menentukan urusan-urusan mana yang dapat diserahkan kepada desa,
 - perlu dikembangkan perangkat-perangkat hukum untuk mempedomani dan mengatur proses penyerahan urusan dari berbagai tingkat yang lebih tinggi ke desa.
3. Perlu disiapkan seperangkat minimal urusan yang berlaku bagi semua desa, sebagai kesepakatan bersama yang menentukan ruang lingkup otonomi desa.

4. Untuk urusan-urusan selain seperangkat urusan minimal dalam butir 3, daerah tingkat II seharusnya dipercaya dan diberi kewenangan untuk:
 - menilai urusan-urusan mana yang siap ditangani oleh tingkat desa,
 - melakukan kegiatan pemberdayaan sehingga desa dapat menerima lebih banyak tanggungjawab,
 - menyerahkan urusan-urusan ke tingkat desa.
5. Dalam merumuskan kriteria untuk penyerahan urusan ke desa, daerah tingkat II perlu mempertimbangkan penggunaan prinsip pemisahan antara urusan penyediaan dan produksi. Hal ini berarti memberikan kesempatan kepada desa untuk mengatur urusan-urusan yang mengandung aspek produksi melalui berbagai cara, misalnya kerjasama antar desa dan melibatkan sektor swasta.

2.3.3. Menyesuaikan Lembaga-lembaga Tingkat Desa

Jika otonomi desa diinginkan menjadi semakin lengkap, lembaga-lembaga desa perlu disesuaikan dengan penambahan status dan tanggung jawab desa. UU No. 5 Tahun 1979, paling tidak untuk desa⁵, jelas memantulkan suatu paradoks. Kepala Desa dipilih secara langsung oleh masyarakat, tetapi secara hukum Kepala Desa hanya bertanggungjawab kepada tingkat pemerintahan lebih tinggi, dan tidak bertanggungjawab langsung kepada masyarakat. Satu-satunya saat selama masa tugas Kepala Desa (delapan tahun), dimana masyarakat umum dapat menyampaikan penilaiannya secara resmi atas prestasi dan kinerja Kepala Desa adalah pada saat memutuskan untuk (atau untuk tidak) memilih kembali Kepala Desanya. Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang seringkali secara keliru dianggap sebagai badan perwakilan masyarakat desa, pada kenyataannya hanya badan penasihat untuk Kepala Desa. Anggotanya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa bersangkutan yang dipilih oleh Kepala Desa dan diangkat secara resmi oleh Bupati melalui Camat.

⁵ Berbeda dengan Kepala Desa di pedesaan, Lurah di Kotamadya diangkat langsung oleh Walikota dan tidak dipilih masyarakat, dan mereka tidak mempunyai anggaran sendiri (sehingga kurang otonom dibandingkan Kepala Desa).

Mereka tidak dapat mengendalikan pelaksanaan tugas Kepala Desa. Satu-satunya sedikit pengaruh mereka adalah sebelum berbagai keputusan desa diteruskan ke tingkat yang lebih tinggi untuk disetujui dan disahkan, harus dimusyawarahkan terlebih dahulu dengan LMD. Ada hal-hal yang tetap boleh diputuskan Kepala Desa sendiri (keputusan Kepala Desa) tanpa meminta persetujuan LMD, atau meminta persetujuan khusus tingkat yang lebih tinggi. Walaupun keputusan-keputusan seperti itu hanya yang berkaitan dengan pelaksanaan, namun perbedaannya dengan kebijakan tidak selalu jelas.

Masalah yang serupa juga dialami oleh LKMD yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden sebagai lembaga masyarakat yang tidak merupakan bagian dari pemerintahan desa. Walaupun LKMD diharapkan untuk berfungsi sebagai badan perwakilan dari masyarakat yang dilibatkan dalam semua aspek pembangunan yang berdampak terhadap desa atau kelurahan, LKMD tidak mempunyai kekuasaan atau tanggungjawab resmi untuk memberlakukan peraturan atau untuk mengawasi pelaksanaan tugas Kepala Desa.

Oleh para pengamat dan juga penduduk desa sendiri antara LMD dan LKMD tidak selalu dibedakan. Dalam kenyataan, banyak anggota LKMD juga menjadi anggota LMD atau sebaliknya. Kedua lembaga tersebut secara hukum tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan di tingkat desa.

Dalam jangka panjang ada kebutuhan untuk merevisi UU No. 5 Tahun 1979 agar masalah dualisme lembaga penasehat (LMD) dan lembaga non pemerintah yang mempunyai potensi untuk lebih demokratis (LKMD - sebagaimana diatur oleh KEPPRES) dapat dipecahkan. Nampaknya, memungkinkan untuk menyatukan kedua lembaga tersebut ke dalam suatu dewan perwakilan desa yang dipilih.

Dalam jangka pendek rancangan Keputusan Menteri mengenai LKMD, yang diusulkan oleh Pokja IV-P4D, dapat menjadikan LKMD paling sedikit merupakan lembaga yang lebih dinamis dan mewakili masyarakat. Sebagai contoh, rancangan itu memungkinkan lebih banyak fleksibilitas mengenai struktur organisasi, agar memperhatikan pola perwakilan dan pengambilan keputusan menurut tradisi setempat.

Selain dari menyempurnakan struktur lembaga desa di atas, pemerintah desa juga perlu diperkuat agar mampu melaksanakan upaya-upaya ekonomi desa, dalam hal ini perlu adanya klarifikasi hak kepemilikan terhadap tanah desa, agar dapat melaksanakan transaksi-transaksi yang berkaitan dengan tanah desa (Tanah Kas Desa). Selain itu desa perlu diberikan kewenangan untuk mendirikan badan usaha milik desa (BUMDES), dan membentuk yayasan-yayasan atau organisasi lainnya untuk tujuan pembangunan antara lain melalui kerjasama antar desa.

Ketika otonomi desa semakin diperkuat, penting untuk mengimbangi penyerahan urusan-urusan dengan tingkat pengawasan serta pembinaan yang ketat (lihat bab 3.2), terutama selama tahap penyerahan dan pada awal masa pelaksanaan urusan-urusan yang diserahkan kepada desa. Banyak dari pembinaan tersebut seharusnya datang dari daerah tingkat II, tetapi dukungan dari tingkat yang lebih atas mungkin masih diperlukan.

Rekomendasi:

1. Untuk jangka pendek, rancangan keputusan menteri mengenai LKMD perlu dimatangkan sesuai dengan usulan Pokja IV-P4D, sehingga LKMD menjadi lembaga yang lebih dinamis dan lebih mewakili masyarakat.
2. Untuk jangka panjang, perwakilan masyarakat bisa diperluas dan diperkuat
 - dengan membuat LMD menjadi badan yang dipilih, atau bahkan yang lebih baik,
 - dengan menggabungkan LMD dan LKMD menjadi dewan perwakilan desa, dan membuat kepala desa bertanggungjawab kepada lembaga ini.
3. Secara umum, desa-desa perlu diberi ruang gerak untuk mengorganisasikan upaya-upaya kerjasama dan membentuk badan-badan hukum yang bertujuan untuk

mendorong pembangunan ekonomi dan kerjasama dalam memberikan pelayanan.

2.3.4. Meningkatkan Kemampuan Pemerintah Desa

Pemerintah desa dan perangkat di kebanyakan desa, khususnya di luar Jawa masih sangat lemah, oleh karenanya dibutuhkan upaya-upaya tambahan lebih lanjut untuk memperkuat pemerintah desa dalam konteks penambahan otonominya. Jelas bahwa peranan desa yang meningkat dalam pemberian pelayanan memerlukan 3P (pembiayaan, personil dan perlengkapan), seperti halnya penyerahan urusan ke daerah tingkat II, 3P juga merupakan persyaratan untuk penyerahan urusan ke tingkat desa.

Mengenai pembiayaan untuk desa, harus dilakukan tinjauan kembali yang menyeluruh tentang kebutuhan akan pendapatan dan pembaharuan sistim penyediaan dana yang berkaitan dengan urusan-urusan desa. Saran-saran yang lebih rinci untuk meningkatkan pendapatan desa dan tingkat pemerintahan lainnya akan dibahas dalam tulisan lain oleh Tim GTZ. Yang dibahas di bawah ini hanya merupakan arahan umum yang perlu dipertimbangkan untuk menuju pembaharuan sistim penyediaan dana untuk desa.

Mengingat keterbatasan dan ketentuan-ketentuan yang mengikat penggunaan hibah INPRES desa yang berlaku sekarang, misalnya jumlah dana yang dialokasikan seragam (sekarang Rp 6,5 juta) yang kurang memperhitungkan situasi dan kondisi desa yang bervariasi, pengelolaan dana yang tidak berada di tangan pemerintah desa tapi oleh LKMD, penggunaan dana yang terutama diarahkan untuk kegiatan usaha ekonomi desa yang produktif, maka dibutuhkan sistim penyediaan dana lainnya.

Sistim tersebut sebaiknya terfokus pada pembiayaan proyek-proyek kecil yang memenuhi kebutuhan dasar seperti penyediaan air bersih, jalan, jembatan dan sanitasi. Pengembangan sistim tersebut perlu menganut prinsip-prinsip sebagai berikut:

- meningkatkan akses desa pada sumber keuangan untuk investasi,
- memperkuat administrasi desa dari segi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan proyek-proyek investasi,
- memperluas partisipasi masyarakat dalam pembangunan,

- memperkuat daerah tingkat II dan kecamatan dalam menentukan sasaran, melaksanakan pengawasan dan memberi dukungan kepada desa.

Seiring dengan penambahan urusan dan penyesuaian sistim penyediaan, perlu dipertimbangkan penguatan perangkat desa, agar perencanaan, pengelolaan dan pengendalian proyek dan kegiatan lainnya di tingkat desa dapat lebih efisien dan lebih efektif. Penguatan ini dapat mencakup penambahan personil melalui perluasan struktur pemerintahan desa. Untuk semua staf di desa perlu diadakan lebih banyak pembinaan dan pelatihan tentang mandat, peranan dan teknik administrasi. Di samping itu, desa perlu didorong (dan mungkin dibantu) dalam menyerap teknologi yang tepat untuk meningkatkan efisiensi administrasi, seperti komputerisasi dan alat komunikasi.

Cara lain untuk memperkuat desa adalah meningkatkan jabatan sekretaris desa agar lebih profesional. Sebenarnya telah ada surat edaran Dirjen. PUOD No. 141/1324/PUOD tanggal 12 April 1990 yang menyatakan “agar para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II mempertimbangkan mengenai kemungkinannya Pegawai Negeri dalam jajaran Departemen Dalam Negeri dapat diangkat/diproses menjadi Sekretaris Desa, terutama bagi Desa-desa yang dinilai masih lemah baik dari segi kemampuannya maupun dari latar belakang pendidikan Kepala Desa itu sendiri, dengan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Namun dalam pelaksanaannya masih sangat sedikit yang menanggapi hal tersebut di atas. Perlu dikaji lebih lanjut apakah jabatan sekretaris desa dapat diubah menjadi status pegawai negeri. Dalam hubungan kerja dengan Kepala Desa mungkin sekretaris desa bisa mempunyai hubungan yang sama seperti hubungan pejabat daerah bereselon tinggi dengan Kepala Daerah. Sebagai pegawai negeri, sekretaris desa bisa menjamin adanya kesinambungan pekerjaan, melaksanakan administrasi yang rapi dan profesional serta memastikan dilaksanakannya peraturan-peraturan yang berlaku.

Rekomendasi:

1. Perlu dilakukan peninjauan kembali secara menyeluruh kebutuhan tentang pendapatan pemerintah desa dan pembaharuan sistim penyediaan dana sehubungan dengan

urusan-urusan yang harus dilaksanakan oleh desa saat ini dan di masa depan.

2. Perangkat desa bisa diperkuat dengan penambahan staf untuk mengelola urusan-urusan baru dan juga melalui pelatihan umum dan teknis serta memperkenalkan teknologi yang tepat untuk meningkatkan produktivitasnya.
3. Jabatan sekretaris desa dapat menjadi pegawai negeri yang bertanggungjawab kepada Kepala Desa, dengan tetap mematuhi peraturan profesi pegawai negeri.

3. MENDEFINISIKAN KEMBALI KONSEP OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI

3.1. Memperjelas Peranan Tugas Pembantuan dan Desentralisasi

Seperti di negara-negara lain, dalam sistem administrasi di Indonesia juga dibedakan antar berbagai bentuk desentralisasi. Menurut terminologi Indonesia sebagaimana terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1974, berlaku tiga azas pemerintahan yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Ketiga azas pemerintahan tersebut mirip dengan prinsip-prinsip desentralisasi dalam literatur internasional. Pengertian desentralisasi dalam sistem di Indonesia paling dekat dengan konsep devolusi (*devolution*). Konsep dekonsentrasi mempunyai pengertian yang sama seperti yang terdapat dalam literatur internasional (*deconcentration*). Tugas pembantuan kurang lebih sama dengan pendelegasian (*delegation*) kepada tingkatan pemerintahan di bawahnya. Urusan-urusan dan tugas-tugas yang diperbantukan umumnya didanai oleh tingkat pemerintahan yang mendelegasikan urusan/tugas itu, dan kebanyakan keputusan dibuat di tingkat pemerintahan ini.

Perbedaan antara tugas desentralisasi dan dekonsentrasi sudah cukup jelas, namun perbedaan antara tugas desentralisasi dan tugas pembantuan yang menyangkut peran dan tanggungjawab berbagai tingkat pemerintah otonom dalam pelaksanaan tugas-tugas yang didelegasikan, masih belum jelas. Maka perlu ada kejelasan mengenai urusan dan tugas

mana yang perlu didesentralisasikan (devolusi), dan mana yang hanya diserahkan sebagai tugas pembantuan kepada pemerintah daerah.

Suatu indikasi tentang adanya kekaburan mengenai tugas pembantuan adalah kenyataan bahwa dalam rangka Proyek Percontohan Otonomi Daerah sedikit sekali urusan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai tugas pembantuan, walaupun kemungkinan penugasan tersebut dinyatakan secara jelas dalam PP 8/1995, pasal 5 (4).

Menurut interpretasi mengenai konsep tugas pembantuan yang pada umumnya berlaku di Indonesia, tugas dan urusan perlu diserahkan dalam bentuk tugas pembantuan kalau belum dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif oleh pemerintah daerah sebagai

tugas otonom. Pada umumnya tugas pembantuan dipandang sebagai langkah pertama dalam penyerahan urusan, yang kemudian disusul langkah kedua dalam kurun waktu tertentu dengan penyerahan masing-masing urusan tersebut (devolusi). Diasumsikan bahwa pada saat itu pemerintah daerah sudah siap sepenuhnya untuk menangani tugas-tugas tersebut dalam segala dimensinya. Apabila hasil evaluasi setelah jangka waktu tertentu, ternyata daerah belum mampu melaksanakan urusan tersebut, maka urusan tersebut dapat ditarik kembali. Jadi, apakah suatu urusan itu diserahkan atau dijadikan tugas pembantuan, sepenuhnya tergantung kepada kemampuan pemerintah daerah, dan bukan ditentukan oleh sifat tugas atau urusan itu sendiri. Ini berbeda sekali dengan negara-negara lain, di mana sifat tugas juga diperhatikan dalam menentukan bentuk penyerahan dan pelaksanaan urusan.

Sebagai contoh, di Jerman pada prinsipnya tugas-tugas diserahkan sebagai tugas pembantuan (atau dengan cara yang kurang lebih sama) kepada pemerintah daerah, kalau urusan itu memang sebaiknya dilaksanakan di tingkat tersebut (dari segi efisiensi dan efektifitas), tetapi sekaligus harus dilaksanakan dengan cara yang sangat seragam di seluruh negara. Tidak adanya kantor cabang dinas atau perwakilan langsung dari tingkat yang lebih tinggi (ketiadaan itu umumnya beralasan demi efisiensi) memerlukan keterlibatan pemerintah daerah dalam pelaksanaan tugas/urusan tersebut. Dalam kasus-kasus seperti ini, tidak diperlukan banyak ruang gerak bagi pemerintah daerah; sebaliknya fleksibilitas bisa merugikan dilihat dari segi efisiensi dan efektifitas bagi pelaksanaan suatu tugas

tertentu. Dengan demikian tugas pembantuan dalam hal ini lebih cocok dari pada penyerahan urusan. Contoh yang nyata adalah pendaftaran penduduk yang harus dilakukan dengan cara yang persis sama di seluruh negara dan yang tidak memerlukan pengambilan keputusan yang penting oleh pemerintah daerah. Tugas ini sebaiknya dilaksanakan di tingkat pemerintahan yang paling rendah, karena tingkat interaksinya dengan penduduk yang tinggi. Jadi, ruang lingkup pengambilan keputusan yang otonom yang diperlukan untuk melaksanakan salah satu tugas secara paling efisien dan efektif merupakan kriteria yang paling penting dalam memutuskan bentuk desentralisasi mana yang paling cocok.

Dalam konteks Proyek Percontohan Otonomi Daerah, khususnya di mana hampir semua Kandep dihapus, maka penyerahan tugas pembantuan menjadi sangat penting. Tidak ada alternatif yang lebih baik daripada tugas pembantuan untuk pelaksanaan tugas yang memerlukan standard dan prosedur yang diatur secara ketat oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi agar dilaksanakan secara seragam. Kesimpulan ini nampaknya tidak dapat diterima oleh semua pihak di Indonesia. Pendukung desentralisasi tertentu agaknya menganggap tugas pembantuan sebagai peninggalan masa penjajahan yang dapat ditinggalkan (semula disebut *medebewind*). Sebaliknya, Tim GTZ-P4D mengusulkan agar konsep *tugas pembantuan* dijabarkan lebih lanjut dalam pengertian tersebut di atas, dan agar dibedakan secara jelas pelaksanaan tugas seperti itu dengan tugas lain yang dapat diserahkan (devolusi) sepenuhnya. Menurut pendapat Tim GTZ-P4D, perlu adanya perbedaan yang jelas mengenai ruang lingkup pengambilan keputusan oleh daerah antara tugas pembantuan dan tugas yang diserahkan.

Karena ruang lingkup itu sangat tergantung pada cara pelaksanaan pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, maka perlu dibedakan secara jelas mengenai intensitas dan jenis pengawasan dan pengendalian yang diperlukan dari tingkat atasnya. Di negara-negara lain, seperti Jerman, derajat dan jenis pengawasan adalah sifat khas utama yang membedakan antara "urusan sendiri" (*own affairs*) dan tugas yang hanya diserahkan kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan sebagai tugas pembantuan. Suatu pembahasan menyeluruh mengenai berbagai fungsi-fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi di Indonesia dibahas dalam bab berikutnya dari kertas diskusi ini.

Rekomendasi:

1. Konsep tugas pembantuan perlu dikembangkan lebih lanjut, untuk digunakan dalam penyerahan urusan-urusan dan tugas-tugas yang harus dilaksanakan secara seragam oleh tingkat pemerintahan yang lebih rendah, yang tidak mempunyai sama sekali atau kecil sekali ruang gerak untuk pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah otonom.
2. Arti "otonom" untuk penanganan urusan-urusan yang diserahkan (devolusi) harus diperjelas, terutama mengenai hak campur tangan pemerintah yang lebih tinggi. Pendekatan untuk melaksanakan tugas pembantuan harus dibedakan secara jelas dari pendekatan pelaksanaan urusan otonom.

3.2. Pengawasan, Pengendalian dan Pembinaan: Membedakan Ruang Lingkup Campur Tangan dari Atas

Pengawasan (*supervision*), pengendalian (*control*) dan pembinaan (*guidance*) merupakan komponen-komponen penting dalam setiap sistem pemerintahan. Tetapi di Indonesia, pembinaan agaknya memuat pengertian yang lebih luas dari pada di tempat lain. Bukan hal yang tidak biasa dijumpai bahwa fungsi utama dari unit-unit pemerintahan kebanyakan berkaitan dengan pembinaan terhadap tingkat pemerintah yang lebih rendah atau terhadap masyarakat. Mengingat cakupan urusan-urusan pembangunan yang luas yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dan bersamaan dengan itu masih adanya kelemahan-kelemahan dalam kinerja sebagian besar pemerintahan umum, maka menonjolnya fungsi pembinaan tersebut dapat dipahami. Walaupun secara konsep benar, pembinaan seringkali dilakukan dengan cara yang terlalu ketat. Terlalu sering pembinaan itu dilakukan tidak dalam bentuk nasihat atau tuntunan yang terarah pada peningkatan kemampuan, tetapi lebih bergaya perintah yang mengecilkan arti otonomi daerah.

Pola sebagaimana dijelaskan di atas juga dijumpai dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan pengendalian. Berlawanan dengan negara-negara lain, dalam konsep otonomi daerah di Indonesia tidak memasukan batas-batas yang jelas untuk campur tangan tingkat-tingkat pemerintah yang lebih tinggi dalam penanganan suatu urusan atau tugas yang pada suatu saat diserahkan dan resmi menjadi urusan otonom. Tanpa adanya pembatasan jelas mengenai jenis dan derajat pengendalian oleh tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, maka pengendalian dan pengawasan dapat merugikan bagi tugas-tugas dan urusan-urusan yang didesentralisasikan. Kalau pengendalian dan pengawasan dilakukan dengan cara yang terlalu sempit dan terlalu rinci (daripada dibatasi pada pengertian pengendalian umum, yaitu apakah pemerintah daerah mematuhi undang-undang yang berlaku dalam melaksanakan urusan mereka), maka otonomi pemerintah daerah dengan adanya penyerahan urusan-urusan tidak akan meningkat secara berarti.

Peninjauan dan pendefinisian kembali berbagai fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah merupakan langkah yang diperlukan untuk meningkatkan otonomi daerah di Indonesia. Fungsi pengawasan merupakan bagian dari hubungan yang kompleks antar berbagai tingkatan pemerintahan dan dapat mempunyai efek menguntungkan atau merugikan terhadap otonomi.

Departemen Dalam Negeri perlu menghayati tanggungjawab ini dengan sebaik-baiknya, karena hal ini mudah menimbulkan tuduhan bahwa Depdagri mengusulkan desentralisasi kepada departemen-departemen sektoral demi keuntungan sendiri, mengingat mandat yang dimilikinya untuk melakukan pembinaan umum terhadap pemerintah daerah. Upaya Depdagri dalam mengkoordinasikan desentralisasi, yang diusulkan dalam rangka melepaskan kekuasaan dari tingkat pusat kepada pemerintah daerah, dapat dianggap sebagai upaya memindahkan kekuasaan dari sektor-sektor ke dalam lingkup kewenangan Depdagri sendiri. Pembatasan yang jelas terhadap jangkauan campur tangan Depdagri dalam pengaturan pemerintahan daerah akan dapat mengurangi alasan adanya keraguan seperti ini.

Berbagai bentuk *pembinaan teknis* yang diberikan oleh departemen-departemen sektoral, *pembinaan umum* oleh Depdagri dan *pembinaan operasional* oleh pemerintah tingkat propinsi, sebagian sudah diuraikan dalam peraturan-peraturan yang ada. Salah satu

langkah lebih lanjut untuk memperjelas hal ini telah dilakukan dalam konteks Proyek Percontohan Otonomi Daerah. Namun demikian yang belum terjawab adalah dalam situasi mana peraturan dan pendekatan pemerintah daerah tingkat II dapat dikesampingkan. Secara khusus untuk urusan-urusan mana, mekanisme yang mana dan bentuk pembinaan mana yang seharusnya digunakan oleh tingkat atas. Tidak ada perlindungan hukum yang jelas dalam penanganan urusan-urusan otonom oleh pemerintah daerah, oleh karena itu dapat ditemui petunjuk-petunjuk yang menentukan secara ketat pelaksanaan urusan-urusan yang sebenarnya sudah didesentralisasikan. Dengan demikian dalam konsep otonomi daerah di Indonesia, ruang lingkup campur tangan yang tepat dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi terhadap pelaksanaan urusan-urusan yang telah diserahkan masih perlu dirumuskan.

Seperti telah dijelaskan dalam uraian sebelumnya, definisi yang lebih jelas mengenai peranan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi terhadap pelaksanaan tugas-tugas dan urusan-urusan yang sudah diserahkan, dapat merupakan langkah maju yang besar dalam membedakan dengan lebih baik antara desentralisasi dan tugas pembantuan.

Seperti telah disinggung di dalam bab mengenai otonomi desa, ketika desentralisasi makin semarak, maka menjadi penting untuk menyeimbangkan penyerahan urusan-urusan dengan tingkat pengawasan dan pembinaan yang tepat. Di satu sisi, ada kemungkinan terdapat kekurangan dalam fungsi pengendalian yang dapat mengakibatkan terjadinya penyimpangan terhadap standar dan sasaran yang telah disepakati secara nasional. Di sisi lain, ada kemungkinan untuk membuat kekeliruan ke arah sebaliknya, dengan pengendalian dan pembinaan yang terlalu ketat dapat mengakibatkan lumpuhnya prakarsa setempat dan mempersempit ruang gerak dalam melaksanakan urusan-urusan yang seharusnya bersifat otonom.

Pengawasan yang benar terarah untuk menjamin agar undang-undang dan peraturan (terutama dalam bidang keuangan dan administrasi) yang ada dipatuhi, dibutuhkan dan perlu dimasukkan dalam prakarsa-prakarsa desentralisasi untuk menjamin agar tetap ada pertanggungjawaban kepada tingkat-tingkat lebih tinggi. Pembinaan juga perlu menyertai upaya-upaya desentralisasi pada tahap-tahap awal, tetapi kemudian perlu dilonggarkan, jika diinginkan agar keberhasilan desentralisasi dicapai melalui prakarsa dan kreatifitas

setempat. Dalam hal dimana dianggap perlunya pedoman untuk tujuan pembinaan, maka kebutuhan ini seharusnya dikaji melalui konsultasi dengan tingkat setempat. Para pelaku di daerah perlu diberdayakan untuk berperan dalam fungsi pembinaan di daerahnya sendiri. Pembinaan sejalan dengan prinsip ini dapat terwujud melalui asosiasi-asosiasi pemerintah-pemerintah daerah, melalui jasa konsultasi, atau melalui kegiatan-kegiatan yang lain diatur sendiri seperti studi banding. Tentu saja peran pembinaan oleh tingkat-tingkat yang lebih tinggi tetap akan penting, tetapi akan diarahkan untuk memberdayakan tingkat-tingkat yang lebih rendah.

Jenis pengawasan dan pembinaan yang paling penting dalam menangani desentralisasi adalah yang diarahkan pada monitoring dan evaluasi atas kemajuan upaya desentralisasi itu sendiri.

Rekomendasi:

1. Konsep “otonomi” daerah maupun “tugas pembantuan” perlu ditinjau kembali dengan tujuan untuk memperjelas dan membatasi ruang lingkup campur tangan tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dalam pelaksanaan tugas-tugas dan urusan-urusan yang diserahkan.
2. Peranan tingkat yang lebih tinggi mengenai pelaksanaan tugas-tugas secara otonom perlu terfokus pada pengawasan apakah pelaksanaan itu sejalan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang berlaku.
3. Pembinaan tidak boleh merupakan suatu keharusan dan dijalankan secara kaku. Sebaliknya, pembinaan harus bersifat mendukung dan menyediakan pilihan-pilihan. Pembinaan perlu diatur sedapat mungkin oleh para pelaku setempat itu sendiri.
4. Sebagai bagian dari prakarsa desentralisasi, maka pengendalian dan

pembinaan terutama dibutuhkan dalam kaitannya dengan pelaksanaan prakarsa desentralisasi itu sendiri, agar tetap berjalan di jalur yang benar.

3.3. Menyesuaikan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Perkembangan Otonomi Daerah

3.3.1. Permasalahan yang Mendasari Perlunya Pembaharuan Sistem Perencanaan.

Konsep perencanaan pembangunan daerah, sebagaimana tertuang dalam Permendagri 9, 1982, dirancang sebagai integrasi arus perencanaan bawah-atas dan atas-bawah. Namun dalam kenyataannya hingga saat ini perencanaan pembangunan daerah dikelola kebanyakan untuk memenuhi kebutuhan pusat akan informasi dari daerah dan mendukung pencapaian sasaran-sasaran pembangunan yang ditentukan oleh pusat. Walaupun proses ini menghasilkan informasi dari daerah yang cukup banyak, namun pada umumnya di tingkat pusat sulit mengambil keputusan untuk alokasi investasi pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan, potensi, kondisi daerah dan aspirasi masyarakatnya.

Banyak permasalahan yang dihadapi dalam mengaktifkan perencanaan pembangunan daerah dengan penuh arti yang berasal dari orientasi "birokratis" pejabat di tingkat pusat maupun daerah terhadap proses perencanaan. Para pejabat tinggi kelihatannya cenderung mengikuti ilmu perencanaan yang dikembangkan dan diterima secara luas oleh dunia internasional pada pertengahan abad ini. Pendekatan perencanaan ini lebih menekankan rasionalitas, yaitu model perencanaan dimana perencanaan dilihat sebagai suatu kegiatan yang komprehensif dan teknis, yang sebaiknya ditangani oleh para spesialis. Para spesialis ini menerima sasaran-sasaran pembangunan dari para politisi dan kemudian secara tidak memihak menentukan cara yang terbaik dalam mencapainya.

Pendekatan perencanaan ini mendukung kebijaksanaan pembangunan yang menekankan peranan pemerintah yang besar dalam semua aspek pembangunan. Peranan pemerintah yang menonjol ini dimungkinkan dengan adanya penerimaan negara yang cukup besar

dibandingkan dengan PDRB nasional pada saat minyak menjadi primadona penerimaan pemerintah.

Sesuai harapan pemerintah investasi masyarakat atau swasta cenderung meningkat dibandingkan dengan investasi pemerintah dalam dekade berikutnya. Selain itu masyarakat sendiri semakin mampu dan menuntut pelayanan yang lebih baik serta partisipasi yang luas dalam kegiatan pembangunan. Oleh karena perkembangan ini kerangka perencanaan sebagaimana disebut diatas perlu dikaji kembali secara mendasar.

3.3.2. Perencanaan di Masa Depan

Di masa depan, Pemerintah Indonesia pasti akan tetap mempertahankan ciri-ciri budaya khas Indonesia dalam menentukan garis-garis kebijakan umumnya. Perubahan-perubahan di segala bidang yang sedang dialami Indonesia perlu juga dicerminkan dalam sistim pemerintahan secara khusus. Perubahan ini akan membawa pergeseran ke arah pendekatan perencanaan yang lebih luwes dan tidak kaku, dimana pemerintah terfokus pada penentuan kerangka dan aturan main bagi pelaku-pelaku yang terlibat dalam pembangunan. Dengan demikian tingkat II dan tingkat desa akan lebih aktif merencanakan untuk urusan-urusan mereka sendiri secara lebih otonom. Perkembangan ini didorong oleh meningkatnya tanggungjawab mereka karena pusat dan propinsi melepaskan urusan-urusan yang dinilai sebaiknya dilaksanakan oleh tingkat-tingkat bawah. Urusan-urusan strategis dan urusan yang hanya berkaitan dengan pengesahan dan pengawasan akan tetap bertahan di tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Perencanaan di tingkat ini akan lebih terfokus pada urusan-urusan tersebut. Para perencana di tingkat-tingkat yang lebih tinggi ini perlu menemukan cara-cara untuk lebih memperkuat perencanaan lokal dan melibatkan para pelaksana lokal dalam perencanaan yang harus dilakukan di tingkat yang lebih tinggi, dan yang akan memperoleh manfaat dari keikutsertaan pihak-pihak yang berkepentingan tersebut.

3.3.3. Kerangka Yang Diperlukan Dalam Sistim Perencanaan Daerah

Kebutuhan akan pembaharuan sistim perencanaan daerah sudah disadari oleh pihak-pihak yang berwenang dan sudah ada upaya menuju pembaharuan tersebut. Salah satu upaya yang telah dilakukan adalah penyempurnaan P5D (Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan). Perumusan penyempurnaan ini mengalami hambatan namun hal ini tetap menjadi komitmen pemerintah sesuai dengan pernyataan Menteri Dalam Negeri pada tahun 1995. Dalam hal pembaharuan ini salah satu pokja P4D di bawah koordinasi Ditjen. Bangda ditugaskan untuk mendukung upaya penyempurnaan tersebut. Hasil sementara telah disampaikan kepada Bappenas dan Dati I pada bulan Oktober 1995. Hasil ini masih bersifat parsial dan belum mencakup seluruh isu yang perlu diberlakukan, namun Tim GTZ-P4D menganggap sudah waktunya untuk lebih mengintensifkan proses konsultatif tentang hasil sementara ini untuk lebih banyak mendapat masukan dari pihak-pihak yang berkepentingan untuk penyempurnaan yang lebih baik. Sementara itu disisi lain, Bappenas berupaya untuk mengeluarkan suatu kerangka perencanaan yang lebih umum sebagai "payung" dari sub sistim perencanaan lainnya, yang sampai sekarang masih dalam pembahasan.

Dengan adanya proyek percontohan otonomi daerah, yang merupakan gerakan pertama yang cukup berarti dalam rangka meningkatkan otonomi di daerah tingkat II, membantu menegaskan kembali adanya kebutuhan akan pembaharuan dalam perencanaan pembangunan. Penting untuk dicatat, bahwa penyerahan urusan dan perubahan kelembagaan yang diterapkan dalam proyek percontohan itu tidak memerlukan banyak perubahan dalam sistim perencanaan, bila filsafat dan logika dari sistim perencanaan pembangunan daerah yang berlaku sekarang ini tidak dipertanyakan. Perbaikan-perbaikan P5D yang disarankan oleh beberapa kalangan yang berkepentingan, dalam rangka memperkuat otonomi daerah, kelihatannya tidak mengandung perubahan-perubahan yang cukup berarti.

Bila otonomi daerah diharapkan akan dicapai untuk diterapkan secara nyata, dinamis dan bertanggung jawab, maka Tim GTZ-P4D mengusulkan perlu menilai kembali secara mendasar sistem perencanaan pembangunan daerah. Tim GTZ-P4D menganggap bahwa suasana kondusif yang dihasilkan oleh proyek percontohan otonomi daerah ini memudahkan penilaian yang mendasar ini. Dilain pihak perumusan kembali kerangka

perencanaan itu sendiri pada gilirannya akan bisa memberikan masukan konseptual bagi pengembangan konsep otonomi daerah.

Jika pengaturan-pengaturan administrasi dan kelembagaan keuangan yang mendasar diubah, maka sistem perencanaan juga harus dikaji kembali agar dapat disesuaikan. Secara ideal, sistem perencanaan harus memandang ke depan dan harus cukup fleksibel sehingga tidak memerlukan banyak perubahan ketika terjadi perkembangan secara bertahap dalam sistim pemerintahan, misalnya penyerahan urusan dan adaptasi mekanisme keuangan. Kerangka perencanaan pembangunan daerah yang disusun oleh tingkat pusat seharusnya dapat mendorong kesadaran pemerintah daerah mengenai tanggungjawab dan kemampuan mereka untuk menangani urusan-urusan di bawah kewenangannya.

Perubahan-perubahan yang diterapkan dalam proyek percontohan telah memberikan indikasi terhadap kebutuhan atas penyesuaian sistim perencanaan yang mungkin diperlukan bilamana otonomi terus meningkat. Penyusunan ulang struktur organisasi di daerah tingkat II menunjukkan bahwa koordinasi horisontal akan meningkat karena banyaknya unit-unit vertikal di daerah yang berubah menjadi instansi daerah yang langsung bertanggungjawab kepada Bupati. Di lain pihak, koordinasi dinas tingkat II dengan dinas tingkat I dan Kanwil menjadi lebih sulit. Kalau sebelumnya instansi sektoral di tingkat II merupakan saluran komunikasi dan negosiasi dengan tingkat-tingkat pemerintahan lebih tinggi, maka sekarang daerah-daerah harus menggunakan cara-cara lain untuk mengirim informasi dan usulan kepada para pengambil keputusan di tingkat-tingkat lebih tinggi.

Lebih lanjut, pengalaman proyek percontohan menunjukkan adanya kebutuhan untuk mengembangkan konsep pembiayaan pelaksanaan urusan sebelum adanya penyerahan urusan-urusan yang baru. Pada saat ini, daerah-daerah percontohan menghadapi tantangan dalam melaksanakan urusan-urusan yang baru diserahkan tanpa disertai dengan pembiayaannya sebagaimana diwajibkan seperti tertuang dalam peraturan yang relevan. Untuk kebanyakan daerah penyerahan urusan-urusan yang kurang menunjang pendapatan daerah menimbulkan permasalahan dan tidak mendorong untuk merencanakan dengan semestinya.

Aspek penting dalam pembaharuan perencanaan jangka panjang adalah menentukan maksud dan tingkat pembahasan rencana daerah serta tingkat pemberian persetujuan atas rencana-rencana daerah. Lingkup pengawasan oleh tingkat atasnya terhadap pelaksanaan rencana oleh tingkat-tingkat lebih rendah perlu ditentukan. Penerapan pemberian persetujuan/pengawasan yang lebih rasional, perlu memperhatikan sifat-sifat urusan yang berbeda-beda sesuai dengan pengelompokannya (urusan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan).

Elemen lain dalam pembaharuan P5D adalah integrasi dan rekonsiliasi kebutuhan-kebutuhan perencanaan dan kerangka-kerangka yang telah dikembangkan selama dasawarsa terakhir ini (misalnya perencanaan tata ruang, perencanaan lingkungan hidup, koordinasi investasi pemerintah-swasta, Sarlita/da). Berkembangnya beberapa jalur bidang perencanaan mencerminkan pengakuan yang luas tentang adanya kesenjangan dalam kerangka perencanaan nasional dan daerah. Namun jalur perencanaan tersebut kurang saling mengisi pada saat ini dan kurang merupakan suatu sistem perencanaan yang utuh, hal ini mencerminkan kurangnya konsensus mengenai prinsip-prinsip dasar sistem perencanaan di Indonesia. Pembaharuan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia memerlukan suatu diskusi untuk pengintegrasian pendekatan-pendekatan perencanaan sejauhmana diperlukan.

Prinsip-prinsip dasar berikut ini perlu dipertimbangkan dalam merumuskan penyempurnaan kerangka hukum yang mengatur perencanaan pembangunan daerah dan instrumen lanjutannya serta pelatihan:

- Pemerintah Daerah perlu diberi keleluasaan yang lebih besar untuk mengatur sendiri proses dan pendekatan perencanaan dalam kerangka umum yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian Daerah perlu diijinkan untuk mengatur sendiri kelembagaan, personil dan prosedur perencanaannya.
- Pemerintah Daerah sebaiknya membiayai kegiatan perencanaannya sendiri untuk menghindari persyaratan dari pusat yang mempersempit ruang gerak pemerintah daerah dalam mengatur proses perencanaannya sendiri.

- Persyaratan-persyaratan Pusat yang ditentukan sebagai kerangka umum perencanaan sedapat mungkin dibatasi pada hal-hal pokok untuk lebih memungkinkan Daerah menyesuaikan proses perencanaannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah serta mendorong kreativitas Daerah. Salah satu persyaratan yang perlu dipertimbangkan adalah berupa petunjuk dan standar untuk menjamin adanya partisipasi dalam pengertian yang luas dalam proses perencanaan di daerah.
- Pedoman/petunjuk yang diberikan dari tingkat atas sebaiknya merupakan suatu paket yang berisi alternatif metode dan instrumen ditawarkan kepada Daerah agar Daerah dapat memilih sesuai kondisi dan potensi daerahnya.
- Perlu dibedakan antara perencanaan tingkat I dan tingkat II menurut pembagian urusan dan fungsi koordinasi. Mengingat titik berat otonomi di tingkat II dengan tetap menghormati pembagian urusan, perencanaan dimulai dari tingkat II harus lebih bersifat agregatif, bukannya disagregatif dari atas. Perencanaan di tingkat II yang utuh tetap memperhatikan kebijaksanaan umum tingkat atasnya.
- Ruang lingkup pembahasan rencana tingkat II di tingkat yang lebih atas perlu dibatasi dengan memberi tekanan pada masalah-masalah lintas-daerah dan urusan-urusan serta sumber pembiayaan yang berada dalam kewenangan tingkat yang melakukan pembahasan.
- Sifat pembahasan rencana tingkat II yang dilakukan di tingkat atas harus disesuaikan dengan jenis rencana.
- Kewenangan dalam perencanaan dan pengelolaan tata guna tanah di daerah tingkat II yang sekarang masih terpisah-pisah, perlu diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk menjaga konsistensi rencana dan penggunaan tanah. Dalam perencanaan dan pengelolaan tata guna tanah, khususnya perlu dipertimbangkan adanya sistem "naik banding" agar tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dalam peranannya sebagai pengawas dapat berpartisipasi untuk mempertahankan keutuhan rencana tersebut.

- Dukungan dan partisipasi dari masing-masing sektor dalam menjamin keterpaduan perencanaan daerah perlu ditingkatkan, misalnya melalui penyampaian informasi tentang kebijaksanaan sektoral, pengadaan forum komunikasi dll.
- Koordinasi pembangunan penanaman modal daripada dilihat sebagai kegiatan perencanaan pemerintah yang dilaksanakan setahun sekali, sebaiknya dimengerti sebagai kesempatan dialog antara pemerintah dan swasta yang dilakukan secara berkesinambungan. Dalam dialog ini yang diutamakan adalah peluang untuk sektor swasta dan kemungkinan investasi pemerintah untuk mendukung investasi swasta.

3.3.4. Pentingnya Koordinasi dan Kerjasama antara Bappenas dan Departemen Dalam Negeri.

Hal utama yang penting dalam upaya pembaharuan sistim perencanaan pembangunan daerah adalah kerjasama antara Depdagri dan Bappenas. Kedua instansi tersebut memiliki peran yang menentukan dalam perencanaan pembangunan. Bappenas berwenang mengatur perencanaan pembangunan nasional, sedangkan Depdagri sebagai pembina umum bertanggung jawab juga dalam membina perencanaan daerah. Belakangan ini Bappenas sedang menyiapkan suatu kerangka perencanaan pembangunan nasional, yang mencakup juga perencanaan pembangunan daerah. Diharapkan pada bagian yang menyangkut perencanaan pembangunan daerah juga tercermin prinsip-prinsip yang disebutkan di atas.

Keberhasilan perumusan kerangka ini sangat tergantung pada konsensus yang bisa dicapai antara instansi-instansi utama di tingkat nasional. Dalam perumusan konsep tersebut Bappenas sebaiknya didukung oleh Depdagri, karena pada akhirnya Depdagri harus membina daerah dalam pelaksanaannya termasuk pengaturan pelatihannya. Selain itu, sektor-sektor juga harus dilibatkan karena mereka perlu menjamin bahwa perencanaan

vertikal oleh sektor dapat dipadukan dalam perencanaan daerah (horisontal) yang komprehensif.

Kerjasama antar instansi dalam perumusan suatu kerangka perencanaan nasional (atau tugas partisial, penyempurnaan perencanaan daerah) sangat penting untuk menjamin keberhasilan penerapan produk hukum yang akan dihasilkan. Lebih dari itu, unsur-unsur dari sistim yang sedang dikembangkan itu harus dibahas sebagai suatu paket yang terpadu. Pada akhirnya indikator utama bahwa upaya perumusan sistim perencanaan pembangunan berhasil dengan baik adalah bila perencanaan daerah dilaksanakan secara lebih otonom dan efektif.

Rekomendasi:

1. Upaya penyempurnaan sistim perencanaan pembangunan saat ini harus ditujukan pada perubahan yang mendasar. Perlu diberikan keleluasaan yang lebih besar kepada Daerah (terutama daerah tingkat II) dalam mengatur kelembagaan dan mengelola proses perencanaan di Daerah dengan memperhatikan keutuhan perencanaan tingkat II dan menghormati pembagian urusan untuk masing-masing tingkat pemerintahan.
2. Perumusan sistim perencanaan pembangunan perlu dilaksanakan dengan kerjasama erat antar semua pihak yang terlibat, terutama antara Bappenas dan Depdagri. Daerah juga merupakan salah satu pihak yang sangat relevan untuk dilibatkan.
3. Untuk mewujudkan prinsip-prinsip dalam perumusan sistim perencanaan pembangunan yang diajukan di atas, perlu ditingkatkan kesempatan untuk memanfaatkan pengalaman-pengalaman yang relevan di Indonesia dan negara lain bagi para perumus.

4. Untuk mengamankan pengembangan sistim perencanaan pembangunan agar sesuai dengan konsep otonomi daerah yang sedang dikembangkan, maka perlu adanya komunikasi dua arah yang lebih intensif dan terfokus antar pihak-pihak yang terkait dalam kedua upaya tersebut.

3.4. Meningkatkan Partisipasi Masyarakat

3.4.1. Memperkuat Masyarakat Madani (*Civil Society*): Syarat Pendukung Untuk Keberhasilan Desentralisasi

Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan tanggungjawab dan kewenangan dari tingkat pemerintahan yang lebih atas ke tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Dengan adanya desentralisasi, hubungan antara tingkat pemerintahan yang lebih atas dan tingkat-tingkat pemerintahan di bawahnya berubah sifatnya dari struktur perintah menjadi hubungan yang mengandalkan pada pengawasan oleh tingkat atasnya. Dengan adanya kewenangan yang lebih besar di tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat berarti meningkat pula peluang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam pengawasan terhadap pemerintah. Pengawasan oleh masyarakat ini adalah salah satu aspek partisipasi politis dalam arti luas.

Menurut pemahaman umum, partisipasi masyarakat adalah merupakan akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, kontribusi terhadap upaya pembangunan dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan. Jadi, partisipasi masyarakat mencakup semua aspek interaksi antara masyarakat dan pemerintah. Dengan demikian desentralisasi dan partisipasi politis masyarakat (demokratisasi) saling berkaitan erat.

Pengertian partisipasi yang luas semakin sering muncul dalam diskusi pembangunan di Indonesia, dalam pembahasan konsep pemberdayaan masyarakat (*people's empowerment*). Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas, telah mempromosikan konsep pemberdayaan ini dengan penuh semangat dalam pidato-

pidatonya, contohnya dengan menyimpulkan bahwa upaya-upaya perlu ditujukan "...untuk memperkuat posisi semua lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan." (Ikatan Alumni ITB, 1996).

Dalam kenyataannya, di Indonesia, sering ditemui bahwa pengertian partisipasi masyarakat didefinisikan terlalu sempit, yaitu sebagai kontribusi materi oleh masyarakat terhadap suatu proyek yang dicetuskan pemerintah dalam bentuk tenaga kerja, uang atau tanah untuk proyek infrastruktur fisik. Pengertian yang sempit ini diamati lebih dalam oleh tim GTZ-P4D antara lain dalam kegiatan monitoring dan evaluasi Proyek Percontohan Otonomi Daerah. Walaupun partisipasi merupakan tujuan yang sering dikumandangkan, namun masih kurang adanya cara-cara khusus yang diupayakan untuk mencapai tujuan ini, dan pada umumnya pejabat di daerah memandang bahwa tujuan partisipasi tercapai apabila masyarakat menyerahkan tanahnya dan sumber daya lainnya untuk mensukseskan proyek yang diprakarsai pemerintah.

Indikasi lain adanya kesulitan dalam mencapai pemberdayaan masyarakat dilihat dalam Program IDT (program pengentasan kemiskinan). Dalam rangka program IDT, kelompok-kelompok sasaran (masyarakat miskin) telah diberi keleluasaan cukup besar dalam memanfaatkan dana yang disediakan oleh pemerintah kepada kalangan orang miskin. Pengalaman dalam pelaksanaannya saat ini menunjukkan adanya dominasi kepala desa dan tingkat-tingkat pemerintah yang lebih tinggi dalam memutuskan pemanfaatan dana. Lebih lanjut timbul pertanyaan apakah kekuatan masyarakat (*social capital*) benar-benar telah diikutsertakan dan apakah pemberdayaan masyarakat sudah diterapkan dalam proses pembentukan kelompok-kelompok dengan memberikan keleluasaan kepada masyarakat untuk mengorganisasikan dirinya sendiri.

Kesulitan menerapkan prinsip partisipasi/pemberdayaan masyarakat mendasari kritik Ketua Bappenas tentang para birokrat yang kurang mempunyai komitmen untuk memperluas saluran-saluran partisipasi bagi masyarakat. "Banyak pemikir dan penyusun kebijakan di sini tidak menyadari akan manfaat yang dapat diberikan oleh pemberdayaan (masyarakat) kepada Indonesia." (Jakarta Post, 1996). Ternyata kebanyakan para pejabat tidak cukup menyadari makna sepenuhnya dari istilah

pemberdayaan, sebagian disebabkan oleh kenyataan belum adanya suatu konsep operasional mengenai pemberdayaan yang disesuaikan dengan situasi di Indonesia.

Dalam jangka panjang, masyarakat perlu didorong untuk mengorganisir diri mereka sendiri sesuai dengan prakarsa dan keinginan mereka. Kebebasan akan melahirkan lebih banyak kelompok-kelompok sosial dengan banyak fungsi yang secara langsung berasal dari kepentingan dan sifat khas suatu kelompok, atau dari tradisi dan sifat khas masyarakat setempat. Organisasi-organisasi sosial seperti ini mempunyai kekuatan sosial dan legitimasi untuk mengajukan dan mengadakan negosiasi secara efektif mengenai tuntutan-tuntutan mereka terhadap pemerintah setempat.

Organisasi-organisasi sosial tersebut di atas sering ditemukan dalam struktur tradisional, sehingga pendekatan sebagaimana dijelaskan di atas mengundang bangkitnya kembali adat-istiadat yang sangat bervariasi, namun mulai memudar. Sebenarnya masih banyak potensi dalam masyarakat tradisional yang belum ditampung, diabaikan atau bahkan tidak dimanfaatkan, namun banyak juga lembaga tradisional pedesaan yang terbukti cukup mampu bertahan menghadapi serbuan modernisasi, walaupun banyak juga lembaga seperti itu yang mempunyai peluang kecil untuk tetap lestari. Organisasi-organisasi seperti ini jangan sampai memudar menjadi sekedar pelestari cerita rakyat, melainkan perlu dimanfaatkan dan dihidupkan kembali agar dapat memberikan sumbangan bagi pembangunan. Satu contoh mengenai organisasi tradisional yang tetap relevan adalah masyarakat pengairan Subak di Bali, yang terkenal karena efektif dan efisien dalam mendistribusikan air irigasi secara adil kepada semua petani anggota Subak. Salah satu contoh yang menonjol lainnya adalah Nagari di Sumatra Barat, yang berperan besar dalam menghimpun dana para perantau, merencanakan dan melaksanakan investasi dana tersebut untuk pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Untuk mengaktifkan kembali struktur masyarakat tradisional semacam itu, nampaknya perlu diupayakan bukan hanya menghilangkan batasan dan hambatan dalam menjalankan fungsinya, tetapi hendaknya juga diberikan tugas-tugas dan urusan-urusan yang dapat dilaksanakan oleh organisasi masyarakat seperti yang dilakukan untuk Nagari. Melimpahkan berbagai tugas dan urusan kepada organisasi-organisasi kemasyarakatan akan sejalan dengan prinsip subsidiaritas (*subsidiarity principal*) yang telah terbukti cukup berhasil dalam konteks lain. Menurut prinsip ini, semua tugas atau urusan

sebaiknya dilakukan oleh tingkat pemerintahan yang terendah, bahkan oleh unit masyarakat yang paling kecil sekalipun. Hanya hal-hal yang tidak dapat dilakukan dengan cukup baik oleh tingkatan tertentu perlu diberikan pada tingkat yang lebih tinggi. Kalau diterapkan dengan baik, maka prinsip ini bukan hanya mengurangi beban pemerintah, tetapi juga meningkatkan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat untuk memobilisasi sumberdaya mereka sendiri dan untuk melaksanakan pembangunan dan tugas-tugas pelayanan secara lebih efisien.

Rekomendasi:

1. Upaya-upaya untuk meningkatkan otonomi daerah yang sekarang sedang dilakukan, perlu dilengkapi dengan pendekatan-pendekatan strategis untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.
2. Partisipasi masyarakat harus diorganisir sedemikian rupa sehingga memungkinkan adanya pengawasan terhadap pemerintah daerah. Ini mencakup langkah-langkah untuk memberdayakan masyarakat agar kemampuan mereka meningkat dalam mengajukan tuntutan dan melakukan negosiasi dengan para pejabat pemerintah daerah agar mendapatkan akses pada semua sumberdaya yang dibutuhkan.
3. Pemberdayaan masyarakat perlu dilaksanakan lebih dari hanya sekedar penyediaan sejumlah dana. Pemberdayaan masyarakat perlu mencakup hal-hal sebagai berikut:
 - memungkinkan akses yang lebih baik terhadap pengetahuan (pelatihan) dan informasi,
 - menghapus pembatasan-pembatasan terhadap organisasi-organisasi mandiri kemasyarakatan,
 - melimpahkan urusan-urusan tertentu kepada organisasi-organisasi kemasyarakatan sesuai dengan prinsip subsidiaritas.
4. Organisasi-organisasi tradisional sering terbukti berhasil menangani masalah-

masalah masyarakat sendiri, oleh karena itu perlu dilakukan lebih banyak upaya untuk mengidentifikasi dan mengenali struktur lembaga-lembaga tradisional yang ada saat ini, yang mampu mempertahankan nilai-nilai penting masyarakat dalam tatanan masyarakat yang dinamis serta dapat menyumbang bagi pembangunan. Perlu dipertimbangkan lebih lanjut upaya untuk mendorong kerjasama antara pemerintah daerah dengan lembaga masyarakat tradisional.

3.4.2. Memanfaatkan Organisasi-organisasi Perantara

Pemerintah telah mengingatkan bahwa pemerintah sendiri tidak mampu mendorong pembangunan secara memadai tanpa bantuan dari masyarakat sendiri. Untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya dan sikap kaku birokrasi, perlu didorong adanya wadah tambahan yang lebih terbuka, fleksibel dan diterima secara lebih luas oleh masyarakat, agar dapat memobilisasi masyarakat untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berada di luar batas kemampuan pemerintah. Organisasi-organisasi non pemerintah (NGO atau di Indonesia disebut LSM/LPSM - Lembaga Swadaya Masyarakat/Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat) semakin diakui sebagai mitra kerjasama pembangunan yang berharga di banyak negara.

Di Indonesia, seringkali para birokrat merasa ragu untuk bekerjasama dengan LSM. Keraguan ini timbul oleh karena sikap beberapa LSM yang dianggap radikal menentang pemerintah, sehingga pemerintah lebih bersikap defensif dan berupaya untuk lebih mengawasi LSM-LSM. Walaupun demikian banyak contoh sukses dari kemitraan pemerintah dan LSM, misalnya dalam bidang lingkungan hidup dimana LSM-LSM merupakan mitra kerjasama yang diakui secara hukum dalam bidang AMDAL (Analisa Mengenai Dampak Lingkungan). Akhir-akhir ini, BAPPENAS telah menyelenggarakan pertemuan-pertemuan komunikasi dengan LSM-LSM terbesar yang diakui pemerintah.

Ada pula contoh-contoh keberhasilan kemitraan pemerintah daerah dan LSM, namun demikian informasi mengenai keberhasilan ini belum disebarluaskan secara memadai. Berdasarkan pengalaman yang didapat selama ini, LSM mempunyai peranan yang

penting dalam memfasilitasi dialog antara pemerintah dan masyarakat dan mendukung masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya serta menuntut pertanggung jawaban pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Rekomendasi:

Pemerintah Pusat perlu mendorong pemerintah daerah untuk memberikan peluang pada LSM agar dapat lebih berperan dalam tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Dalam hal ini LSM-LSM setempat dapat:

- menyumbang untuk memperkuat komunikasi antara pemerintah daerah dengan masyarakat,
- memainkan peran sebagai fasilitator di tingkat desa,
- berperanserta dalam perencanaan pembangunan daerah dengan mengkoordinasikan pertemuan-pertemuan untuk mendukung kepentingan masyarakat,
- bertindak sebagai pelaku pembangunan tambahan yang memperkuat "*checks and balances*" di tingkat daerah.

3.4.3. Menciptakan Komunikasi Yang Lebih Baik Antara Pemerintah dan Masyarakat

Dewan-dewan perwakilan masyarakat yang menganut model demokratis dunia Barat mungkin tidak secara otomatis menumbuhkan komunikasi yang berarti antara masyarakat dengan para pemimpin politik mereka. Sebenarnya cukup wajar apabila dikembangkan sistem pemilihan anggota dewan perwakilan masyarakat yang lebih langsung sehingga ada pertanggung jawaban anggota dewan kepada masyarakat dimasa mendatang, namun demikian Tim GTZ masih melihat adanya kebutuhan yang

mendesak untuk melembagakan cara-cara berkomunikasi yang lain. Hal ini terutama benar-benar diperlukan dalam aspek-aspek perencanaan yang merupakan bagian penting dari pengambilan keputusan dalam kegiatan pembangunan.

Di Indonesia, para wakil rakyat yang dipilih memainkan peranan yang kecil dalam pengambilan keputusan dibandingkan dengan para birokrasi. Oleh karena itu selain perlunya memberdayakan dewan-dewan perwakilan setempat, ada kebutuhan untuk membuka saluran komunikasi antara aspirasi masyarakat dan pemerintah. Beberapa lembaga kemasyarakatan sebenarnya berpotensi untuk menjembatani masyarakat dan pemerintah.

LKMD adalah salah satu lembaga di tingkat desa yang bisa memainkan peran seperti diuraikan di atas. Landasan hukum lembaga ini adalah sebuah KEPPRES. Berdasarkan KEPPRES ini LKMD dibentuk secara seragam di semua desa. Fungsi lembaga ini dijelaskan lebih lanjut dalam Keputusan Menteri. Dalam proses pembentukannya, LKMD mengalami banyak hambatan di beberapa kawasan Indonesia karena dianggap sebagai "model Jawa" yang juga harus diterapkan di daerah di luar Jawa walaupun daerah luar Jawa mempunyai nilai-nilai, kebudayaan, sejarah, prinsip organisasi masyarakat dan pengalaman yang berbeda. Upaya untuk menciptakan organisasi masyarakat ini hanya sebagian yang berhasil, bahkan sekarang secara praktis lembaga ini dapat dikatakan lemah atau dikenal sebagai "lembaga papan" (hanya tercantum di papan di depan kantor pemerintah desa, padahal lembaga tersebut tidak ada). Kesan yang timbul adalah bahwa prakarsa ini dirancang untuk mengefektifkan pengawasan pusat dan menjadi sarana mobilisasi yang diarahkan oleh pusat, bukan untuk pemberdayaan masyarakat. Walaupun sejarah pembentukannya bermasalah, LKMD masih bisa menjadi organisasi swadaya masyarakat yang efektif, asalkan ditingkatkan dengan cara-cara yang tepat.

Satu langkah sederhana telah dilakukan ke arah peningkatan efektivitas LKMD yaitu para anggota LKMD telah memperoleh pelatihan dalam perencanaan partisipatif (yang disebut P3MD, Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa), agar masyarakat dapat merumuskan rencana-rencana pembangunan desa yang dapat mewakili aspirasi masyarakat secara keseluruhan. Teknik-teknik perencanaan partisipatif ini terutama terdiri dari instrumen ZOPP (*Ziel Orientierte Projekt Planung* - perencanaan proyek yang

mengarah pada tujuan) dan *PRA (Participatory Rapid Appraisal - Penilaian partisipatif secara cepat)*. Ini adalah upaya pertama untuk melembagakan pemberdayaan masyarakat. Karena PRA dan ZOPP juga banyak digunakan oleh LSM-LSM di Indonesia, maka *PRA* dan *ZOPP* bisa menjadi bahasa yang sama-sama dipahami oleh pemerintah maupun masyarakat madani (*civil society*).

Namun demikian masih ada beberapa masalah mengenai LKMD ini yang perlu ditangani lebih lanjut:

- Pelatihan untuk LKMD tersebut hanya akan memberikan dampak parsial. Walaupun banyak anggota LKMD yang dilatih, kemajuan ini tidak dapat menjamin diterapkannya pendekatan partisipatif dalam perencanaan yang sebenarnya di tingkat desa. Para peserta pelatihan sering merasa bahwa pelatihan yang hanya sekali diikuti belum dapat memberikan kepada mereka ketrampilan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan perencanaan partisipatif, oleh karena itu desa-desa memerlukan dukungan dari tingkat kecamatan dalam membina perencanaan di tingkat desa.
- Agar tidak mengecewakan masyarakat dengan melibatkan mereka dalam pendekatan-pendekatan partisipatif yang hasilnya tidak dapat dirasakan karena kurang mendapat tanggapan dari tingkat yang lebih tinggi, perlu dilakukan upaya untuk lebih memadukan program-program atas-bawah dengan aspirasi masyarakat desa. Sebenarnya sudah jelas bahwa program-program nasional mencakup kegiatan pembangunan yang ber sasaran di tingkat desa dan secara prinsip dimungkinkan bahwa harapan masyarakat termasuk didalamnya. Namun masih perlu ditingkatkan upaya-upaya untuk menyesuaikan program-program dan kegiatan-kegiatan yang ditentukan dari atas/pusat dengan prioritas masyarakat setempat.
- Ketentuan mengenai LKMD perlu dirumuskan kembali, terutama mengenai struktur organisasinya, agar kehadiran LKMD benar-benar dirasakan oleh masyarakat dan masyarakat mempunyai rasa memilikinya. Selain itu LKMD diharapkan dapat menjadi sarana yang benar-benar mewakili masyarakat dan dinamis dalam menampung aspirasi masyarakat. Dengan demikian upaya-upaya penguatan yang diperlukan adalah yang lebih mengarah pada menghasilkan dampak yang berkesinambungan.

Salah satu kesempatan untuk meningkatkan komunikasi antara masyarakat dan birokrasi adalah dalam siklus perencanaan resmi tahunan dari bawah ke atas yang berakhir dengan konsultasi nasional (P5D, lihat butir 3.3). Seperti telah disinggung sebelumnya, proses ini sedang dalam penyempurnaan agar lebih sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan setempat, terutama di tingkat desa yang merupakan titik tolak dari perencanaan dari bawah ke atas. Perwakilan semua departemen sektoral di tingkat yang lebih tinggi harus berusaha mendukung upaya perencanaan di tingkat desa, dari pada menggunakan desa hanya sebagai sumber data bagi kegiatan perencanaan di tingkat-tingkat yang lebih atas. Para wakil departemen sektoral ini pada umumnya ditempatkan di ibukota kecamatan. Peran mereka dalam membina kelompok-kelompok dan lembaga-lembaga tingkat desa sangat penting dan perlu diperluas. Untuk meningkatkan interaksi dengan masyarakat desa, komunikasi harus dua arah: penduduk desa menerima nasehat teknis dan petunjuk pelaksanaan rencana pembangunan dari atas, dan sebaliknya masyarakat desa menyampaikan persepsi mereka mengenai permasalahan-permasalahan yang ada dan kegiatan pembangunan apa yang diperlukan, terutama yang berkaitan dengan bantuan yang dibutuhkan dari tingkat-tingkat yang lebih atas.

Walaupun siklus perencanaan tahunan bermula dari tingkat desa, kemudian ke tingkat daerah sampai ke tingkat pusat, dan bisa menjadi saluran komunikasi dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, jarak antara kedua ujung proses ini sangat jauh, baik dalam pengertian fisik maupun psikologis. Sebaiknya permintaan masyarakat desa sejauh mungkin dipenuhi dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya di tingkat II, karena komunikasi yang cukup intensif hanya sampai tingkat ini. Sebenarnya, mengingat jumlahnya desa di suatu daerah tingkat II, usulan desa perlu disaring di tingkat kecamatan dan tingkat lain di antara tingkat desa dan tingkat II (kewedanaan, Nagari dll.). Para perwakilan sektor di tingkat kecamatan sebaiknya mengacu pada kebijakan dan prioritas daerah tingkat II serta informasi lainnya dari daerah tingkat II, dari pada mencoba berpedoman atau menginterpretasikan informasi dari tingkat propinsi atau tingkat pusat.

Rekomendasi:

1. Walaupun KEPPRES mengenai pengaturan LKMD akan tetap dipertahankan, masih ada ruang lingkup untuk menyesuaikan Keputusan Menteri yang berlaku sekarang dalam mewujudkan LKMD menjadi lembaga yang lebih mewakili masyarakat. Lembaga ini, bila disesuaikan dan ditingkatkan secara memadai, dapat memainkan peranan penting dalam komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Dalam jangka panjang LKMD dapat menjadi dewan desa yang dipilih (lihat butir 2.3.3 mengenai pemerintah tingkat desa).
2. Program-program yang diturunkan dari atas harus dipadukan secara lebih efektif dengan aspirasi masyarakat.
3. Diperlukan lebih banyak bantuan dari tingkat kecamatan untuk membina dan mendukung desa-desa dalam pendekatan perencanaan partisipatif.
4. Mekanisme pembiayaan dan prosedur penyusunan anggaran tahunan perlu diubah, agar sebagian besar usulan-usulan dari bawah bisa dibiayai oleh tingkat II. Sebaliknya, sebagian besar program tingkat nasional sebaiknya diturunkan ke tingkat II agar tingkat II dapat memutuskan kecamatan-kecamatan atau desa-desa mana yang akan melaksanakan program-program nasional tersebut sesuai dengan prioritas setempat dan dengan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat setempat.

3.5. Meningkatkan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat: Menuju Desentralisasi Politis.

Menteri Dalam Negeri Yogie S. Memed pernah mengeluarkan pernyataan bahwa diperlukan pengkajian yang kritis terhadap keberadaan DPRD Tk. I (Jakarta Post, 1993). Berkaitan dengan hal ini, Wakil Presiden Try Sutrisno mengatakan bahwa kontrol masyarakat mempunyai dampak positif terhadap aparat pemerintah agar menunjukkan kinerja yang lebih efisien dan efektif (Kompas, 1996). Suatu persyaratan penting dalam

pertanggungjawaban yang efektif kepada masyarakat adalah lingkungan politik dan sosial yang mendukung.

Pentingnya pertanggungjawaban kepada masyarakat tercermin juga dalam pengalaman Internasional. Salah seorang pengamat, James Manor, berpendapat bahwa faktor yang paling menentukan dalam proses desentralisasi adalah pertanggungjawaban kelembagaan dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, karena hal itu menentukan kemampuan pemerintah untuk menanggapi keinginan setempat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat:

“Peningkatan kualitas dan kuantitas tanggapan tergantung dari kewenangan dan sumberdaya yang berada pada lembaga yang dipilih, dan yang paling penting adalah seberapa jauh pertanggungjawaban kepada masyarakat dan pertanggungjawaban lembaga berhasil ditetapkan. Tanpa proses tersebut hasil yang dicapai oleh suatu kekuasaan terpilih yang sudah didesentralisasikan tidak akan lebih mencerminkan prioritas kebutuhan masyarakat dibanding dengan bentuk pemerintahan lainnya.” (Manor 1996, hal. 222).

Studi-studi kasus empiris menunjukkan bahwa kinerja suatu pemerintah yang didesentralisasikan berkaitan erat dengan intensitas partisipasi masyarakat dan tanggungjawab para wakil rakyat kepada masyarakat pemilihnya. Ini berkaitan pula dengan tanggungjawab dalam lembaga pemerintah daerah sendiri, dimana para wakil rakyat yang terpilih mampu mempengaruhi kebijakan dan mengawasi pertanggungjawaban para birokrat dan pejabat eksekutif dalam pelaksanaan pembangunan.

Walaupun para pejabat Indonesia menghargai pentingnya pertanggungjawaban kepada masyarakat, namun pada kenyataannya masih sangat berbeda. Pertama-tama, Kepala Daerah/Kepala Desa maupun administrasinya tidak dikontrol dengan baik oleh masyarakat dan para wakil masyarakat. Belum adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat ini menimbulkan kekhawatiran bahwa Kepala Daerah akan menjadi “Raja Kecil”. Menurut UU No. 5 Tahun 1974, Kepala Daerah hanya bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri, bukan kepada DPRD, walaupun Kepala Daerah sedikitnya sekali

setahun harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD⁶. "Orientasi ke atas" Kepala Daerah juga ditekankan pada prosedur pengangkatan. Walaupun menurut UU No. 5 Tahun 1974

(Pasal 16) DPRD⁷ dan Gubernur harus mendiskusikan dan menyepakati calon anggota DPRD, namun yang paling berperan secara dominan dalam proses ini sebenarnya adalah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur.

Hambatan lainnya terhadap pertanggungjawaban kepada masyarakat terletak pada sistem pemilihan umum untuk lembaga perwakilan masyarakat (DPRD) di semua tingkat pemerintahan, karena sistem tersebut masih belum cukup transparan dan kurang diawasi oleh masyarakat, termasuk perekrutan calon anggota DPRD, yang lebih mengacu dan tergantung kepada pimpinan partai dari pada kepada para pemilih.⁸ Kalangan pejabat tinggi sudah menyadari perlu adanya pengkajian kembali sistem pemilihan umum dan LIPI secara resmi telah diberi tugas untuk menyelidiki masalah ini.

Sebab lain dari tidak adanya pertanggungjawaban DPRD yang cukup kepada para pemilih berkaitan dengan fungsi legislatifnya, yang terdiri dari "tujuh hak" di antaranya hak mengajukan mosi, pertanyaan dan penyelidikan. Dalam kenyataannya ketiga instrumen ini jarang digunakan. Kekurangan ini sebagian disebabkan oleh belum adanya peraturan dari Departemen Dalam Negeri mengenai prosedur yang tepat untuk melakukan penyelidikan (UU No 5/1974, pasal 29, 3). Selain itu, hubungan kerja yang kurang jelas antara Kepala Daerah, birokrasi dan DPRD menghambat adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Beberapa pengamat berpendapat bahwa hal lainnya yang menyebabkan DPRD tidak mampu membuat para penguasa daerah bertanggungjawab secara memadai dan terbuka kepada masyarakat adalah kemampuan mereka yang terbatas. Para anggota DPRD dan aparatur DPRD yang berkaitan (Dewan Pertimbangan Daerah, Sekretariat, Komisi) seringkali tidak cukup profesional seperti pejabat daerah, karena mereka tidak

⁶ "Kepala daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD sedikitnya satu kali setahun, atau kalau diminta oleh DPRD." (UU 5/1974, Pasal 22).

⁷ Bukan DPRD secara keseluruhan, tetapi para pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi yang menyepakati calon Kepala Daerah.

mempunyai fasilitas yang sama seperti Kepala Daerah dengan aparaturnya dalam bentuk BAPPEDA dan Dinas-Dinas. Dikatakan bahwa situasi inilah yang menjelaskan mengapa DPRD jarang mampu menjabarkan usulan-usulan mereka sendiri kepada penguasa dalam bidang anggaran dan peraturan daerah. Para anggota legislatif negara lainnya mempunyai dukungan kuat berupa staf dan sumberdaya lainnya, dan biasanya juga mempunyai juga akses kepada aparat birokrasi. Sebagai contoh, para anggota dewan akan mempunyai akses pada para ahli badan perencanaan atau departemen keuangan. Akses ini bersifat langsung atau tidak langsung, informal atau sangat diformalkan (misalnya melalui komisi yang terdiri dari anggota legislatif dan staf eksekutif). Keadaan yang sama tidak dapat dikatakan ada di Indonesia, karena akses anggota dewan harus lewat kepala daerah, yang pada dasarnya tidak bertanggungjawab kepada dewan. Oleh karena itu para anggota dewan enggan menggunakan jalur yang formal dan lambat ini. Sebagian dari rasa enggan anggota DPRD berasal dari pemahaman bahwa mereka seharusnya tidak “campur tangan” dengan pihak eksekutif. Prinsip ini memang sehat, tetapi jangan diartikan sebagai rintangan dalam permintaan akan informasi, kesempatan berdiskusi, dan upaya bekerjasama.

Akhirnya, kekurangan lain mengenai pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat berakar dari konteks sosial dan politik umum di Indonesia. Akses langsung masyarakat kepada para pejabat dan birokrasi atau lewat kelompok-kelompok bantuan hukum, belum diatur dalam ketentuan hukum. Baru ada beberapa langkah yang terbatas yang memungkinkan adanya akses yang lebih besar.⁹

Dalam konteks ini peranan media masa sebagai sarana pengumpulan dan penyebaran informasi serta pembuka forum-forum diskusi masyarakat.¹⁰ Sangat penting dan makin diakui.

Diperlukan adanya pembaharuan-pembaharuan sistem pemilihan umum dan pembaharuan lainnya agar pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada

⁸ Lihat sebagai contoh pernyataan Thoha dalam "Konvensi Nasional Manajemen Pembangunan Daerah dan Otonomi", Yogyakarta, 14-20 September 1995: "Anggota Dewan sangat kuat ketergantungannya kepada pimpinan partai." (1995; 10)

⁹ Salah satu contoh adalah "Tromol Pos 5000" sebagai kotak pengaduan, yang disediakan di berbagai departemen agar masyarakat dapat mengadukan tindakan korupsi para birokrat (Kompas 6-5-1996, hal. 14).

¹⁰ Pernyataan Wakil Presiden Try Sutrisno dalam Kompas 5-6-1996, hal. 14.

masyarakat meningkat. Banyak kemungkinan yang belum dikaji atau dipelajari sepenuhnya perlu diulas kembali untuk menentukan relevansinya dalam konteks dinamis di Indonesia.

Instrumen lain untuk meningkatkan pertanggungjawaban kepada masyarakat bisa berupa referendum, mekanisme yang menanggapi tuntutan masyarakat, prosedur-prosedur perencanaan partisipatif dan dewan-dewan konsultatif atau penasehat. Selain itu, peningkatan otonomi lembaga-lembaga pendidikan tinggi juga bisa mendorong lembaga-lembaga ini menjadi lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakat melalui kegiatan pengajaran dan penelitian.

Seperti telah diterangkan dalam bab sebelumnya, sudah ada pengakuan dari pemerintah mengenai perlunya memperhatikan pemberdayaan masyarakat madani (*civil society*). Walaupun demikian, ternyata masih belum cukup diakui pentingnya mengizinkan dan mendukung pembentukan organisasi-organisasi dan asosiasi setempat yang mampu mengelola urusan-urusan setempat, menyuarakan kepentingan mereka dan mengajukan tuntutan-tuntutan.

Meningkatkan DPRD, dalam arti membangun kemampuannya, merupakan upaya yang sangat berharga. Meskipun demikian, agar pertanggungjawaban kepada masyarakat meningkat secara baik, perlu adanya upaya lain yang dilaksanakan secara sinkron. DPRD tidak akan menjadi lebih efektif meskipun pertanggungjawabannya kepada masyarakat ditingkatkan, kecuali jika pihak eksekutif juga diminta lebih bertanggungjawab kepada DPRD.

Rekomendasi:

1. Kemampuan DPRD perlu ditingkatkan dan dalam jangka pendek hal ini dapat dicapai melalui peningkatan akses DPRD pada sumberdaya-sumberdaya (tenaga ahli) yang ada pada pemerintah daerah.

2. Untuk jangka panjang sistem pemilihan umum perlu disesuaikan agar bisa lebih tanggap terhadap para pemilih daripada kepada kepala daerah serta organisasi-organisasi partai politik.
3. Langkah jangka menengah untuk meningkatkan pertanggungjawaban sebaiknya berupa upaya untuk menyeleksi calon anggota DPRD atas dasar prinsip kewilayahan.
4. Semua instrumen lain yang memungkinkan untuk meningkatkan pertanggungjawaban daerah kepada masyarakat dalam jangka pendek dan jangka menengah perlu dikaji dan dikembangkan.

3.6. Elemen Lain Dari Konsep Desentralisasi Yang Lebih Komprehensif

Selain permasalahan-permasalahan yang tercakup dalam kertas diskusi ini, tentu saja masih banyak permasalahan lainnya yang perlu diperhatikan dalam merancang suatu konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang lebih komprehensif di Indonesia. Salah satu yang paling penting adalah masalah desentralisasi keuangan. Tim GTZ-P4D menyadari bahwa membahas masalah desentralisasi dan otonomi daerah tanpa membahas masalah desentralisasi keuangan adalah sesuatu yang timpang. Dengan adanya penyerahan lebih banyak urusan ke Daerah Tingkat II, maka kebutuhan akan dana yang cukup untuk menyelenggarakan urusan-urusan sebaik mungkin, juga meningkat. Oleh karena itu perlu dilakukan pembenahan terhadap hubungan keuangan antara pusat dan daerah otonom. Dalam hal ini, keleluasaan yang lebih besar dalam penggunaan anggaran pembangunan merupakan unsur yang sangat diperlukan dalam otonomi daerah. Disisi lain memperbaharui pajak dan pembagian pajak daerah maupun pungutan serta retribusi akan meningkatkan penerimaan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai tanggungjawab yang diperoleh melalui Proyek Percontohan Otonomi

Daerah. Mengingat pentingnya masalah desentralisasi keuangan ini, maka Tim GTZ-P4D akan membahasnya secara lebih rinci dalam laporan yang terpisah.

Hal lain yang tak kalah pentingnya adalah masalah pengembangan sumberdaya manusia yang memadai. Berkaitan erat dengan ini adalah kebutuhan untuk mengembangkan sistem administrasi personalia yang akan mendukung konsep otonomi daerah yang meningkat. Sebagai contoh, daya tarik jabatan-jabatan pada pemerintah daerah perlu ditingkatkan untuk melawan *brain drain* yang terjadi akibat adanya arus perpindahan tenaga-tenaga berkualitas dari daerah ke pusat. Salah satu cara untuk meningkatkan daya tarik jabatan daerah adalah mengkaitkan sistem karir daerah dengan sistem karir pusat secara lebih sistematis. Ini tidak hanya akan meningkatkan jumlah personalia yang lebih bermutu di daerah, tetapi juga akan meningkatkan frekuensi mutasi pegawai negeri antara pusat dengan daerah tingkat I dan tingkat II, sehingga akan dapat memperbaiki pemahaman mengenai kondisi-kondisi, masalah-masalah dan kebutuhan-kebutuhan khusus di tingkat pusat dan daerah.

Selain upaya-upaya dalam bidang personalia yang berkaitan langsung dengan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana tersebut di atas, masih terdapat banyak lagi tugas pembaharuan personalia lainnya yang potensial untuk memperbaiki kinerja baik para birokrat pusat maupun daerah. Perlu dilakukan lebih banyak analisa jabatan untuk mendefinisikan lebih jelas tugas berbagai jabatan yang ada dan persyaratan bagi para pelamarnya. Selain itu, penilaian kinerja pegawai dan penggunaan hasil penilaian dalam keputusan-keputusan kenaikan pangkat harus diperbaiki. Demikian pula sistim pelatihan memerlukan perhatian dan juga Jumlah dan jenis jabatan fungsional dan keterkaitannya dengan jabatan struktural.

Dapat dikatakan bahwa pembahasan mengenai desentralisasi di Indonesia agaknya masih terlalu berorientasi ke arah administrasi dan aparat pemerintah sendiri. Investasi swasta dan efeknya terhadap distribusi perkembangan ekonomi secara kewilayahan merupakan faktor-faktor yang menentukan dalam membuka ruang gerak bagi daerah menghadapi tantangan masa depan. Oleh karena itu, perlu dilakukan lebih banyak upaya untuk mengkaitkan kebijakan desentralisasi dan kebijakan

ekonomi di Indonesia. Semua kemungkinan perlu dijelajahi untuk mempengaruhi ruang distribusi investasi agar supaya bisa mencapai distribusi peluang ekonomi dan pendapatan yang lebih merata. Selanjutnya strategi harus dijabarkan untuk pengembangan ekonomi yang terpusat di daerah dengan memperhitungkan dampak globalisasi ekonomi dan keuangan.

Kertas diskusi ini tidak mampu membahas masalah-masalah penting ini secara lebih rinci. Dalam tahap ini kertas diskusi lebih difokuskan pada permasalahan permasalahan desentralisasi yang perlu segera dibahas dan menjadi masukan awal bagi para pengambil keputusan. Meskipun demikian, ini tidak berarti bahwa permasalahan tambahan tidak dapat dicakup dalam kertas diskusi versi berikutnya. Harapan kami, berdasarkan hasil pembahasan bersama dengan pihak-pihak berkepentingan yang terlibat dalam proses desentralisasi, kertas diskusi ini akan dijabarkan lebih lanjut.

ooooo 0 ooooo