

MENANGKAP MOMENTUM OTONOMI DAERAH

MENEPIS EGO KEDAERAHAN MEMACU KEMANDIRIAN EKONOMI RAKYAT



Sedari awal, proses desentralisasi memang memiliki dua kutub yang saling tarik-menarik. Salah satu sisinya adalah pemerintah pusat yang menampilkan wajah tak ikhlas, gamang dan takut kehilangan kekuasaan. Pemerintah pusat selalu ingin memegang *remote control* bagi apapun yang akan dan harus dilakukan daerah. Di sisi lainnya, pemerintah dan masyarakat daerah dengan segunung harapan menunggu kepastian proses itu, yang sayangnya terkadang sering terkontaminasi oleh eforia dan ego kedaerahannya.

Tarik-menarik kedua kutub ini selalu melahirkan kebijakan yang tidak optimal pada penyelenggaraan negara dalam menerapkan otonomi daerah. Sehingga, essensi tujuan dari otonomi daerah itu sendiri, terutama untuk mensejahterakan masyarakat arus bawah, menjadi terabaikan.

Buku ***Menangkap Momentum Otonomi Daerah; Menepis Ego Kedaerahan Memacu Kemandirian Ekonomi Rakyat*** ini merupakan refleksi pemikiran dari kegelisahan **Edyanus Herman Halim** melihat pertentangan dua sisi tadi yang seakan susah untuk dipadukan. Dengan ungkapan-ungkapan sederhana, lugas dan tajam, ia jelajahi persoalan-persoalan yang dapat menghambat implementasi otonomi daerah di Indonesia.

Penerbit
Unri Press

ISBN 979-8692-81-0



9 789798 692819 >

Menangkap Momentum Otonomi Daerah Edyanus Herman Halim

Edyanus Herman Halim

Menangkap Momentum Otonomi Daerah

Menepis
Ego Kedaerahan
Memacu
Kemandirian
Ekonomi
Rakyat

Pengantar : drh. H Chaidir, MM



Edyanus Herman Halim

Menangkap Momentum Otonomi Daerah

**MENEPIS EGO KEDAERAHAN MEMACU
KEMANDIRIAN EKONOMI RAKYAT**

35214
Hal
111

Pengantar drh. H Chaidir, MM

**Penerbit Unri Press
Pekanbaru 2002**

Judul : *Menangkap Momentum Otonomi Daerah*
Penulis : Edyanus Herman Halim
Penyunting : Zulkarnain

Sampul: M. Hasbi
Perwajahan: Unri Press
Diterbitkan pertama kali oleh Unri Press

Alamat Penerbit:
Unri Press Jl. Pattimura 9 Pekanbaru 28132 Riau
Telp./Fax. (0761) 22961
e-mail: unripress@hotmail.com

Hak Cipta dilindungi Undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak
sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Isi di luar tanggung jawab percetakan

Cetakan pertama: Maret 2002

Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Halim, Edyanus Herman

Menangkap momentum otonomi daerah : menepis ego
kedaerahan memacu kemandirian ekonomi
rakyat / Edyanus Herman Halim ; pengantar,
Chaidir. -- Pekanbaru : UNRI Press, 2002.
158 hlm. ; 20 cm.

Bibliografi : hlm.

ISBN 979-8692-81-0

1. Ekonomi Pemerintah daerah. 2 I. Judul.

352.14

*Buku ini didedikasikan untuk Ayahanda Ermansyah
& Ibunda Halimah*

Pengantar Penulis
Memahami Hakikat
Otonomi Daerah

SAAT fajar 1 Januari 2001 mulai menyingsing, ketika itulah secercah harapan pemerintah dan masyarakat daerah menampakkan wujudnya. Dengan sedikit rayuan mautnya, pemerintah pusat berhasil “menggombali” daerah berupa janji implementasi Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Walhasil, keharmonisan hubungan pusat-daerah yang tengah tercabik, dengan janji implementasi kedua undang-undang tersebut, hari itu kembali berpadu.

Masih dalam keadaan terpaksa, karena tidak ada cara lain bagi daerah untuk dapat menuntut haknya yang telah lama dirampas oleh pusat, akhirnya janji itu pun diterima. Maka secara legal formal pada awal tahun baru abad ke - 21 itu, jadilah Indonesia menganut sistem desentralisasi.

Sebuah sistem pemerintahan baru, pengganti sistem lama yang bersifat hegemonik dan sentralistik.

Terbentuknya sistem pemerintahan baru ini, tentu saja menjadi menarik perhatian banyak orang. Sebab, lebih dari setengah abad lamanya Indonesia terkungkung oleh sistem sentralistik, tiba-tiba hendak berubah secara drastis. Maka, beratus-ratus pertanyaan dan keraguan pun bermunculan. Beberapa di antaranya malah bersifat moderat, seperti; benarkah pemerintah pusat betul-betul ikhlas akan mengimplementasikan otonomi di daerah? Tidakkah janji itu hanya strategi pusat dari ketakutan akan disintegrasi bangsa yang waktu itu sedang hangatnya bergemuruh di daerah? Dan masyarakat daerah sendiri bagaimana merespon; tidakkah mereka terjebak pada ego kedaerahan?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas, sesungguhnya sudah dapat dicerna dari beberapa fenomena yang terjadi semenjak undang-undang tersebut resmi diberlakukan. Fenomena belum dan tidak pernahnya daerah diberi kesempatan untuk maju dan menikmati sumber-sumber pendapatannya adalah realita yang perlu dicermati. Mengatakan daerah belum sanggup dan belum saatnya diberi kebebasan, merupakan trik dan akal-akalan dari pusat untuk menutupi ketidakmampuannya mengelola bangsa ini. Padahal, seharusnya pusat menyadari bahwa pemerintah daerahlah yang paling mengerti kondisi objektif wilayahnya.

Oleh karenanya, kita sangat menyesalkan kebijakan pusat yang mau enaknya sendiri. Kita masih berharap bahwa pusat sudah selayaknya memberikan kebebasan

kepada daerah dalam menentukan akan dibawa dan mau dikemanakan masyarakatnya, meskipun tidak lepas dari bingkai negara kesatuan. Daerah tidak zamannya lagi terus dijajah dan dizalimi. Sudah cukup kiranya waktu setengah abad lebih bagi daerah menahan penderitaannya.

Pemberlakuan otonomi daerah yang membuka pintu bagi perubahan, tentu saja menjadi momentum yang patut diperhitungkan kehadirannya. Perubahan yang ada, pada dasarnya membuka kemungkinan lain, yakni potensi untuk memberdayakan masyarakat. Desentralisasi yang bergulir, mendatangkan banyak makna. Satu yang utama di antaranya adalah terdapatnya otoritas daerah, yang merupakan akibat dari pelimpahan kewenangan pada daerah.

Namun sangat disayangkan, kualitas pelimpahan kewenangan ini sering disalahtafsirkan oleh masyarakat daerah sendiri. Sehingga, tak jarang kita dengar bahwa di beberapa daerah, malah terjadi pertentangan yang terkadang penyebabnya hanya karena perbedaan pandangan. Banyak “aturan main” yang mereka perdebatkan demi kepentingan pribadi atau daerahnya. Kondisi ini makin dipersempit dengan munculnya ego kedaerahan.

Provinsi Riau sebagai salah satu daerah yang berpotensi untuk berkembang di era otonomi, tak terlepas dari adanya friksi ego kedaerahan. Banyak kasus yang dapat kita jadikan contoh, di mana masih kentalnya bau kedaerahan di Bumi Lancang Kuning ini. Salah satunya dapat dilihat dari fenomena musyawarah besar (Mubes) pemekaran kabupaten.

Penyelenggaraan Mubes tujuannya tidak lagi untuk mensejahterakan masyarakat, tetapi lebih mengarah pada kristalisasi dari hasrat memisahkan diri dari kesatuan wilayah kabupaten yang ada. Kita tidak tahu, apakah hal tersebut akibat dari kefrustasian selama ini terhadap lingkup kekuasaan pemerintahan yang sentralistik. Tentunya hal ini perlu pengkajian lebih mendalam.

Selain itu, keinginan untuk memerkarkan wilayah mulai menunjukkan pernik-pernik ego kedaerahan yang dilatarbelakangi oleh kesamaan suku dan adat istiadat. Bahkan, ada Mubes di suatu wilayah yang cenderung dikotomis, sampai-sampai mempertentangkan nama kabupaten baru yang akan dimekarkan melalui demonstrasi spanduk. Keadaan ini tentunya kontra produktif dengan tujuan essensial dari pemekaran itu sendiri.

Seharusnya, daerah-daerah menyadari bahwa perjuangan mereka masih panjang untuk merebut haknya yang masih dikuasai pusat. Itu artinya, eksistensi sebuah Mubes hendaknya tidak saja berorientasi pada sekedar keinginan untuk memekarkan wilayah, tetapi lebih menekankan bagaimana memberdayakan masyarakat di segala bidang. Inilah sesungguhnya hakikat dari otonomi daerah itu dicetuskan oleh para konseptornya.

Mengakhiri pengantar ini, dengan kerendahan hati patut saya akui bahwa buku ini tidak akan hadir di tangan pembaca tanpa uluran tangan atau kerjasama dari berbagai pihak. Kepada Bapak drh. H Chaidir, MM (Ketua DPRD Provinsi Riau), yang di tengah kesibukannya masih sempat meluangkan waktu untuk sedikit memberikan catatan (pengantar). Para pimpinan dan rekan-rekan di media cetak

yang telah bersedia menampilkan percikan-percikan pemikiran saya dalam bentuk artikel, patut saya berikan penghargaan. Terutama kepada Harian Pagi *Riau Pos* yang selalu menyediakan “tempat” untuk menuangkan kreativitas saya dalam menulis.

Penghargaan juga saya berikan kepada Saudara Zulkarnain, Redaktur *SKK Bahana Mahasiswa* Universitas Riau. Saya percaya bahwa sebab ketekunannya, tulisan yang pada mulanya berupa lembaran-lembaran artikel ini, dapat menjadi buku sederhana yang sekarang berada di tangan pembaca. Saudara Elmustian Rahman dari *Unri Press* dan stafnya yang telah bekerja keras untuk menerbitkan buku ini, juga patut saya hargai. Ucapan terima kasih saya tujukan kepada Pemprov Riau, Pemkab Indragiri Hulu (Bupati H. Thamsir Rahman), Ir. Imhar Effendi, Basrizal Koto, serta kepada semua pihak yang telah ikut berjasa membantu terselesainya buku ini.

Satu hal yang pasti, saya menyadari bahwa buku ini tentunya jauh dari unsur kesempurnaan. Bak kata orang bijak, “tiada komputer yang tidak dimasuki virus”, begitu juga dengan karya ini, belumlah lepas dari kesalahan dan kekurangan. Untuk itu, tangan saya selalu terbuka menerima kritik dan saran pembaca, demi perbaikan esok hari, tentunya. Amin.***

Pekanbaru, Maret 2002
Edyanus Herman Halim, SE., MS

Pengantar drh. H Chaidir, MM

Otonomi Daerah dan Peluang Menghadapi Globalisasi

Ketika Saudara Edyanus Herman Halim mengirimmkankan draf buku yang berjudul, *“Menangkap Momentum Otonomi Daerah; Menepis Ego Keadaerahan, Memacu Kemandirian Ekonomi Rakyat”*, dan meminta saya memberikan pengantar, sesungguhnya saya gamang. Kegamangan ini muncul, ketika setelah membacanya, saya menyadari bahwa telah hampir semua hal terkupas secara baik, hingga sedikit sekali celah yang tersisa untuk masuk, terutama dalam konteks Riau. Akhirnya, saya memutuskan untuk memberikan beberapa catatan “yang bersifat umum” tentang otonomi daerah yang sedang kita laksanakan ini.

Saya ingin memulai catatan ini dengan mengelaborasi pikiran filsuf politik Perancis, Jean Bodin dalam *A History of Political Theory* yang menyebutkan bahwa otonomi hanyalah sebuah ruang dalam kedaulatan, sebuah



kedaulatan yang tak lengkap dan sebuah kekuasaan yang tunduk dalam batasan-batasan negara. Dalam catatan yang lain, Bodin, juga mengatakan bahwa otonomi tak bisa dipandang sebagai sebuah kebebasan mutlak. Sebab, jika otonomi dipandang sebagai kebebasan mutlak, maka yang muncul adalah perpecahan [*fragmentation*] dan terjadinya sekat-sekat hubungan sosial [*sectimalism*] dalam hubungan pemerintah dengan rakyat.

Mengapa saya memulainya dengan Jean Bodin? Jean Bodin saya rujuk karena saya mencatat bahwa telah terjadi dua perkembangan yang menarik dari pelaksanaan otonomi, yaitu dalam bentuk munculnya dua pemahaman yang saling kontraproduktif. Dua pemahaman itu melakukan tarik-menarik secara dahsyat, yaitu pemahaman yang demikian melebar tentang hakikat otonomi dari masyarakat pada satu sisi, dan ketakutan pemerintah pada sisi lain. Dewasa ini, dua pemahaman itu selalu bertemu secara frontal sehingga memberikan efek negatif yang cukup signifikan terhadap perjalanan otonomi itu sendiri. Lebih dari itu, Jean Bodin, juga saya rujuk, agar kita semua dapat menafsir dan memandang otonomi secara lebih arif. Dengan cara pandang demikian, maka pemerintah menjadi arif dengan memberikan hak-hak daerah secara memadai, dan kita semua pula menjadi arif dalam menuntut sesuatu, karena bagaimanapun kita tetap merupakan bagian dari sebuah negara yang bernama Indonesia.

Pembahasan tentang Otonomi pasca gerakan pembaharuan 1998, memang merupakan sebuah topik besar yang selalu dibicarakan. Otonomi menjadi semacam dentuman besar yang memecahkan kekakuan sistem



administrasi, sistem keuangan, kebijakan dan sentralisasi pembangunan. Mulai dari para pakar, sampai masyarakat bawah, otonomi ini diperkatakan. Mungkin ada sebuah alasan, mengapa otonomi daerah menjadi semacam "dentuman besar" [*big bang*], yaitu karena memperkatakan otonomi sama halnya memperkatakan mimpi, harapan, dan hak kemakmuran, yang selama ini hilang dalam beberapa dekade oleh sistem pemerintahan yang sentralistik dan represif. Tak hanya itu, otonomi sekaligus diharapkan menjadi jawaban ke depan.

Apakah otonomi? Mengapa otonomi menjadi sesuatu yang penting? Dalam bahasa yang paling sederhana otonomi diartikan sebagai suatu keadaan yang tidak bergantung pada siapapun. Dalam bahasa yang lebih politis, dalam konteks hubungan pusat-daerah, otonomi merupakan sebuah kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur sistem administrasi birokrasi, keuangan, kebijakan publik, dan hal-hal lain, dalam batasan-batasan yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.

Otonomi daerah menjadi suatu hal yang penting, bukan semata-mata karena otonomi memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, tapi dengan otonomi, sebuah pembangunan yang lebih terarah dan tepat sasaran akan lebih dimungkinkan. Kita selama ini dapat melihat, ketika kebijakan ekonomi dan pembangunan ditentukan oleh pemerintah pusat, maka banyak sekali kebijakan yang dilakukan itu menjadi tidak tepat sasaran. Dengan otonomi, pemerintah suatu daerah akan lebih dapat melaksanakan program ekonomi dan pembangunan dengan mempertimbangkan kondisi riil daerah yang ada

di depan mata mereka. Lebih dari itu, dengan otonomi juga percepatan pembangunan daerah lebih dapat dilaksanakan, karena otonomi memberikan peluang finansial yang lebih baik, yang apabila digunakan secara maksimal, akan dapat menciptakan jalan kemakmuran bagi masyarakat.

Riau sebelum dan sesudah pemberlakuan UU Otonomi Daerah, merupakan sebuah contoh yang menarik dalam memandang otonomi itu sendiri. Sebelum undang-undang otonomi daerah diberlakukan, Riau adalah sebuah ironi. Betapa tidak, sebagai daerah penyumbang terbesar pembangunan nasional -dengan kekayaan alam yang berlimpah- Riau justru termasuk dalam kelompok provinsi termiskin di Indonesia. Kondisi ini disebabkan karena Riau sebagai sebuah provinsi tidak memiliki bagian yang memadai serta tidak memiliki kewenangan yang besar untuk menentukan kebijakan pembangunan, sehingga dalam segala hal Riau menjadi tertinggal. Tetapi, setelah adanya otonomi daerah, pembangunan dan pengembangan ekonomi rakyat melalui berbagai program mulai menunjukkan tanda-tanda menggembirakan. Tidak hanya pada tingkat provinsi, pada daerah kabupaten dan kota, kegairahan pembangunan terlihat pada setiap sektor.

Otonomi sebagai Modal Menghadapi Era Global

Secara umum, di atas telah dijelaskan bahwa otonomi telah memberikan kegairahan pembangunan dalam mencapai tujuan ke depan. Atas dasar itu, otonomi menjadi sesuatu yang tidak mungkin ditidakkan. Otonomi ini menjadi sebuah keharusan, bukanlah dengan tujuan untuk

mengakomodir ego atau kepentingan daerah semata, tapi lebih besar dari itu, otonomi memang kita perlukan. Dalam konteks Riau, otonomi diperlukan untuk mempersiapkan orang Melayu Riau menghadapi tantangan dunia ke depan dengan segala kecenderungan-kecenderungannya. Salah satu bentuk kecenderungan masa depan yang membutuhkan pertahanan yang kuat bagi kita, adalah perdagangan bebas sebagai konsekuensi globalisasi.

Globalisasi atau kesejagatan merupakan sebuah kecenderungan dan realitas abad.. Globalisasi membuat batas-batas dalam hubungan antar puak, bangsa, dan negara, menjadi kehilangan arti. Setiap hari, orang-orang Indonesia dengan mudah dapat mengetahui serta melakukan hubungan dengan berbagai negara, dan begitu juga sebaliknya. Tidak hanya dalam hal arus informasi, juga dalam hubungan ekonomi, arus ideologi, arus barang, dan bahkan arus lalu lintas budaya. Globalisasi membuat masyarakat dunia seperti berdiam dalam satu rumah yang tanpa sekat.

Orang-orang Melayu Riau dan Provinsi Riau, sebagai sub sistem negara Indonesia tak sedikit pula terkena imbas dari globalisasi ini. Orang-orang Melayu, yang selama ini lemah oleh kebijakan politik dan ekonomi negara [pusat] yang tidak adil, dipaksa pula bersaing dengan wilayah-wilayah lain yang secara nyata tidak mungkin bersaing karena berbagai persoalan. Dalam hal sumberdaya manusia, orang Melayu Riau, terang saja masih kalah, karena pembangunan pendidikan baru dilakukan secara baik setelah Riau menjadi provinsi sendiri pada tahun 1957, sementara daerah lain sudah terbangun sejak awal.

Kengerian ini dapat dilihat dari bagaimana sejumlah daerah Riau hanya menjadi tempat “pembuangan sampah” negara lain, seperti pada sejumlah pulau di Kepulauan Riau dan Batam, tanpa mampu melakukan proses imbal balik karena terbatasnya sumberdaya manusia dan produktivitas. Dari sisi yang lain, kondisi ini juga disebabkan oleh kebijakan internasional Indonesia yang salah, dengan tanpa mempertimbangkan kepentingan-kepentingan daerah.

Untuk menghadapi keadaan yang diterima oleh orang Melayu Riau sebagai akibat globalisasi ini, maka perlu dilakukan langkah-langkah strategis, agar tidak semakin terpuruk dari satu kekalahan kepada kekalahan yang lain. Salah satu langkah strategis yang perlu dilakukan, adalah melakukan atau memberikan proteksi terhadap orang-orang Melayu Riau. Proteksi ini menjadi penting, karena meruppakan suatu hal yang tidak mungkin membiarkan orang Melayu Riau bersaing secara tidak setara dan tidak seimbang dengan kekuatan-kekuatan yang berada di luar dirinya, yang secara nyata lebih kuat dan siap. Dan kita hanya bisa melakukan itu dengan otonomi. Dengan otonomi dan kemungkinan kemakmuran yang lebih besar dari peristiwa otonomi tersebut, maka kita akan dapat melakukan sejumlah kebijakan yang membuat kita tetap dapat bermain dengan baik dalam pergaulan global yang mengelilinginya.

Kelemahannya selama ini adalah, bahwa orang-orang Melayu Riau dan juga Provinsi Riau tak bisa melakukan apa-apa sebagai konsekuensi sub-negara yang sentralistik. Dengan diberlakukannya UU Otonomi Daerah yang memberikan kesempatan cukup luas bagi daerah untuk

mengatur dirinya sendiri. Maka hal itu dimungkinkan untuk menjadi modal dalam menghadapi realitas yang ada. Adalah suatu kenyataan, bahwa setahun otonomi ini, telah memberikan sedikit kecerahan bagi orang-orang Melayu Riau.

Sisi lain yang lebih penting dari peristiwa otonomi ini, bukan hanya soal material yang didapat oleh Riau sebagai akibat dari sumberdayanya yang besar, tapi dengan otonomi, Riau dapat membuat kebijakan-kebijakan publik, politik, dan ekonomi, yang mengarah pada kemaslahatan orang Melayu itu sendiri. Peluang membuat kebijakan mandiri ini sangat penting bagi Riau yang berhadapan secara langsung dengan negara lain, sehingga orang Riau menjadi lebih dulu dapat mempertimbangkan segala sesuatu sebelum membuat keputusan tentang sesuatu.

Kemudian, pergaulan global memerlukan pertahanan yang memadai. Dengan otonomi, pemerintah Riau lebih mampu mengurus orang-orang Melayu dan membawa mereka menuju kemakmuran. Jika orang-orang Melayu dapat memiliki kehidupan dan sumberdaya manusia yang baik, maka sergapan gelombang globalisasi dapat mereka tahan dan mereka mainkan dengan bagus.

Celakanya, saat ini pemerintah terkesan melakukan tarik ulur dalam hal otonomi. Lebih dalam lagi, terhadap Riau, bahkan ada semacam konspirasi sistematis yang dilakukan oleh orang dan kelompok tertentu, yang ujungnya bermuara pada pengebirian hak-hak Riau terhadap sumberdaya. Konspirasi itu terlihat, bagaimana mereka berusaha mengurangi Dana Alokasi Umum [DAU] Riau, menunda pengelolaan CPP Block, dan menyetujui

bagi hasil migas yang zalim lewat RUU migas yang jelas-jelas tidak manusiawi bagi Riau yang selama ini tertindas.

Jika tujuan negara adalah kemakmuran rakyat, mengapa Pemerintah Pusat harus gamang memberikan bagi hasil yang berimbang bagi Riau? Jawabnya mungkin hanya satu: karena hal itu mengurangi daya tekan mereka terhadap daerah. Selama ini pemerintah sudah terbiasa menganggap bahwa hubungan pusat daerah itu dalam wacana “Tuan dan Hamba” (*Patron and Client*) bahkan “Majikan dan Budak” (*Slave dan Master*). Jika merujuk dan mengelaborasi Hernando De Soto dalam *The Other Path*, maka dapat kita katakan; “Bahwa kondisi psikologis yang sedemikian ini terjadi karena pusat kekuasaan selalu menganggap bahwa kehendak politik mereka (*political voluntarism*) harus merupakan faktor utama dari segala sesuatu yang akan terjadi dalam sebuah negara”. Padahal hal itu sudah tidak memungkinkan lagi, karena tidak ada seorang manusia atau kekuasaan yang mampu memahami dan menampung seluruh proses evolusi sosial, atau kemungkinan perubahan yang berlangsung secara revolusioner, sebagaimana yang telah terjadi di Indonesia dan juga Riau pada saat ini.

Otonomi, terlepas dari kelebihan dan kekurangannya, merupakan jalan awal yang bagus dalam menciptakan kemandirian, seperti yang kita lihat pada sejumlah negara federal seumpama Amerika, Malaysia, dan sebagainya. Untuk itu, otonomi menjadi sesuatu yang tak bisa ditawar, bahkan harus dikembangkan secara lebih baik. Daerah sebagai sub-negara, tidak akan bisa berbuat banyak jika mereka tidak mempunyai kekuatan yang dapat

mengimbangi ancaman yang masuk. Untuk kasus Indonesia, penetapan otonomi sudah merupakan langkah yang baik.

Kekuatan dan Pembangunan Sumberdaya

Riau memiliki modal yang besar untuk menyambut masa depan, dan jika otonomi berjalan sebagaimana mestinya, niscaya Riau akan memiliki masa depan yang baik. Paling tidak, ada beberapa kekuatan dasar dan besar bagi Riau yang bisa digunakan untuk mengembangkan diri pada masa depan, dan sekaligus sebagai instrumen untuk masuk dalam dunia global, baik itu berbentuk kekuatan nyata, maupun kekuatan yang tidak nyata. Secara garis besar, Riau paling tidak memiliki dua kekuatan.

Pertama, Sumber Daya Alam dan Kapasitas Industri. Secara umum, Riau dapat dikatakan memiliki sumberdaya alam dan kapasitas industri yang terdepan di Indonesia. Sumberdaya alam dan kapasitas Industri menjadi penting sebagai instrumen menuju dunia global, karena dalam hubungan, baik itu bersifat antar daerah, maupun antar negara, selalu didasarkan pada hubungan kepentingan yang saling menguntungkan (*mutual symbiose*).

Kedua, Letak Geografis Riau yang Strategis. Kondisi geografis Riau yang berbatasan langsung dengan sejumlah negara, seperti Singapura, Vietnam, Malaysia, China, dan sejumlah negara Asia lain, merupakan sebuah poin positif dalam menuju pergaulan global serta sekaligus memetik manfaat dari pergaulan tersebut. Kedekatan wilayah dengan negara lain, memungkinkan orang Melayu Riau dapat melakukan hubungan secara mandiri dengan negara

luar, baik itu dalam bentuk hubungan ekonomi, maupun sosial budaya. Contoh yang dapat diketengahkan di sini adalah terbentuknya hubungan segi tiga ekonomi "Sijori" yang melibatkan Riau, Johor, dan Singapura.

Pada masa depan, dengan kebijakan yang lebih adil dari pemerintah pusat terhadap Riau, dan atau melalui hasil-hasil dan konsekuensi logis dari sistem otonomi daerah, maka orang Melayu Riau akan lebih dapat mengembangkan diri secara ekonomi dan sosial budaya dengan memanfaatkan kondisi wilayahnya yang strategis. Pada masa sekarang pun -meski dengan hubungan timbal-balik yang tidak seimbang- secara mandiri orang-orang Melayu Riau telah melakukan hubungan sebagai akibat kedekatan wilayah tersebut, seperti orang Melayu Batam dan Tanjungpinang dengan pengusaha Singapura dan Malaysia. Dengan sistem dan pelaksanaan sistem yang lebih baik, tidak mustahil pada masa depan, orang Melayu Riau akan dapat mendapat manfaat yang lebih besar dari kondisi mereka yang menguntungkan itu.

Namun demikian, meski Riau memiliki sejumlah kekuatan, tapi jika tidak diiringi sejumlah elemen pendukung yang baik, semua kekuatan yang ada tidak akan berhasil guna. Untuk itu, dalam kasus Riau, sejumlah elemen pendukung, secara terus-menerus harus dimantapkan, dalam hal ini oleh Pemerintah Daerah, unsur-unsur pimpinan masyarakat, dan masyarakat itu sendiri.

Paling tidak ada beberapa hal utama yang harus menjadi perhatian. *Pertama*, Sumberdaya Manusia. Sumberdaya manusia yang baik merupakan elemen utama

dan terpenting. Untuk itu pengembangan sumberdaya manusia menjadi suatu kewajiban dalam menghadapi persaingan global. Kemajuan dan daya tahan suatu masyarakat tidaklah bergantung pada kuantitas, tapi lebih kepada kualitas penduduk. Kualitas penduduk berhubungan langsung dengan kemampuan suatu daerah dalam mengelola sumberdaya alam yang mereka miliki. Dalam hal ini, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia Melayu harus dilakukan secara baik dan terarah, melalui peningkatan mutu pendidikan di Riau. Dan tentu saja hal ini sangat ditentukan oleh kebijakan pendidikan yang ada.

Kedua, Kualitas Pemimpin. Tak perlu diragukan bahwa kebesaran atau ketidakcakapan, kebijaksanaan atau ketidak arifan, keefektifan atau ketidakmampuan dalam kepemimpinan sangat berpengaruh terhadap kekuatan atau power yang dimiliki oleh suatu daerah. Karena pemimpin merupakan suatu variabel penting, maka dalam menghadapi globalisasi, orang-orang Melayu Riau memerlukan sosok pemimpin yang baik dari kalangan mereka sendiri, memiliki kapabilitas, kredibel, dan memiliki kepribadian yang baik.

Ketiga, Efisiensi Organisasi-Birokrasi. Dalam menghadapi dunia global yang serba cepat dan tepat guna, kebiasaan birokrasi seperti yang lalu harus segera dibenahi. Perlu segera dibentuk birokrasi yang efisien yang bisa digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan, terutama dalam hal yang menyangkut hubungan dengan dunia luar.

Keempat, Hasrat Kebersamaan dan Persatuan Masyarakat. Apapun dan sebesar apapun kekuatan-

kekuatan yang ada, tetaplah tidak akan menjadi kekuatan besar jika tidak ada hasrat kebersamaan dan persatuan masyarakat. Persatuan masyarakat menjadi penting, karena dalam dunia yang bagaimanapun, sebuah perjuangan hanya akan sampai kepada tujuan jika ada hasrat bersama [*socials voluntarism*], baik secara politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Sebuah perjuangan tanpa persatuan masyarakat [*societal cohesiveness*] akan sulit untuk tercapai, apatah lagi jika berhadapan dengan globalisasi. Hal inilah yang secara terus-menerus harus ditumbuhkan oleh orang Melayu Riau, tanpa peduli, dari kelompok mana berasal.

Orang-orang Melayu Riau, hari ini sedang menuju pada hal-hal di atas. Jika semua ini berjalan sebagaimana mestinya, maka kesejahteraan [globalisasi] atau sebuah dunia tanpa batas, bukanlah suatu hal yang mengerikan, tapi justru sebuah dunia yang menarik, di mana orang-orang Melayu Riau, akan dapat memberi dan mentransfer secara berimbang dalam kawah yang sama.

Ya, seperti yang tersirat dari tulisan Saudara Edyanus Herman Halim ini, kita memang harus menangkap momentum otonomi yang ada dengan sebaik mungkin. Perbaikan-perbaikan pada semua lini harus terus dilakukan dengan suatu itikat baik membangun Riau. Tanpa itikat baik bersama, semuanya akan tenggelam, dan teriakan kepedihan orang Melayu Riau akan terus bergema sebagaimana teriakan tokoh *Orang Asing* dalam karya Albert Camus: "Tibuk telah mati kemarin, juga hari ini." Sekali lagi, tanpa usaha bersama dan itikat baik, kita akan kembali tenggelam.

Pekanbaru, Februari 2002

Daftar Isi

Pengantar Penulis	7
Pengantar drh. Chaidir, MM.,MBA	13
Daftar Isi	25

Bagian Pertama:

Menangkap Momentum Otonomi Daerah

"Trend" Mubes Pemekaran Kabupaten	29
Menepis Ego Kedaerahan, Memacu Kemandirian Rakyat..	34
Membangun Keharmonisan Hubungan Pusat-Daerah	39
Menata Model Pemerintahan Daerah Otonom	45
Memberdayakan Masyarakat Adat di Era Otonomi Daerah	51
Upaya Memberdayakan Masyarakat Desa	57
Profil Kepemimpinan Riau Menghadapi Era Globalisasi ...	63

Bagian Kedua:

Mengatur Strategi Pembangunan Daerah

Konsep Satu, Lima, Tujuh Pembangunan Riau	71
Nakhoda Lengah, Bahtera Berkecai	77
Kebijakan Riau Menggapai Visi 2020	82

Menggali Potensi PAD Dalam Konteks Otonomi Daerah .	87
DAU Riau: Sulit Ngocor atau Bocor? (1)	92
DAU Riau: Sulit Ngocor atau Bocor? (2)	97

Bagian Ketiga:

Melihat Peluang dan Tantangan Tata Niaga Daerah

Memperlebar Kandang Musang? (<i>Fenomena Pendirian Berbagai Perusahaan di Riau</i>)	105
Fenomena Batam Menuju Pedagangan Bebas	111
Kesiapan UKM Menghadapi Era Otonomisasi	117
Prospek Tata Niaga Transmigrasi Riau (1)	121
Prospek Tata Niaga Transmigrasi Riau (2)	127

Bagian Keempat:

Mengupayakan Pembaruan Kinerja Birokrasi Daerah

Reformasi Birokrasi Riau Menyongsong Otda	135
Potret Kejahatan Birokrasi Daerah	141
Arogansi Dewan dan LPJ Gubernur	146
Dayung Serentak Untung Serempak (" <i>Core Competence</i> " <i>dalam Pemilihan Gubri</i>)	152
Mewaspada Pembusukan Kinerja Birokrasi	158

Sumber-Sumber Tulisan	163
------------------------------------	------------

Tentang Penulis	165
------------------------------	------------

Bagian Satu
Menangkap Momentum
Otonomi Daerah

"Trend" Mubes Pemekaran Kabupaten

SEJAK bergulirnya reformasi di Indonesia, semakin banyak orang yang menyadari bahwa selama rezim Orde Baru, negara Indonesia telah "salah urus". Kekuasaan sangat terpusat di tangan Soeharto selaku presiden. Apa yang diinginkan sering dianggap sebagai keinginan banyak orang, meskipun pada dasarnya sangat merugikan banyak pihak. Akibat yang ditimbulkannya adalah ketidakmandirian masyarakat. Sebab, hidup menjadi terpasung. Pendidikan dan pengetahuan sangat terbatas. Saluran informasi menjadi tersumbat. Dan, akses untuk memiliki dan menguasai sumber-sumber (alam dan modal), begitu terhambat.

Masyarakat hidup dalam keadaan tersungkup sentralisasi kekuasaan, sehingga kedaulatannya terampas. Bila mencoba untuk keluar, maka konsekuensinya adalah

anyir darah pembantaian. Penculikan dan teror pasti akan terjadi. Bahkan, terkadang lebih sadis dari zionis Israel.

'Dengan mengendarai institusi ABRI dan Golkar, Soeharto menjadikan birokrasi negara sebagai "mesin pemeras" kesejahteraan rakyat untuk kepentingan keluarga dan kroninya.'

'Sejak tahun 1970-an, negara Indonesia telah terpuruk balik ke dalam praktek-praktek nista zaman kolonial, seperti rekayasa MPR, praktek kooptasi, adu domba, teror, dan kebijakan ekonomi yang memberikan lisensi, monopoli yang sangat menghisap kemakmuran rakyat (Mochtar Pabotnggi, 1999). Termasuk parsialitas mencolok atas sektor kota/modern dengan sektor desa/tradisional.'

'Ketika Soeharto "lengser" dan "terkangkang" dari kursi kekuasaannya, mata rakyat menjadi terbelalak. Hasrat yang selama ini terpendam menyemburat bagai air bah yang terkadang kehilangan kendali.' Para filosof yang sebelumnya "manut" seperti burung beo, mulai kembali pandai "berkokok" meneriakkan essensi kebenaran. Kehidupan bernegara yang kusut masai mulai ditata kembali. Salah satu isi yang sangat menarik adalah dikumandangkannya kembali otonomi daerah sebagai jawaban dari federalisme yang kian mengental di tengah masyarakat dan tuntutan merdeka di berbagai wilayah Indonesia.'

Mencuatnya persoalan otonomi daerah dimungkinkan oleh lahirnya Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini lahir sebagai pengganti dari Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang di dalam prakteknya memang sangat kabur.

Berdasarkan undang-undang yang baru ini, sebagaimana tertuang pada Pasal 6 ayat 2 yang intinya berbunyi; "Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah".

Meskipun masih banyak aturan main yang harus dibuat untuk menindaklanjuti ketentuan sebagaimana yang termaktub pada Pasal 6 ayat 2 tersebut (seperti Undang-undang dan Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksanaannya), gaungnya di daerah ternyata sangat besar. Di Provinsi Riau, nuansanya terlihat dari diadakannya berbagai Musyawarah Besar (Mubes) Rakyat, yang substansinya adalah keinginan untuk memekarkan kabupaten. Bahkan, di Kabupaten Kepulauan Riau diperluas menjadi keinginan untuk berdiri sendiri sebagai sebuah provinsi yang terpisah dari Provinsi Riau.

Banyak hal yang perlu dicermati dari hasil beberapa Mubes Rakyat yang telah diadakan di Provinsi Riau. Pertama, orientasi Mubes Rakyat yang diadakan lebih mengarah pada kristalisasi dari hasrat memisahkan diri dari kesatuan wilayah kabupaten yang ada sekarang.⁴ Apakah hal tersebut sebagai perwujudan dari kefrustasian selama ini terhadap lingkup kekuasaan pemerintahan yang lama tentunya perlu dikaji lebih jauh.

⁴Kedua, keinginan memekarkan wilayah mulai menunjukkan pernik-pernik ego kedaerahan yang dilatarbelakangi oleh kesamaan suku dan adat istiadat. Bahkan ada Mubes di suatu wilayah yang cenderung dikotomis, sampai-sampai mempertentangkan nama kabupaten baru yang akan dimekarkan melalui demonstrasi spanduk. Kondisi ini tentunya kontra produktif dengan maksud pemekaran kabupaten itu sendiri. Ada pula wilayah

yang akan mengadakan Mubes di dalam Mubes yang sudah ada.

Ketiga, dalam Mubes Rakyat tersebut aparat birokrasi ternyata masih sangat demam oleh penyakit PAD. Hal yang selalu dipertanyakan aparat birokrasi pemerintah adalah kesanggupan daerah yang di maksud untuk menyediakan dana dari Pendapatan Asli Daerah setempat. Kondisi ini mencerminkan bahwa selama ini aparat birokrasi memang tidak memahami dinamika yang ada di daerahnya. Bahkan mungkin tidak mengetahui aspek-aspek geografis dan demografis wilayah setempat, sehingga timbul rasa pesimis terhadap kemampuan berkembang dari wilayah baru yang dimekarkan.

Berbicara persoalan pemekaran wilayah, sebenarnya sangatlah bagus bila didasarkan pada kerangka pemberdayaan masyarakat tempatan. Bertitik tolak dari konsekuensi otonomi daerah yang akan diberlakukan di Iridonesia, maka memperbanyak wilayah kabupaten berarti memperbesar wilayah otonom yang dapat dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Di samping itu, pemekaran wilayah adalah memperkecil *span of control* seorang kepala wilayah. Harus lahir sebuah unit wilayah yang lebih kecil, tetapi strategis bagi pemberdayaan masyarakatnya dan masyarakat sendiri dimungkinkan untuk melakukan *feed back control* secara lebih cepat terhadap kebijakan pemerintah di wilayahnya.

Aspek politik terpenting dari pemekaran kabupaten di Provinsi Riau sebenarnya berpijak pada diundangkannya Undang-undang No 25/1999 tentang Perimbangan

Keuangan antara Pusat dan Daerah. Dalam ketentuan undang-undang tersebut, ada dana perimbangan yang diperuntukkan bagi sebuah kabupaten. Dana tersebut bersumber dari hasil di kabupaten yang dikutip oleh pemerintah pusat yang pada tahap selanjutnya dibagikan ke setiap kabupaten yang ada di Indonesia.

Ini berarti salah satu cara untuk merebut “kue nasional” oleh masyarakat di Provinsi Riau adalah dengan memperbanyak wilayah kabupaten. Provinsi ini menyumbang sangat besar untuk Indonesia. Maka, sudah selayaknya dana perimbangan tersebut juga lebih besar untuk wilayah ini. Tanpa pemekaran kabupaten, eskalasi dananya sulit diperoleh. Melalui pemekaran kabupaten ini, maka terjadi akselerasi dana perimbangan ke Provinsi Riau.***

Menepis Ego Kedaerahan, Memacu Kemandirian Rakyat

PEMEKARAN kabupaten sebenarnya mengandung makna politik yang sangat logis dan strategis. Jalan untuk memperoleh dana dari pemerintah pusat secara eskalatif, ternyata sangat sulit dan memerlukan perdebatan panjang. Karena itu, akselerasi kabupaten menjadi alternatif selanjutnya, agar jumlah dana pembangunan yang diperuntukkan bagi masyarakat Riau dapat diperbesar. Jadi, perjuangan secara vertikal diimbangi dengan perjuangan secara horizontal. Sehingga, “kue nasional” yang dapat digayet ke provinsi ini akan semakin besar.

Selain bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka dana pembangunan di sebuah wilayah kabupaten berdasarkan Undang-undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, akan diperoleh pula Dana Perimbangan yang

terbagi dalam tiga kategori, yakni Bagian dari Penerimaan Daerah, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK)/Dana Reboisasi.

Pada pasal 7 Undang-undang No 25/1999 ini, telah dinyatakan bahwa 25 persen dari APBN merupakan DAU, yang dialokasikan untuk provinsi sebanyak 10 persen dan 90 persen untuk kabupaten. Jadi, 90 persen dari 25 persen APBN menjadi hal kabupaten yang porsinya diatur berdasarkan proporsi bobot masing-masing kabupaten terhadap jumlah bobot daerah kabupaten di Indonesia. Bobot daerah di maksud ditetapkan berdasarkan kebutuhan wilayah otonomi daerah dan potensi ekonomi daerah. Perhitungannya dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Sementara itu, untuk DAK, seperti dana reboisasi sebagaimana tertuang pada Pasal 8 dapat diterima oleh kabupaten sebagai penghasil sebanyak 40 persen. Sisanya sebesar 60 persen disetorkan ke pemerintah pusat. Hanya saja untuk kepentingan di luar reboisasi, daerah harus menyediakan dana pendamping dari APBD sesuai dengan kemampuan daerahnya. Ini berarti akan terjadi pergulatan yang cukup sengit dalam mendapatkan besaran jumlah dana tersebut oleh masing-masing kabupaten.

Sedangkan dana perimbangan diperoleh dari tiga sumber, yakni bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA). Penerimaan PBB sebesar 90 persen diperuntukkan bagi daerah, yang pembagiannya antara daerah provinsi dan kabupaten diatur dengan undang-

undang tersendiri. Sedangkan 10 persen diambil oleh pemerintah pusat untuk dibagikan kepada seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Hal yang sama juga berlaku untuk penerimaan BPHTB dengan perimbangan 80 persen untuk daerah dan 20 persen dana perimbangan yang dikutip pemerintah pusat.

Hasil penerimaan dari sumberdaya alam terdiri dari empat komponen, yakni Kehutanan, Pertambangan Umum, Perikanan dan Migas. Sektor Kehutanan sebuah kabupaten akan memperoleh dana dari Iuran Hak Penguasaan Hutan (IHPH) sebesar 64 persen dan dari penerimaan Proporsi Sumberdaya Hutan sebesar 32 persen ditambah dengan dana perimbangan yang dikutip sebesar 32 persen oleh provinsi untuk setiap kabupaten di provinsi tersebut.

Sektor pertambangan umum diterima oleh kabupaten dalam bentuk Iuran Tetap (*land rent*) sebesar 64 persen, bila ia sebagai penghasil. Selain itu, diperoleh sebesar 32 persen sebagai penghasil dari penerimaan royalti eksplorasi dan eksploitasi ditambah dengan dana perimbangan yang dikutip provinsi sebesar 32 persen yang dibagi untuk seluruh kabupaten dalam provinsi yang bersangkutan.

Dari sektor Perikanan diperoleh hasil pembagian merata oleh pemerintah pusat yang diambilnya dari 80 persen hasil Perikanan masing-masing kabupaten di Indonesia. Dalam kaitan ini, akan sangat sulit bagi daerah untuk menentukan nilai sesungguhnya dari hasil penerimaan sektor Perikanan yang diterima pemerintah pusat, sehingga daerah bisa dikebiri.

Untuk penerimaan dari minyak, wilayah kabupaten penghasil akan memperoleh 6 persen dari penerimaan negara setelah dikurangi komponen pajak. Kabupaten yang bukan penghasil dalam provinsi, akan memperoleh sebesar 6 persen yang dibagi sesuai kebutuhan. Sedangkan penerimaan dari Gas Alam, kabupaten penghasil memperoleh bagian sebesar 12 persen dan kabupaten lainnya dalam provinsi mendapat jatah perimbangan dari 6 persen yang dikutip itu.

Banyak item dalam UU No. 25/1999 ini yang memerlukan aturan tambahan, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pemerintah. Masih diperlukan banyak waktu untuk merealisirnya. Termasuk *political will* dari pemerintah baru hasil Pemilu nanti. Hal yang sama juga berlaku untuk UU No 25/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang membutuhkan ketentuan tambahan sebanyak 20 buah dalam bentuk undang-undang dan 20 buah dalam bentuk peraturan pemerintah.

Selain ada di antara pasal-pasal di dalamnya yang mengeliminir, pasal 7 ayat 1 dan ayat 2 yang dipertegas oleh pasal 11 ayat 1 misalnya, keberadaan undang-undang tersebut tidak lebih dari bentuk baru pemasangan daerah oleh pemerintah pusat. Daerah masih harus berjuang keras untuk merebut "kue nasional" yang ada. Ini berarti, eksistensi sebuah Mubes Rakyat hendaknya tidak saja berorientasi pada sekedar keinginan pemekaran wilayah, apalagi dipersempit menjadi ego kedaerahan, tetapi lebih menekankan pada pemberdayaan masyarakat dari segi ekonomi, hak atas tanah ulayatnya, asset SDA daerahnya, adat-istiadatnya, dan yang terpenting kesiapan SDM di

daerah untuk masuk ke-abad 21 mendatang. Bahu-
membahulah untuk itu, meski berpisah dari segi
wilayah.***

Membangun Keharmonisan Hubungan Pusat-Daerah

PIKIRAN yang berkecamuk di benak rakyat terhadap makna pembangunan saat ini adalah pengorbanan. Selama hampir 32 tahun di bawah rezim Soeharto, rakyat memang berada pada posisi yang tidak menguntungkan. Secara fisik investasi besar yang diintrodusir melalui program dan proyek memang dapat dilihat, tetapi pengalaman menunjukkan bahwa tumbal-tumbal pembangunan selalu terjadi.

Pelaksanaan pembangunan selalu saja melibatkan rakyat sebagai korban dan memberikan keuntungan pada pihak penguasa dan pengusaha. Kasus Waduk Nipah di Madura dan PLTA Kotopanjang di Riau adalah bukti konkrit di mana rakyat telah dikesampingkan. Diberbagai kota besar, penggusuran dengan keputusan sepihak sangat tidak menguntungkan rakyat.

Bila dikaitkan dengan eksistensi masyarakat di daerah, keadaannya malah semakin parah. Hutan dan segala sumberdaya daerah dieksploitasi hanya untuk kepentingan segelintir orang. Industrialisasi hanya memberikan penderitaan pada masyarakat tempatan, baik karena aset yang harus diserahkan mereka dengan paksa, dengan harga yang tidak wajar, maupun masalah limbah yang harus ditanggung sepanjang keberadaan industri tersebut.

Indonesia dalam realitas pembangunan selama ini hanyalah sebuah kawat berduri yang membelenggu rakyat. Keberadaan Indonesia sebagai sebuah negara yang berdaulat justru tidak memberikan makna kemerdekaan masyarakat yang sesungguhnya, apalagi kesejahteraan. Banyak daerah yang menilai Indonesia hanyalah sebuah era penjajahan baru, yang justru merampas segala hak dan wewenang mereka untuk mandiri dan menikmati keberadaan sebuah negara.

Sesungguhnya, tidak ada yang perlu dikagetkan dari hasil jajak pendapat di Timor Timur. Rakyat yang apabila diberi kebebasan menentukan sikap untuk bergabung dengan Indonesia atau menjadi sebuah negara yang berdaulat, pasti memilih untuk merdeka. Bila dilaksanakan jajak pendapat yang sama di Riau, Kalimantan, Irian Jaya, dan Ambon, maka hasilnya tidak akan jauh berbeda dengan Timor Timur. Apalagi kalau dilaksanakan di Aceh, keberadaan Indonesia sebagai sebuah negara, sangatlah tidak berarti.

Sangat mudah menjawab mengapa semua itu bisa terjadi. Cita-cita proklamasi kemerdekaan 1945 selama ini

telah jauh sekali diselewengkan oleh penguasa negara. Indonesia sebagai bangsa tidak dibangun dalam kerangka membebaskan rakyat dari ketertindasannya. Justru yang terjadi rakyat merasakan penjajahan baru dari penguasa dan pengusaha yang kolusif dan koruptif. Slogan pembangunan hanya dijadikan tameng untuk menjustifikasi perlakuan sepihak dari penguasa kepada rakyat.

Setelah mengalami krisis ekonomi yang sedemikian panjang, dan reformasi mampu memaksa Soeharto untuk turun dari singgasana kekuasaannya, rakyat menyaksikan pentas lain dari sandiwara-bangsanya. Pemerintahan Habibie selain menampilkan lakon para "badut politiknya", juga piawai mempertahankan berlanjutnya pembantaian rakyat, seperti di Aceh, Ambon dan Kalimantan. Meskipun bersumber dari warisan rezim Soeharto, tetapi kemampuan Habibie untuk meminimalisirnya tidak nampak sama sekali.

Belum lagi peristiwa campur tangan politik dalam ekonomi yang sangat memalukan. Kasus Bank Bali dan entah berapa lagi kasus serupa yang belum terungkap merupakan bukti nyata betapa rakyat belum mendapat tempat dalam keberadaan Indonesia sebagai sebuah negara. Artinya, Indonesia masih menjadi milik segelintir orang yang memiliki kepentingan tertentu dan penguasa yang asyik dengan lakon politiknya.

Secerach harapan bagi rakyat muncul ketika sistem multi partai diberlakukan di Indonesia. Kebebasan berserikat menjadi terbuka dan rakyat berhak mengorganisasikan dirinya. Partaipun bertaburan dan rakyat berpesta pora menikmati kebebasan itu.

Mungkin karena sudah begitu lama dikungkung oleh

penguasa, kebebasan ini belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Kedewasaan berdemokrasi masih mentah. KPU yang diharapkan menjalankan Pemilu secara demokratis, akhirnya menjadi lembaga yang mendapat cemooh banyak orang. Harapan lain muncul dari diundangkannya UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 yang mengarah kepada prinsip otonomi daerah. Namun, kedua UU ini masih membutuhkan tindak lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah (PP) lainnya. Anehnya yang muncul justru berbagai rancangan undang-undang yang kontra produktif bagi terlaksananya undang-undang otonomi tersebut, seperti UU KKK, UU Kehutanan, dan UU Migas.

Satu-satunya kebebasan rakyat hanyalah terlaksana dari kebebasan pers. Perjuangan rakyat masih terkuak permukaan melalui berbagai media yang konsisten menjadi corong pembangunan. Bertaburnya media cetak, baik di pusat maupun di daerah, memberi peluang kepada masyarakat untuk mengedepankan segala permasalahan yang dialaminya dan memposisikan diri dalam dinamika kehidupan bangsa.

Ke depan, persoalan pembangunan haruslah betul-betul disadari betapa pentingnya posisi rakyat. Negara tidak lagi kondusif keberadaannya bila menampilkan ciri kepenjaraannya. Tali kesatuan wilayah tidak dapat dimulai dari pusat ke daerah, tetapi sebaliknya dari daerah ke pusat. Solidaritas antara daerahlah yang harus ditumbuhkan untuk mempersatukannya dalam sebuah negara yang bernama Indonesia. Bukan solidaritas yang dipaksakan dari pusat yang bentuknya malah bertentangan dengan persepsi masyarakat daerah. Artinya, merajut keanekaragaman akan

lebih baik dari meratakan pemagaran.

Ada beberapa upaya yang dapat ditempuh agar Indonesia tidak semakin tenggelam dalam perpecahan bangsa atau kembali pada sistem kekuasaan otoriter. Pertama, kemampuan daerah mengantisipasi perkembangan politik pada tataran nasional. Daerah harus dapat memperjuangkan aspirasinya secara konkrit melalui cara-cara yang masih berada dalam koridor NKRI. Kesadaran pemerintah daerah untuk menjadi perpanjangan tangan rakyat berhadapan dengan kekuasaan pemerintah pusat sangat diperlukan. Bila yang terjadi justru pemerintah daerah menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat berhadapan dengan rakyat, maka konsekuensinya adalah penjajahan pemerintah terhadap rakyat.

Kedua, memperjuangkan upaya pengurangan pemerintah itu sendiri dalam proses pelaksanaan pembangunan dalam Sidang Umum MPR mendatang. Amandemen terhadap UUD 1945 harus diusahakan ke arah memposisikan kedaulatan rakyat tidak hanya dalam kerangka falsafah, tetapi ditindaklanjuti dalam konteks operasional pembangunan yang tegas. Untuk itu, GBHN harus disusun secara jelas yang substansinya mengait dengan eksistensi rakyat dan peranan daerah dalam memanfaatkan dan mengelola pembangunan.

Ketiga, melanjutkan otonomisasi yang lebih mengarah pada otonomi ekonomi di daerah. Asset ekonomi daerah tidak harus dipetakan dari pusat, apalagi pemanfaatannya. Jangan sampai pemerintah daerah hanya menjadi pengaman kebijakan pemerintah pusat dalam mengelola asset negara. Ada baiknya pemerintah daerahlah

yang sebaiknya menentukan berapa porsi pusat yang dapat diserahkan dari asset ekonomi yang dikelola di daerah.***

Menata Model Pemerintahan Daerah Otonom

OTONOMI daerah sebagai *starting point* dalam pemberdayaan rakyat, nampaknya masih akan mendapat ganjalan oleh banyak hal. Pertama, diajukan Rancangan Undang-undang Keselamatan dan Keamanan Negara (RUU KKN) yang apabila disahkan secara langsung akan berakibat pada tidak terlaksananya otonomi. Undang-undang ini hanyalah perubahan bentuk dari undang-undang subversif yang sebelumnya telah dicabut.

Kelahiran UU KKN akan memberikan kekuasaan yang terpusat pada presiden selaku panglima tertinggi TNI. Ini akan memberikan peluang terciptanya pemerintahan militer terselubung di Indonesia secara *de jure*. Namun, fakta di lapangan akan menempatkan pihak keamanan (TNI dan Polri) semakin dominan mengambil alih sektor-

sektor masyarakat seperti yang selama ini terjadi.

Kedua, selama pemerintahan transisi, keberhasilan menyusun undang-undang tentang otonomi tidak diikuti oleh upaya untuk merujuknya dalam politik pemerintahan Indonesia. Buktinya nampak dengan disiapkannya country program sebagai pengganti JPS oleh pemerintah. Country program yang bersifat jangka menengah, tidak lain merupakan sarana legitimasi sentralisasi kebijakan pemerintah pusat dalam melaksanakan pembangunan masyarakat.

Meskipun pengelolaannya bersifat desentralisasi, namun tingkatnya masih mengarah pada kebijakan yang terpusat. Ada baiknya, program pemberdayaan rakyat tidak dirancang oleh pusat, tetapi diserahkan kepada daerah, mengingat pemantauan permasalahan masyarakat secara konkret hanya dapat dilakukan di daerah. Untuk itu, segala program pembangunan masyarakat harus diserahkan ke daerah secara utuh. Apalagi yang berasal dari pinjaman luar negeri, agar kebocoran tidak banyak terjadi.

Ketiga, rencana eksodus sumber daya manusia (SDM) pusat ke daerah. Masalah klasik ini ternyata masih dijadikan pembenaran terhadap kebijakan yang justru kontra-produktif dengan pemecahan masalah SDM itu sendiri. SDM di daerah, tidak akan pernah mendapat pembelajaran yang efektif, bila ia tidak diberi kesempatan untuk menentukan kebijakan sendiri.

Untuk mengatasi kelangkaan tersedianya SDM di bidang teknik di daerah misalnya, tidaklah diperlukan eksodus SDM dari pusat. Biarkan proses itu terjadi secara alami. Ibarat kata pepatah; "Di mana ada gula di situ ada

semut". SDM daerah akan termotivasi untuk meningkatkan kualitas dirinya agar tidak digrogoti "semut-semut" pendatang. Bila semut-semut itu dipaksakan dan sengaja didatangkan dari pusat untuk menggrogoti "gula daerah", maka yang akan terjadi adalah konflik kecemburuan.

Keempat, suhu politik yang memanas, khususnya dalam mengantisipasi Sidang Umum MPR, menyebabkan aspek yang lebih esensial bagi pemberdayaan rakyat menjadi dinomorduakan. Orientasi elite politik lebih mengarah pada perebutan kursi presiden dan berbagi kekuasaan. Bermunculannya kasus perbankan, sebenarnya tak terlepas dari kaitan itu. Muatan politiknya lebih tinggi, ketimbang upaya membersihkan bangsa ini dari para koruptor dan kolutor.

Mencermati keempat fakta tersebut di atas, masyarakat di daerah harus cepat tanggap. Daerah harus berpacu dengan waktu dan kecepatan pemerintah pusat dalam mempreteli pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempretelinya untuk mempertahankan dominasi kekuasaan pusat terhadap daerah. Sedangkan pemerintah dan masyarakat di daerah harus mempretelinya untuk melihat peluang yang sesegera mungkin untuk ditindaklanjuti dari terbukanya pintu gerbang otonomi daerah, melalui UU No 22/1999 dan UU No 25/1999.

Daerah harus memformulasikan sistem dan model pemberdayaan masyarakatnya secara mandiri. Model dan sistem tersebut, harus dimulai dengan mengatur tata pemerintahan yang berorientasi pada budaya masyarakat tempatan. Artinya, harus diupayakan mengintegrasikan

segenap komponén dalam pengambilan keputusan pembangunan masyarakat.

Tigo Tungku Sejarangan

Sistem dan mekanisme pemerintahan terpadu antara aparat pemerintah formal dengan pemimpin informal yang ada (adat dan agama) harus diciptakan, sehingga partisipasi masyarakat dapat ditumbuhkan secara melembaga. Melalui UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 kemungkinan untuk itu semakin lebar. Selama ini, keterlibatan tokoh adat dan agama hanya dilakukan bagi kepentingan politik aparat birokrasi. Dalam pengambilan keputusan pembangunan dan pelaksanaannya, mereka hanya menjadikan alat stempel atau justifikasi saja.

Integrasi adat dan agama dalam tata pemerintahan sebenarnya sudah teruji keampuhannya. Rezim pemerintahan Orde Baru justru melemahkan eksistensi itu untuk kepentingan mempertahankan kekuasaannya. Dalam perspektif adat, di Kuantan Singingi misalnya, keterpaduan antara penguasa dengan pemimpin adat dari agama tercermin dari falsafah adat mereka.

Pemerintah yang kokoh dalam perspektif adat Kuantan Singingi harus ditopang oleh apa yang disebut "Tigo Tungku Sejarangan", yakni pemuka adat, alim ulama dan cerdik pandai (cendikiawan). Artinya, keberhasilan pemimpin akan ditentukan oleh dukungan ketiga elemen tersebut, baik dalam pengambilan kebijaksanaannya maupun dalam pelaksanaan dan pengawasannya.

Oleh karena itu, ketiga elemen tadi sering disebut "Tigo Tali Sepilin". Sebab ketiganya merupakan sub-sistem

yang tak terpisahkan dalam suatu sistem secara keseluruhan. Manajemen pemerintahan akan lebih mudah dijalankan karena tiga komponen tadi. Mengakar ke masyarakat dan problematika masyarakat dapat disalurkan melalui ketiga pintu itu. Tidak ada dominasi kekuasaan yang mengarah pada kediktatoran, karena eksistensi penguasa justru lahir dari masyarakat melalui pemuka agama, pemuka adatnya dan para cendikiawannya.

Kualitas keberadaan rakyat dalam tata pemerintahan yang mengacu pada adat, jauh lebih baik dari apa yang selama ini diterapkan oleh rezim Orba. Kedudukan seseorang dipandang sebagai pribadi utuh sesuai kedudukan dan fungsinya dalam masyarakat. Ini tercermin dari apa yang disebut adat; *Nan kuriak iolah kendi, nan sirah iolah sago. Nan baiak iolah budi, nan indah iolah baso. Anyuik batuluang, ilang bacari* (Yang kurik ialah kendi, yang merah ialah sago. Yang baik adalah budi, yang indah ialah bahasa. Hanyut ditolong, hilang dicari).

Tujuan tatanan masyarakat seperti ini adalah menghormati yang tua mengasihi yang kecil. Sama besar dibawa berkawan, dan yang lemah dibantu. Untuk itulah, kedudukan seseorang sebagai anggota komunitas memiliki kewajiban yang sama; *sehino semalu, seborek seringan*.

Susunan masyarakat tertumpu pada urutan yang sistematis; *Negori berompek suku, dalam suku beporuik. Kampuang dibori betuo, rumah dibori betungganai, dengan ketentuan; Kemenakan berajo ke mamak, mamak berajo ke penghulu. Penghulu berajo ke mupokat, mupokat berajo ke nan bonar nan manuruik alua jo patuik. Ado nan patoik tapi dak mungkin, ado nan mungkin tapi dak patuik*. Kedudukan

seorang pemimpin ditata untuk bersifat adil dan mengayomi sebagaimana yang disebut dalam adat; *Mengati samo borek, menguji samo sira. Tibo pek poruik jan dikempakan, tibo pek mato jan dipiciangkan, Godang jan meimpik, lowe jan menyaok.*

Kewajiban pemimpin terhadap masyarakatnya sangat tegas dan rinci. Sebagaimana dituangkan dalam aturan adat; *Kayu godang di tonga padang, boke belinduang kepanasan, boke betodua keujanan. Urek boke baselo, batang boke besandar. Tetogak menjadi pagaran, telilik menjadi pengobek, tebelintang menjadi pelibai. Kan poi boke betanyo, baliak boke becerito.* Peluang untuk mengembalikan tata pemerintahan seperti ini, terbuka lebar dengan diberlakukannya UU No 22/1999 yang memuat otonomi daerah.***

Memberdayakan Masyarakat Adat di Era Otonomi Daerah

PEMERINTAH dan masyarakat di daerah nampaknya harus berpacu dengan pemerintah pusat dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Signifikansi melakukan pemacuan itu dilandasi masih terdapat tarik ulur kebijaksanaan pusat memberlakukan otonomi daerah. Meskipun undang-undangnya sudah ada, tetapi aturan pelaksanaannya tidak ditindaklanjuti. Bahkan yang muncul adalah berbagai undang-undang dan kebijakan yang justru bertolak belakang dengan sasaran otonomi daerah.

Oleh sebab itu, daerah sebenarnya dapat mengantisipasi keadaan tersebut, bila secara dini mempersiapkan kerangka pemberlakuan otonomi daerah. Dalam upaya persiapan itu, tata pemerintahan diatur sejalan dengan kondisi dan kebutuhan di daerah masing-masing. Budaya tempatan harus diintegrasikan ke dalam sistem

pemerintahan. Sehingga kekuasaan mendapat pengimbang dari masyarakat dan kepentingan masyarakat dapat dijadikan landasan berpijak dalam melaksanakan proses pembangunan.

1) Lembaga Daerah

Pada tingkat kabupaten, kesempatan untuk memasukkan adat istiadat dalam sistem pemerintahan terbuka cukup luas. Pasal 65 UU No 22/1999 menyatakan bahwa di daerah dapat dibentuk lembaga teknis sesuai dengan kebutuhan daerah. Pasal ini diperkuat oleh pasal 68 yang menyatakan bahwa susunan organisasi perangkat daerah dapat ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Ini berarti, daerah kabupaten dapat membentuk semacam Lembaga Pertimbangan Pembangunan Masyarakat Daerah (LP2MD) yang elemennya terdiri atas pemuka adat, pemuka agama, dan para cendekiawan. Anggotanya dipilih dan diangkat oleh DPRD atas usul pemuka-pemuka masyarakat dan cendekiawan tersebut.

Lembaga ini berfungsi sebagaimana DPA pada pemerintah pusat, tetapi kedudukannya setingkat di bawah DPRD. Orientasi kewenangannya adalah melakukan penilaian terhadap kebijaksanaan pembangunan dalam upaya pemberdayaan rakyat dan menelaah implikasi pembangunan itu pada masyarakat. Terhadap masyarakat, lembaga ini berkewajiban membina eksistensi masyarakat sebagai anggota komunitas, melalui tiga jalur; adat, agama, dan ilmu pengetahuan.

Bidang kerja yang paling esensial dari lembaga ini berfungsi menjadi media dalam menata masyarakat sebagai

manusia yang memahami keberadaan dan fungsinya masing-masing. Sasaran utamanya menciptakan suasana masyarakat yang kondusif dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan masyarakat itu sendiri. Lembaga itu juga bertanggung jawab untuk senantiasa melakukan penggalian dan pemutahiran adat dan budaya tempatan. Sesuai dengan dinamika masyarakat, tanpa meninggalkan substansi etika moral keagamaan dan perkembangan ilmu pengetahuan serta teknologi.

Berbeda dengan lembaga adat yang selama ini ada, LP2MD dalam struktur pemerintahan daerah, merupakan lembaga yang fungsional dan independen. Bukan hanya lembaga stempel yang bekerja pada saat diperlukan oleh penguasa pemerintahan. Anggarannya dimasukkan dalam APBD sesuai dengan kebutuhannya yang disetujui oleh DPRD.

Tata kerja dan mekanisme pemberdayaan lembaga ini sebelum dibentuk dan di-Perda-kan harus dibahas oleh DPRD setelah mendengarkan masukan dari tokoh adat, agama, dan para cendekiawan. Bila perlu, sebelumnya dibentuk panitia kerja untuk menyusun segala hal yang berkaitan dengan pembentukan lembaga ini. Anggota panitia kerja diambil dari elemen birokrasi pemerintah, DPRD, tokoh agama, pemuka adat, dan para cendekiawan.

Pada tingkat pemerintahan lapis bawah (desa), lembaga demikian juga dapat dibentuk. Disamping pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD), juga dapat dibentuk lembaga lain yang sesuai dengan kebutuhan desa, sebagaimana termaktub dalam pasal 106 UU No 22/1999. Pembentukannya hanya ditetapkan dengan peratu-

ran desa.

Untuk memberdayakan aparat pemerintahan desa, dukungan dari BPD harus dilengkapi dengan Badan Pertimbangan Masyarakat Desa (BPMD). Agar tidak terjadi dualisme fungsi dengan BPD, maka keanggotaan BPMD ditetapkan oleh BPD atas usul masyarakat yang merepresentasikan unsur adat, agama, dan cendekiawan.

Fungsi BPMD pada tingkat desa, dapat menjadi perpanjangan tangan BPD secara teknis dalam mengayomi adat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan dan pertimbangan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa, sebagaimana diatur dalam pasal 104 UU Nomor 22/1999. Termasuk memberikan pertimbangan terhadap proses pembangunan desa dengan merujuk pada pemberdayaan rakyat melalui perspektif adat dan agama masyarakat tempatan, serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Ia dapat pula berfungsi sebagai Badan Perencanaan Pembangunan Desa (Bappedes).

Agar berbagai badan tersebut dapat berfungsi efektif setelah diberlakukannya UU No 22/1999 dan otonomi daerah dijalankan dengan konsisten, banyak hal yang masih dibutuhkan. *Pertama*, melakukan inventarisir dan dokumentasi sistematis terhadap berbagai substansi adat. Dalam melakukan upaya itu, menyangkut baik hukum adat, maupun tata cara adat yang selama ini belum tertulis, bahkan sudah mulai tenggelam ditelan masa yang diangkat kembali kepermukaan dan dibakukan dalam Kitab Adat Istiadat (KAI).

Kedua, memperdayakan SDM perangkat adat.

Orientasi pemberdayaan tidak saja diarahkan pada pemahaman tentang adat, tetapi juga aspek pembangunan masyarakat secara luas dan bertanggung jawab. Sudah banyak pewaris adat yang bahkan sudah tidak mengenal lagi berbagai dimensi adat yang seharusnya diayominya dan diberlakukan kepada masyarakatnya.

Ketiga, menerapkan kembali berbagai tata cara adat yang sudah mulai ditinggalkan masyarakat akhir-akhir ini. Cara ini dilakukan untuk memancing kembali minat dan kesediaan masyarakat untuk mengikatkan diri dengan berbagai ketentuan adat. Penerapan dimulai dari hal-hal yang menghibur masyarakat seperti kesenian adat, olah raga adat, dan upacara-upacara adat.

Keempat, melakukan berbagai pertemuan berkala dari ketiga elemen masyarakat (pemuka adat, pemuka agama, dan cendekiawan) untuk merumuskan berbagai strategi dan program pemberdayaan rakyat melalui pintu “tigo tungku sejarangan”. Termasuk menyusun formulasi bagaimana mekanisme kerja BPMD pada saat dilaksanakan pembentukannya nanti.

Kelima, melakukan penataan ulang terhadap desa-desa yang ada sekarang. Berdasarkan pasal 93 UU No 22/1999, pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan desa dapat dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan DPRD. Untuk itu, diperlukan adanya penataan wilayah desa yang disesuaikan dengan wilayah adat tempatan.

Kata desa dalam konteks ini, dapat saja diganti dengan “negori”, sesuai dengan tata pemerintahan adat yang berlaku. Untuk itu, peta desa harus disusun ulang dalam suatu rancangan tata ruang kecamatan yang jelas

dan tegas.

Akhirnya, pada tataran pemerintah yang lebih tinggi, bagaimana strategi ini harus dijalankan, *political will* pemerintah mutlak diperlukan. Undang-undang No 22/1999 masih membutuhkan banyak sekali aturan pelaksanaannya. Oleh karenanya, perlu ditindaklanjuti secara konsisten dan searah dengan sasaran otonomi daerah itu sendiri. Semuanya itu hanya mungkin dilakukan bila peran militer dalam kancah politik kenegaraan kita dapat dikurangi dan atau dihapuskan sama sekali. Yang menjadi pertanyaan kita sekarang adalah; kapan hal itu dapat diwujudkan?***

Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa

DESA dalam kerangka pembangunan masa depan memiliki tempat yang sangat strategis. Undang-undang No 22/1999 merinci kedudukan dan fungsi desa secara komplit. Ada delapan belas pasal yang mengatur penataan desa. Isinya mengandung makna keanekaragaman, partisipasi, otonomi, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Pembentukan desa hanya membutuhkan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usulnya. Hanya dengan sebuah Perda pada tingkat kabupaten, sebuah desa sudah dapat dibentuk, dihapus atau digabungkan. Kewenangan yang dimiliki meliputi kewenangan otonom berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan otonom berdasarkan undang-undang. Termasuk tugas perbantuan

dari pemerintah provinsi dan kabupaten.

Sistem pemerintahan dijalankan dengan membentuk Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Sedangkan BPD dibentuk dari dan oleh anggota masyarakat desa yang berfungsi mengayomi adat-istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, meskipun pengangkatan Pemerintahan Desa masih dilakukan oleh bupati.

Hal menarik dalam UU No 22/1999 ini adalah menyangkut keuangan desa. Terdapat lima sumber pendapatan desa yang dapat dikelola secara otonom. Pertama, pendapatan asli desa yang terdiri atas hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong-rotong, dan pendapatan asli desa lainnya yang sah. Kedua, bantuan dari pemerintah kabupaten yang meliputi bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten. Ketiga, bantuan dari pemerintah dan pemerintah provinsi. Keempat, sumbangan dari pihak ketiga. Kelima, pendapatan dari pinjaman desa.

Prinsip otonomi sangat tegas dalam masalah keuangan desa ini, karena sumber pendapatan yang sudah dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Sumber pendapatan dari pajak dan retribusi serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, juga harus dibagikan secara profesional

kepada desa sebagai upaya pemberdayaan potensi desa dan masyarakatnya.

// Pemerintah desa dan masyarakat desa dapat mengkapling wilayah dan SDA yang dimilikinya untuk kepentingan pendapatan desa, tanpa dapat diganggu gugat oleh pihak lain. Untuk mengelolanya, dapat membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMD), kerjasama dengan pihak ketiga, dan bahkan desa memiliki kewenangan melakukan pinjaman. //

Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut, maka kehadiran para konglomerat “pemburu rente” yang tidak mengindahkan kesejahteraan masyarakat desa, dapat ditolak keberadaannya oleh Pemerintah Desa bersama-sama dengan BPD. Bahkan pelaksanaan tugas pembantu yang tidak disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta SDM juga dapat ditolak Pemerintah Desa.

Prinsip partisipasi tercermin dalam pasal 110 undang-undang tersebut. Dalam pasal ini, ditetapkan bahwa pemerintah kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah pemukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintahan Desa dan BPD dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Kewenangan ini menempatkan pemerintahan desa dalam dalam posisi yang menentukan dan pertimbangannya harus berdasarkan hak, asal-usul, dan adat-istiadat masyarakat desa.

Dalam pengelolaan keuangan dan pelaksanaan pembangunan desa, perlu kiranya membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) serta Rencana

Pembangunan Desa. Ketentuan ini, menuntut adanya proses pemberdayaan masyarakat yang lebih terencana pada unit pemerintahan lapis bawah, sehingga hasilnya dapat dievaluasi dengan baik. Kebutuhan masyarakat dapat diantisipasi pada ruang lingkup yang lebih kecil dan pengelolaan pembangunan terselenggara berdasarkan kerangka pemenuhannya.

Permasalahan yang mungkin timbul dalam melaksanakan berbagai ketentuan perundang-undangan tersebut, dapat timbul dari rendahnya SDM di tingkat desa. Sulit untuk mencari perangkat desa yang mampu menyusun program dan perencanaan pembangunan serta APBD yang memang memiliki relevansi dengan pemberdayaan masyarakat. Pada tingkat kabupaten saja, mekanisme perencanaan pembangunan dan penyusunan APBD masih “centang prengang”.

Sementara pendekatannya masih berdasarkan selera pengambil keputusan. Pada tingkat desa, masih sangat dibutuhkan kemampuan mengkristalisasikan potensi dan permasalahan masyarakat dan memformulasikannya dalam rencana pembangunan dan penganggarannya.

Kendala lain yang juga dapat menghambat adalah belum adanya peta desa yang jelas dan tegas. Keadaan ini akan menimbulkan benturan tidak saja antar desa, tetapi juga antar kewenangan tingkatan pemerintahan. Termasuk kawasan-kawasan yang selama ini sudah dikelola oleh pihak swasta yang kepemilikannya masih didasarkan pada ketentuan rezim Orde Baru. Belum lagi kerancuan pembentukan desa yang selama ini tidak sesuai dengan latar belakang pemerintahan adat suatu wilayah.

Mengantisipasi implementasi UU No 22/1999, kiranya perlu dilakukan beberapa upaya konkret. *Pertama, melakukan pemetaan terhadap potensi desa, baik SDA maupun SDM yang dimilikinya.* Profil setiap desa yang ada sekarang harus disusun berdasarkan kepentingan pelaksanaan pembangunan ke depan. Dari pemetaan ini, diharapkan muncul potensi desa sesuai dengan tingkatan urgensi pemanfaatannya.

Kedua, meningkatkan kemampuan pemerintahan di lapisan bawah ke bidang pembangunan sektoral yang relevan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Untuk itu, desentralisasi pengambilan keputusan yang diikuti dengan pembekalan pengetahuan tentang penyusunan perencanaan pembangunan dan penganggarannya sangat essential dilakukan. Sasarannya adalah kemampuan pemerintah desa menjadi penggerak dan fasilitator pemberdayaan masyarakat. Termasuk menciptakan masyarakat demokratis yang memahami keberadaannya sebagai elemen bangsa.

*Ketiga, pembangunan desa harus bertumpu pada potensi yang bersifat *immediately growth pole potensial*, yaitu sutau potensi yang dapat segera direkayasa dan disiasati untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi masyarakat.* Untuk itu, dukungan dari pemetaan potensi ekonomi desa, sangat diperlukan sehingga dapat disusun tahapan perencanaan pembangunan ekonomi berdasarkan skala prioritas dan kesinambungannya.

Terakhir, menumbuhkan saling keterkaitan antara industri yang ada di sekitar desa dalam upaya peningkatan kualitas SDM desa. Termasuk di dalamnya juga

menyelaraskan *output* hasil pertanian desa dengan *input* industri pengolahan yang ada dan ditumbuhkan di sekitar desa. Kelebihan pasok tenaga kerja di pedesaan harus dapat pula dialihkan dan dimanfaatkan dalam sektor non-pertanian dan industri.***

Profil Kepemimpinan Riau Menghadapi Era Globalisasi

DI TENGAH arus globalisasi sekarang, masalah kepemimpinan terasa semakin penting. Apapun jenis organisasinya sangat membutuhkan seorang pemimpin yang dapat menakhodai secara tepat, sehingga tujuan organisasi itu cepat tercapai. Dengan tidak bermaksud mendahului atau melangkahi mekanisme demokrasi yang sudah terlaksana dengan baik selama ini. Tulisan ini hanya merupakan awal yang mungkin dapat digunakan sebagai referensi oleh mereka yang patut memilih pemimpin di daerah Riau, sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Mengapa jauh-jauh hari sudah dipikirkan? Riau sebagai salah satu bagian internal dari segitiga pertumbuhan (Sijori) akan sangat terkait dengan arus globalisasi. Bagaikan sebuah kapal, apabila tidak memiliki seorang

nakhoda yang baik, maka aruslah yang akan mengombang-ambingkan kapal tersebut pada arah dan tujuan yang tidak jelas. Di samping itu, sebagai sebuah provinsi yang masih tertinggal dari provinsi lainnya di Indonesia, Riau harus mampu berbenah diri secepatnya agar arus globalisasi yang akan langsung menerpa, tidak semakin menenggelamkan rakyat Riau, baik dari segi moral maupun identitasnya sebagai bangsa Indonesia.

Ditandatangani *Asean Free Trade Area* (AFTA) merupakan tantangan yang tidak kecil bagi masyarakat Riau. Produk-produk dari negara Asean akan sangat cepat membanjiri Riau, apabila hasil-hasil produk daerah Riau tidak mampu bersaing di pasaran. Keadaan ini pun sudah berlangsung lama di Riau. Bukan merupakan sesuatu yang sulit untuk mencari produk-produk luar negeri di daerah Riau, meskipun ada ketentuan produk tersebut di proteksi. Membanjirnya produk luar negeri akan merubah pola konsumsi masyarakat, dan hal ini juga akan menimbulkan perubahan *image*, sehingga identitas kewarganegaraannya dapat saja menjadi luntur.

Berkaitan dengan masalah di atas, maka daerah Riau sendiri haruslah makin dipupuk dengan semangat patriotisme kebangsaan. Namun itu saja tentu belum cukup, memupuk patriotisme di zaman globalisasi tidak lagi dapat mengandalkan slogan-slogan heroik, tapi tidak seirama dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Dinamika masyarakat akan cenderung mengarah pada meningkatnya pemenuhan motivasi hidup mereka. Tuntutannya adalah ketersediaan dan kualitas. Untuk mengarahkan dinamika tersebut, agar selaras dengan

kerangka dan tujuan kebangsaan membutuhkan keterlibatan banyak pihak, salah satu yang dominan adalah figur kepemimpinan yang proaktif, bukan reaktif.

Leonard D. White dalam bukunya *The Technique of Building Personal Leadership* menyatakan bahwa seorang pemimpin itu harus memiliki dua syarat, yaitu inisiatif dan punya pendirian yang teguh. Pemimpin yang tidak punya inisiatif, menurut Leonard, dapat disamakan dengan “kerang”. Manusia demikian sering disebut *Human Oyster* (Manusia Kerang), sebab kerang memang tidak mempunyai inisiatif untuk memperoleh makanan. Arus lautlah yang membawa makanan ke mulutnya. Pemimpin yang tidak punya inisiatif tidak ubahnya pula seperti bayi yang masih menyusui, dan tentunya sangat tidak dewasa untuk berpikir dan berbuat bagi kepentingan masyarakat yang dipimpinya.

Selanjutnya Leonard menegaskan bahwa seorang pemimpin harus konsisten terhadap apa yang telah ditetapkan atau diputuskan. Pemimpin yang baik tidak akan mencari “kambing hitam”, bila ternyata apa yang telah ditetapkan tidak seperti apa yang diharapkan. Ia akan dengan sadar melalui evaluasi yang seksama dan bijak, mengakui kesalahan tersebut untuk dijadikan sebagai dasar bagi pengambilan keputusan yang benar pada waktu selanjutnya. Pimpinan yang tidak konsisten dan selalu mencari “kambing hitam”, pada akhirnya akan ditinggalkan oleh pengikutnya. Apabila itu terjadi, hakekat atau arti kepemimpinannya telah hilang.

Suksesnya kepemimpinan seseorang dalam membawa masyarakatnya pada tujuan yang telah

ditetapkan sebelumnya dihadapkan pula pada kendala-kendala tertentu. *Pertama*, kendala identitas yang menyangkut kejelasan mengenai peranan yang harus dilakukan oleh seorang pemimpin. *Kedua*, kendala persepsi yang berhubungan dengan perilaku seorang pemimpin di tengah-tengah orang yang dipimpinnya. *Ketiga*, kendala ekspektasi yang berkenaan dengan apa yang sebetulnya diharapkan oleh organisasi yang dipimpinnya.

Kemudian hal yang berkenaan dengan mempedomani dinamika, kebutuhan dan kendala yang ada dalam menyambut era globalisasi masa datang, kiranya dapat diurutkan beberapa yang harus dimiliki oleh seorang pimpinan di daerah Riau. *Pertama*, "Envisioning" yang menyangkut kemampuan yang memberi arah atau tujuan organisasi. Dalam konteks ini sudah jelas, sebab pelaksanaan pembangunan sudah ditentukan berdasarkan pola yang ditetapkan, seperti Repelita. Tinggal lagi bagaimana menterjemahkannya dalam bentuk bahasa yang konkrit menjadi program-program yang tidak saja *integrated*, tapi juga berkesinambungan. Berkaitan dengan ini, kiranya diperlukan seorang yang memiliki visi yang kuat dalam mengantisipasi dinamika yang ada. Penguasaan teknologi menjadi mutlak, agar rekayasa program betul-betul sesuai dengan pola yang sudah ada dan dapat diimplementasikan, karena masyarakat memang membutuhkannya.

Kedua, "Energizing" yang berkenaan dengan kemampuan seorang pemimpin yang mampu memotivasi semua unsur yang terlibat. Hal ini mensyaratkan seorang yang tidak saja punya pengalaman di jajaran birokrasi, tetapi juga memiliki pemahaman terhadap karakteristik

masyarakat Riau. Seperti diketahui, pluralistik masyarakat Riau menuntut adanya “kiat-kiat” tertentu untuk membangkitkan motivasinya. Merangkup berbagai kepentingan individu dan kelompok dalam suatu wadah tertentu, tidak hanya mengandalkan intelegensia tetapi juga harus dilatarbelakangi oleh pengalaman yang cukup berada di tengah-tengah kelompok masyarakat tersebut.

Ketiga, “Enabling” yakni kemampuan memberi petunjuk dalam melaksanakan tugas. Dalam kaitan ini, petunjuk harus lebih bersifat *technical*. Masyarakat Riau yang sedikit tertinggal dalam penguasaan teknologi akan membutuhkan pengarahan-pengarahan praktis agar mereka cepat

Bagian Kedua:
Mengatur Strategi Pemberdayaan
Masyarakat Daerah

Konsep Satu, Lima, Tujuh Pembangunan Riau

GONJANG-ganjing politik pasca kongres di Riau, ternyata tidak membuahkan hasil yang jelas tentang akan dibawa ke mana masyarakat di provinsi ini di masa datang. Kisruh soal Badan Pekerja (BP) malah semakin menenggelamkan makna hasil kesepakatan rakyat yang tertuang dalam ketiga keputusan komisi kongres.

Dalam proses pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah, nuansa keputusan rakyat tersebut belum terakomodasi secara positif. Bahkan timbul kesan, adanya upaya-upaya pemerintah untuk mementahkan kembali hasil kongres melalui rekayasa pembentukan BP.

Sementara itu, pembangunan dijalankan tanpa rencana yang matang dan berpijak pada kondisi serta permasalahan riil yang dihadapi masyarakat Riau. Dalam

proporsi ini, tidak akan ditemukan jawaban yang konkret tentang skenario pembangunan yang akan diterapkan di Provinsi Riau sesuai aspirasi rakyat dalam kongres. Apalagi di tingkat kabupaten, khususnya bagi kabupaten yang baru dimekarkan, proses pelaksanaan pembangunan itu, hanya berpatok pada mata anggaran yang diturunkan dari atas. Padahal kabupaten merupakan sasaran dari pelaksanaan otonomi daerah.

Mencermati situasi yang berkembang akhir-akhir ini, pemerintah Riau sudah seharusnya semakin tanggap. Permasalahan pembangunan akan semakin rumit dengan naiknya suhu konflik, baik antar kelompok masyarakat maupun antara masyarakat dengan pengusaha dengan penguasa. Meningkatnya beban kehidupan dengan sendirinya akan menaikkan emosi rakyat. Untuk itu, semakin diperlukan adanya fasilitator yang arif dan bijaksana, agar akselerasi konflik tidak kian meluas.

Upaya penanganan pembangunan jangka pendek dalam mengatasi makin frustasinya rakyat menanggulangi beban kehidupan mereka adalah dengan menjaga tetap tersedianya barang-barang kebutuhan pokok, meski dengan harga yang lebih tinggi. Seandainya terjadi kelangkaan dalam penyediaan kebutuhan pokok, karena ulah para "pemburu rente" yang memanfaatkan kesempatan untuk memperoleh keuntungan yang besar dalam suasana tersebut, maka keresahan dan kericuhan masyarakat akan semakin marak. Kelangkaan kebutuhan pokok ini, juga oleh penurunan produksi di tingkat produsen.

Dalam jangka panjang, konsep pembangunan Riau

harus benar-benar disusun secara baik. Pemerintah dan DPRD jangan sampai terlalu intens menanggulangi persoalan-persoalan sesaat. Upaya untuk menetapkan misi, visi, dan strategi pembangunan yang berorientasi luas bagi pemberdayaan rakyat, harus tetap dilaksanakan, meskipun itu harus setiap hari berhadapan dengan para demonstran. Inilah dinamika demokrasi. Waktu untuk berpikir tidak lagi tersedia banyak, sementara hasil kualitas pemikiran semakin dituntut.

Dipicu oleh percepatan teknologi, kenyataan dinamika masyarakat semakin kencang jalannya, sehingga fleksibilitas dalam berbagai hal semakin menjadi keharusan. Sayangnya, fleksibilitas juga mengandung perangkat, seandainya tidak ada benang merah yang jelas dari arah yang akan dituju. Tuduhan sebagai plin-plan akan muncul seandainya fleksibilitas didasarkan pada pemenuhan sesaat dari tuntutan kelompok-kelompok masyarakat. Artinya, misi pembangunan menjadi tidak jelas, sehingga acuan strategi dan program tidak berjalan di atas kerangka yang kokoh. Pada akhirnya, akan timbul kebingungan dan proses pelaksanaan pembangunan dilaksanakan secara sporadis dan tak terkendali. Dalam hubungan ini, konflik baru justru akan muncul mengingat dalam suasana seperti itu, yang berlaku adalah hukum yang berkuasa dan yang kuatlah yang menang.

Berpijak pada beratnya tantangan pembangunan Riau ke depan sambil menunggu pelaksanaan otonomisasi yang belum menampakkan titik terang, konsep pembangunan Riau ke depan harus tetap diformulasikan secara konsisten. Pemikiran yang muncul terhadap masa-

lah ini, sudah banyak didengungkan oleh para ahli dan tokoh masyarakat. Tinggal lagi bagaimana menangkap dan menformulasikannya, sehingga dapat disosialisasikan dan dipegang bersama secara konsekuen. Pemerintah tinggal memfasilitasinya, sehingga masyarakat merasa ikut berpartisipasi menentukan arah, jalan, dan cara pelaksanaan pembangunan.

Menangkap nuansa yang terkandung dalam masyarakat Riau dewasa ini, meskipun penuh dengan gelora dan nuansa kemerdekaan, konsep pembangunan “satu”, “lima”, dan “tujuh” kiranya dapat dipertimbangkan untuk diformulasikan secara lebih konkret dan terlembaga. Konsep “satu” adalah menetapkan satu visi yang jelas tentang Riau baru mendatang. Kristalisasi dari segala tuntutan dan gejolak hati nurani rakyat Riau dapat dijadikan acuan perumusan visi tersebut. Masyarakat Riau, seperti banyak diungkapkan sebelumnya, sangat menginginkan kesejahteraan yang berasal dari kemampuan mereka menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi atas dasar Imtaq dalam suatu wilayah industri maju, namun tetap lestari.

Untuk sampai kepada visi tersebut, ada “lima” jalan yang harus dibentangkan sebagai misi pembangunan. Kelima misi itu, yakni SDM berkualitas, keseimbangan struktural dan wilayah, ketersediaan data dan informasi yang akurat, kepemilikan asset ekonomi yang adil, dan pemerintah yang memiliki jiwa kewirausahaan. Misi pembangunan ini selanjutnya diturunkan ke dalam “tujuh” strategi dasar sebagai landasan pelaksanaan program dan penyusunan proyek.

Pertama, investasi bidang pendidikan formal dan informal yang berorientasi pada pengamalan Imtaq dan kemampuan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Ini berarti, wajah pendidikan di Riau harus diubah sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kebutuhan masa depan. Orientasinya tidak hanya sekedar memenuhi tuntutan lapangan kerja jangka pendek. Tetapi juga harus ada lapisan generasi terdidik yang mampu melahirkan inovasi dan teknologi.

Kedua, membangun jaringan informasi dan data yang valid dan akurat. Selama ini, kerancuan pelaksanaan pembangunan terjadi disebabkan oleh data yang simpang siur dan berprinsip asal bapak senang (ABS). Dengan kondisi ini, tidak akan terlaksana proses pembangunan yang mengenai sasaran, bila data yang ada tidak akurat. *Ketiga*, membangun prasarana dan sarana transportasi untuk mendukung mobilitas masyarakat/barang dan mengentaskan keterisolasian daerah.

Keempat, mengembangkan jaringan fungsional antar wilayah, antar struktur, dan antar kelompok masyarakat, guna meningkatkan sinergi dan mengeliminir kesenjangan. *Kelima*, menata kepemilikan asset ekonomi secara adil dan bertanggung jawab dengan tetap memperhatikan kepentingan investor dalam jangka panjang.

Keenam, merangsang kreativitas usaha masyarakat, baik secara mandiri maupun berkelompok dalam sistem pasar yang adil dan tidak terdistorsi. *Ketujuh*, merestrukturisasi peran birokrasi pemerintah, sehingga lebih tanggap terhadap perkembangan dinamika masyarakat dan lebih profesional berbekal wawasan

kewirausahaan yang mantap.

Ketujuh strategi ini, tidak akan berarti sama sekali, bila sosialisasinya tidak terlaksana, sampai kepada segenap lapisan masyarakat dan konsistensi pemerintah ketingkat lapis bawah untuk mengacu dan melaksanakannya secara konsekuen. Untuk merealisasinya sangat diperlukan adanya keseragaman pemahaman, sehingga muncul kesediaan untuk saling bertoleransi dan bertindak secara arif dan bijaksana.***

Nakhoda Lengah, Bahtera Berkecai

KEGETIRAN yang dialami masyarakat Riau nampaknya belum jua beranjak. Masyarakat miskin di Riau yang jumlahnya mencapai 43,8 persen, rupanya belum jua dapat menikmati berkah dari kehadiran otonomi daerah dan limpahan rezeki desentralisasi fiskal. Kondisis ini terungkap dari data yang dirilis BPS Riau dalam sebuah diskusi akhir tahun yang diselenggarakan *Institute of Public Interest and Regional development* (INSPIRED). Tahun 2000 pertumbuhan ekonomi Riau mencapai 10,2 persen, tetapi tahun 2001 diperkirakan hanya tumbuh 7,8 persen. Padahal, semenjak otonomi, dana pemerintah yang mengucur ke Riau mencapai Rp 78 triliun lebih. Dana sebesar itu justru tidak menunjukkan adanya perbaikan dalam pertumbuhan ekenomi, yang terjadi justru keadaan sebaliknya.

Bila dikaitkan dengan aspek pemerataan, kenyataan

pahit dan memilukan ini makin mengguncang dada. Jika dikeluarkan peranan migas dan kontribusi Pulau Batam, maka bagian yang dinikmati masyarakat hanya tinggal 31 persen. Itu pun masih termasuk bagian dari sub-sektor kehutanan, perkebunan, jasa, dan angkutan. Sektor ini justru lebih banyak dinikmati oleh sekelompok orang saja. Bila penduduk Riau yang 42,46 persen di antaranya bekerja di sektor pertanian, maka paling banyak yang dapat mereka nikmati dari pertumbuhan ekonomi yang melambat tadi hanya berkisar 10 persen. Jumlah mereka dengan tingkat pendidikan SD ke bawah yang mencapai 63 persen, tentunya tidak akan mungkin menikmati “kue” ekonomi secara lebih besar. Seolah rakyat Riau sudah jatuh tertimpa tangga pula.

Berdasarkan pengamatan BPS Riau, pertumbuhan ekonomi yang demikian dapat terjadi hanya ditopang oleh pengeluaran pemerintah (*government expenditure*). Artinya, hanya konsumsi pemerintah yang membuat ekonomi itu bergerak. Sedang ekspor dan investasi swasta belum. Sayangnya, dari dana Rp 7 triliun yang diperkirakan masuk ke Riau sebagai pengeluaran pemerintah yang melalui BPD hanya sekitar Rp 3 triliun. Ini berarti, ada penguapan sebesar Rp 4 triliun lebih. Menyakitkan, dana sulit pula membuktikannya.

Rapor buruk ini, bila tetap diabaikan, maka memasuki tahun 2002 permasalahan akan bertambah besar. Pemberdayaan ekonomi rakyat sebagaimana digembar-gemborkan, ternyata tidak menunjukkan perkembangan yang berarti. Dari Rp 75 miliar dana yang dianggarkan, ternyata hanya Rp 8 miliar yang terealisasi.

Ini berarti, kinerja pemberdayaan ekonomi rakyat melalui pengembangan modal murah hanya mencapai 10,7 persen saja.

Lantas, masih adakah harapan di tahun 2002 mendatang? Bila diamati besarnya hutang luar negeri yang jatuh tempo sekitar bulan Mei 2002, implikasinya ke daerah adalah tidak mengucurnya dana perimbangan. Paling banter pemerintah pusat hanya menurunkan dana sesuai kebutuhan pembayaran gaji saja. Itu pun akan sangat disesuaikan dengan standar yang telah mereka tentukan. Keleluasaan untuk mematok keperluan anggaran sudah akan didasarkan pada standar belanja yang ketat.

Bagi Riau, saat-saat kritis akan datang perlu kiranya dicermati secara arif. Masyarakat miskin yang sudah mampu mendapat informasi, namun belum dapat menterjemahkannya secara baik, akan mulai gerah dengan kondisi yang menghimpit. Bahkan pernik-pernik itu sudah mulai terlihat dari munculnya kerusuhan-kerusuhan massal dan perkelahian antara etnik.

Harapan membaik tetap saja ada, bila momentum otonomi daerah dan terbukanya peluang pasar asing dapat dimanfaatkan dengan baik. Riau harus mengarahkan pembangunannya secara terfokus pada masyarakat lapis bawah. Konsumen lokal harus diangkat daya belinya melalui penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha. Setiap pimpinan daerah harus jeli melihat mana sektor-sektor unggulan yang paling banyak terkait dengan kehidupan masyarakat. Bila ini tidak tersentuh, maka ketimpangan akan tetap tinggi dan kerawanan tetap akan menghantui.

Untuk itu, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, disiplin anggaran yang makin mengedepankan manfaat daripada sekedar menghabiskannya. Untuk ini, skala prioritas harus lebih diperketat ke arah perbaikan ruang gerak ekonomi masyarakat, ketimbang membangun “istana-istana megah” yang hanya dapat dilihat rakyat dengan perut yang melilit kosong.

Kedua, efisiensi yang berpijak pada kinerja dan produktivitas, sehingga setiap dana yang dikeluarkan mampu menjadi pendorong bergeraknya kehidupan ekonomi masyarakat. Kondisi ini bisa diterapkan, bila pemerintah daerah mampu menemukan titik-titik yang dapat memicu perbaikan ekonomi rakyat dan menstimulus dinamikanya, sehingga mereka terpacu untuk berkembang.

Ketiga, kemampuan men-*direct* semua sumber-sumber secara holistik dan tepat. Jangan sampai ada kebijakan yang bersifat parsial dan tidak punya kait kelindan satu sama lain. Keberhasilan dalam melakukan koordinasi memang sangat tergantung pada siapa yang memegang komando. Masing-masing unit yang berfungsi sebagai penggerak, maupun penopang keberhasilan pencapaian kinerja harus tidak hanya mampu bekerjasama, tetapi juga harus dididik untuk dapat sama bekerja.

Keempat, pengawasan yang kontinyu yang dilandasi oleh kepentingan melakukan koreksi di masa yang akan datang. Bila tidak, mental-mental birokrasi yang korup selama ini, tetap saja akan menghantui keberhasilan pembangunan. Nakhoda lengah, bahtera bisa berkecai. Lebih parahnya lagi, jika malah nakhodanya yang lebih

berasyik ria melakukan pembocoran kapal.

Berpegang pada keempat arah kebijakan tersebut, Riau akan mampu menjadikan tahun 2002 ini sebagai tahun dasar dalam proses menuju Visi Riau 2020. Tidak perlu harus bernafsu mengejar pertumbuhan yang tinggi, tetapi ketimpangan makin menganga. Dalam proses yang wajar, ekonomi Riau dapat saja tumbuh mencapai 7,5 persen tahun 2002, asal perbaikan kebijakan diarahkan pada titik-titik yang selama ini menjadi faktor pengganggu.

Namun, beberapa faktor pengganggu harus juga diantisipasi. Beberapa perusahaan-perusahaan besar yang mungkin akan mengalami kesulitan menghadapi gejolak ekonomi 2002, perlu diwaspadai agar tidak menjadi pemicu konflik horizontal, baik terbuka maupun secara tersembunyi.

Bila kerusakan terjadi, maka alasan untuk tidak memenuhi kewajiban pada negara dan kreditor sangat mungkin dilakukan. Pemilik perusahaan dapat melenggang kemana-mana, sementara rakyat berantuk satu sama lain. Hasil kerja yang dicapai selama ini akan hancur sia-sia. Ini berarti, kata kunci untuk menapaki tahun 2002 adalah kerja keras, hemat dan selalu waspada.***

Kebijakan Riau Menggapai Visi 2020

KEGETIRAN yang dirasakan rakyat, sepertinya sudah mulai sampai pada batas yang sulit dikendalikan akal sehat. Di perkotaan, rakyat bergelut dengan budaya penggusuran dan berpindah dari sudut ke sudut gang dan trotoar. Mereka “main kucing-kucingan” dengan Satpol PP untuk mempertahankan kehidupan, agar “kampung tengah” anak istrinya tidak melilit kelaparan.

Ruang untuk mereka tidak pernah dipikirkan aparat, apalagi dibuat sehingga mereka memiliki kesempatan menikmati keberadaan sebuah arti kemerdekaan sebagai anak bangsa. Justru yang timbul adalah lambang modernisasi yang tidak pernah menoleh terhadap penderitaan orang kecil, seperti mall, plaza, super market, dan deretan pertokoan yang menjamur. Atas nama pembangunan, menyisahkan tidak saja ruang, tetapi juga makna estetika dan etika kehidupan masyarakat dalam

bingkai budaya Melayu yang harmonis.

Orang-orang seakan kehilangan roh untuk hidup menjadi manusia yang layak. Mereka dikejar oleh kemunafikan duniawi. Lebih menyedihkan lagi, mereka malah berdemo untuk mempertahankan apakah itu pelacuran, perjudian, dan segala maksiat karena mereka memang hidup dari itu. Kesucian hari, kemuliaan bulan, kebesaran Ilahi bukan menjadi pemicu untuk menimbulkan keinsyafan. Pada dasarnya, semua itu dipicu oleh ketiadaan. Jumlah masyarakat miskin kota di Pekanbaru saja sudah mencapai 70.000 orang.

Bagi masyarakat di pedesaan, keterhimpitan bermula dari pengkaplingan asset ekonomi yang menjadi penopang kehidupan mereka. Rakyat bukan saja tertutup peluangnya untuk mengembangkan mata pencaharian, tetapi malah terdistorsi nafkah yang ada saat ini oleh intervensi pemodal. Hasil tangkap nelayan berkurang, hasil panen petani menciut, industri rakyat bangkrut, dan lubang-lubang perbaikan kehidupan lainnya tersumbat.

Dibalik itu, para pemilik modal (meskipun dengan ngemplang hutang) mempertontonkan pola hidup yang bergelimang hawa nafsu. Para da'i yang kini malang melintang jadi politikus, semakin asyik "mempersetankan" ayat-ayat ketimbang memanfaatkannya untuk kebaikan umat. Sendi-sendi moral keagamaannya hanya digunakan sebagai alat untuk mencapai kedudukan, tanpa sedikitpun menoleh padanya lagi setelah menikmati kedudukan.

Dalam fenomena itu, rakyat sebenarnya mempunyai setitik harapan terhadap apa yang disebut kebijakan pemerintah. Di Riau, masalah ini pada tahap awal

ditenggarai dengan menetapkan Visi Riau 2020. Inilah kesepakatan bersama tentang apa dan bagaimana sebuah keadaan masa depan yang harus diwujudkan. Rakyat setuju melihat visi itu seperti sebuah kampak besar yang akan memutus rantai penderitaan mereka. Maknanya bergaung sampai ke pelosok desa. Hanya saja timbul pertanyaan; Akankah pemerintah taat pada apa yang telah mereka janjikan pada rakyatnya?

Memasuki akhir tahun ini, ada beberapa catatan yang perlu disimak ketika pembangunan Riau mulai dibungkus oleh Visi dan Misi yang jelas. *Pertama*, kemampuan menurunkan visi tersebut ke dalam *action plan* yang optimal, mulai dari tahap perencanaan sampai pada pengawasan. Pada level provinsi, kelihatannya belum ada sebuah rencana pembangunan yang holistik dan melingkup semua permasalahan yang ada. Bahkan cenderung antara satu perencanaan dengan perencanaan lainnya saling lepas. Lebih parah lagi, satu dokumen perencanaan malah berisikan berbagai program yang tidak saling terkait. Kemampuan membuat perencanaan yang akurat di Riau nampaknya sangat miskin. Gubernur seolah-olah mengambil kebijakan pembangunan secara serabutan dan belum didasarkan pada bagaimana sebuah visi dapat terwujud.

Kedua, komitmen untuk berada dalam lingkup visi dan misi yang telah disepakati. Perilaku dan upaya di lapangan sangat dipengaruhi oleh komitmen yang jelas untuk melaksanakan misi guna mencapai visi. Untuk itu, pemerintah Riau seharusnya mencari *starting point* yang jelas dalam memulai langkah aksi. Apakah mungkin dengan

mengakomodir para pengusaha yang *note bene* menciptakan kesengsaraan para nelayan merupakan titik pangkal aksi mencapai visi? Atau mungkinkah mengangkat seorang *supervisor* untuk melakukan *roadshow*, tanpa ada tindak lanjut yang berarti, mampu menghela rakyat menggapai visi?

Dan, mungkinkah dengan bersibuk ria membuat perusahaan merupakan pangkal jalan yang harus ditapaki untuk mencapai cita-cita luhur yang dimaksud? Sejauh mana keberadaan dan mekanisme berbagai perusahaan tersebut akan optimal menjadi sebuah strategi bersaing Riau ke depan, belum pula mampu dijelaskan Riau dengan baik.

Ketiga, motivasi dan etos kerja dalam mencapai visi dan menapaki misi merupakan energi yang harus tersedia. Di lingkup oleh suasana reformasi yang mulai kebablasan, motivasi dan etos kerja untuk membangun di Riau ternyata belum muncul. Keinginan untuk menjadi makhluk-makhluk yang rakus dan tidak pernah merasa bersyukur atas nikmat yang diberikan Tuhan malah cenderung lebih mengemuka.

Bagaimana menggunakan uang untuk kesejahteraan masyarakat dikesampingkan oleh keinginan memperkaya diri sendiri. Lihatlah apa yang terjadi di DPRD Bengkalis. Pandanglah apa yang dilakukan oleh para penguasa di Batam. Amatilah bagaimana “istana” Gubri harus direhab, dan berbagai proyek bernuansa maya lainnya. Hal-hal yang berkaitan dengan rakyat justru masih terkendala, seperti program ekonomi rakyat dengan dana APBD sampai saat ini belum menunjukkan titik terang.

Keempat, pengawasan yang optimal dalam kerangka

mencapai visi. Harus lebih dikedepankan penilaian yang didasarkan atas kinerja nilai, daripada hanya sebuah pertanggungjawaban administrasi belaka. Di Riau, nampaknya masing-masing orang menganggap bahwa kinerja terbaik itu adalah keberhasilan mengganjal pihak lawan. Padahal para raksasa bisnis di dunia sedang sibuk mengembangkan apa yang disebut mereka sebagai aliansi, kolaborasi, *outsourcing*, *benchmarking*, kemitraan dan berbagai bentuk kebersamaan yang saling menguntungkan.

— Sepertinya otonomi daerah hanya menyediakan lapangan perang dan medan pertempuran. Perang antara pusat dan daerah, perseteruan antara bupati dan gubernur, perkelahian antara suku, persengketaan antara mamak dan kemenakan. Kusut masai yang selama ini ingin diselesaikan, malah menjadi simpul mati yang tak mungkin diungkai. Tidak jelas lagi siapa mengawasi siapa, dan siapa mengawasi apa. Satu sama lain saling intai dan bagaikan seekor harimau yang siap menerkam mangsanya. Manusia menjadi buas dan terperangkap dengan keakuannya.

Ada baiknya dalam memasuki tahun 2002 di Riau diadakan rembuk daerah untuk menautkan kembali mana ujung yang terputus, mana pematang yang terpancung, dan mana jalan yang buntu. Kembali kepada visi yang telah dicanangkan dan bersama menanam benih untuk mencapainya, memang membutuhkan perngorbanan. Salah satunya adalah dengan melepas segala perangkat kenikmatan duniawi dan menekurkan diri pada kesadaran bersama bahwa keharmonisan hidup jauh lebih berharga dari menjadi ular naga yang bersunyi-sunyi di sekitar kebesarannya.***

Menggali Potensi PAD dalam Konteks Otonomi Daerah

OTONOMI daerah telah semakin dipertegas dengan diberlakukannya Undang-undang No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Berbeda dengan Undang-undang No 5/1974, keberadaan daerah kabupaten nantinya memiliki peran yang lebih besar.

Di satu sisi, keadaan ini memberi peluang pada daerah untuk berkembang atas kemampuannya sendiri. Di lain sisi, membawa konsekuensi berkembangnya organisasi yang memerlukan penataan secara profesional, terutama bidang SDM dan keuangan daerah.

Konsep otonomi daerah pada dasarnya berkaitan erat dan berpangkal pada tiga masalah pokok, yakni pembagian wewenang, pembagian tanggung jawab dan tersedianya

sumber-sumber keuangan yang ada pada berbagai tingkatan pemerintahan. Menurut GK. Shaw (1999) dalam *Intergovernmental Fiscal Relation*, hal terpenting dalam otonomi daerah adalah mereka mempunyai sumber pendapatan yang elastis, tidak tergantung dari pada asal dana tersebut. Selain itu, GK. Shaw juga menyebutkan daerah mempunyai keleluasaan dalam pengeluaran-pengeluarannya, sehingga dapat melaksanakan fungsi untuk memberikan pelayanan masyarakat terbaik.

Keleluasaan daerah dalam hal keuangan menurut KJ. Davey (1999) dalam *Financing Regional Government* dapat dibedakan dalam empat tingkatan. *Pertama*, pemerintah daerah mempunyai kebebasan penuh dalam penentuan tujuan maupun jumlah pengeluaran-pengeluarannya. *Kedua*, pemerintah daerah mempunyai kebebasan penuh dalam penentuan tujuan pengeluaran-pengeluarannya dalam batas-batas yang digariskan pusat. *Ketiga*, pemerintah daerah mempunyai kebebasan dalam penentuan tujuan pengeluaran sesuai dengan fungsi dan dalam jumlah yang telah digariskan pemerintah pusat. *Keempat*, pemerintah daerah mempunyai kebebasan menggunakan uang dalam batas tujuan dan jumlah yang telah digariskan pusat.

Persoalan otonomi daerah di Indonesia memang telah mengalami banyak perubahan. Mulai dari UU No 1/1945, UU No 22/1948, UU No 1/1957, UU No 18/1965, UU No 5/1974, dan terakhir UU No 22/1999 dan UU No 25/1999. Sampai pada pemberlakuan UU No 5/1974, pelaksanaan otonomi daerah tersebut hanya bagus di atas kertas. Aturan pelaksanaan untuk merealisirnya sangatlah tidak memadai. Sistem pemerintahan masih

terjebak pada tingkat keempat dalam urutan keleluasan daerah.

Pemberlakuan UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 menjadi tumpuan yang sangat penting bagi daerah. Sistem pemerintahan berdasarkan undang-undang ini memberikan keleluasaan daerah (*local discretion*) untuk menjalankan fungsinya secara lebih baik. Semakin besar keleluasaan daerah dalam menggali potensi yang ada di daerah, maka semakin besar pula kesempatan daerah mendapatkan pendapatan untuk pembiayaan pembangunan di daerahnya. Menyikapi hal ini, NP. Hepworth (1999) dalam *Public Expenditure Controls and Local Government* memandang bahwa semakin independen suatu daerah, akan makin memungkinkan daerah tersebut untuk memperoleh pendapatan yang besar. Sehingga, posisinya akan semakin baik dalam memberikan pelayanan masyarakat (*public service*) yang berkualitas.

Pada masa mendatang, jika pemerintah Indonesia yang baru nanti memang konsisten untuk menerapkan azas otonomi daerah yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, sesuai dengan makna kedua undang-undang tersebut, diperlukan upaya yang konkrit untuk mengidentifikasi potensi yang mungkin digali sebagai sumber-sumber pendapatan daerah. Dana perimbangan yang bakal diterima harus dijadikan modal untuk mendorong tumbuhnya kemandirian daerah, khususnya dari aspek terbentuknya krativitas daerah melahirkan sumber pembiayaan (*revenue centre*).

Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) nantinya akan terdiri dari empat macam, yaitu Pajak Daerah,

Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sedangkan sumber pendapatan daerah itu sendiri selain PAD akan diperoleh dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Undang-undang No 25/1999 pada penjelasan pasal 5 ayat 1 jenis-jenis pajak daerah dan distribusi daerah sudah akan disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan ke daerah.

Selama ini masih banyak sumber PAD yang belum tergali dengan baik. Komponen PAD pada umumnya relatif sangat kecil, walaupun secara kuantitatif komponen ini banyak. Mekanisme pungutan PAD juga terlalu birokratis, sehingga hasil pungutan dibebani biaya tinggi. Lebih rumitnya lagi, sistem informasi pemerintahan dan kemasyarakatan di Indonesia sangat tidak memadai sehingga potensi kurang dapat diukur dan diestimasi secara optimal.

Masyarakat sendiri belum memiliki kesadaran yang menunjang. Peran sertanya masih minim, sehingga efektivitas pungutan dan efisiensinya rendah. Pemberdayaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menjadi unit usaha strategis dan profesional di daerah tidak pula memadai. BUMD banyak yang hanya menjadi *cost centre*, bukannya berfungsi sebagai pendapatan. Selain BPD Riau, perusahaan daerah yang lain kontribusinya sangat tidak memadai atau bahkan tidak ada sama sekali. Justru yang terjadi keberadaan perusahaan tersebut hanya menjadi beban APBD.

☞ Mengamati perkembangan Provinsi Riau yang begitu pesat dan tuntutan perkembangan terhadap pelayanan

masyarakat, peningkatan PAD perlu dilakukan dengan menggali potensi dan pola pengelolaannya secara optimal. Jaringan informasi terpadu sangat dibutuhkan agar keberadaan potensi terdata dengan akurat. Pemerintah tidak dapat hanya mengandalkan keberadaannya sebagai aparat birokrasi yang selama ini relatif arogan. Tanpa partisipasi dan peran serta masyarakat, serta didukung sistem informasi yang terpadu antar lembaga, maka upaya meningkatkan PAD tidak akan memadai.

DPRD harus pula tanggap untuk melahirkan perangkat hukum dalam bentuk Perda agar potensi PAD yang ada dapat direalisasikan. Dalam perspektif masyarakat Melayu istilah *Ke Hulu Serentak Galah Ke Hilir Serempak Dayung*, kiranya bisa dijadikan syarat mutlak untuk diberlakukan. Mengisi “kocek” daerah memang memerlukan kerja keras, namun muaranya adalah kemandirian dan keleluasaan untuk berbuat bagi kepentingan daerah itu sendiri. Untuk memulainya, transparansi dan prinsip keadilan menjadi dasar utama yang harus dibangun dan dikedepankan.***

DAU Riau: Sulit Ngocor atau Bocor? (1)

SEDARI awal, proses desentralisasi memang memiliki dua kutub yang saling tarik-menarik. Salah satu sisinya adalah pemerintah pusat yang menampilkan wajah tak ikhlas, gamang dan tak ingin kekurangan kuasa dan uang. Selama ini, mereka memang *remote control* bagi apapun yang akan dan harus dilakukan di Indonesia. Di sisi lainnya, pemerintah dan masyarakat daerah dengan segunung harapan, dan (sayangnya) sering terkontaminasi oleh eforia dan ego kedaerahan.

Tarik menarik kedua sisi ini, selalu melahirkan kebijakan yang tidak optimal pada penyelenggaraan negara dengan menerapkan otonomi daerah. Salah satu contoh konkretnya adalah menyangkut soal desentralisasi keuangan (*fiscal decentralization*). Konsep *revenue sharing* ini merupakan prasyarat mutlak bagi dilakukannya

desentralisasi kewenangan. Hanya saja dalam implementasinya, mulai dari sistem perundang-undangan yang mengaturnya sampai kepada eksekusinya, memiliki banyak jebakan yang berakibat pada adanya distorsi.

Pemberlakuan UU No 25/1999 ternyata menimbulkan implikasi yang besar bagi munculnya benih-benih disintegrasi bangsa. Maklumlah, jika sudah bicara soal uang, manusia cenderung lupa bahwa itu sangat tipis jaraknya pada hal yang berbau maksiat. Dari kaca mata pemerintah pusat, UU No 25/1999 adalah kebebasan yang diberikan pada daerah untuk melaksanakan pembangunan dari dana yang bersifat *block grant*, tetapi harus tetap dalam pemantauan dan pembinaannya.

Keleluasaan yang dimaksud pemerintah pusat hanya diletakkan pada penentuan prioritas dan melihat aspek penyelesaian masalah yang paling dekat dengan rakyat di daerah tertentu. Daerah tidak pernah diberi kesempatan untuk maju dan menikmati sumber-sumber yang dieksploitisir di wilayahnya. Padahal, pemerintah daerahlah yang paling tahu dan mengerti kondisi objektif di daerahnya. Oleh karena itu, sudah selayaknya daerah diberi kebebasan menentukan akan dibawa kemana anak daerah tersebut, meskipun masih tetap dalam bingkai negara kesatuan.

Dalam bahasa sederhana, perseteruan dua kutub tadi dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat tak ingin kehilangan muka dan pundi-pundi uang yang selama ini menjadi ajang penggerogotannya. Sedangkan bagi daerah, tidak ada masanya lagi menjadi "terjajah" oleh bangsa sendiri. Pada akhirnya, kedua kutub tersebut telah

berkembang menjadi perang terbuka. Masing-masing memainkan trik dan strateginya. Indikasi yang paling menonjol dapat kita lihat pada polemik mengenai Dana Alokasi Umum (DAU).

Sulit Ngocor

Kesalahan konsep desentralisasi fiskal di Indonesia adalah penetapan pola alokasi keuangan. Terdapat empat sumber penerimaan keuangan daerah dalam UU No 25/1999, yakni Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah (yang diatur melalui undang-undang tersendiri). Dalam prakteknya, baik pusat maupun daerah dibuat pusing oleh aturan ini dan selalu tidak terdapat kesamaan pandangan antara pemerintah pusat dengan daerah.

Pertama, bagi hasil SDA dan pajak ternyata tidak mudah dilakukan. Perbedaan persepsi muncul terhadap berapa sebenarnya penerimaan daerah dari eksploitasi SDA tertentu di suatu wilayah. Termasuk adanya perbedaan peta wilayah SDA dengan peta wilayah administrasi pemerintahan. Ego departemen juga menjadi pemicu sulitnya penerapan sistem ini. Konon khabarnya sampai bulan Desember 2001 ini dana PSDH belum dapat dibagi ke daerah, karena Departemen Kehutanan tidak bersedia mengeluarkan SK mengenai alokasinya ke daerah, sehingga Departemen Keuangan tidak bisa mendistribusikan dana tersebut kepada daerah. Apa yang sudah menjadi hak daerah, ternyata belum bisa dinikmati sebagaimana mestinya.

2. Persoalan ini memancing adanya pengkaplingan,

pemblokiran, pengambilan sepihak oleh daerah (seperti PT Semen Padang) yang pada akhirnya mampu memicu disintegrasi bangsa. Dapat dibayangkan, jika masyarakat Riau dan Kaltim berjibaku untuk lebih *berputih tulang dari pada berputih mata* terhadap Migas yang dieksploitasi di daerahnya.

Oleh karenanya, jangan lagi berharap negara Indonesia ini akan ada. Akan sulit menata kembali sebuah bangunan Indonesia, bila pada akhirnya muncul "Solidaritas Sumatera" untuk membentuk negara sendiri dalam bentuk Negara Federasi Sumatera (NFS). Kalaupun akan diredam oleh pemerintah Jakarta, biayanya tentu akan sangat mahal. Apalagi dalam kondisi yang terpuruk saat ini.

Kedua, Dana Alokasi Umum (DAU) yang semula akan dijadikan sebagai alat penyeimbang, ternyata dalam prakteknya malah menjadi alat akal-akalan pusat untuk tetap mencecoki daerah. Formulasi untuk alokasi dana ini sangat tidak memuaskan daerah, karena dinilai mengandung unsur "penipuan". Dana bagi hasil SDA dan PAD malah dijadikan variabel yang amat mengganggu bagi kepentingan daerah. Belum lagi trik-trik tersembunyi dalam formulasi tersebut yang diduga hanya menguntungkan wilayah-wilayah tertentu dan kurang memahami kebutuhan pembangunan wilayah yang selama ini tertinggal, tetapi menjadi penopang pendapatan negara.

Ketiga, bagi hasil pajak dan kalsifikasi pajak di Indonesia dinilai sangat tidak adil. Pajak dengan potensi yang "gemuk" menjadi hak pusat, sedangkan yang potensinya "bincit" menjadi sumber PAD. Akibatnya, daerah-daerah

berlomba-lomba menciptakan Perda untuk menggenjot PAD. Sampai-sampai kuburan pun “dicukaikan”. Saat ini diduga ada ribuan Perda di Indonesia yang dianggap bermasalah dan menjadi penyebab *high cost economy*. Semua itu muncul akibat kengganan pemerintah pusat untuk berbagi dengan daerah dan menggebu-gebunya pemerintah daerah untuk mendapatkan dana sesuai kewenangan yang telah dilimpahkan kepada mereka.

Selanjutnya mekanisme penyaluran dana dari pusat ke daerah salurannya juga cukup panjang. Jangankan ngocor, tetesannya pun sangat tersendat-sendat, akibat jalan berliku yang dilaluinya. Semua penerimaan negara di daerah harus dikumpul (*pool*) dulu ke pusat, baru nanti ditetaskan ke daerah. Padahal rumus baginya sudah ada dalam undang-undang. Cara seperti ini ternyata masih menjadi penyebab adanya dana yang tetap nyangkut di Jakarta dan disinyalir untuk menurunkannya ke daerah masih dibutuhkan “upeti” tertentu.

Waktu untuk mendapatkan dana tersebut selalu saja tidak dapat disinkronkan dengan jadwal pelaksanaan pembangunan yang sudah direncanakan di daerah. Kondisi ini memberi peluang bagi munculnya proyek-proyek karbitan pada tingkat lokal.***

DAU Riau: Sulit Ngocor atau Bocor? (2)

BERBAGAI trik atau akal-akalan pusat untuk menutupi ketidakmampuannya membawa bangsa ini keluar dari krisis, kesulitan memperoleh pendapatan dan membengkaknya cicilan hutang dan bunganya. Oleh karenanya, kucuran dana ke daerah harus dikurangi.

Diduga Bocor?

Isu pertama yang dilontarkan pusat untuk menjustifikasi keengganannya untuk melakukan otonomi dan desentralisasi fiskal adalah melontarkan keinginan menjual obligasi pemerintah kepada daerah-daerah yang dinilai memiliki surplus keuangan. Skema ini diduga dapat mengatasi adanya defisit anggaran. Hanya saja hutang negara kepada anak bangsanya sendiri semakin membengkak, setelah negara ini digadaikan pada pihak

asing dengan melakukan pinjaman luar negeri yang tidak diketahui manfaatnya.

Rencana ini tentu saja ditentang oleh daerah, karena kepercayaan daerah terhadap pusat mulai minim. Sekarang saja pemerintah telah mengeluarkan obligasi untuk rekapitulasi perbankan sebanyak Rp 656 triliun yang dikelola oleh *Debt Management Office* (DMO) di bawah Departemen Keuangan. Jumlah ini diperkirakan mengalami peningkatan sejalan dengan dikeluarkannya obligasi kepada daerah sebagai konversi dana perimbangan menjadi sangat tidak menarik. Belum lagi persoalan hutang swasta yang jumlahnya mencapai Rp 604 triliun. Beban yang ditanggung oleh perekonomian Indonesia sudah mencapai Rp 1.951 triliun atau telah melampaui PDB 2001 yang hanya Rp 1.468 triliun.

Isu kedua yang lebih spesifik diarahkan ke Riau adalah soal penyewaan pulau untuk membayar hutang negara. Dari beberapa pulau yang tidak berpenghuni di Riau, yang letaknya sangat strategis diperkirakan dapat diperoleh sewa yang cukup besar, sehingga digunakan untuk membayar hutang negara. Rencana kebijakan ini langsung ditentang oleh Gubernur Riau. Beberapa komponen masyarakat menilai, ini merupakan kebijakan yang menginjak-injak marwah Riau. Meskipun masih terdapat beberapa orang yang mencoba mencari manfaatnya untuk mengejar Visi Riau 2020, namun kebijakan ini dianggap kurang populer dan sulit diterapkan.

Isu terakhir yang kemudian menjadi isu yang sangat kontroversial adalah dengan bocornya Dana Alokasi Umum (DAU) di tingkat daerah yang mencapai angka 40

persen lebih. Tidak tanggung-tanggung, sinyalemen ini dilontarkan langsung oleh ketua panitia anggaran DPR RI. Tentu saja banyak orang tersentak, termasuk Menkeu dan Mendagri. Reaksi dari daerah pun bermunculan untuk menangkisnya. Persoalannya, jika berita itu benar, maka dari Rp 60,5 triliun DAU Tahun 2001 kebocorannya adalah mencapai Rp 24,2 triliun. Suatu jumlah yang tidak kecil tentu.

Khusus untuk Provinsi Riau, dari Rp 251 miliar DAU yang diperolehnya, maka angka dugaan kebocoran 40 persen itu nilainya mencapai Rp 100,4 miliar. Jumlah ini jauh lebih besar dari dana yang direncanakan untuk digulirkan dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat yang hanya sebesar Rp 77 miliar. Total DAU yang diterima Riau melalui 15 kabupaten pada tahun 2001 adalah sebesar Rp 2.267,15 miliar ditambah dengan dana bagi hasil sebesar Rp 4.081,15 miliar, maka Riau memperoleh kucuran dana mencapai Rp 6.348,30 miliar. Tanpa perencanaan dan manajemen pengelolaan dana yang matang dan profesional, tentunya sangat wajar bila dugaan kebocoran menjadi mengemuka.

Bila diamati alokasi pemanfaatannya dalam APBD, maka pada level Provinsi Riau dugaan kebocoran dana DAU belum tentu memiliki landasan yang kuat. Sesuai dengan kepentingannya, DAU diperuntukkan bagi membayar gaji PNS dan menutupi kebutuhan rutin lainnya. Jumlah pegawai yang harus dibayar gajinya oleh Pemprov Riau, setelah adanya pelimpahan pegawai pusat mencapai 4.897 orang. Jika dimasukkan anggota keluarga, yang harus diberikan tunjangan oleh negara, jumlahnya mencapai

15.498 orang.

Total belanja rutin Pemprov Riau untuk tahun 2001, yang tercantum dalam Keputusan Gubernur Nomor KPTS 87/III/2001 adalah sebesar Rp 342.121.428.243, yang terdiri dari sembilan jenis pengeluaran. Pengeluaran terbesar adalah untuk belanja pegawai, yakni Rp 110.715.006.723 diikuti oleh belanja barang Rp 78.203.410.720, dan biaya lain-lain sebesar Rp 44.030.839.550 serta biaya pemeliharaan Rp 11.996.242.000. Termasuk biaya perjalanan dinas yang jumlahnya mencapai Rp 9.590.893.000.

Jika dibandingkan dengan penerimaan dari DAU yang berjumlah Rp 251.940.940.000.000 untuk menutupi kebutuhan rutin dimaksud, maka masih terdapat ketekoran yang mesti ditutupi dengan sumber penerimaan lain sebesar Rp 90.181.428.243. Lantas pertanyaan yang muncul; darimana sumber adanya dugaan kebocoran dana yang diperkirakan mencapai 40 persen tersebut?

Bila diamati secara mendalam, seluruh pos pengeluaran rutin, mulai dari keperluan DPRD, gubernur dan wakil gubernur, serta seluruh dinas dan instansi serta berbagai pengeluaran lainnya sampai pada pengeluaran yang tak terduga, mungkin dugaan bocor tersebut bisa ditimbang benar atau tidaknya. Namun, kini sudah menjadi gunjingan bahwa selama ini pos keperluan DPRD sangatlah fantastis! Di mana untuk tahun 2001 saja mencapai angka sebesar Rp 31.546.220.750. Untuk kebutuhan gubernur dan wakilnya, jumlahnya mencapai Rp 5.295.500.000 dan pejabat-pejabat lainnya. Seluruh kebutuhan mereka ditanggulangi oleh negara, baik

langsung maupun tidak langsung.

Adakah kemungkinan penghematan terhadap seluruh jenis pengeluaran tersebut? Bila diperhatikan kesembilan jenis pengeluaran rutin Provinsi Riau, maka tidak mustahil bila penghematan mencapai 40 persen tersebut dapat dilakukan. Biaya perjalanan dinas dan belanja barang bisa saja ditekan seefisien mungkin. Sebab, dalam anggaran pembangunan kedua jenis biaya ini sudah ada. Ketiga item biaya ini, selain berindikasikan tumpang-tindih dan berulang-ulang setiap tahunnya, juga disinyalir berbau *mark up*.

Penghematan 40 persen dari seluruh pengeluaran rutin ini jumlahnya mencapai Rp 136.848.571.097. Jika jumlah itu dilarikan untuk kepentingan pemberdayaan ekonomi rakyat dan pengembangan SDM, tentunya upaya mengejar Visi Riau 2020 akan lebih mudah. Hanya saja, semua itu tentu harus ditenggarai dengan melakukan analisa belanja dan kebutuhan anggaran yang akurat, sehingga penilaiannya tidak menimbulkan bias makna dan persengketaan. Pendekatannya harus diletakkan pada prioritas, kepatutan, mutu, manfaat, dan kemampuan mengantisipasi resiko masa mendatang. Semoga!***

Bagian Ketiga
Melihat Peluang dan Tantangan
Tata Niaga Daerah

Memperlebar Kandang Musang? (Fenomena Pendirian Berbagai Perusahaan di Riau)

SEJAK beberapa waktu yang lalu, Pemprov Riau sudah mengumandangkan mendirikan beberapa perusahaan yang akan menjadi penopang berkembangnya perekonomian di wilayah ini dalam era otonomi daerah. Di bidang transportasi, dikembangkan wacana untuk mendirikan *Riau Airline*. Dalam upaya memupuk modal dalam bentuk investasi asing, digagas pula rencana mendirikan *Riau Investment Corporation*. Khusus untuk membekap permodalan bagi ekonomi rakyat, diancang pendirian perusahaan *Permodalan Ekonomi Rakyat*. Sementara untuk mengantisipasi berakhirnya pengelolaan Blok CPP, maka didorong pula lahirnya *Riau Oil Company*.

Dalam perspektif manajemen pemerintahan, seolah-olah Pemprov Riau ingin melakukan *Reinventing Government*. Sehingga, berbagai upaya pelayanan masyarakat mulai

diserahkan pada pihak ketiga (swasta). Instansi dinas atau badan yang ada di lingkungan pemerintahan dikurangi perannya. Hal ini dilakukan karena instansi/dinas selama ini cenderung hanya bersifat *cost center*, boros, berindikasi KKN dan lebih dekat istilah “proyek” ketimbang pelayanan masyarakat yang optimal dan efisien.

Mewiraswastakan birokrasi memang merupakan langkah penting dalam menghadapi pencaturan global mendatang. Sebab, tuntutan kualitas dalam dinamika masyarakat yang kian cepat dan tanpa batas (*borderless*) meningkat deras. Nampaknya Gubernur Riau tidak sabar lagi dengan kinerja aparat birokrasinya.

Gagasan pemberdayaan ekonomi rakyat yang dikumandangkannya sejak mulai dilantik sampai saat ini belum mampu ditindaklanjuti pada tingkat implementasi program secara memuaskan. Termasuk pemberian modal dengan dana murah melalui alokasi APBD 2001 sebesar Rp 77 miliar sampai akhir November 2001, yang belum menunjukkan sebuah kemajuan program yang memang dapat diandalkan untuk mengangkat kesejahteraan rakyat. Untuk itulah mungkin diperlukan adanya pengalihan ke pihak ketiga (swasta) agar program pemberdayaan ekonomi rakyat ditangani secara profesional dengan mendirikan Perusahaan Permodalan Ekonomi Rakyat.

Pada bidang strategis lainnya, seperti penerbangan tentunya sulit untuk dipercayakan pengelolaannya secara langsung pada dinas perhubungan. Pengelolaan migas memang tidak mungkin diserahkan pada Dinas Pertambangan, karena aturan mainnya memang menghendaki adanya perusahaan swasta sebagai pengelola.

Sedangkan dalam memupuk modal asing bagi pengelolaan sumberdaya strategis di Riau tidak mungkin berharap dari kemampuan Badan Promosi dan Investasi (BPI).

Sebab instansi ini (BPI), sebelumnya malah tidak memfungsikan diri sebagai lembaga yang mengakomodir datangnya investasi. Akan tetapi, malah lebih dominan sebagai alat kontrol dalam melakukan investasi. Bahkan, terkesan sebagai salah satu faktor penghambat penanaman modal dalam negeri dan asing karena perilaku birokratis yang mereka mainkan. Ini berarti, pendirian perusahaan *Riau Investment Corporation* menjadi urgen adanya.

Kekhawatiran akan berkurangnya fungsi dinas/instansi dari proses swastanisasi berbagai bidang kerja mereka, tidak perlu dicemaskan. Dalam perspektif otonomi daerah, peran dan wewenang dinas/instansi di tingkat provinsi memang sudah jauh berkurang. Otonomi daerah menitikberatkan pelimpahan wewenang pada tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu, fungsi dinas/instansi tingkat provinsi hanya akan lebih banyak sebagai koordinator dan mediator.

Hal-hal yang bersifat pelayanan masyarakat dan pengelolaan sumber-sumber ekonomi, sebaiknya memang diserahkan pada pihak swasta. Sehingga gubernur dalam perannya sebagai kepala pemerintahan dan kepala daerah dapat lebih lincah dan tidak "digandoli" oleh aparat birokrasi yang besar, namun lembek dan tidak efisien. Banyak bidang yang sebenarnya dapat dialihkan pada pihak swasta, seperti pengelolaan perdagangan, perkebunan, pertanian, dan perlengkapan-perengkapan rumah tangga. Selama ini, fungsi dinas/instansi juga hanya sebagai

pemegang proyek, sedangkan pelaksanaannya sudah diserahkan pada pihak swasta. Padahal, seharusnya mereka cukup sebagai pengawas yang didasarkan pada standarisasi yang jelas dan disepakati bersama. Dengan demikian kebocoran anggaran dapat dikurangi.

Bagaimanapun baiknya gagasan itu, pihak DPRD selaku representasi rakyat juga harus wanti-wanti dalam menyikapinya. Jangan sampai pendirian berbagai perusahaan ini malah seperti istilah *memperbesar kandang musang dan mempersempit kandang ayam*. Tidak jarang berbagai perusahaan yang didirikan pemerintah hanya digunakan untuk pengalihan anggaran dan hasilnya malah membebani APBD. Di Riau, mungkin hanya BPD Riau saja yang sudah memberikan kontribusi kepada APBD. Perusahaan daerah lain sepertinya hanya “menyusu” saja pada pemerintah daerah.

Banyak hal yang harus dicermati DPRD dalam memberikan persetujuan pendirian berbagai perusahaan dimaksud. *Pertama*, bentuk badan usahanya kalau berbentuk Perusahaan Daerah (PD) rasanya akan percuma, sebab kerjasama dengan pihak asing tidak mungkin dilakukan. Hal ini mengingat bentuk badan usaha tersebut tidak dikenal dalam hukum dagang internasional. Contoh konkritnya, BPD Riau yang selama ini tidak bisa menjadi Bank Devisa karena bentuk badan usahanya masih Perusahaan Daerah (PD). Sedangkan untuk membentuk badan usaha Perseroan Terbatas (PT) masih terkendala akibat belum adanya Perda yang mengatur tentang itu, yang diselarasakan dengan UU No 1/1995 tentang Perseroan Terbatas (PT).

Kedua, fungsi perusahaan dalam konstelasi perbaikan kinerja birokrasi harus ditata sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan kesimpangsiuran, khususnya dalam pengawasan dan pembinaan. Dalam memperjuangkan marwah Riau saja, pengaruh ini sudah dominan, apalagi nanti kalau sudah ada “kue”nya. Harus ada aturan yang jelas tentang siapa dan apa tanggung jawab masing-masing dalam perkembangan pengelolaan perusahaan. Termasuk menentukan pemegang sahamnya, karena akan terkait dengan lintas kabupaten.

Ketiga, pertanggungjawaban anggaran. Modal dasar perusahaan tersebut akan menggunakan dana publik (APBD). Harus jelas bagaimana mekanismenya dan sistem pertanggungjawabannya. Termasuk hasil dari perusahaan tersebut dan dampaknya terhadap masyarakat, baik positif maupun upaya mengantisipasi dampak negatifnya.

DPRD tidak bisa bersantai ria menghadap persoalan ini. Mereka segera harus membuat Perda yang memungkinkan daerah punya perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT), namun dapat dipertanggungjawaban kepada publik. Jangan sampai niat baik mendirikan perusahaan-perusahaan tersebut hanya menyediakan kesempatan pada pihak-pihak yang kurang bertanggung jawab “menjarah” Riau, tanpa memberikan perlindungan dan perbaikan hidup bagi 43,6 persen masyarakat Riau yang masih miskin dan berada dalam kesulitan.

Perlu pula diingat bahwa krisis global kedua diperkirakan akan melanda dunia pada paruh pertama tahun 2002. Indonesia diperkirakan akan mengalami

dampak yang cukup parah, dan Riau tentunya tidak akan terlepas dari itu. Sepantasnyalah diambil kebijakan, yang memang strategis untuk mampu melindungi masyarakat dari hempasan krisis.***

Fenomena Batam

Menuju Perdagangan Bebas

BATAM telah berkembang sedemikian rupa menjadi wilayah industri yang sarat dengan berbagai permasalahan. “Buruk rupa” Batam sekarang lebih diakibatkan adanya kekuasaan yang demikian besar berada di tangan Otorita Batam yang diberikan oleh presiden. Tidak ada lembaga masyarakat yang mampu mengontrol sepak terjang Ototrita Batam di lapangan. Dibalik semua kegemerlapan yang ada di Batam, distorsi ekonomi yang timbul ternyata tidak sedikit.

Penetrasi penguasa yang sedemikian kuat berpadu dengan kooptasi pengusaha (*rent seekers*) menyebabkan dinamika ekonomi di Batam menjadi terkendali. Pembatasan izin usaha telah menciptakan pemain-pemain oligopolist yang *conduct and performance* -nya menunjukkan ciri monopoli. Harga menjadi terkendali sehingga selama

ini (tanpa PPn dan PPnBM pun) masyarakat harus membayar lebih mahal. "Kesemuan" selanjutnya menjadi ciri khas Batam, baik di bidang pariwisata, ekspor, maupun sebagai lokomotif ekonomi wilayah sekitarnya.

Tidak dapat dipungkiri pariwisata Batam hanya ditopang oleh masuknya masyarakat Singapura untuk "membuang lendir maksiat" ke Batam. Ini dapat terjadi karena sekali bermaksiat di Singapura masih lebih mahal dari melancong dan menginap dua malam di Batam ditambah dengan "teman tidurnya". Orang Singapura yang bekerja di Batam juga tercatat sebagai wisatawan. Daya dukung pasar seperti ini tidak dapat diandalkan untuk pengembangan lebih lanjut dengan pendekatan pariwisata konvensional.

Di bidang ekspor, kesemuan terjadi karena Batam hanyalah tempat proses produksi belaka. Pemilik perusahaan di Jepang, Korea dan Singapura memindahkan lokasi pabriknya ke Batam mengingat sewa tanah, upah buruh, dan birokrasi yang bisa dibeli sangat layak untuk investasi. Hasil produksi yang dibuat di Batam kemudian dibeli perusahaan induknya dengan harga yang sangat murah sesuai ongkos produksi dan transportasi mereka. Perusahaan induk di Jepang, Korea dan Singapura selanjutnya yang mengekspor produk tersebut ke berbagai negara. Fenomena ini tentunya sangat tidak signifikan dengan pemberdayaan rakyat. Sumber bahan baku berbagai perusahaan tadi berasal dari perusahaan induknya.

Bila dilihat dari upah buruh, maka aspek kemanusiaannya sangat jauh tertinggal. Upah buruh yang rendah di satu sisi menjadi daya tarik investor. Namun di

sisi lain, menjadikan masyarakat Indonesia bernilai sangat rendah dari aspek kemanusiaan. Penghargaan terhadap mereka sebagai manusia yang layak di muka bumi jauh dari aspek memuaskan. Biaya hidup yang tinggi di Batam menyebabkan mereka hidup serba terbatas.

Pada sisi yang lain, ternyata Batam sangat diminati oleh pencari kerja. Masyarakat Indonesia dari berbagai penjuru datang ke Batam untuk mencoba mengadu nasib. Ada yang berhasil, tetapi sangat banyak pula yang kurang beruntung. Sehingga timbul anekdot bahwa Batam merupakan akronim dari *Bila Anda Tiba Anda Menangis*. Pertumbuhan penduduk liar dan pemukiman liar menjadi ciri khas Batam yang lain. Konon ini dimanfaatkan pula oleh berbagai pihak untuk mencari keuntungan sendiri.

Memasuki era otonomi ini, Batam digaungkan lagi dengan upaya untuk menjadikannya sebagai Kawasan Perdagangan Bebas (*Free Trade Zone*). Timbul tarik-menarik yang cukup sensitif menimbulkan konflik dari keinginan ini. Kekuasaan memang merupakan “kue” yang enak. Oleh karenanya, Batam menjadi ajang perebutan kekuasaan pula, mengingat selama ini kekuasaan telah melahirkan kenikmatan tersendiri yang dapat diperoleh dari Batam.

Untuk itulah, sebenarnya sangat diperlukan pemikiran yang cermat dalam mengantisipasi Batam sebagai kawasan perdagangan bebas. Ego kemelayuan tidak dapat dijadikan satu-satunya ukuran untuk menatap Batam ke depan, mengingat Batam telah menjadi wilayah yang multi etnis. Sebaliknya arogansi kekuasaan juga tidak dapat diandalkan, karena itu hanya akan mementahkan kekuasaan penataan Batam itu sendiri. Pendekatan yang paling masuk

akal adalah mengembalikan semua itu kepada tujuan dasar pembangunan ekonomi.

Dalam khasanah ilmu pengetahuan, tujuan pembangunan ekonomi adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Investasi hanyalah salah satu alat untuk mencapai itu. Ini berarti masyarakat investor hanya merupakan komponen yang akan menggerakkan sistem ke arah sasaran dimaksud.

Berkaitan dengan Batam, maka investasi dan investornya hanya merupakan alat untuk mencapai sasaran pembangunan Batam, yaitu kesejahteraan rakyat, khususnya Riau. Pertimbangannya adalah bagaimana menggunakan alat-alat ini seoptimal mungkin untuk mencapai sasaran. Bukan justru mengorbankan tujuan yang ingin dicapai demi kepentingan alat-alat itu sendiri.

Berkaitan dengan penetapan Batam menjadi kawasan perdagangan bebas serta dikaitkan dengan kondisi dan peforman Batam saat ini, maka perlu diambil beberapa langkah strategis. *Pertama*, pemerintah pusat harus secara sadar dan ikhlas mencabut segala ketentuan yang terkait dengan Otorita. Memperhatikan spirit otonomi daerah dan akan adanya DPRD di Batam sudah saatnya badan publik Otorita Batam ditiadakan. Segala kewenangan yang menjadi kewenangan daerah diserahkan ke pemerintah kota Batam. Sedangkan segala kewenangan yang menjadi kewenangan pusat diserahkan ke instansi vertikal yang ada. Asset dan dana dialokasikan sesuai alokasi kewenangan tersebut, termasuk SDMnya.

Kedua, membentuk badan pengawas dan badan pengelola perdagangan bebas Batam di bawah pemerintah

kota dan DPRD. Pemerintah pusat menentukan orang-orang yang akan masuk ke dalam kedua lembaga tersebut secara institusional. Masing-masing menjalankan fungsi sesuai dengan kewenangannya dan bekerja untuk memperlancar pelayanan terhadap masyarakat dan investor. Pertanggungjawaban pelaksanaan kerja diajukan kepada presiden melalui DPRD.

Ketiga, seluruh investor yang akan dan telah berinvestasi di Batam harus membentuk dan menjadi kontributor bagi Pusat Kepedulian terhadap Kesehatan dan Pendidikan Batam (*Health and Education care Center*). Badan ini dikelola secara independen dan diawasi oleh DPRD. Penggeraknya di lapangan adalah para pekerja sosial yang direkrut atas dasar kepeduliannya pada masyarakat.

Tugas dan fungsinya adalah mengelola upaya pemberdayaan masyarakat Batam, khususnya dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Dana lembaga ini diambil dari kontribusi investor sebesar 1 persen dari pendapatan kotor yang diperoleh dengan berinvestasi di Batam. Untuk itu, seluruh investor akan tercatat sebagai pemilik dan secara berkala menerima laporan pertanggungjawaban pengelolaan lembaga, baik langsung maupun melalui media massa yang ada.

Adanya lembaga ini akan menghindarkan pelaksanaan program *Community Development* (CD) perusahaan secara parsial dan asal jadi. Program-program penanganan sampah, limbah, pemukiman liar, sektor informal, masyarakat tertinggal, dan sektor informal lainnya dapat dikelola secara profesional oleh lembaga ini.

Pemerintah dengan sendirinya harus pula memfasilitasi dan mengalokasikan anggarannya untuk lembaga ini.***

Kesiapan UKM Menghadapi Era Otonomisasi

MENDAPATKAN pelanggan dan sukses di pasar tidak hanya dapat ditempuh melalui inovasi baru. Mutu dari apa yang dihasilkan perusahaan dapat diperbaiki dengan menganalisa dan meniru keberhasilan perusahaan lain, baik pesaing yang menjadi pemimpin pasar dalam industri tersebut, maupun perusahaan lain pada bidang usaha yang berbeda.

Kewenangan pemerintah daerah (Pemda) juga makin luas sejalan dengan diimplementasikannya UU No. 22 Tahun 1999. Itu berarti, kesempatan pelaku bisnis di daerah untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik dari pemerintah akan makin terbuka. Kebijakan-kebijakan yang dilahirkan di daerah diasumsikan dapat lebih berorientasi pada pemberdayaan sumberdaya manusia (SDM) dan pengembangan dunia usaha lokal. Lingkungan bisnis akan

lebih kondusif bagi perkembangan usaha kecil menengah (UKM) di daerah.

Namun secara makro, daerah tidak bisa memberikan proteksi yang berlebihan. Bahkan proteksi mungkin tidak ada sama sekali dengan diberlakukannya pasar global melalui AFTA, APEC, dan WTO. Masuknya pengusaha dari luar ke daerah merupakan sebuah keniscayaan. Berarti pelaku bisnis lokal akan dihadapkan pada persaingan yang makin tajam. Pepatah mengatakan "di mana ada gula di sana ada semut". Pepatah ini nampaknya berlaku bagi bisnis yang agresif untuk memanfaatkan peluang yang terbuka di mana saja, sepanjang itu memberi keuntungan yang wajar.

Konflik horizontal dapat terjadi bila pengusaha lokal hanya bertindak sebagai penonton. Uang yang beredar di daerah tidak mampu ditangkap dan peluang bisnis yang terbuka menjadi santapan orang lain. Maka kecemburuan pun akan timbul. Padahal kelemahan mereka sendiri yang menjadi penyebabnya. Keadaan ini jelas tidak produktif bagi pemberdayaan masyarakat dan pembangunan daerah.

Bertahan di era global dan wahana demokrasi yang lebih luas akibat otonomisasi, memaksa pengusaha untuk lebih meningkatkan kemampuannya dalam menghadapi persaingan. Pelaku bisnis harus mampu menjadi *global strategi*, yakni memiliki kemampuan untuk menyusun strategi bisnis pada tataran global. Segala aspek lingkungan global harus mampu diantisipasi secara dini, agar usaha yang dikembangkan tidak terjebak oleh lajunya dinamika bisnis itu sendiri.

Penting pula diperhatikan agar pelaku bisnis

memahami pelaku politik yang berkembang, termasuk berbagai aturan hukum yang berlaku agar dapat memperkirakan berbagai resiko yang mungkin timbul dari intervensi politik maupun aturan hukum yang dibuat penguasa. Kemampuan dalam menguasai teknologi juga harus ditingkatkan mengingat perkembangan yang sangat pesat dalam teknologi. Sebab, ini merupakan ancaman yang serius, bila tidak mampu memanfaatkannya sebagai alat untuk bersaing. Pengusaha lokal, khususnya UKM, juga dapat terjebak bila pemilihan teknologi yang akan digunakan perusahaannya tidak sesuai dan optimal. Hal itu dapat meningkatkan biaya dan menurunkan efisiensi perusahaan.

Berkait dengan SDM perusahaan, pengusaha harus benar-benar memperhatikan upaya penarikan karyawan yang berkemampuan tinggi. *Familiar system* tidak dapat lagi diandalkan untuk bersaing. Jika anggota keluarga yang ada dalam perusahaan tidak dapat ditingkatkan mutunya, maka penggantian mutlak untuk dilakukan dengan SDM yang lebih berkualitas. Selain itu, iklim yang mampu menciptakan semangat individu untuk berkreasi sesuai dengan kepentingan organisasi perusahaan harus selalu dipupuk dan dikembangkan.

Untuk membekali para pengusaha lokal untuk menghadapi dinamika dunia bisnis mendatang, diperlukan adanya pemantapan dalam kompetensi inti mereka. Setiap pengusaha harus mampu menentukan keunggulan bersaing mereka dengan membangun kompetensi inti perusahaannya secara valid dan terlembaga dengan baik. Selanjutnya baru disusun strategi untuk menggunakan

kompetensi inti tersebut di lapangan bisnis yang penuh dengan persaingan.

Pemahaman tentang mutu yang berkesesuaian dengan perkembangan dinamika konsumen, mutlak pula dilakukan secara berkesinambungan. Apabila pengelolaan untuk kinerja yang tinggi dan keunggulan kompetitif merupakan suatu isu utama, maka kualitas merupakan slogan dari tema tersebut. Pencapaian tujuan kualitas disemua aspek operasi semakin dianggap sebagai kriteria umum kinerja organisasional, baik dalam industri manufaktur maupun jasa.

Tuntutan perekonomian global yang kompetitif dan implementasi otonomi daerah di Indonesia merupakan pendorong penting dalam perlombaan menuju operasi kualitas yang menyeluruh. Bila UKM lokal tidak juga menyadari semua itu, maka konsekuensi logisnya adalah menjadi penonton yang kian terhimpit oleh kecanggihan pemain lain. Untuk itu, perlu kiranya diingat bahwa sesuatu yang membedakan perusahaan yang berhasil dengan yang tidak berhasil adalah kemampuan untuk membuat sesuatu terjadi. Di samping dapat mengatakannya, harus pula mampu melaksanakannya secara benar dan berkualitas.***

Prospek Tata Niaga Transmigrasi Riau (1)

PROGRAM transmigrasi merupakan salah satu upaya pendayagunaan tenaga kerja dan penyebaran penduduk secara lebih merata. Sasarannya selain untuk memperbaiki taraf hidup para transmigran, juga untuk memperbaiki kontribusi bagi pembangunan daerah melalui pengolahan lahan dan perluasan wilayah konsumsi serta basis pengembangan daerah. Di Riau, pola transmigrasi yang dikembangkan terdiri dari empat macam, yakni transmigrasi umum, HTI, jasa industri, dan perkebunan inti rakyat (PIR).

Sejak Pra Pelita sampai dengan tahun 1998, jumlah transmigran yang didatangkan ke Riau sudah mencapai 138.829 Kepala Keluarga (KK) atau sebanyak 611.357 jiwa. Sebahagian pola transmigrasi di Riau adalah dalam bentuk PIR, yakni 61,26 persen dari jumlah KK yang melibatkan

sekitar 340.646 juta jiwa. Sisanya dalam bentuk Trans Umum (TU), HTI, dan jasa industri. Bila dibandingkan dengan jumlah penduduk Riau secara keseluruhan jumlah masyarakat transmigrasi telah mencapai 14,67 persen. Jika setiap KK memperoleh dua hektar maka total lahan yang digunakan untuk transmigrasi mencapai 269.658 hektar. Sebahagian besar terkonsentrasi di Kabupaten Kampar, yakni sekitar 50,21 persen dan Kabupaten Bengkalis sekitar 17,59 persen.

Selama ini orientasi pengembangan transmigrasi diarahkan untuk melakukan perubahan dalam struktur pertanian di mana mereka ditempatkan. Melalui pengembangan usaha tani, transmigran diharapkan menghasilkan produk-produk pertanian yang terdiversifikasi dalam skala ekonomi yang produktif. Selanjutnya, diharapkan wilayah transmigrasi menjadi sentra produksi pertanian di daerah.

Komoditas Unggulan

Mengingat banyaknya transmigrasi dengan pola PIR, maka dominasi dari produk hasil produksi perkebunan tidak dapat dihindarkan. Namun demikian, sampai dengan Februari 1998, produksi tanaman padi yang mampu dihasilkan daerah transmigrasi di Riau mencapai 2165,08 ton. Sedangkan jagung sebanyak 2967,57 ton. Hasil produksi pertanian yang dominan adalah sayur-sayuran, kacang-kacangan, umbi-umbian dan buah-buahan.

Hasil produksi kacang-kacangan, meliputi Kacang Kedele sekitar 51,65 ton, Kacang Hijau 23,19 ton, dan Kacang Tanah mencapai 149,50 ton. Sedangkan umbi-

umbian yang dihasilkan pada umumnya adalah Ubi Kayu dengan kemampuan produksi mencapai 1510,50 ton dan Ubi Jalar 110,20 ton. Untuk tanaman sayur-sayuran pada tahun 1998 mampu mencapai hasil produksi mencapai 119,10 ton, di mana Kabupaten Kampar merupakan penghasil terbesar, yakni sekitar 79,30 ton. Diikuti oleh Kabupaten Bengkalis sekitar 25,10 ton. Memanfaatkan lahan pekarangan dan lahan usahan tani lainnya, wilayah transmigrasi juga potensial sebagai penghasil buah-buahan seperti pisang, rambutan, pepaya, mangga, jeruk, nangka, dll. Sementara usaha peternakan yang berkembang adalah ayam (baik untuk petelor maupun untuk pedaging), itik, dan kambing.

Kendala Distribusi

Salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan transmigrasi adalah melalui pembinaan usaha ekonomi yang meliputi pembinaan produksi, pengolahan hasil, pemasaran sampai dengan penyiapan lembaga ekonomi seperti koperasi, kelompok tani, dan sistem pemasukan modal. Memasuki Pelita VI pemerintah melalui Departemen Transmigrasi dan PPH telah melakukan reorientasi program transmigrasi dari sekedar mengutamakan target pemindahan penduduk kepada upaya peningkatan kesejahteraan dan pembangunan wilayah.

Pembinaan usaha ekonomi memiliki nilai yang sangat strategis, sebab melalui itu potensi SDA dan SDM dapat digali dan dikembangkan. Sesuai dengan kondisi di Riau, pemasaran komoditas unggulan transmigrasi perlu

dikembangkan ke arah pemanfaatan peluang yang terbuka memasuki pasar global. Kenyataan yang terjadi saat ini adalah masih adanya ketimpangan antara kebutuhan pasar dengan sistem tata niaga komoditas yang dihasilkan para transmigran.

Informasi pasar dan penentuan sistem distribusi yang mendatangkan margin yang lebih tinggi pada tingkat petani transmigran masih belum kondusif untuk mendukung peningkatan kesejahteraan transmigrasi dan pengembangan produktivitas daerah. Beberapa kendala masih melekat, dan berakibat pada terhambatnya upaya peningkatan kesejahteraan transmigran sebagai salah satu tolak ukur kesejahteraan. *Pertama*, letak geografis daerah transmigrasi pada umumnya berada di daerah terpencil. Prasarana dan sarana transportasi, komunikasi sering menjadi hambatan untuk mobilisasi manusia dan barang. Sulitnya koordinasi dan keterpaduan program antar departemen dan pemerintah daerah belum mampu menanggulangi keterbatasan ini.

Kedua, investasi agrobisnis memerlukan waktu yang cukup lama. Para transmigran cenderung memilih komoditas yang dapat menghasilkan dalam jangka waktu yang pendek untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Persoalan yang muncul selanjutnya adalah hasil produksi pertanian transmigrasi di luar produk perkebunan terdiversifikasi dengan skala ekonomi yang relatif kecil dan mutu yang kurang sesuai dengan permintaan pasar. Termasuk untuk menyuplai bahan baku industri hilir yang mulai berkembang di daerah transmigrasi tersebut, seperti industri rumah tangga, tahu/tempe dan tapioka.

Ketiga, struktur pasar komoditas pertanian cenderung berbentuk oligopsoni. Dalam wilayah transmigrasi para pelaku pasar sering mengadakan kerjasama sehingga perilaku pasar mereka lebih bersifat monopsoni. Untuk transmigrasi dengan pola PIR perilaku monopsoni ini lebih dominan. KUD yang diharapkan menjadi penopang perekonomian masyarakat malah sering menjadi perpanjangan tangan perusahaan ini.

Keempat, langkanya sumberdaya manusia yang berkualitas. Pada umumnya para transmigran berpendidikan SD ke bawah. Upaya untuk mengembangkan pemasaran hasil produksi menjadi terbatas mengingat kemampuan mendapatkan dan mengolah informasi tentang potensi pasar tidak memadai. Selain itu pemahaman terhadap arti peningkatan nilai tambah dengan memanfaatkan pengembangan teknologi masih sangat terbatas. Hasil komoditas pertanian masih dipasarkan dalam bentuk barang mentah. Kemampuan untuk mengolahnya menjadi barang jadi sebagai komoditas yang memiliki peluang pasar lebih luas tidak terlaksana.

Kelima, keberadaan KaKUPT sebagai aparat pembina lapis bawah yang merupakan ujung tombak pelaksanaan pengembangan KUPT belum optimal. Berkaitan dengan lembaga pemasaran dan pola pembinaan mutu produksi sesuai dengan kebutuhan pasar dari KaKUPT masih sangat lemah. Kemampuan untuk menerjemahkan program ke arah peningkatan usaha ekonomi keluarga transmigran sangat terbatas.

Keenam, keterlibatan anggota keluarga, khususnya ibu rumah tangga masih sangat lekat dengan pekerjaan pokok

kepada keluarga. Artinya, tidak ada *supplementary food* yang dapat dikelola anggota keluarga lainnya guna menunjang peningkatan pendapatan keluarga. Dukungan terhadap pekerjaan utama kepala keluarga dari anggota keluarga juga tidak optimal, sehingga beban keluarga terasa lebih besar dipikul oleh sumber penghasilan keluarga.

Terakhir, perhatian pemerintah daerah terhadap pengembangan transmigrasi sebagai basis wilayah produksi pertanian dengan pola keterkaitan permintaan pasar masih kurang. Upaya untuk memperkecil keterisolasian kurang memadai sehingga mekanisme pasar dan interaksi antar wilayah sekitar dengan masyarakat transmigrasi tidak berjalan alami dan positif.***

Prospek Tata Niaga Transmigrasi Riau (2)

UPAYA mewujudkan sasaran pembinaan transmigrasi, baik sebagai sentra produksi maupun pengembangan wilayah dan pemerataan pendapatan masyarakat, harus dilakukan dengan memilih komoditas unggulan dengan prospek pasar yang ada dan daya dukung wilayah. Peningkatan kesejahteraan ekonomi transmigran dapat ditempuh melalui diversifikasi produk pertanian secara perwilayahan dengan berorientasi pada pemenuhan permintaan pasar, baik dalam negeri maupun tujuan ekspor.

Peluang Pasar

Potensi pemasaran berbagai komoditas yang dihasilkan wilayah transmigrasi di Riau masih besar. Berdasarkan gambaran yang diperoleh dari *Neraca Bahan Makanan Riau (BPS 1998)*, impor beras pada periode 1996/

1997 meningkat sebesar 33,37 persen. Pada tahun 1996 sebanyak 48,80 persen pemenuhan kebutuhan beras di Riau diperoleh dari impor. Keadaan itu meningkat menjadi 58,50 persen pada tahun 1997. Artinya, bila komoditas bahan makanan padi-padian ini dapat disuplai oleh hasil produksi wilayah transmigrasi, maka peran impor akan dapat dikurangi.

Untuk bahan makanan berpati, Riau masih mengimpor 31 persen dari kebutuhan ubi jalar dan 23,71 persen kebutuhan ubi kayu. Keadaan ini pada tahun 1997 mengalami peningkatan 9,72 persen untuk ubi jalar dan 7,26 persen untuk ubi kayu. Ironisnya, di berbagai wilayah transmigrasi banyak komoditas ini yang tidak laku terjual, baik karena harganya yang tidak memadai bila dibandingkan dengan biaya produksi petani transmigran maupun karena terbatasnya jangkauan petani untuk mencari peluang permintaan.

Komoditas kacang-kacangan Riau masih mengimpor 79,63 persen kebutuhan kacang hijau dan 72,66 persen kacang kedele pada tahun 1996. Sedangkan pada tahun 1997, kondisinya tidak jauh berubah, di mana 74,99 persen kebutuhan kacang hijau masih ditopang oleh impor. Ini juga termasuk kacang tanah yang presentase pemenuhan kebutuhan daerah Riau dari impor meningkat mencapai 70,90 persen pada tahun 1997.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa potensi pasar di wilayah Riau saja masih terbuka lebar, asal kualifikasi produk dapat disesuaikan dengan permintaan pasar, dan tata niaganya dapat dilakukan secara efisien. Komoditas buah-buahan yang mampu dihasilkan wilayah transmigrasi

di Riau memiliki peluang pasar yang baik adalah mangga, pepaya, jeruk, rambutan, dan buah-buahan lainnya. Pada tahun 1997 Riau mengimpor mangga mencapai 77,21 persen dari suplai daerah dan 22,51 persen jeruk, 80,09 persen pepaya, dan 45,60 persen rambutan.

Selanjutnya, dari 15 klasifikasi jenis tanaman sayur-sayuran, semuanya memiliki proporsi impor di atas 50 persen. Komoditas sayuran yang sudah ditanam seperti ketimun, kacang panjang, kangkung, buncis, dan bayam impornya cukup besar. Pada tahun 1997 proporsi impor ketimun mencapai 50,91 persen, kacang panjang 78,52 persen, kangkung 73,79 persen, buncis 98,35 persen dan bayam 82,06 persen. Impor kangkung dan kacang panjang jika dibandingkan dengan tahun 1996 justru mengalami peningkatan yang sangat besar, yakni 114,74 persen untuk kangkung dan 106,93 persen untuk kacang panjang.

Prospek pasar di Singapura untuk sayur-sayuran dan buah-buahan juga terbuka lebar, asal harga dapat bersaing dan kualitas dapat dipertahankan. Hanya saja para importir di negara ini sering memainkan harga beli mereka, karena sifat pasarnya yang terkonsentrasi dan pelaku pasarnya tidak bersifat *fair*.

Strategi Pembangunan

Pembinaan usaha ekonomi transmigrasi dan wilayah sekitarnya sudah selayaknya tidak hanya pada sisi produksi semata. Melalui pengembangan pemasaran ini diharapkan adanya kesesuaian penyediaan produksi daerah dengan permintaan pasar. Salah satu aspek pengembangan pemasaran sangat erat kaitannya dengan pengembangan

(Basarma Komstran) atau pusat perdagangan komoditi unggulan yang dihasilkan wilayah transmigrasi Riau. Sasarannya adalah mewujudkan jaringan distribusi yang mampu melayani dan memberdayakan masyarakat transmigrasi dan lembaga-lembaganya. Termasuk memperlancar arus barang dari dan ke wilayah transmigrasi guna meningkatkan daya saing dan pengelolaan produksi dan pemasaran secara lebih profesional.

Badan ini dapat dibentuk oleh pihak swasta dan KUD serta Puskud dengan tetap mendapat pembinaan dari instansi terkait seperti pertanian, perkebunan, transmigrasi, serta perdagangan dan industri. Sebagai lembaga pemasaran yang independen, badan ini memperoleh pendapatan dari kinerjanya untuk memperdagangkan hasil produksi unggulan transmigrasi, baik untuk pasar dalam negeri maupun untuk kepentingan ekspor. Ini juga termasuk bagaimana mengembangkan industri hilir dan dari bahan-bahan mentah yang diperoleh dari wilayah transmigrasi.

Ketiga, strategi pengembangan kualitas produk. Pengembangan kualitas produk secara khusus diarahkan kepada kemampuan masyarakat mengolah bahan mentah menjadi bahan jadi sesuai dengan standar mutu yang diisyaratkan permintaan pasar, dengan meningkatkan partisipasi seluruh anggota keluarga produktif transmigran.

Keempat, strategi pengembangan masyarakat. Peran KaKUPT pada setiap lokasi selanjutnya diarahkan pada pembinaan masyarakat yang sadar mutu, terampil, dan memiliki jalinan keterkaitan fungsional, sosial satu sama lain berhadapan dengan kekuatan persaingan di pasar.

Selanjutnya agar strategi itu dapat diimplementasikan ke dalam program kerja yang aplikatif, kedudukan Departemen Transmigrasi dan PPH yang selama ini sebagai instansi pusat yang ada di daerah, sebaiknya dialihkan ke dalam instansi daerah dalam bentuk dinas. Fungsi dan peranan dinas ini dapat diperluas sesuai dengan pengalaman kerja mereka melakukan penataan pemukiman masyarakat transmigrasi.***

**Bagian Keempat:
Mengupayakan Pembaruan Kinerja
Birokrasi Daerah**

Reformasi Birokrasi Riau Menyongsong Otda

SEMANGAT reformasi di Indonesia, serta implementasi otonomi daerah menampilkan paradigma baru: berubahnya peran birokrasi negara. Dari yang semula sebagai penguasa, kemudian menjadi pelayan dan fasilitator. Tuntutan akan profesionalisme birokrat sangat urgen dan merupakan prasyarat mutlak bagi terselenggaranya manajemen negara yang efisien dan efektif.

Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan yang dilahirkan harus dapat dipertanggungjawabkan tidak hanya secara administratif, tetapi lebih menekankan aspek kinerja yang dicapai. Penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat didekati secara partisipatif, transparan, dan ekonomis.

Di Riau, upaya pemberdayaan birokrat ternyata

mengalami tantangan yang cukup besar. Peran dan profesionalismenya dihadapkan pada berbagai kendala struktural yang justru berpotensi untuk mereduksi kinerja yang diharapkan dalam era reformasi dan otonomi daerah. Pidato Laporan Pertanggungjawaban Gubernur Riau, ternyata terdapat kesulitan dalam mengisi jabatan-jabatan struktural yang tersedia di kabupaten baru tersebut. Dari 161 jabatan struktural yang tersedia pada tujuh kabupaten pemekaran, yang baru terisi hanya 117 jabatan (72,67 persen).

Dalam pengamatan yang sederhana, terdapat beberapa kendala klasik yang menyebabkan lambatnya formasi jabatan dapat diisi. *Pertama*, terdapatnya keengganan para pegawai untuk pindah ke daerah, mengingat minimnya sarana dan prasarana yang ada di daerah tersebut. Aspek ini terkait dengan masalah kenyamanan tinggal di daerah. Termasuk sulitnya memboyong keluarga dari kota ke daerah. *Kedua*, erat kaitannya dengan masalah gender. Ada ketentuan dalam pegawai negeri bahwa PNS wanita dapat bekerja dengan mengikuti suami. Artinya, tidak mungkin memindahkan PNS wanita ke daerah, jika suaminya masih bertugas di provinsi. Terdapat kesulitan untuk mendaerahkan PNS secara bersama (suami dan istri), karena ketidaksamaan pangkat, jabatan, dan bidang kerja.

Ketiga, merupakan masalah yang paling krusial, yakni jenjang kepangkatan serta prasyarat yang diperlukan untuk memangku sebuah jabatan struktural. Selama ini dalam manajemen pemerintahan Indonesia, ketentuan untuk memegang suatu jabatan struktural ditentukan berdasarkan

pangkat, golongan, dan pendidikan perjenjangan. Sedangkan pendidikan umum tidak mempengaruhi.

Performan birokrasi Riau dalam menghela agenda reformasi dan implementasi otonomi daerah memang membutuhkan penataan yang serius. Data tahun 1999/2000 menunjukkan jumlah pegawai pemerintah, baik provinsi maupun instansi vertikal mencapai 15.438 orang. Sementara perangkat pemerintah provinsi sebanyak 4.916 orang (31,84 persen) dan sisanya sebanyak 10.522 orang (68,16 persen) merupakan perangkat instansi vertikal.

Dari jumlah tersebut yang memiliki jabatan struktural hanya 2.815 orang (18,23 persen). Pada perangkat pemerintah provinsi, terdapat sebanyak 987 orang (20,08 persen) yang terkonsentrasi pada Eselon IV sebanyak 48,94 persen dan Eselon V sebesar 33,23 persen. Sedangkan instansi vertikal terdapat 1.828 orang pemegang jabatan struktural dan kelompok terbesar adalah pemegang Eselon V yang mencapai 1.058 orang (57,88 persen) dan Eselon IV sebanyak 653 orang (35,72 persen).

Kondisi tersebut menggambarkan begitu luasnya *span of control* pada formasi birokrasi pemerintah. Semakin ke bawah strukturnya semakin melebar. Satu orang pemegang jabatan struktural pada Eselon II harus membawahi rata-rata 5 orang Eselon III. Sedangkan satu orang pemegang Eselon III harus membawahi 5 orang Eselon IV. Sementara bagi pemegang Eselon V harus mampu mengomandoi 9 orang. Tenaga fungsional hanya 3.115 orang (20,18 persen), yang terdiri atas 412 orang (13,27 persen) pada perangkat pemerintah provinsi, sementara sisanya 88,73 persen merupakan perangkat instansi vertikal. Inilah yang

menunjukkan kebenaran anekdot yang menyatakan bahwa *di Indonesia, satu surat dikerjakan oleh 12 orang. Sedangkan di Jepang, satu orang mengerjakan 12 surat.*

Dalam konteks ini, bila diamati tingkat pendidikan formalnya ternyata lebih menyedihkan lagi. Pada perangkat birokrasi provinsi (Dati I) yang berpendidikan sarjana (SI) sebanyak 891 orang (18,12 persen) dan yang berpendidikan S2 hanya 75 orang (1,53 persen). Sebahagian besar berpendidikan SLTA ada 2.984 orang (59,97 persen). Berpendidikan SD dan SLTP sebanyak 557 orang (11,33 persen). Keadaan yang tidak jauh berbeda juga terjadi pada instansi vertikal. Hanya terdapat 2 orang pegawai yang berpendidikan S3 pada kedua jenis birokrasi di Riau. Itu pun satu di antaranya sudah pindah pula ke Jakarta.

Berdasarkan klasifikasi perjenjangan, sebanyak 1.438 orang (58,48 persen) telah mengikuti ADUM, 408 orang (16,59 persen) telah mengikuti ADUMLA, 514 orang (20,90 persen) telah mengikuti SPAMA, dan yang telah mengikuti SPAMEN sebanyak 99 orang (4,03 persen). Tragisnya, tidak semua mereka yang telah mengikuti pendidikan perjenjangan tersebut memang didudukkan pada jenjang jabatan yang sesuai.

Bagi yang memiliki gelar pendidikan umum, ketidaksesuaian penempatan jabatan mereka dengan spesifikasi pendidikannya sangat banyak terjadi. Seorang insinyur misalnya, dapat saja duduk pada jabatan yang terkait dengan bidang ekonomi. Kemudian seorang yang berpendidikan ekonomi memegang jabatan di lingkungan hidup. Termasuk seorang sarjana hukum, memegang jabatan yang tidak ada kaitannya sama sekali dengan

masalah-masalah hukum. Kondisi ini tentunya semakin menambah beratnya beban yang dipikul para birokrat dalam menjalankan roda pemerintahan yang lebih profesional dan berbudaya pelayanan masyarakat *in situ*. Untuk itu, upaya memberdayakan birokrasi di Riau memang merupakan kerja besar yang harus dimulai dari sekarang, yang secara sistematis dilaksanakan dengan mengacu pada pendekatan makro dan mikro birokrasi itu sendiri. Upaya ini dapat dilakukan dengan; *pertama*, langkah yang diambil Fakultas Ekonomi Unri mengadakan kerjasama dengan Unpad untuk membuka program pendidikan S2 bidang manajemen, nampaknya perlu direspon secara positif.

Sulit bagi PNS untuk meninggalkan tempat tugas guna mengikuti jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Adanya program S2 di Riau, memungkinkan mereka mengikuti jenjang pendidikan, tanpa harus meninggalkan keluarga dan tugas-tugas instansi mereka. Sejak dibukanya program S2 Magister Manajemen di FE Unri, telah mampu menghasilkan 20 orang lulusan dan 8 orang di antaranya adalah pejabat birokrasi di Riau. Berarti dalam kurun waktu 1,5 tahun telah berhasil didongkrak 10,67 persen pejabat birokrasi Riau pada jenjang pendidikan S2.

Kedua, meningkatkan dana dalam bidang pendidikan untuk mereka yang masih memiliki peluang dan kemampuan mengikuti jenjang pendidikan yang lebih tinggi. *Ketiga*, menata ulang struktur, baik dari sudut deskripsi jabatannya maupun spesifikasinya sesuai dengan kebutuhan pencapaian sasaran pembangunan Riau ke depan. Konsekuensinya adalah adanya penciptaan atau

penggabungan jabatan-jabatan tertentu.

Termasuk dalam agenda ini adalah memilih personil secara transparan, patut, dan layak untuk didudukkan pada jabatan-jabatan tertentu. Jangan ada lagi pejabat yang ditunjuk hanya atas dasar KKN, sedangkan kemampuan dan profesionalismenya masih diragukan. Bila perlu *fit and profer test* dapat dilakukan untuk itu. Semoga!***

SE

Potret Kejahatan Birokrasi Daerah

TIDAK terbayangkan bagaimana gejolak pikiran para petinggi Riau sempena kunjungan Menpangan Holtikultura ke Kecamatan Bukitraya pada 12 Agustus 1999 lalu. Sebagaimana diberitakan *Riau Pos* (Sabtu, 14/8/99) ada jawaban spontan masyarakat ketika ditanya oleh Pak Menteri yang mengungkapkan bahwa tidak diterimanya beras Operasi Pasar Khusus (OPK) oleh mereka selama ini. Padahal laporan yang diberikan oleh pejabat Riau pada Pak Menteri sebelumnya menyebutkan bahwa masyarakat sudah menerimanya.

Entah apa yang ada di benak para birokrat saat ini, sehingga beras untuk kaum miskin pun mereka sikat. Perasaan malu kepada diri sendiri sepertinya sudah tenggelam. Mungkin rasa takut pada Allah SWT juga tidak lagi mampu mengusik mereka, sehingga begitu beraninya

mereka mem⁷akan hak fakir miskin.

Kejanggalan seperti ini mungkin tidak akan terungkap pada masa lalu. Sebab, setiap kunjungan pejabat tinggi pusat ke daerah untuk bertemu wicara dengan masyarakat selalu disiapkan orang yang akan bertanya dan menjawab. Laporan asal bapak senang (ABS) menjadi *trend* pemerintah rezim Orba. Pada era reformasi sekarang, ternyata mereka kena batunya. Spontanitas masyarakat menunjukkan bahwa mereka mulai terdidik untuk membela kepentingannya dan transparansi, ternyata mampu dijadikan alat untuk mengefisien kinerja pembangunan.

Dalam tataran yang lebih luas, di Indonesia saat ini memang sedang bermunculan berbagai kasus kejahatan birokrasi (*bureaucratic crime*) yang memprihatinkan. Dimulai dengan *Soeharto Gate*, *Truck REO gate*, *Ghalib Gate* dan banyak *gate-gate* lainnya. Kasus paling akhir yang sangat menghebohkan adalah *Bali Gate*. Belum lagi kasus-kasus yang berkaitan dengan berbagai peristiwa kerusuhan di seantero tanah air, seperti Aceh, Ambon, dan Batam. Masyarakat seperti disuguhkan *sebuah sandiwara* bersambung yang tak kunjung usai. Babakan demi babakan makin menyengsarakan rakyat, namun anehnya penyelesaian yang ditunggu makin kabur.

Dalam suasana demikian, para birokrat ternyata makin tidak bijak. Mereka justru makin mengkhawatirkan perilaku massa tanpa mencoba untuk menelusuri sebab timbulnya perilaku tersebut dalam kaitannya dengan perilaku mereka. Kaum birokrat masih membutuhkan mata dan hati terhadap berbagai kritik yang dialamatkan pada

mereka. Banyak sekali penyelewengan yang terjadi dari tujuan organisasi para birokrat. Pelayanan senantiasa diubah menjadi penguasaan. Kasus BPPN adalah contoh konkrit dari masalah ini.

Secara fundamental, disfungsi birokrasi di Indonesia terjadi karena sistem yang dibangun selama ini mengandung banyak kelemahan. *Over departmentalization* misalnya, telah menimbulkan ego sektoral yang bermuara pada kerancuan perencanaan pembangunan dan pelaksanaan yang tidak mengenai sasaran. Proses koordinasi menjadi tidak berjalan, karena masing-masing departemen memiliki target sendiri yang menjadi ukuran prestasi mereka.

Kecenderungan lain adalah rumitnya formalitas, yang justru mereka bangun sendiri, telah mengakibatkan inefisiensi dalam pengambilan keputusan. Regulasi dibuat pada mulanya untuk menata sistem, namun karena saling terpisah menyebabkan berbagai produk perundang-undangan saling berbenturan satu sama lain. Pada akhirnya yang terjadi adalah melakukan pecehan terhadap aturan itu sendiri.

Sepanjang mereka memperoleh manfaat dari keadaan demikian, maka perilaku seperti ini ditolerir saja. Hasilnya adalah menaburnya kolusi dan korupsi di Indonesia. Secara spesifik dalam kancah perekonomian, ternyata banyak pula pejabat birokrasi pemerintah dengan dukungan mesin politiknya menguasai lisensi usaha. Kontradiktifnya muncul ketika penguasaan terhadap lisensi itu tidak mampu menilai dampak didirikannya suatu usaha bisnis masyarakat. Lisensi hanya menjadikan "mesin uang" para birokrat melalui

perilaku kolusinya dengan aktor ekonomi. Para birokrat menjadi tidak mampu menilai apakah usaha itu layak dibuka dari kaca mata kesejahteraan rakyat. Kasus BMA, JRS, SC, dan perusahaan-perusahaan kayu yang memabat hutan Riau adalah buktinya.

Penilaian kritis terhadap birokrasi sebenarnya sudah lama didengungkan. *Alvin W, Gaudener* menggambarkan bahwa posisi birokrasi dalam sistem budaya industri cenderung infersonal dan koruptif. Oleh karenanya, menurut *Jurgen Habermas*, agar kedudukan birokrasi memiliki posisi yang berimbang, dalam perubahan sistem global dan era reformasi saat ini, maka peran mereka sebaiknya diorientasikan sebagai katalisator.

Menumbuhkembangkan sistem birokrasi sebagai katalisator memang tidak gampang. Selama Orba, polesan sistem birokrasi negara sangat *sinis* terhadap pemberdayaan rakyat. Slogan ke arah kesejahteraan memang banyak muncul, tetapi realita yang dihadapi masyarakat jauh sekali berbeda dengan berbagai spanduk yang mereka pasang. Untuk mendudukkan *penguasa* menjadi *pelayan* bagaikan menarik *kambing ke air* atau *menghela nafas bambu sunsang*. Proses ke arah itu, nampaknya harus dimulai dengan menegakkan sistem pemerintahan rakyat yang berdaulat.

Untuk masa yang akan datang *reinventing government* di Indonesia mutlak untuk dilakukan. Rakyat tidak akan pernah berada pada posisi berdaya bila *bureaucratic crime* masih subur. Proses reposisi birokrasi memang akan memakan waktu, namun harus dilakukan secara konsisten dan bertahap. *Pertama*, pengembangan kualitas SDM aparat birokrasi agar profesionalisme mereka dapat ditingkatkan.

Caranya tidak hanya melalui pendidikan tetapi juga dengan membangun sistem pengawasan secara terpadu. Termasuk peningkatan kesejahteraan dan sistem karir yang mampu meningkatkan motivasi mereka.

Kedua, memberdayakan DPR dan DPRD agar mampu menjadi penyeimbang dalam kebijaksanaan pembangunan. Wakil rakyat yang memiliki kepekaan terhadap aspirasi rakyat secara efektif akan menjadi kontrol para birokrat. *Ketiga*, *law enforcement* yang konsisten. Upaya ini dimulai dengan merevisi berbagai produk perundang-undangan rezim Orba yang memang keberadaannya tidak memihak rakyat. Penegakan hukum harus pula didukung oleh independensi lembaga peradilan agar tangan-tangan birokrasi tidak menjadikannya sebagai lembaga stempel pengaburan makna hukum.

Keempat, merampingkan organisasi birokrasi untuk meningkatkan kinerja efisiensi. Banyak departemen yang dapat digabung agar kebijaksanaan dapat terpadu. Termasuk pula melakukan swastanisasi terhadap berbagai institusi publik. *Kelima*, otonomi daerah yang tidak hanya sekedar retorika. Pelaksanaannya dimulai dengan pemberian wewenang terhadap institusi di daerah untuk menentukan kebijakan termasuk pemanfaatan SDA yang dimilikinya.

Terakhir, mereposisi fungsi TNI dan Polri secara bertahap ke arah profesionalisme pertahanan dan kemandirian rakyat. Keberadaan mereka dalam berbagai institusi, baik negara ataupun swasta harus dikurangi atau dihilangkan sama sekali. Termasuk dalam lembaga legislatif yang memang sangat tidak sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi.***

Arogansi Dewan dan LPJ Gubernur

PROSES otonomi daerah di Indonesia pada dasarnya masih berjalan sangat stabil. Di satu sisi aturan yang mengatur terselenggaranya desentralisasi, yakni UU No 22/1999 dan UU No 25/1999, serta berbagai aturan pelaksanaannya, masih sangat “acak-acakan” dalam menata terselenggaranya otonomisasi yang efisien dan optimal. Sebagai contoh, lihat saja PP No 25/2000 sebagai pedoman pelaksanaan UU No 22/1999, substansinya malah berseberangan dengan undang-undang itu sendiri. Belum lagi, aturan yang dibutuhkan untuk melaksanakan UU No 25/1999 yang sampai saat ini masih dalam tahap persiapan.

Di sisi lain, meskipun baru “secuil” kewenangan yang diberikan pemerintah pusat ke daerah, gaungnya malah meloncat pada batas-batas kewajaran, serta memberikan

justifikasi dari kekhawatiran pemerintah pusat selama ini. Hal ini terlihat dengan timbulnya arogansi kedaerahan, arogansi partai, kesiapan SDM, dan pengadilan KKN ke daerah. Bukti-bukti nyata untuk itu sudah mulai menjamur.

Di kota Tebing Tinggi Sumut misalnya. Di sana DPRD menyusun tata tertib (tatib) pemilihan walikota yang justru sangat berseberangan dengan sasaran dasar pelaksanaan desentralisasi. Untuk menjadi walikota, DPRD menetapkan kriteria yang dapat dikatakan "konyol". Seseorang dapat menjadi walikota meskipun ia adalah bekas narapidana, tanpa memandang aspek moral dan pendidikan. Asal dianggap memiliki *leadership*, dalam tatib yang disusun, seseorang dapat saja maju untuk bersaing.

Pengertian *leadership*, di sini nampaknya hanya diletakkan pada jumlah pengikut sang calon. Kekeliruan ini dapat saja disengaja atau tidak. Mungkin, para anggota DPRD Tebing Tinggi tidak mengerti apa yang dimaksud dengan *leadership* itu sendiri. Sehingga, orang yang mantan Napi, amoral dan berpendidikan rendah dianggap memiliki sifat-sifat kepemimpinan yang substantif.

Peristiwa menarik juga terjadi di Riau. Ketika komponen masyarakat ingin mengajak anggota DPRD untuk mendiskusikan APBD yang telah disahkan DPRD dan Pemprov, wakil ketua DPRD malah menolak untuk hadir dengan alasan yang tidak akomodatif bagi pemberdayaan dan pendidikan politik rakyat. DPRD seakan-akan ditempatkan pada posisi yang berseberangan dengan rakyat yang lebih menonjolkan nuansa "kolusinya" dengan Pemda. Perilaku politik seperti itu justru

justifikasi dari kekhawatiran pemerintah pusat selama ini. Hal ini terlihat dengan timbulnya arogansi kedaerahan, arogansi partai, kesiapan SDM, dan pengadilan KKN ke daerah. Bukti-bukti nyata untuk itu sudah mulai menjamur.

Di kota Tebing Tinggi Sumut misalnya. Di sana DPRD menyusun tata tertib (tatib) pemilihan walikota yang justru sangat berseberangan dengan sasaran dasar pelaksanaan desentralisasi. Untuk menjadi walikota, DPRD menetapkan kriteria yang dapat dikatakan "konyol". Seseorang dapat menjadi walikota meskipun ia adalah bekas narapidana, tanpa memandang aspek moral dan pendidikan. Asal dianggap memiliki *leadership*, dalam tatib yang disusun, seseorang dapat saja maju untuk bersaing.

Pengertian *leadership*, di sini nampaknya hanya diletakkan pada jumlah pengikut sang calon. Kekeliruan ini dapat saja disengaja atau tidak. Mungkin, para anggota DPRD Tebing Tinggi tidak mengerti apa yang dimaksud dengan *leadership* itu sendiri. Sehingga, orang yang mantan Napi, amoral dan berpendidikan rendah dianggap memiliki sifat-sifat kepemimpinan yang substantif.

Peristiwa menarik juga terjadi di Riau. Ketika komponen masyarakat ingin mengajak anggota DPRD untuk mendiskusikan APBD yang telah disahkan DPRD dan Pemprov, wakil ketua DPRD malah menolak untuk hadir dengan alasan yang tidak akomodatif bagi pemberdayaan dan pendidikan politik rakyat. DPRD seakan-akan ditempatkan pada posisi yang berseberangan dengan rakyat yang lebih menonjolkan nuansa "kolusinya" dengan Pemda. Perilaku politik seperti itu justru

yang seharusnya dimiliki DPRD.

Menyedihkan sekali bila DPRD sampai saat ini belum berhasil menyusun indikator-indikator keberhasilan pembangunan sebagai standar perencanaan pembangunan, alat evaluasi, dan perangkat pengawasan. Kelihatannya DPRD menilai LPJ secara parsial dan tidak dengan ukuran yang konseptual. Lebih parahnya lagi, aspek *transparancy* tidak menjadi pegangan, sehingga rakyat tidak ditempatkan sebagai *stakeholders*. Reformasi nampaknya baru berhasil memberikan DPRD hak dan wewenang yang besar. Namun belum mampu memberikan cara yang terbaik untuk melaksanakan hak dan kewajiban itu secara efisien dan optimal. Keadaan ini tentunya akan menimbulkan distorsi pada kesejahteraan rakyat sebagai pemilik sah dari DPRD.

Substansi otonomi daerah pada dasarnya adalah pendidikan politik rakyat. DPRD sebagai garda terdepan rakyat berhadapan dengan Pemda, seharusnya menjadi garda terdepan pula dalam mendidik budaya dan etika politik rakyat. Rakyat tentunya ingin memahami dasar penilaian yang digunakan, sehingga kenaikan realisasi anggaran pemerintah Riau tahun 1999/2000 sebesar 101,76 persen memang wajar dan patut.

Apakah tidak aneh jika PMA yang dilaporkan dalam LPJ Gubernur Riau jumlah proyeknya turun sebesar 2,35 persen, tetapi nilai investasinya naik 269,09 persen? Kemudian, tentunya perlu dinilai secara objektif: apakah investasi PMA ini memang memiliki kontribusi yang positif terhadap pemberdayaan ekonomi rakyat? Laju pertumbuhan ekonomi sebesar 4,19 persen di Riau

meningkat tajam dibandingkan dengan tahun 1998 yang hanya sebesar 1,79 persen. Jika dibandingkan kedua kurun waktu tersebut, berarti dalam masa yang kacau balau sekarang, ekspansi ekonomi Riau pada tahun 1999 mencapai 134,08 persen.

Kondisi ini jauh lebih tinggi dengan apa yang dialami Korea Selatan ketika mereka mencoba ke luar dari krisis ekonominya. Sudahkah DPRD Riau memiliki kriteria kinerja, sehingga mampu menilai kinerja Pemda seperti itu, memang wajar dan akuntabel?

Dari sisi kelembagaan ekonomi di Riau terdapat pula fenomena yang menarik dalam LPJ Pemda. Terdapat peningkatan jumlah Perusahaan Terbatas (PT) sebesar 7,78 persen, Koperasi 97,97 persen, CV 22,84 persen, FA 34,37 persen, PO 12,27 persen, lainnya 16,25 persen. Rakyat tentunya ingin melihat ukuran-ukuran penilaian yang akan dipakai DPRD untuk menentukan baik buruknya peningkatan tersebut, yang dikaitkan dengan kepentingan pemberdayaan ekonomi rakyat, kejenuhan sektor industri, hubungan antara pelaku ekonomi, pemerataan antara wilayah dan sektor, potensi wilayah, serta jenis bidang usaha yang dikelola.

Ekspor Riau meningkat 33,16 persen, namun impor juga naik 75,09 persen. Sebagai representasi rakyat: apakah kinerja seperti ini, memang merupakan keberhasilan yang patut diacungi jempol atau malah perlu diberikan jalan untuk memperbaikinya? Seharusnya DPRD punya alat yang sah (valid) untuk menilai itu secara transparan dan objektif. Termasuk akselerasi luas perkebunan yang mencapai 6,76 persen yang hanya diikuti oleh eskalasi

produksi sebesar 6,78 persen. Sudahkah kinerja itu membawa dampak positif pada kesejahteraan rakyat?

Sebenarnya rakyat ingin mengatur adanya pertemuan reguler dengan wakilnya di lembaga DPRD yang terhormat tersebut. Keberadaan anggota dewan di gedung megah itu, bukannya tidak memiliki konsekuensi yang harus dipertanggungjawabkan pula secara efisien dan optimal. Jadi, kepada wakil ketua DPRD diharapkan sebaiknya tidak terburu-buru dulu *ngambeke* dan alergi terhadap keinginan rakyat untuk mendiskusikan persoalan-persoalan yang dihadapi daerah ini. Bukankah DPRD adalah mitra rakyat?***

Dayung Serentak Untung Serempak *(“Core Competence” dalam Pemilihan Gubri)*

BANYAK bakal calon gubernur (Balangub) yang sudah dilansir media massa untuk memimpin provinsi ini di masa datang. Semua nama pada dasarnya memiliki kelebihan masing-masing, dan karena itu pula mungkin masyarakat ada yang telah mencalonkan mereka. Beberapa di antaranya ada yang telah menyampaikan pemikiran tentang aspek membangun masyarakat Riau pasca Soeripto yang dinilai kurang berhasil mengangkat derajat kesejahteraan masyarakat.

Hal yang menarik untuk dicermati dari pemikiran yang masuk adalah diskusi seputar visi dan misi. Disyaratkan seorang gubernur nantinya haruslah orang yang memiliki visi ke depan dan misi yang jelas, sehingga Provinsi Riau dapat berkembang dengan baik. Jika direnungkan lebih dalam mungkin di situ letak kelemahan

dari pemikiran tersebut.

Visi dan misi Riau sebenarnya sudah sangat jelas dan tegas. Sebagai bagian integral dari NKRI, maka visi dan misi Provinsi Riau tidak dapat lepas dari apa yang dikehendaki bangsa ini. Dalam Pembukaan UUD 1945 secara konkrit dicantumkan Indonesia ingin mengantarkan masyarakatnya pada kehidupan yang berkesinambungan, baik material dan spritual, dunia dan akhirat. Karena itu, misi yang diemban dari keberadaan bangsa Indonesia yang telah memproklamasikan kemerdekaannya dan membentuk negara kesatuan adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Jadi, jika Provinsi Riau masih dalam lingkup NKRI, maka visi dan misi itu yang harus diemban. Caranya dengan menyusun strategi dan program yang mampu diimplementasikan untuk mencapai visi dan misi yang dimaksud. Bukannya mencari visi dan misi lain yang belum tentu lebih baik. Apalagi mencari orang yang memiliki visi dan misi lain, yang tentunya memiliki keteladanan dari apa yang sudah ada sekarang. Ini berarti, pertanyaan yang amat penting dalam kerangka pemilihan Gubernur Riau mendatang bukanlah seputar visi dan misi baru, tetapi adalah siapa dari Balogub yang sudah mencuat saat ini, yang diperkirakan mampu menterjemahkan visi dan misi yang sudah ada ke dalam suatu strategi yang jitu dan mengakomodasi kompetensi inti (*core competence*) yang dimiliki

provinsi ini untuk menyusun dan mengimplementasikan program yang sejalan dengan strategi yang sudah ditetapkan. Terutama sekali dihadapkan pada tatanan kehidupan global yang berubah cepat.

Tatanan Kehidupan Global

Memasuki masa transisi era milenium ketiga dengan karakteristik interdependensi ekonomi yang tinggi, arus informasi yang deras dan percepatan perubahan teknologi serta alam keterbukaan, meskipun dalam keadaan “sakit parah” karena krisis ekonomi dan kepercayaan, Provinsi Riau harus memperhatikan tatanan kehidupan global agar dapat berperan dan sukses. *Pertama*, organisasi provinsi ini harus dibuat lebih mapan dengan rancangan strategi yang konsisten dan pola manajemen yang berbudaya.

Selama ini organisasi bangsa ini (termasuk Riau) sangat *konvensional* yang mengarah pada *bureaucratic* atau *hierachical organization* yang bersifat kaku dan cenderung memperlakukan rakyat seperti “budak jajahan”. Mematikan kreativitas dan inovasi serta *enterpreneurship* sumber daya manusia karena segala aktivitas dan tindakan harus dikontrol melalui prosedur dan perintah atasan.

Kedua, Provinsi Riau harus menjadi lembaga yang cermat memperhatikan perubahan dan sebagai *corporate citizen* yang mampu mengenali kebutuhan dan keinginan segenap lapisan masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait dengan provinsi ini. Menjawab tantangan ini harus diciptakan *build in* fleksibilitas organisasi pemerintahan supaya proaktif beradaptasi dengan perubahan yang cepat, tanpa kehilangan identitas melalui pemanfaatan *core com-*

petence yang dimiliki.

Daya Saing Berkelanjutan

Jika berjalan sebagaimana baiknya, maka pasca reformasi bangsa Indonesia akan berada pada alam demokrasi, keterbukaan dan berhadapan dengan tatanan kehidupan masyarakat global. Muaranya adalah makin menajamnya persaingan, sementara masyarakat sedang terpuruk dalam krisis perekonomian. Untuk itulah pemerintah dituntut mampu mengkristalisasi *core competence* daerah ini, sehingga rakyatnya memiliki daya saing yang berkelanjutan (*sustainable competitive advantage*) agar tidak lagi seperti “ayam yang mati dilumbung padi”. Ada tiga bentuk *core competence* yang menghasilkan daya saing berkelanjutan, di mana provinsi ini harus mampu menggerakkannya.

Pertama, kita bersyukur pada Tuhan Yang Maha Esa bahwa negeri ini punya sumberdaya fisik (*physical capital*) yang melimpah. Lebih dari itu kita perlu mendukung gerakan reformasi di daerah ini yang telah berjuang gigih agar sumberdaya fisik (terutama Minyak bumi) itu dapat kita miliki dan manfaatkan dalam arti yang sesungguhnya. Ini berarti, gubernur mendatang hanya perlu mengaplikasikan sumber-sumber tersebut dengan strategi dan program implemementasi pembangunan yang berkualitas yang akan dilaksanakan di provinsi ini. Sektor penting yang perlu diperbaiki infrastruktur yang langsung menyentuh kehidupan masyarakat, bukan mempercantik kantor-kantor pemerintah yang justru melahirkan inefisiensi.

Kedua, sumberdaya organisasi (*organization capital*) yang lebih luwes dan tanggap terhadap perkembangan

masyarakat. Organisasi pemerintah harus lebih diarahkan menjadi *enterpreneurial government* yang tidak “menggerogoti” sumber daya lain, apa lagi rakyat. Untuk itu peran dan fungsi setiap lembaga harus dilakukan pada posisi yang sebenarnya. Artinya, semua lini organisasi harus didorong menjadi SBU (*Strategic Business Unit*) yang efisien dan produktif berpegangan pada prinsip “Dayung Serentak” bahtera provinsi ini, agar mendapat “Untung Serempak” bagi kesejahteraan masyarakatnya.

Ketiga, sumberdaya manusia (*human capital*) Provinsi Riau sangat tertinggal. Masih rendahnya kualitas sumberdaya manusia sebagian besar masyarakat Riau tidak dapat dipungkiri, tetapi bukan tidak ada yang dapat dimanfaatkan dari mereka. Filosofi manajemen Riau sudah lama mengatakan “*Sibuta untuk meniup Lesung (tempat menumbuk padi) dan Sipekak untuk menyulut Cagak (meriam)*”.

Proses kristalisasi *core competence* dalam bentuk sumberdaya manusia di Provinsi Riau memang merupakan faktor kunci. Dalam khasanah manajemen jenis kompetensi ini memang memiliki daya saing (*competitive advantage*) yang tinggi. Karena itu, konfigurasi ketiga *core competence* di atas harus mampu mendorong semakin ke depannya kompetensi sumberdaya manusia. Pemanfaatan sumberdaya fisik dan reformasi total proses struktur semua lini organisasi di Provinsi Riau (ke arah yang fleksibel terhadap tatanan kehidupan global) di samping mampu mengakomodasi sifat *intellectual human capital* harus pula menjadi pendorong bagi lahirnya sifat-sifat tersebut.

Gubernur Riau Mendatang

Akhirnya mengingat banyaknya calon yang dimunculkan masyarakat, kiranya DPRD dan siapa saja yang terkait dengan pemilihan Gubernur Riau pasca Soeripto, ada baiknya memperhatikan beberapa simpulan dari uraian di atas. *Pertama*, gubernur hendaknya orang yang mampu menterjemahkan visi dan misi bangsa ini ke dalam bentuk strategi dan program implementasi pembangunan di Provinsi Riau. *Kedua*, proses transformasi struktur organisasi pemerintah dari *bureaucratic government* ke *entrepreneurial government* sangat mendesak agar provinsi ini mampu menghadapi tatanan kehidupan global.

Terakhir, tiga jenis *core competence* yang diperlukan agar provinsi ini memiliki daya saing berkelanjutan (*sustainable competitive*) adalah sumberdaya fisik, sumber daya organisasi dan sumberdaya manusia. Seorang gubernur mendatang di samping harus mampu mengakomodasi tiga jenis *core competence* tersebut dan menggunakannya secara cermat dan akurat juga harus memiliki komitmen yang tinggi dan jujur untuk melahirkan kualitas sumberdaya manusia yang memiliki daya saing tinggi. Bukannya orang yang menjadikan lembaga pembinaan sumberdaya manusia (universitas misalnya) sebagai batu loncatan untuk mengejar ambisi dan kepentingan pribadi maupun kelompoknya. Semogal

Mewaspadaai Pembusukan Kinerja Birokrasi

PEMERINTAH pusat saat ini sedang dihadapkan pada dua masalah pelik. Dengan bermaksud melakukan rasionalisasi birokrasi, dua departemen yang selama ini dianggap kurang penting, yakni Deppen dan Depsos dibubarkan. Kebijakan ini ternyata menimbulkan beban lain. Para pegawai dari dua departemen tersebut menuntut kejelasan nasib mereka. Solusi yang disinyalir akan ditempuh adalah melimpahkan mereka ke pemerintah daerah dan membentuk badan khusus.

Masalah lain yang juga cukup dilematis adalah berkenaan dengan gaji PNS. Kesan yang muncul selama ini gaji merupakan salah satu faktor penyebab korupsi. Kalangan DPR dan pemerintah masih bersitegang soal persentase yang pantas untuk kenaikan gaji PNS tersebut.

Anggaran yang terbatas merupakan konstrain untuk menempatkan gaji PNS pada kondisi yang layak.

Upaya pemberdayaan birokrasi memang membutuhkan pemikiran dan kerja keras. Termasuk menanggulangi dampak politis yang timbul dari kebijakan tersebut. Selama Orba birokrasi telah menjadi “kuda politik” penguasa. Tanpa mengacu pada prinsip efisien, birokrasi yang boros telah memiliki jasa yang besar mempertahankan *status quo*. Akibatnya, di Indonesia ada istilah *satu surat dikerjakan oleh dua belas orang*, sedangkan di Jepang *dua belas surat dikerjakan oleh satu orang*. Seorang pengusaha di Indonesia untuk melakukan ekspor satu komoditas harus melalui 97 meja, sedangkan di Jepang satu meja mampu menggerakkan 97 ekspor komoditas.

Nuansa politik tidak pernah lepas dari kehidupan PNS. Harapan untuk menjadikan birokrasi pemerintah sebagai organisasi yang independen dan berwawasan kewirausahaan (*enterpreneurial government*) sulit dicapai. Dalam hal rekrutmen saja kebijakan penerimaan PNS dianggap sebagai upaya mengatasi pengangguran. Padahal saat ini dengan menerima seorang PNS ke dalam jajaran birokrasi berarti mengurangi satu orang pengangguran dalam jangka pendek. Akan tetapi dalam jangka menengah paling tidak menciptakan 6 orang penganggur, dan dalam jangka panjang diperkirakan akan melahirkan 600 orang penganggur.

Di Riau, penerimaan PNS saat ini justru sedang berlangsung. Bersandar pada pemekaran kabupaten, penerimaan PNS tersebut menimbulkan berbagai pemikiran menarik. *Pertama*, banyaknya jumlah pelamar

mengindikasikan minat masyarakat menjadi PNS masih tinggi. Inovasi masyarakat untuk menciptakan peluang kerja dengan sendirinya sangat rendah atau dunia bisnis belum menjanjikan kehidupan pada masyarakat. Padahal sesungguhnya banyak sekali orang dari luar Riau yang menjadikan daerah ini sebagai tempat memburu kekayaan dengan berprofesi sebagai pengusaha.

Kedua, sumber rekrutmen masih berasal dari luar sehingga birokrasi yang sudah membengkak akan makin menggelembung. Padahal banyak sekali "penganggur tidak kentara" dalam birokrasi kita. Pemekaran kabupaten seharusnya dijadikan peluang untuk melakukan perampingan dengan mendistribusikan pegawai-pegawai yang menumpuk dan tidak memiliki tugas yang jelas di berbagai kantor. Artinya, rekrutmen yang bersumber dari dalam untuk mengisi tenaga di kabupaten baru akan lebih efisien. Melalui ini dapat dimulai pemberdayaan dan peningkatan profesionalisme mereka.

Ketiga, sistem penerimaan PNS selama ini sangat tidak searah dengan upaya peningkatan profesionalisme mereka. Kesesuaian antara deskripsi jabatan dengan spesifikasi personil yang diterima tidak mungkin optimal dengan mengandalkan materi testing pengetahuan Pancasila dan materi umum lainnya. Cara seperti inilah yang menyuburkan praktik KKN dalam sistem penerimaan PNS. Jenjang karir di birokrasi pemerintah memang kacau balau sejalan dengan amburadulnya struktur organisasi birokrasi itu sendiri.

Gejala yang sama dalam penerimaan PNS di Riau kali ini sepertinya masih terlihat. Tidak ada otonomi sesuai

kebutuhan bidang kerja yang diperlukan. Sistem yang dipakai masih menimbulkan peluang-peluang untuk terjadinya krisis dan percaloan. Bahkan di antara para pelamar sudah beredar isu untuk diterima sebagai PNS dengan tingkat pendidikan sarjana diperlukan modal Rp 10 juta sampai Rp 15 juta. Kenyataan ini akan menambah pembusukan birokrasi (*bureaucratic dry rot*).

Masyarakat pada hakikatnya harus membayar mahal untuk birokrasi pemerintahnya yang tidak adaptif dan memiliki kepekaan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat. Kualitas SDM yang ada di birokrasi akan semakin sulit diangkat. *Input* yang tidak tersaring secara baik, proses pembelajaran dalam struktur birokrasi yang tidak berjalan, sistem organisasi yang tidak fleksibel, dominannya wacana politik, dan tebalnya pemikiran untuk mengembalikan modal masuk PNS menyebabkan birokrasi pemerintahan tetap lamban. Kemampuannya mengantisipasi persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi masyarakat tidak dapat diandalkan.***

Sumber-sumber Tulisan

Bagian Pertama:

Menangkap Momentum Otonomi Daerah

1. "Trend" Mubes Pemekaran Kabupaten (*Riau Pos*, 17 Juni 1999)
2. Menepis Ego Kedaerahan Memacu Kemandirian Rakyat (*Riau Pos*, 18 Juni 1999)
3. Membangun Keharmonisan Hubungan Pusat-Daerah (*Riau Pos*, 24 September 1999)
4. Menata Model Pemerintahan Daerah Otonom Efektif (*Riau Pos*, 7 September 1999)
5. Memberdayakan Masyarakat Adat di Era Otonomi Daerah (*Riau Pos*, 8 September 1999)
6. Upaya Memberdayakan Masyarakat Desa (*Riau Pos*, 30 Agustus 1998)
7. Profil Kepemimpinan Riau Menghadapi Era Globalisasi (*GENTA*, Februari 1999)

Bagian Kedua:

Strategi Pemberdayaan Masyarakat Daerah

1. Konsep Satu, Lima, Tujuh Pembangunan Riau (*Riau Pos*, 28 Februari 2000)
2. Nakhoda Lengah, Bahtera Berkecai (*Riau Pos*, 31 Desember 2001)
3. Kebijakan Riau Menggapai Visi Riau 2020 (*Riau Pos*, 24 November 2001)
4. Menggali Potensi PAD Dalam Konteks Otonomi Daerah (*Riau Pos*, 15 Juli 1999).

5. DAU Riau: Sulit Ngocor atau Bocor? (1) (*Riau Pos*, 10 Desember 2001)
6. DAU Riau: Sulit Ngocor atau Bocor? (2) (*Riau Pos*, 11 Desember 2001)

Bagian Ketiga:

Melihat Peluang Tata Niaga di Daerah

1. Memperlebar Kandang Musang? (*Fenomena Pendirian Berbagai Perusahaan di Riau*) (*Riau Pos*, 28 November 2001)
2. Fenomena Batam Menuju Pedagangan Bebas (*Riau Pos*, 10 Oktober 2000)
3. Kesiapan UKM Menghadapi Era Otonomisasi (*Serantau*, April 2000)
4. Prospek Tata Niaga Transmigrasi Riau (1) (*Riau Pos*, 17 Januari 2000)
5. Prospek Tata Niaga Transmigrasi Riau (2) (*Riau Pos*, 18 Januari 2000)

Bagian Keempat:

Upaya Pembaruan Kinerja Birokrasi Daerah

1. Reformasi Birokrasi Riau Menyongsong Otda (*Riau Pos*, 31 Agustus 2000)
2. Potret Kejahatan Birokrasi Daerah (*Riau Pos*, 21 Agustus 1999)
3. Arogansi Dewan dan LPJ Gubernur (*Riau Pos*, 27 Juni 2000)
4. Dayung Serentak Untung Serempak ("*Core Competence*" dalam Pemilihan Gubrn) (*Riau Pos*, 11 Agustus 1998)
5. Mewaspadaai Pembusukan Kinerja Birokrasi (*Riau Pos*, 28 September 1999)

Tentang Penulis

EDYANUS HERMAN HALIM, SE., MS dilahirkan di P. Aro Taluk, Kabupaten Kuantan Singingi, Riau, 8 Januari 1963. Menyelesaikan sarjana pada Jurusan Manajemen, Fakultas Ekonomi, Universitas Riau (1987). Program S2-nya diraih pada Universitas Airlangga (1993), spesialisasi bidang Ilmu Manajemen. Pernah menjadi staf peneliti pada Pusat Studi Kependudukan (PSK) Unri (1986-1990); Ketua Badan Pengkajian Ekonomi dan Pengembangan Dunia Usaha (BPE-PDU) FE Unri (1995-sekarang); Sekretaris Pusat Konsultasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil (1995-1996); Sekretaris Jurusan Manajemen FE Unri (1996-1999). Kini menjadi Kepala Laboratorium Manajemen Keuangan dan Perbankan FE Unri dan Staf Ahli Bidang Ekonomi Lembaga Penelitian (Lemlit) Unri, serta Kepala Pusat Studi Advokasi HAM Unri.

Suami dari Almarhumah Wulan Kartikasari ini, boleh dikatakan cukup *concern* dalam upaya pemberdayaan nasib rakyat kecil. Komitmen dan kepeduliannya untuk memberdayakan kaum *papa* tersebut ia buktikan lewat pemikiran-pemikiran bernasnya yang ia tuangkan dalam bentuk tulisan yang dimuat di beberapa media massa lokal, seperti Harian Pagi *Riau Pos*, *Suara Riau*, *Riau Mandiri*, Tabloid *AZAM*, dan Tabloid *GENTA* serta beberapa surat kabar lainnya. Tulisannya yang tajam dan berani dalam melihat fenomena

sosial ekonomi masyarakat, terutama yang berkaitan dengan masalah nasib rakyat kecil tadi yang sering menjadi korban aparat birokrasi, banyak membuat orang mengacungi jempol padanya. Selain itu, puluhan tema judul penelitiannya juga sebagian besar lebih berorientasi kepada upaya bagaimana pemberdayaan usaha kecil dan menengah (UKM).

Selain konsisten di bidang kepenulisan dan penelitian, ayah dari dua anak ini juga aktif di berbagai organisasi-organisasi sosial, baik internal maupun eksternal perguruan tinggi. Tercatat pernah menjadi pengurus Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) Pekanbaru (1987-1993); pengurus Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) Riau (1988-1991); wakil sekretaris DPD I Musyawarah Kekeluargaan Gotong-Royong (MKGR) Riau (1997-2002). Sekarang menjabat sebagai Ketua Perhimpunan Indonesia Baru (PIB) Daerah Riau.

Buku *Menangkap Momentum Otonomi Daerah; Menepis Ego Kedaerabān; Memacu Kemandirian Ekonomi Rakyat* ini merupakan bukunya yang ketiga setelah buku *Siapa Menjarah Uang Rakyat? Tragedi dan Upaya Pemberdayaan Perekonomian Riau Menuju Alaf Baru dan Mengapa Harus Merdeka? Tangis dan Darah Rakyat Riau dalam Memperjuangkan Sebuah Marwah.****