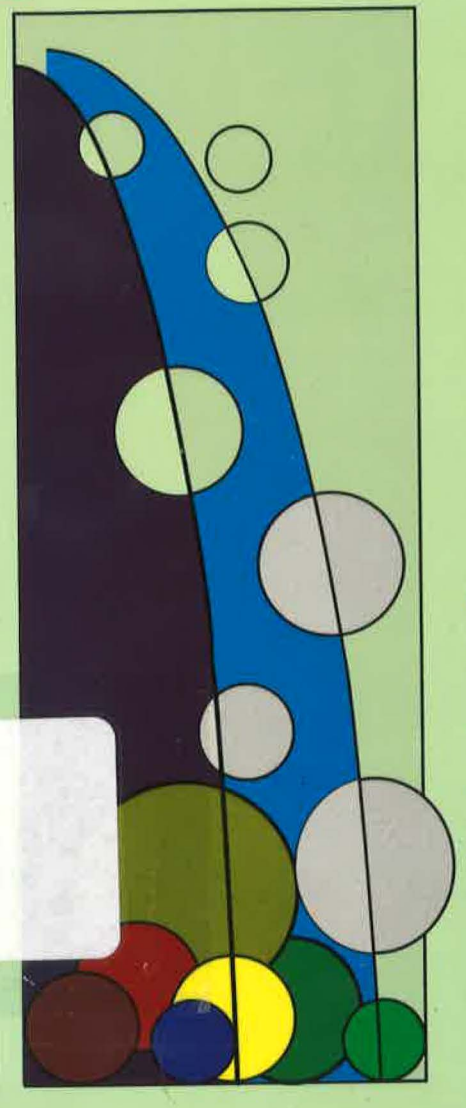
UTIR BUTIR GAGASAN
ntang
ENYELENGGARAAN HUKUM
AN
EMERINTAHAN
ANG LAYAK.



Sebuah Tandamata

70 TAHUN

Prof. DR. H. Ateng Syafrudin, SH.

GURU,
ILMUWAN, dan
PRAKTISI

Universitas Katolik Parahyangan,
Bandung

6.9.2016

TERIRING RASA TERIMA KASIH
DARI :

PROF. DR. H. ATENG SYAFRUDIN, SH.

BUTIR-BUTIR GAGASAN TENTANG PENYELENGGARAAN HUKUM DAN PEMERINTAHAN YANG LAYAK

(Sebuah Tanda Mata Bagi 70 Tahun Prof.Dr. Ateng Syafrudin, S.H.)

342.06 BUT
No. Klass
No. Indul 143970 Tgl 6-9-2016
Terdidih/Beli
Dari LPPM

Hak cipta yang dilindungi Undang-undang pada : Pengarang

Hak Penerbitan pada : Penerbit P.T. Citra Aditya Bakti

Cetakan ke I : Tahun 1996

No. Kode Penerbitan : 96 BH 170

Desain Sampul : Ir. FX. Budiwidodo Pangarso, MSP.

Sebagian atau seluruhnya isi buku ini dilarang digunakan
atau diperbanyak dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis
dari Penerbit Citra Aditya Bakti, kecuali dalam hal
pengutipan untuk keperluan penulisan
artikel atau karangan ilmiah

Computer setting, layout, oleh penerbit
P.T. CITRA ADITYA BAKTI

ISBN : 979 – 414 – 749 – 4

Anggota IKAPI

BUTIR-BUTIR GAGASAN TENTANG PENYELENGGARAAN HUKUM DAN PEMERINTAHAN YANG LAYAK

(*Sebuah Tanda Mata Bagi 70 Tahun Prof.Dr. Ateng Syafrudin, S.H.*)

Editor :

1. B. Arief Sidharta, S.H.
2. B. Koerniatmanto, S.H., MH.
3. Asep Warlan Yusuf, S.H., MH.
4. Sri Rahayu Oktoberina, S.H., MA.
5. Drs. Happy Bone Zulkarnain, MS.
6. Iwan Rosadi, S.H.
7. I. Gede Pantja Astawa, S.H., MH.
8. A. Joni Minulyo, S.H.
9. M.E. Retno Kadarukmi, S.H.

342.06
BUT
143970 | R158
1 FH
6-9-2019

PENERBIT PT. CITRA ADITYA BAKTI
BANDUNG 1996

TIM PENERBITAN BUKU PERINGATAN 70 TAHUN PROF. DR. ATENG SYAFRUDIN, S.H.

A. Pengarah : Dekan Fakultas Hukum UNPAR

B. Koordinasi Tim : B. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., MH.

C. Tim Inti :
1. Piet Sumampauw, S.H.
2. Drs. Soeridehan, S.H.
3. I. Gede Pantja Astawa, S.H., MH.
4. Asep Warlan Yusuf, S.H., MH.
5. Stefanus Haryanto, S.H., LL.M.
6. Iwan Rosadi, S.H.
7. Joni Minulyo, S.H.

D. Tim Pendukung :

1) Tim Materi

– Koordinator : Asep Warlan Yusuf, S.H., MH.

– Anggota :
a. I. Gede Pantja Astawa, S.H., MH
b. Drs. Happy Bone, MS.
c. Hinca Pandjaitan, S.H., MH.
d. Iwan Rosadi, S.H.
e. Maria Retno Kadarukmi, S.H.

2) Tim Tatalaksana

– Koordinator : Joni Minulyo, S.H.

– Anggota :
a. Sri Rahayu Oktoberina, S.H., MPA.
b. Agustinus Asdiono
c. Sukandar, S.H.
d. Antonius Mulu

KATA PENGANTAR
KETUA TIM EDITOR

Pada tanggal 28 Agustus 1996, Prof.Dr. Ateng Syafrudin genap berusia 70 tahun. Suatu usia yang matang bagi seorang begawan yang mumpuni di bidangnya. Banyak gagasan telah muncul dari pribadi beliau. Banyak ilmu telah diserap oleh murid-murid beliau. Banyak pendapat telah diadu oleh para kolega beliau. Banyak pemikiran beliau telah dipublikasikan.

Pada saat yang semacam ini, muncul gagasan untuk menyusun sebuah buku kenangan bagi Prof. Dr. Ateng Syafrudin. Sang begawan telah menjadi mumpuni, sehingga sepantasnyalah dibangun sebuah monumen baginya. Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan merasa mendapat kehormatan untuk merealisasikan gagasan itu. Hal ini mengingat bahwa antara Prof. Dr. Ateng Syafrudin dengan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan tidak mungkin dipisahkan. Beliau merupakan salah seorang cantrik pertama dari padepokan yang sedang merangkak pada akhir tahun 50-an. Beliau pulalah yang merupakan cantrik pertama yang berhak menyandang gelar Doktor di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Beliau adalah empu pertama produk padepokannya. Sekaligus beliau adalah begawan pertama produk padepokannya.

Dalam pada itu buku kenangan ini dirancang sebagai salah satu bentuk monumen ilmiah. Artinya, substansi utama buku kenangan ini adalah goresan-goresan serta gagasan-gagasan ilmiah. Tentu saja goresan dan

gagasan ilmiah itu erat kaitannya dengan minat Prof. Dr. Ateng Syafrudin sebagai insan akademik.

Fokus utama buku kenangan ini akan berkisar pada sekitar urusan Pemerintahan di Daerah. Namun demikian, urusan Pemerintahan di Daerah tidak mungkin dapat dimaknai secara tuntas tanpa cabang-cabang ilmu hukum di sekitarnya. Untuk itu buku kenangan ini juga memuat cabang-cabang ilmu (hukum) lain yang erat kaitannya dengan urusan Pemerintahan di Daerah itu, sebagai fokus periferinya. Cabang-cabang itu seperti halnya Hukum Administrasi, Hukum Tata Ruang, Hukum Perencanaan dan lain-lain. Atas dasar itu maka buku kenangan itu kami beri judul **BUTIR-BUTIR GAGASAN TENTANG PENYELENGGARAAN HUKUM DAN PEMERINTAHAN YANG LAYAK.**

Materi buku kenangan ini pada prinsipnya akan terbagi menjadi tiga bagian, yaitu :

a. Profil Prof. Dr. Ateng Syafrudin.
b. Tulisan tentang pemerintahan di daerah maupun tentang cabang-cabang ilmu hukum.
c. Gagasan-gagasan maupun obsesi-obsesi Prof.Dr. Ateng Syafrudin.

Bagian tulisan akan memuat pelbagai karya ilmiah dari para kolega serta murid-murid dan sahabat Prof. Dr. Ateng Syafrudin. Karya-karya itu akan berkisar pada urusan Pemerintahan di Daerah, serta cabang-cabang ilmu (hukum) yang erat terkait dengan urusan Pemerintahan di Daerah itu.

Bagian gagasan dan obsesi akan berisi uraian permasalahan yang sempat terlontar dari Prof Dr. Ateng Syafrudin dan tertangkap oleh para murid maupun kolega beliau. Uraian ini diharapkan pada suatu saat akan memperoleh respons positif berupa penelaahan lebih jauh terhadap gagasan maupun obsesi tersebut.

Sehubungan dengan penerbitan buku kenangan ini, kami ingin menghaturkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada **Bapak Letnan**

Jenderal (Purn) Yogi, S.M., Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Beliau telah sudi meluangkan waktu untuk memberikan kata sambutan, khusus untuk buku kenangan ini.

Dalam pada itu, inti buku kenangan ini adalah rangkaian tulisan ilmiah para pakar. Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya, kami sampaikan kepada beliau-beliau tersebut. Dalam waktu yang relatif singkat beliau-beliau telah berhasil menulis karya ilmiah, yang bagi ukuran kami amat tinggi mutunya. Kami kagum atas prestasi beliau ini.

Selanjutnya buku kenangan ini tidak mungkin terbit tanpa bantuan dari mereka yang telah ringan tangan berupaya merealisasikan penerbitan buku ini. Untuk itu kami ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada **Sdr. Agustinus Pohan, S.H., M.S.,** yang telah dengan tulus memperlancar penerbitan buku ini.

Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada **Sdr. Ir. F.X. Budiwidodo Pangarso, MSP,** yang telah bersedia merancangkan sampul depan buku kenangan ini. Kami juga tidak lupa dengan **Sdr. Dr. Bambang Sugiharto** dan **Bapak Ekik Barkah.** Keduanya telah memberikan nafas puitis terhadap buku ilmiah ini. Ucapan serupa juga kami sampaikan kepada Penerbit **P.T. Citra Aditya Bakti**, yang telah bersedia menerbitkan buku kenangan ini. Tanpa mereka, buku ini kiranya tidak mungkin terbit dengan lancar dan baik.

Bandung, Hari Ulang Tahun ke-70 Prof.Dr. Ateng Syafrudin, S.H.

Wasalam,

B. Arief Sidharta, S.H.

Ketua Tim Editor

Buku adalah aksara;
aksara adalah perbuatan kalam :
buku dan kalam,
adalah buah nyata pikiran manusia

tanpa buku,
bumi ini terasa tandus dan gersang ;
dan kegersangan,
s'lalu membawa dahaga,
dahaga mereguk ilmu dan pengetahuan

Sejak manusia menyaksikan alam semesta,
sejak saat itu pula :
lahir buah pikiran manusia
dalam bentuk aksara
yang dituangkan pada :

batu, kayu, tulang belulang
kulit hewan dan daun lontar

Maka disaat itu,
lahirlah budi-daya
pada diri manusia

budi dan daya,
yang mendorong manusia
pada fitrahnya :
untuk hidup bermasyarakat
berkarya dan mencipta,
dan menegakkan keadilan ;

maka jadilah ia khalifah di muka bumi ini !
Dunia ini terasa semakin sempit ..
bahkan jagat-raya,

kini telah dijelajahi pikiran manusia
melalui buku ..

Buku adalah pelita kegelapan ;
dari tidak tahu, orang menjadi tahu ;
bahkan, berabad lamanya
buku t'lah berperan
pembawa pembaharuan

Sepanjang kurun waktu,
generasi demi generasi
dilahirkan berkat peranan buku

anak menjadi dewasa, karena buku ;
demikian pula, pewarisan
nilai-nilai budaya dan kehidupan,
berlanjut melalui buku-buku yang dibaca ;

maka buku adalah pesan bagi setiap orang !

(ekik barkah)

DAFTAR ISI

Tim Penerbitan iv

Kata Pengantar Ketua Editor v

Puisi viii

Daftar Isi xi

Kata Sambutan Rektor UNPAR xv

Sambutan Menteri Dalam Negeri xvii

Riwayat Hidup Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H. xix

Motto xxi

Foto xxii

Ruh Bagi Daya Hidup Kritisisme (Profil)
Oleh : Drs. Happy Bone Zulkarnain, MS. xxvi

Mozaik Gagasan dan Pemikiran Prof.Dr. Ateng Syafrudin, S.H.
Oleh : Asep Warlan Yusuf, S.H., MH. xxx

- **Kedudukan dan Fungsi Bappeda dalam Penegakan KISS Pengelolaan Pembangunan Daerah**
  Ir. Arifin Joesoef 1

- **Sendi Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dalam Kerangka Perwujudan Otonomi yang nyata, Dinamis, Serasi dan Bertanggung Jawab**
  Asep Warlan Yusuf, S.H., MH. 9

- **Konsep Bernegara dalam Tradisi Masyarakat Indonesia**
  B. Koerniatmanto, S.H., MH. 29

- **Pengendalian dan Pengelolaan Pengembangan Kotabaru di Indonesia**
  Prof.Dr. Djoko Sujarto, MSc. 45

- **Politik Hukum Pemerintahan di Daerah Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945**
  I. Gede Pantja Astawa, S.H., MH. 79

- **Masalah Perizinan Bidang Pertanahan**
  Dr.Ir. H.M. Nad Darga 117

- **Pasang Surut Peran Legislator dalam Dinamika Sistem Politik Indonesia**
  Drs. Happy Bone Zulkarnain, MS. 135

- **Pengaturan Pengelolaan Kerja Sama Kota Metropolitan Jakarta dengan Kota Mitra di Luar Negeri**
  Hinca I.P. Pandjaitan, S.H., MH. 151

- **Perspektif Pengembangan Aparatur Pemerintah dalam Pelaksanaan Otonomi Pada Daerah Tingkat II**
  IGK Manila (Dir. STPDN) 185

- **Perkembangan Penerapan "Locus Standi" dalam Gugatan Lingkungan**
  Mas Ahmad Santosa, S.H., LL.M. 211

- **Implementation of Environmental Law : Harmonization, Environmental Management and Enforcement by the courts, with References to Indonesia and the Netherlands**
  Dr. Michiel Otto 231

- **Pengaturan Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang di Indonesia**
  Prof.Dr. Mieke Komar K, S.H., CN. 283

- **Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pembangunan di Daerah**
  Moestadji, S.H. 301

- **Eksistensi Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dalam Menunjang Pemerintahan yang Bersih, Kuat dan Berwibawa**
  Prof.Dr. Paulus Effendie Lotulung, S.H. 327

- **Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup**
  Prof.Dr. Philipus M. Hadjon, S.H. 335

- **Budaya Hukum dan Peningkatan Kualitas Aparatur Pemerintahan**
  Dr. Rusadi Kantaprawira 357

- **Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan**
  Prof.Dr. Sjachran Basah, S.H., CN. 377

- **Adaptasi Pelayanan Izin Investasi Terhadap Perubahan Lingkungan**
  Drs. Sobana, S.H., MH. 385

- **Peran Hukum dan Aparatur Teritorial (ABRI) dalam Pembangunan Daerah Pedesaan pada PJP II**
  Prof.Dr. Soedjono Dirdjosisworo, S.H., MBA. 415

- **Penerapan Kedaulatan Rakyat dalam Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945**
  Prof.Dr. Sri Sumantri, S.H. 435

- **Menatap Masa Depan Birokrasi Yang Efektif dan Efisien dalam Konteks Pengembangan "Otonomi Daerah"**
  Drs. Sumitro Maskun 467

****

KATA SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN

Bagi keluarga besar Universitas Katolik Parahyangan, Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H. adalah salah seorang alumni yang patut untuk diteladani. Gelar Guru Besar yang sekarang disandangnya, adalah hasil dari suatu proses perjuangan panjang yang tidak kenal menyerah. Dari seorang juru-tulis di Kecamatan, Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H. berjuang keras sehingga mampu meraih sukses dalam kariernya di bidang pemerintahan maupun pendidikan. Saat ini, rasanya semua orang sepakat bahwa untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan Hukum Pemerintahan Daerah, Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H. adalah "Ensiklopedi berjalan", yang selalu dijadikan nara sumber oleh pihak birokrasi pemerintah maupun kalangan akademik.

Sebagai Rektor Unpar, saya merasa bangga bahwa Unpar adalah salah satu bagian penting dari proses perjuangan Prof. Dr. Ateng Syafrudin. Di Unparlah Prof. Ateng meraih gelar Sarjana Hukum, dan beliau adalah putra Unpar pertama yang meraih gelar Doktor dari kampus tercinta ini. Sebagai puncak kariernya di bidang pendidikan, Prof. Ateng Syafrudin meraih kehormatan tertinggi di bidang akademik dengan menjadi Guru Besar di Fakultas Hukum Unpar yang merupakan almamater yang sangat dicintainya.

Berdasarkan tali-silaturahmi dan sejarah panjang yang ada di antara Unpar dan Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH, atas nama segenap keluarga besar Universitas Katolik Parahyangan, saya menyambut baik prakarsa

Fakultas Hukum Unpar untuk menerbitkan kenangan dalam rangka memperingati 70 tahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin. Semoga dengan terbitnya buku ini, keteladanan yang diperlihatkan oleh Prof. Dr. Ateng Syafrudin yang berjuang dari bawah sampai menjadi seorang Guru Besar, dapat memotivasi seluruh sivitas akademika Unpar untuk meraih prestasi yang sama.

Bandung, 24 Juli 1996

Rektor,

A.P. Sugiarto, SH.

SAMBUTAN
MENTERI DALAM NEGERI
PADA BUKU PERINGATAN 70 TAHUN
PROF.DR. ATENG SYAFRUDIN, S.H.

Assalamu'alaikum wr. wb.,

Dari seorang ilmuwan kebijaksanaan kita bertambah karena mendapat kaidah-kaidah umum yang difatwakannya sebagai pegangan dasar, sebuah pemikiran dan perenungannya. Dari seorang praktikus kebijaksanaan kita bertambah karena kenyataan-kenyataan yang ditemukannya melalui suatu perjalanan panjang yang secara sabar ditempuhnya. Dari seorang Ateng Syafrudin kebijaksanaan kita akan bertambah secara berlipat ganda karena kedua-duanya. Tinggal kita masing-masing menentukan, apakah kita menjadi bijaksana dalam berperilaku dan berpendapat atau hanya sampai menjadi tahu saja seperti pohon yang mandul.

Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H., berilmu karena berpikir dan sekaligus melihat, merenung dan berbuat. Saya tidak berlebihan kalau dalam memberikan sambutan ini menyambutnya sebagai ilmuwan yang serba lengkap. Pendapatnya teruji secara nalar maupun dalam kenyataan, seolah-olah suatu evidensi yang apodiktis.

Saya bekerja sama secara formal dengan Prof. Dr. Ateng Syafrudin relatif tidak lama, hanya beberapa tahun saja. Namun saya memiliki kesan dan pula mendengar dari rekan kerjanya sebagai figur pegawai/pejabat yang

tidak mudah ditemukan dalam konotasi positif. Dalam keluwesan bersoal jawab terlihat kejelasan pendapatnya. Sambil terbuka untuk mendengar pendapat mitra-bincangannya, pendirian tegas. Dan keseluruhannya, sebagai seorang pejabat bawahan dalam menghadapi atasannya, yang penting *"kumaha ngigelan jeung ngigelkeunana"*.

Di jajaran pemerintahan, kariernya berakhir di suatu jabatan yang penting, ialah sebagai Ketua Bappeda Daerah Tingkat I Jawa Barat. Badan ini, setelah dihidupkan oleh pejabat sebelumnya, memberikan peranan pengarah yang penting bagi bagian terbesar jalannya pemerintahan Daerah Tingkat I Jawa Barat. Saya puas akan kebijakan dan sekaligus kebijaksanaannya, karena tidak sekadar membuat atasannya merasa ringan dengan tugas-tugasnya, tetapi juga memberi bobot yang dapat diandalkan. Hanya karena faktor usia yang alamiah, terpaksa kami "berpisah".

Kalau saat ini Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan memberikan penghargaan dengan menerbitkan buku berisi tulisan-tulisan ilmiah, maka hal itu sejalan dengan pemikirannya mengenai masalah "koordinasi" yang menuntut kita mengkaji dan menindaklanjuti secara terus menerus. Ini memang masalah "kuno" tetapi jelas sangat penting untuk ditangani, di bidang apapun. Saya yakin, insya Allah, buku ini akan merupakan buku acuan mereka yang bergerak di bidang hukum, dan khususnya bidang pemerintahan. Namun kebijaksanaan-kebijaksanaan Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H., seperti yang saya tahu, bisa jadi membuat buku ini berguna untuk dikaji mereka yang bergerak di bidang ilmu bukan hukum maupun para praktisi.

Terima kasih.
Wassalamu'alaikum wr.wb.

MENTERI DALAM NEGERI
MOH. YOGIE S.M.

Riwayat Hidup

Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH

Dilahirkan di Bandung, 28 Agustus 1926,
Agama Islam;
Alamat Jalan Sukahaji Permai No. 15 Bandung.

Pekerjaan :

- Rektor Universitas Winaya Mukti Bandung
- Guru Besar di Unpar dan Pascasarjana Unpad

Pendidikan :

Belajar sambil bekerja
1954 Pendidikan Pegawai Departemen Dalam Negeri
1964 Lulus Fakultas Hukum Unpar Bandung
1969 International Course on Comparative Local Government di Den Haag Belanda
1975 Doktor Ilmu Hukum Tata Pemerintahan
1991 Dikukuhkan sebagai Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNPAR

Pengalaman Bekerja :

- 40 tahun jadi Pegawai Negeri, mulai dari staf Kecamatan - Wedana - Sekwilda Kodya Bandung, Menjabat sebagai Sekretaris JABOTABEK yang pertama.
- Kemudian diangkat sebagai Assekwilda Prop. Jawa Barat, Ketua Bappeda Jawa Barat sampai dengan pensiun tahun 1986, kemudian diperpanjang sampai dengan akhir 1987.
- Tahun 1988 - 1995 menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Unpar.
- Mulai 1995 diangkat menjadi Rektor Universitas Winaya Mukti.

- Awal 1988 Riset Hukum Tata Ruang dan Lingkungan di Leiden tugas dari Badan Kerjasama Indonesia- Belanda.
- Mengikuti kegiatan Simposium dan Seminar di Inggris, Denmark, Jerman Barat, Turki, Malaysia, Jepang, Korea Selatan dan Australia.

Tanda Jasa :

- Sebagai Veteran menerima : BG., SLPK. 1 dan SLPK. 2; SL. Penegak; Medali Karya Bhakti Veteran; Medali Angk. 45 ;
- Sebagai Pegawai Negeri mendapat SL. Karya Satia.

****

Motto :

"Lamun pareng jeneng jadi pamingpin, poma ulah ngerakeun kulawarga; kudu bisa ngigelan jeung ngigelkeun. Sakur pamingpin bakal dipariksa tanggung jawabna boh di dunya boh di akhirat"

Jika disalin dalam bahasa Indonesia, kira-kira begini maknanya :

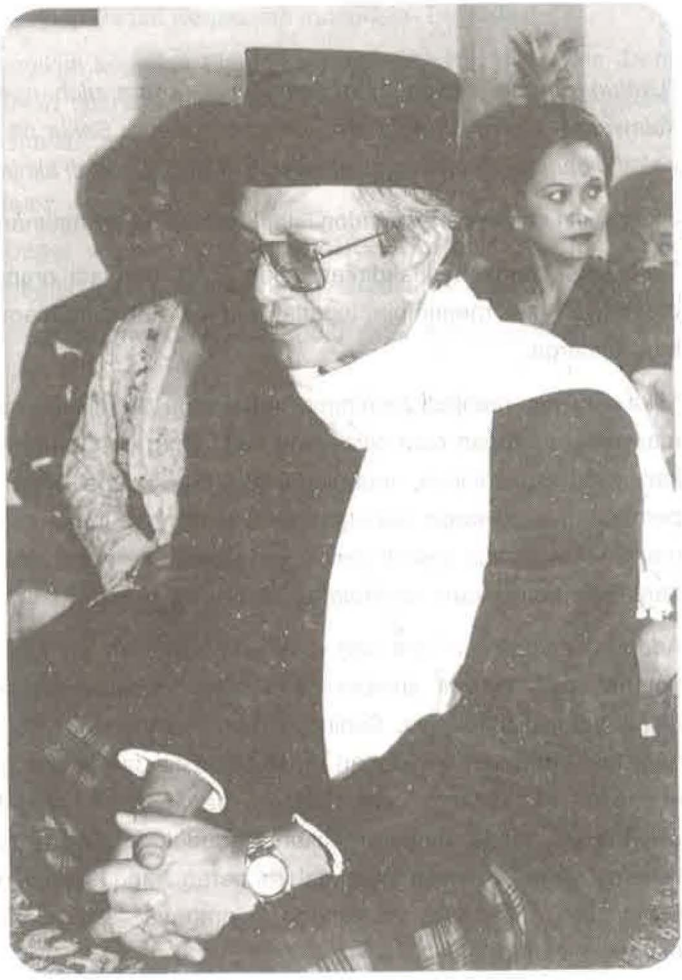
"Jika kelak engkau ditakdirkan Allah SWT menjadi orang yang dipercaya untuk memimpin, ingatlah engkau harus menjaga nama baik keluarga.

"Jika engkau menjadi pemimpin harus mau dan ikhlas melayani masyarakat dengan cara-cara yang baik, yang dapat menyenangkan yang dipimpinnya; mengindahkan tata krama serta aturan permainan yang wajar, sehingga selaras dengan irama suara hati masyarakat, persis seperti penari yang gerak geriknya tepat pada iramanya (*keuna kana wirahmana*). Itulah *"ngigelkeun"*.

Adapun "ngigelkeun" arti dan maksudnya adalah menggerakkan potensi, baik berupa sumber daya alami maupun sumberdaya insani yang dipimpinnya. Sehingga memberi manfaat yang besar bagi kemaslahatan kehidupan umat manusia dan lingkungannya; bagaikan Ki Dalang yang dalam memainkan (:ngigelkeun") wayangnya selalu memperhatikan kedudukan dan watak tipe wayang yang dimainkannya; dalam peran yang sesuai dengan cerita atau lakonnya, sehingga kiprahnya selaras dengan panggilan zaman".

(dicuplik dari Pidato Pengukuhan Guru Besar Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H., di Unpar Bandung, 11 Mei 1991).

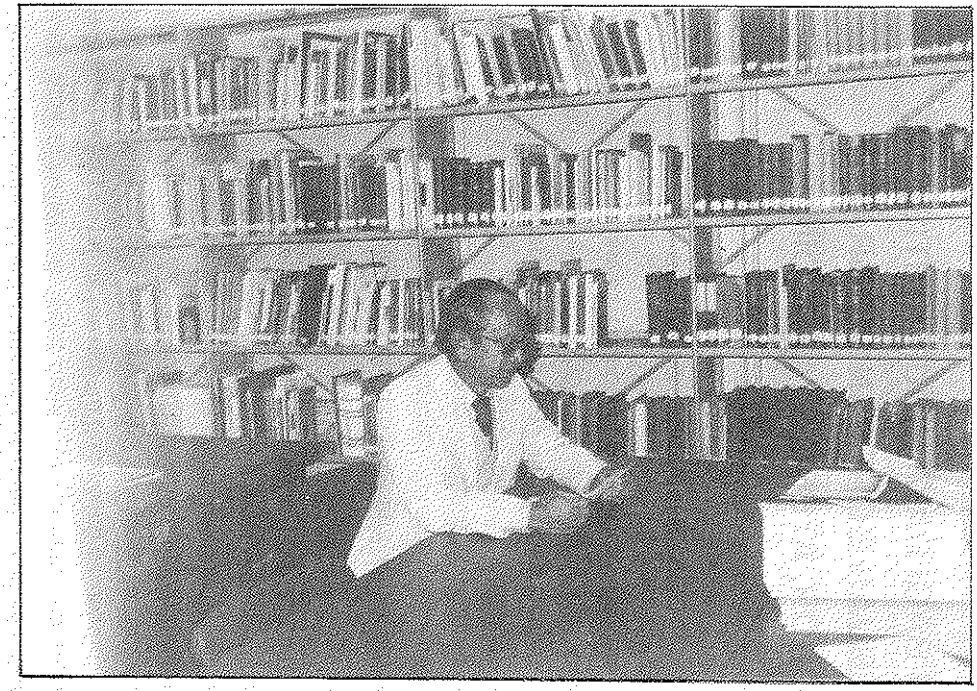
* * * * * * *



"Allah SWT akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang berilmu pengetahuan beberapa derajat" (QS. 58 : 11)

"The most powerful factors in the world are clear ideas in minds of energic man of good will". Menerima ucapan selamat dari Bapak Yogie S.M. pada waktu beliau menjabat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat, sesaat setelah Pidato Pengukuhan Guru Besar di Unpar pada tanggal 11 Mei 1991.

"Leadership is action, not potition. When a man assumes a public trust, he should consider himself as a public property". Ateng Syafrudin, S.H., selaku Wedana pada tahun 1965 saat memberikan pidato pengarahan.



"Think like a man of action, act like a man of thought", begitu kata *Henry Bergson*. Prof.Dr. Ateng Syafrudin, tengah membaca di Perpustakaan Universiteit Leiden Nederland pada tahun 1988.

RUH BAGI DAYA HIDUP KRITISISME SEBUAH GORESAN BIOGRAFIS PROF.DR. ATENG SYAFRUDIN, S.H.

Oleh : Happy Bone Zulkarnain

Biografi setiap individu adalah episode dalam sejarah hidup seseorang yang mendahului dan melestarikannya. Ucapan ini ke luar dari mulut salah seorang humanis dan pemikir etika politik kondang, *Peter L. Berger* yang terkenal dengan karyanya *Pyramids of Sacrifice.* Ia berbicara dengan lantang tentang sejarah pembangunan yang menggilas kebebasan dan mencemari inti terdalam moralitas politik sehingga mengkonstruksi semacam lingkaran kemelaratan dalam bentuk piramida korban manusia.

Tentu saja tidak hanya Berger yang tak hentinya berbicara tentang keprihatinan karena terdistorsinya kemanusiaan manusia. Dalam dunia politik dan ketatanegaraan telah banyak tokoh yang lahir, sehingga kalau sebuah kisah ingin dituangkan dalam lembaran sejarah akan memancarlah bagaimana pergulatan pemikiran tumbuh dan berkembang dalam zamannya. Seorang tokoh sering muncul dengan karya, dedikasi, atau kritik-kritiknya yang cerdas dan sering memerahkan telinga para pembela mati-matian *status quo* atau mereka yang tidak disertai nalar kritis dan budi yang jernih. Jadilah, pemahaman buta terhadap keadaan zaman yang mungkin dalam berbagai sisi telah mengalami alienasi karena berbagai kolusi, korupsi, atau manipulasi yang mencemarinya.

Dalam ruang politik yang sarat dengan beban sejarah itulah seorang tokoh sering lahir dengan berbagai kontribusinya. Bagi saya kalau kita ingin berbicara tentang Pak Ateng kita juga harus berbicara dalam ruang-waktu sejarah yang mendahului dan melestarikannya. Seperti kata Berger tadi. Nilai kehadiran Pak Ateng bagi ruang politik kita adalah karena ia menyadarkan akan bahaya ruang politik yang hampa dengan etika atau moralitas di dalam dinamik kehidupan di ranah Parahyangan ini. Sejak kehadirannya, memang, Jawa Barat tidak hanya sebagai daerah yang ramah dan santun lebih dari itu bagi seorang Pak Ateng kehadirannya telah sarat dengan pemikiran yang berbobot, korektif, dan kritis terhadap berbagai penyimpangan.

Seorang tokoh sejak dini sering telah menunjukkan tanda-tandanya. Akan halnya Pak Ateng, resonansi dari perilakunya memang sudah mulai terasa sejak ia menjadi pegawai negeri rendahan yakni semacam *Klerk* (juru tulis). Ketika itu, bangsa Indonesia belum lama menikmati kemerdekaan dan perilaku kolonial Belanda yang feodalistis masih kental seperti ditandai dari perangai para priyayinya. Namun, justru pada waktu itu pula Ateng kecil sudah menunjukkan sikap kritisnya terhadap penguasa. Ini ditunjukkan oleh penolakannya terhadap ajakan (instruksi) oleh Wedana Cibeunying yang sekaligus tokoh PNI untuk masuk menjadi anggota partai tersebut. Seperti yang kita ketahui pada waktu itu (1954) PNI adalah partai yang sangat berkuasa dan setiap orang yang mau masuk partai tidak akan punya jabatan.

Lantas bagaimana kritikan Ateng waktu itu. "Partai-partai hanya tempat bersembunyi orang-orang bodoh. Begitu berkuasanya partai saat itu (1953) hingga orang yang hanya lulusan SD dapat menjadi bupati, hanya karena cukup aktif di partai. Saat itu, partai bisa mendikte kepala personalia pemerintahan", demikian seperti pernah dituturkannya kepada saya.

Namun, dalam hal kritik Pak Ateng punya kelebihan tersendiri. Konon ulama besar Buya Hamka pernah mengatakan bahwa kalau kita ingin

memberi obat yang pahit kepada seseorang. Kita harus menggunakan taktik. Masukkan dulu butiran obat tersebut ke dalam pisang, kemudian suruh orang yang bersangkutan melahap pisang tersebut sehingga tanpa terasa ia telah menelan obat yang akan menyembuhkannya. Di dalam masyarakat kita, kultur kritik belum bisa tumbuh secara wajar. Orang sering melihat kritik tidak pada isi tapi pada cara penyampaiannya. Keberanian Pak Ateng dalam mengkritik seringkali diterima dengan senang hati oleh aktor yang dikritik karena ia punya strategi ini. Ketika A.E. Manihuruk menjelaskan Preambul Rancangan AD/ART KORPRI I dalam MUNAS KORPRI I di Balai Sidang Senayan. Hasil rumusannya : "Pembangunan adalah merupakan hasil ABRI dan rakyat yang Pancasilais sampai mengenyahkan PKI dan sisanya" kemudian dengan beberapa alasan diusulkan Pak Ateng menjadi "Pembangunan adalah hasil ABRI, aparat pemerintahan sipil dan rakyat yang Pancasilais". Usulan Pak Ateng waktu itu didukung pula oleh Marsekal Muda Wiria Dinata dan hadirin semua (bertepuk tangan).

Biografi hidupnya yang kaya ditandai oleh aktivitasnya dalam sejumlah organisasi. Untuk itu, beliau aktif dalam Syarikat Sekerja Kementerian Dalam Negeri (SSKDN), yang kemudian berubah menjadi Syarikat Karyawan Menteri Dalam Negeri (SKDN). Selanjutnya menjadi Sekjen Badan Pembina Harian Korps Karyawan Pemerintah Dalam Negeri (KOKARMINDAGRI) bersama Baramuli, Mayjen Soehardjo, Mayjen Gatot Soewagio.

Ateng menjadi salah satu figur yang sukses dalam birokrasi (dari klerk sampai Ketua Bapeda Jabar) juga ilmuwan yang sukses sampai menjadi Guru Besar bidang pemerintahan. Sebuah perpaduan jabatan yang sulit dicapai.

Dengan keterlibatannya di sejumlah organisasi itulah Pak Ateng ikut memberikan ruh bagi daya hidup kritisisme. Seperti pernah dituturkannya, sebuah keberanian sering muncul karena ada figur. Sikap kritisisme Pak Ateng sendiri muncul adalah berkat wejangan almarhum kakeknya yang

merasuk ke sanubarinya. Bahwa bila menemukan kebenaran harus berani untuk menyampaikannya. Dan, berani menyampaikan berarti harus berani untuk menanggung risiko. Saya kira Pak Ateng kini telah menanggung semua risiko itu. Ia menjadi salah seorang figur dan ilmuwan ketatanegaraan yang cukup disegani. Kontribusinya tak mungkin diabaikan. Dengan rendah hati ia sering mengatakan kepada saya dalam selingan pembicaraan bahwa sikapnya itu adalah sebagai cermin dari keimanan. Bahkan sesekali ia menyitir bahwa dalam Islam itu membuang duri di jalan saja ada pahalanya. Apalagi mengingatkan orang untuk ke jalan yang lebih baik. "Jalan yang lebih baik" adalah titik akhir dari sebuah perjalanan kehidupan. Saya sering berpikir apakah saya akan terus *happy* dengan dunia yang telah saya tekuni ini seperti yang dengan tegar dijalani Pak Ateng hingga di usianya yang ke-70 ini. Selamat Pak, kami menyambut estafet cita-cita luhurmu.

* * * * * * *

MOZAIK GAGASAN DAN PEMIKIRAN PROF. DR. ATENG SYAFRUDIN, S.H. TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh : Asep Warlan Yusuf, S.H., MH.

PENGANTAR

Berbagai tulisan Prof. Ateng Syafrudin yang menebar di berbagai media massa dan tersaji pula dalam berbagai pertemuan ilmiah senantiasa menarik perhatian, baik bagi kalangan teoretisi maupun praktisi. Banyak kalangan tak henti-hentinya meminta buah pikiran maupun nasihat dalam rangka penyelenggaraan hukum dan pemerintahan (daerah). Oleh karena itu Bapak H. Moch. Siddik -- yang semula bermaksud sebagai editor dalam rangka penerbitan buku yang memuat gagasan dan pemikiran Prof. Ateng Syafrudin -- segera menangkap kehendak berbagai kalangan tadi untuk memuatnya dalam sebuah buku.

Namun ikhtiar beliau itu belum terwujudkan, karena berbagai kendala dan hambatan, baik teknik maupun non teknik, sehingga maksud untuk membukukan gagasan dan pemikiran itu -- melalui Prof. Ateng Syafrudin sendiri -- akhirnya diserahkan kepada saya untuk dimuat saja dalam Buku *"Butir-butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak, sebagai Tanda Mata Bagi 70 Tahun Prof. Dr. Ateng*

Syafrudin". Kendati demikian hasrat untuk tetap membukukan tulisan-tulisan Prof. Ateng Syafrudin masih sangat terbuka lebar. Hal ini dikarenakan apa yang termuat dalam buku ini hanya sekadar cuplikannya saja yang serba singkat. Dengan demikian tidak seluruhnya pula semua tulisan yang ada dibuat ikhtisar atau resumenya, tetapi hanya beberapa saja yang dewasa ini dianggap banyak diperbincangkan orang.

H. Moch. Siddik mengomentari berbagai tulisan Prof. Ateng Syafrudin itu dengan mengatakan bahwa "seolah-olah mengamati lukisan mozaik mengenai bentuk negara, pemerintah, dan hukum dalam satu kanvas yang berukuran cukup besar".

Selanjutnya dikatakan "Bagi orang awam, meskipun lukisan mozaik ini hampir seperti lukisan abstrak, tetapi justru dapat ditangkap maknanya dengan baik. Warna-warna di dalam lukisan itu umumnya utuh, hampir tanpa campuran, misalnya biru, kuning, hitam, dan putih, semuanya asli. Jarang ada warna abu-abu (campuran hitam dan putih) atau warna jingga, violet, merah jambu, dan warna campuran lainnya".

Dengan kata lain membaca tulisan-tulisan Prof. Ateng Syafrudin adalah membaca objektivitas pendirian penulisnya. Sesuatu yang hitam, sebagai seorang ilmuwan, dikatakannya hitam, demikian pula putih, tidak dikatakannya kuning atau warna lain.

Tapi untuk tidak disebut seorang ilmuwan tanpa etika, Prof. Ateng Syafrudin sangat mahir menggunakan ungkapan yang pas, katakanlah eufimisme memang bermunculan di sana sini dalam batas-batas kewajaran dan tidak sampai mengorbankan prinsip.

Dengan demikian, kita sering menangkap sesuatu yang bisa membuat kita tersenyum kecil. Kejujuran dan keluguan, di zaman serba munafik seperti sekarang ini, memang selalu menjadi bahan tertawaan, meskipun hati kita getir. Seperti kita berdiri di depan cermin dengan tubuh bugil, kita bisa tertawa sekaligus sedih. Apalagi kalau kita berdiri dengan kemeja dan dasi lengkap tapi tanpa celana.

Organisasi pemerintahan di daerah, misalnya, kalau dilihat melalui kaca-mata seorang pakar ilmu pemerintahan seperti Prof. Ateng Syafrudin, tidak hanya apa yang tampak di luar, tapi bisa menembus sampai ke dalam. Ternyata kalau ditelanjangi, banyak terdapat hal-hal yang lucu. Kelucuan itu mungkin karena banyak unsur yang "tojaiyah" alias kontradiksi, yang tampak di luar hijau, di dalamnya ternyata abu-abu. Yang mestinya biru, kok merah atau violet dan seterusnya.

Tulisan-tulisan ilmiah tapi populer atau populer tapi ilmiah ini, paling diminati masyarakat luas. Peranannya dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa tidaklah kecil. Dan memang tidak terlalu banyak ilmuwan yang mampu memformulasikan pemikiran ilmiah (yang biasanya ruwet dan rumit) secara sederhana dalam arti mudah di cerna oleh masyarakat, tanpa harus menyimpang dari makna atau materi ilmiahnya.

Sesungguhnya Prof. Ateng Syafrudin sudah biasa menulis di surat-surat kabar sejak tahuan 60-an. Bakat menulis ini boleh dikatakan bakat alam, karena ia tampaknya tidak begitu mendalami teori jurnalistik. Tapi justru dengan caranya yang khas ini, kalau kita membaca tulisan-tulisannya seolah-olah kita berhadapan dengan orangnya yang memang enak di-bawa bicara dan memang berbakat sebagai orator dengan daya ingatan-nya yang tinggi dan tajam.

Sudah puluhan buku yang diterbitkan, tapi yang monumental adalah buku "Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah", yang merupakan disertasi untuk gelar doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukun Universitas Katolik Parahyangan. Promosi doktor itu di sendiri dilaksana-kan pada tanggal 1 September 1975 dengan judicium "Cum Laude". Tidak heran kalau buku itu kemudian menjadi pegangan utama, bukan hanya bagi para pejabat pemerintahan di daerah, tetapi juga bagi para mahasiswa yang mendalai Hukum Pemerintahan di Daerah

Baik dalam tulisan "tempo doeloe" maupun dalam tulisan kontemporer, Prof. Ateng Syafrudin tampaknya sangat konsisten terhadap misi yang

diembannya: mewujudkan suatu tata kehidupan masyarakat dan negara yang serba tertib dan teratur atas landasan sistem nilai yang berlaku. Argumentasinya dapat meyakinkan pembaca dan/atau pendengar, karena Prof. Ateng Syafrudin tidak hanya melihat permasalahan dari satu sudut pandang saja, melainkan dari berbagai segi, bahkan kalau perlu dari pandangan agama, Prof. Ateng Syafrudin ternyata memiliki kemampuan yang besar.

Pandangan hidupnya tentang agama sangat menarik. Sebagai seorang muslim yang mu'min, ia memperlihatkan bagaimana toleransi antarumat beragama itu diwujudkan. Mungkin karena bidang Ilmu dan Hukum Pemerintahan yang paling dikuasainya, maka Prof. Ateng Syafrudin lebih banyak bicara soal kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Dengan menyimak berbagai tulisannya, kiranya kita dapat berguru mengenai masalah yang paling disoroti masyarakat dari zaman ke zaman, lebih-lebih bagi bangsa Indonesia yang relatif dianggap masih muda untuk ukuran berdirinya suatu negara, dalam arti baru setengah abad lebih sedikit, berdaulat setelah merebut kemerdekaan dari kekuasan penjajah.

Dalam paparan mozaik yang merupakan spektrum gagasan dan pemikiran yang tersaji dalam buku ini disadari tidak sistematis, karena rangkaian tulisan ini merupakan cuplikan dari berbagai tulisan dari berbagai surat kabar dan makalah-makalah dalam berbagai pertemuan ilmiah. Namun demikian, saya berharap semoga tidak kehilangan nafas ilmiahnya dan tetap ada manfaatnya. (Asep Warlan Yusuf, *salah seorang murid Prof. Dr. Ateng Syafrudin*).

TENTANG SURUTNYA OTONOMI DAERAH

Dalam rangka upaya melaksanakan UUD 1945 yang bersemangat kekeluargaan pemberian makna kepada kekuasaan, kiranya perlu diartikan

sebagai tugas kewajiban yang dilengkapi dengan kewenangan yang harus dipertanggung jawabkan.

Istilah pembagian kekuasaan dalam negara, juga pada hakikatnya merupakan pembagian tugas, kewajiban, kewenangan, dan tanggung jawab. Hubungan kekuasaan *(gezagsverhouding)* antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah juga merupakan hubungan dan pembagian tugas dari Negara kepada penyelenggara Negara pada tingkat Pusat secara Nasional dan Daerah secara regional dan Lokal.

Pembagian tugas, kewajiban, dan kewenangan serta tanggung jawab secara vertikal menurut UUD 1945 ditetapkan asas :

1. Pelimpahan tugas kewajiban dan kewenangan (dekonsentrasi);
2. Penyerahan tugas, kewajiban, kewenangan, dan tanggung jawab tertentu (desentralisasi);
3. Pengikutsertaan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan asas dekonsentrasi atas tangung jawab Pemerintah Pusat.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dengan cara pembagian tugas, kewajiban, dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bertitik tolak dari suatu dasar pemikiran bahwa dalam Negara Kesatuan RI, yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintah secara keseluruhan adalah Pemerintah Pusat. Pengejawantahan dasar pemikiran termaksud terdapat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang mengatur pokok-pokok Pemerintahan Wilayah sebagai *agency* dari Pemerintah Pusat di dalam suatu wilayah dan Pemerintah Daerah yang mempunyai otonomi.

Sejalan dengan hakikat otonomi yang termuat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974, GBHN sejak 1973 menetapkan prinsip yang digunakan yaitu bukan pemberian otonomi yang seluas-luasnya, melainkan "otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab". Atas prinsip itulah pelaksanaan otonomi daerah :

a. harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;

b. harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Daerah atas dasar keutuhan Kesatuan;

c. harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.

Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD. Dalam diri seorang kepala Daerah terdapat dua fungsi yaitu fungsi kepala Daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan beratanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan Daerah; dan fungsi Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah. Sebagai seorang Kepala Wilayah ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh pemerintah. Sebagai Kepala Daerah Otonom, ia harus mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Jadi faktor kemampuan (*capability*) dan faktor dukungan rakyat (*acceptability*) harus terpadu dalam figur Kepala Daerah, karena dalam konfigurasi kontinuitas pembangunan ia memegang peranan yang menentukan. Sejalan dengan konstruksi demikian, maka menurut Undang-udang No. 5 Tahun 1974 Kepala Daerah Tingkat I menurut hierarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah Negara.

Dalam hal pengisian jabatan Kepala Daerah, diusulkan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya 3 orang dan sebanyak-banyaknya 5 orang calon. Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal ini merupakan hak prerogatif Presiden.

Ketentuan demikian membuktikan bahwa otonomi yang ada pada daerah dan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat dalam DPRD bukanlah hak penuh yang bersifat bebas *(onafhankelijk)*, karena pemilihan itu bersifat usul, menyampaikan keinginan. Dalam kenyataan lebih bersifat prosedural memenuhi dasar hukum yang menjadi "aturan main" yang telah

ditentukan sedemikian rupa sehingga pemilihan bakal calon menjadi calon yang akan diusulkan untuk diangkat, sudah diarahkan oleh "user" setelah meminta pendapat dari fraksi-fraksi dalam DPRD dan pihak-pihak yang dianggap perlu oleh "user".

Ini berarti surutnya isi otonomi dalam pengertian lama, yaitu "hak mengurus dan mengatur, menyalurkan aspirasi rakyat se Daerah", karena harus tunduk pada kehendak rakyat se Negara yang sudah menetapkan undang-undang mengenai hal itu yang berlaku secara nasional.

Ciri surutnya otonomi yang berlaku adalah bahwa Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, dan hanya wajib memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Hal ini sejalan dengan konstruksi pemikiran tentang penyaluran tanggung jawab seperti dikemukakan di atas, yaitu hanya bertanggung jawab kepada Presiden menurut hierarki.

Ciri surutnya otonomi ditandai pula bahwa jika dalam pemberian tugas, kewajiban, dan wewenang itu disertai tanggung jawab menggunakan wewenang untuk mengusahakan biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, menetapkan dan memungut pajak dan retribusi, nyatanya sebagian terbesar itu diperoleh dari subsidi Pemerintah Pusat bukan dari Pendapatan Asli Daerah (PADS). Gaji dan tunjangan pegawai Pemerintah Daerah seluruhnya dibayar oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, Pemerintah Daerah sendiri tidak dapat membentuk organisasi pelaksana dan tidak dapat mengangkat pegawai golongan paling bawah sekalipun, tanpa persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Pemerintah Pusat (Menteri Dalam Negeri dan BAKN).

Selain itu surutnya otonomi juga dapat dilihat dalam hal pengadaan/ pembelian barang-barang tertentu (kendaraan dan alat-alat kantor tertentu) harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari Menteri Sekretariat Negara, meskipun dananya berasal dari pendapatan asli daerah. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil gunanya.

Kiranya dapat disimpulkan bahwa surutnya otonomi pemerintah daerah dewasa ini, atau katakanlah makin sedikitnya kekuasaan pemerintah daerah, disebabkan karena justru Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sendirilah yang menggeser makna "hak" menjadi "kewajiban", yakni dalam kalimat : "hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf c Undang-undang No. 5 Tahun 1974; telah diubah menjadi "hak" diberi penjelasan resmi bahwa "hak" tersebut pada hakikatnya lebih merupakan "kewajiban" sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum 1 Dasar Pemikiran huruf f.

Namun yang penting untuk para penyelenggara pemerintahan adalah mengusahakan agar kekuasaan (*macht*-Bld) yang di dalamnya mengandung arti kekerasan *(geweld)* supaya menjadi kewibawaan atau *gezag* yang berti *erkende macht,* diakui dan diterima baik oleh yang diperintah, oleh masyarakat. Dengan demikian jika mungkin kekuasaan itu digunakan secara tepat sesuai dengan tujuannya, dilakukan oleh insan-insan pelaksana yang bersih dan secara tertib dalam strata sosial manapun. **Jadi lebih baik kekuasaan yang sedikit tetapi digunakan secara efektif, wajar, dan bijaksana daripada kekuasaan yang besar yang disalahgunakan.**

TENTANG RUU PERIMBANGAN KEUANGAN

Undang-undang Perimbangan Keuangan No. 32 Tahun 1956 yang dasar kaitannya ialah asas otonomi seluas-luasnya perlu disesuaikan dengan asas otonomi yang baru. Salah satu segi dari hal yang harus ditinjau ialah "perimbangan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah". Implikasinya ialah karena pemberi atau pembagi wewenang itu ialah Pemerintah Pusat, maka *prerequisite* untuk menguji nyata dan bertanggung jawab tadi ialah kemampuan Pemerintah Daerah menerima penyerahan wewenang. Yang kompeten untuk menilai kemampuan

sesuatu Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Pusat. Metode penilaian seharusnya terbuka, dalam arti tolok ukur atau indikator kemampuan harus diketahui secara pasti oleh yang dinilai.

Dari segi lain pengaturan perimbangan sebagai pantulan dari perimbangan wewenang harus mencerminkan asas keseimbangan antara pemberian/pembagian tugas dengan sarana penunjangnya. Dalam hal ini berupa *"geldmiddelen"* baik yang berupa uang maupun wewenang untuk mendapatkan serta menggunakannya.

Konsekuensinya perlu data yang mendekati kebenaran tentang :

a. Potensi tiap daerah yang :
   - telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh Pusat dari Daerah-daerah;
   - belum dikuasai tetapi kiranya dapat diefektifkan oleh Pusat dan Daerah;
   - yang telah dikuasai dan diefektifkan oleh Daerah menjadi PADS.

b. Tugas yang harus didukung oleh *"geldmiddelen"* yang :
   - telah diserahkan kepada Daerah;
   - akan diserahkan kepada Daerah;
   - yang terpaksa ditarik kembali dari Daerah karena sifatnya menjadi Nasional (asas dinamisnya otonomi).

Juga perlu hasil monitoring dan evaluasi mengenai hal tersebut di atas, serta upaya pemenuhan yang merupakan jalan pintas dari pengaturan perimbangan keuangan bantuan-bantuan Pusat kepada Daerah (subsidi Daerah otonom, ganjaran, berbagai Inpres). Yang juga penting disepakati dalam penentuan penilaian kemampuan daerah sebagai bahan penentuan perimbangan keuangannya adalah kriteria antara kategori rutin dan

pembangunan. Dalam hal ini termasuk pula sistem penyaluran dana dari Pusat ke Daerah.

TENTANG BADAN PERTIMBANGAN DAERAH (BPD) :

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, di Daerah dibentuk Badan Pertimbangan Daerah (BPD) yang keanggotaannya terdiri atas Pimpinan DPRD dan unsur fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam Pimpinan DPRD. Badan itu bertugas untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Kepala Daerah. Pembentukan, jumlah anggota, dan tata kerjanya diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

BPD bukan merupakan bagian dari badan atau perangkat eksekutif seperti halnya Dewan Pemerintah Daerah (DPD) pada tahun 1948 atau Badan Pemerintah Harian (BPH) menurut Penpres No. 6 Tahun 1959 jo Undang-undang No. 18 Tahun 1965. BPD bertugas untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Kepala Daerah mengenai segala hal ikhwal penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik diminta maupun tidak diminta oleh Kepala Daerah.

Agar BPD dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan yang bermanfaat bagi Kepala Daerah, maka BPD itu dapat senantiasa mengikuti perkembangan pemerintahan daerah. Keanggotaan BPD dapat dikatakan sebagai "Badan Kepercayaan DPRD". Dalam melaksanakan fungsinya BPD tidak turut campur secara langsung dalam soal-soal pelaksanaan pemerintahan. Dapat disimpulkan pula bahwa BPD tidak mempunyai kedudukan dan wewenang serta peranan seperti DPD atau BPH.

Mengingat keberadaannya dalam tubuh pemerintah daerah mencerminkan sifat pengemban kepercayaan dari semua fraksi dari DPRD, maka Badan ini sebaiknya berperan melakukan metode *"chek and re-check"* atas hal-hal yang sudah menjadi kesepakatan antara DPRD dengan Kepala Daerah, sejauh mana hal itu telah dijelmakan. Apabila tidak

sepenuhnya dapat diwujudkan, apa yang menjadi penyebabnya. Hasil pemantauan (monitoring) secara tidak langsung (karena yang secara langsung dilakukan oleh Komisi-komisi dan juga anggota DPRD perorangan) dapat dianalisis, lalu kesimpulannya berupa pertimbangan dapat disampaikan kepada Kepala Daerah secara resmi dan untuk DPRD diserap sebagai bahan masukan bagi pemantapan kebijaksanaan berikutnya.

Dalam melakukan pemantauan secara tidak langsung itu sekali-kali tidak boleh seperti melakukan penyelidikan, karena hak penyelidikan yang dimiliki oleh DPRD pun sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengaturnya seperti yang dimaksud dalam Pasal 29 ayat (3) Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Kegiatan lain yang kiranya dapat dijalankan ialah menghimpun dan menganalisis pendapat umum baik yang disajikan oleh media massa maupun lewat jalur pertemuan/pembahasan ilmiah yang tidak terdapat dalam publikasi umum; sepanjang hal itu menyangkut kepentingan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dan tidak boleh bertentangan dengan pembangunan nasional. Hasil analisis ini pun diseleksi dan disistematisasi, sehingga betul-betul relevan, dapat dijadikan pertimbangan yang berbobot dan terumuskan secara baik.

Secara berkala masalah-masalah itu selalu dibahas antara Pemerintah Pusat dan Gubernur Kepala Daerah melalui rapat-rapat kerja tahunan atau insidental. Untuk hal ini biasanya bahan yang diserap oleh Kepala Daerah itu kebanyakan dari staf organiknya. Kiranya jika BPD memiliki kemampuan dalam hal itu, akan lebih baik pula menunjang bekal Kepala Daerah dengan pemikiran obyektif dilengkapi dengan data akurat.

Perlu menjadi perhatian bahwa seyogianya pertimbangan BPD kepada Kepala Daerah itu tidak perlu diumumkan keluar, karena pertimbangan itu sifatnya tidak mengikat untuk Kepala Daerah. Mengingat pula bahwa antara BPD, DPRD, dan Kepala Daerah merupakan satu rumpun

keluarga dalam penyelenggaraan rumah tangga daerah, maka bagaikan nasihat menasihati dalam interen keluarga tidaklah perlu isi dan bentuk nasihat atau pertimbangan itu diumumkan keluar.

Apakah hal-hal seperti tersebut di atas, yakni tugas, kewajiban, dan tata kerjanya serta hubungan kerjanya diatur lebih terinci dalam suatu peraturan? Tampaknya hal tersebut tidak terlalu urgen. Pengalaman menunjukkan bahwa makin banyak peraturan, adakalanya organisasi atau badan itu malah makin kaku. Dan akhirnya manusianyalah yang dapat menentukan segala sesuatunya.

TENTANG HUBUNGAN ANTARA KEPALA DAERAH DAN DPRD

Hubungan kerja Kepala Daerah dan DPRD berarti hubungan dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Fungsi kedua lembaga pemerintah daerah itu bersumber dan didukung oleh wewenang masing-masing. Aktualisasi dari fungsi-fungsi itu termanisfestasikan dalam peranannya yang memerlukan pengaturan formal yaitu aturan tata tertib yang tidak selalu dalam setiap keadaan akan cocok dengan nilai-nilai yang terus berkembang, betapapun rincinya masih harus ditopang oleh seni dan nilai-nilai yang bersifat etis.

Kepala Daerah yang dwi status dan multi fungsi dengan sekian banyak predikat berhadapan dengan DPRD yang proses keberadaannya melalui proses politik, menyebabkan ukuran sandaran yang berbeda. Predikat Penguasa Tunggal dan Tertinggi Bidang Pemerintahan di wilayahnya menambahkan bobot status dan fungsi-fungsinya sebagai komponen utama dari pemerintah otonom yang pijakan wewenangnya adalah pimpinan eksekutif sekaligus legislatif penetap peraturan daerah. Hak untuk mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, juga ada di tangan Kepala Daerah; hal-hal itulah sebagai salah satu ciri dari Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Dibandingkan dengan sejarahnya sejak 50 tahun yang lalu, hal itu merupakan pergeseran yang mendasar dalam pengaturan pemerintahan di daerah, sehingga kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan di daerah yang semula diletakkan di pundak DPRD, secara riil beralih kepundak Kepala Daerah meskipun dalam kata-kata undang-undang itu dinyatakan "sama tinggi dan seimbang".
Implikasi dari keadaan yang sudah *given* dan *positiefrechtelijke* itu diformalkan dengan penegasan bahwa Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD hanya wajib memberikan keterangan pertanggung jawaban yang tata caranya dipola-pastikan oleh Menteri Dalam Negeri dan secara teknik dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Persoalan yang sering muncul dalam kalangan DPRD adalah seberapa jauh keleluasaan lembaga wakil rakyat itu dapat berpengaruh terhadap aktualisasi hak-haknya manakala terjadi perbedaan nilai, persepsi dan pendapat dengan Kepala Daerah?

Bagi Kepala Daerah yang memberi keterangan tentang kebijaksanaan dan pelaksanaannya di bidang otonomi dan tugas pembantuan, diperlukan kearifan dan ketegasan, manakala DPRD menilai keterangannya mengungkapkan ketidaksepahamannya; apakah Kepala Daerah harus mandiri menentukan sikap atau harus mengkonsultasikan dengan atasan. Yang pasti DPRD menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, tidak diberikan "hak banding" atau "hak petisi" seperti yang terdapat dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 yang bersumber pada UUD 1950 maupun dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang bersumber pada UUD 1945 seperti Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Bertitik tolak dari sasaran bahasan yang tidak dimaksudkan untuk mengubah Undang-undang No. 5 Tahun 1974 itu, maka yang mungkin dapat dipertimbangkan ialah mengubah Tata cara Pemberian Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Pejabat instansi atasan yang berwenang kiranya perlu ada wakilnya yang menghadiri, mengikuti jalannya setiap pemberian keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dan sidang pemberian tanggapan DPRD. Cara ini belum diatur secara eksplisit, padahal Kepala Daerah itu berada dalam jalur pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat atasannya yang menilai dan memberi keputusan mengikat atas laporan kerja garis horizontal dan vertikal yang berhimpitan secara *delicate* antara tugas Pemerintah Pusat dengan tugas otonomi serta tugas pembantuan itu.

Penjelasan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menegaskan perbandingan posisional antara Kepala Daerah dan DPRD bahwa, "Kepala Daerah pemimpin di bidang eksekutif, DPRD bergerak di bidang legislatif". Penegasan itu membawa serta penegasan lain bahwa Kepala Daerah tidak berhak membubarkan DPRD (karena dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum), dan DPRD tidak berhak menjatuhkan Kepala Daerah karena diangkat dan diberi status sebagai alat (pejabat) Pemerintah Pusat, DPRD sebatas memilih calon-calonnya.

Dalam memenuhi kewenangan mengatur *(regelende bevoegheid)* Kepala Daerah harus mendapat persetujuan DPRD. Bagaimana jika DPRD menolak memberikan persetujuannya, tidak begitu jelas pengaturannya. Dalam hal ini Perda tentang APBD, dapat menerapkan norma seperti Pemerintah Pusat, ialah dengan menggunakan APBD tahun sebelumnya.

Penjelasan bahwa DPRD tidak boleh mencampuri urusan eksekutif, memerlukan kejelasan tentang batasan arti dari katakunci "mencampuri" itu. Penegasan itu diperlukan agar DPRD atau Alat Kelengkapannya (seperti Komisi, Panitia Dewan) dalam melakukan peranannya mencari/meminta keterangan agak rinci, oleh aparat eksekutif tidak begitu saja dikualifikasi sebagai "turut campur".

Yang perlu menjadi pemikiran juga adalah kesetaraan pejabat eksekutif yang patut ditugasi oleh Kepala Daerah dalam memenuhi undangan

DPRD (Fraksi, Komisi, Panitia), agar tidak terdapat anggapan melecehkan lembaga legislatif karena Pimpinan Eksekutif menugasi pejabat staf yang tidak representatif.

Beberapa masalah di atas yang dalam praktek sering muncul ke permukaan, baik secara manifes maupun terselubung dalam kemasan yang halus tetapi memancarkan harapan penyempurnaan pengaturan, kiranya akan terus menggelinding sejalan dengan kipasan semangat keterbukaan dan gairah memantapkan praktek demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hubungan ini kemendesakkan dituntaskannya pengaturan Hak Penyelidikan bagi DPRD semakin terasa.

TENTANG KRITERIA PENILAIAN OTONOMI DAERAH :

Cara menghimpun informasi dan mengelola bahan untuk menilai dan mempertimbangkan kemampuan berotonomi suatu Daerah bagi Daerah yang sudah dibentuk sebagai Daerah otonom adalah :

1. Menelaah isi, susunan dan bentuk Pola Dasar Pembangunan Daerah jangka panjang yang menggambarkan potensi Daerah secara sistematik, kebijaksanaan umum pemanfaatan sumber daya; skala prioritas penanganan kendala-kendala dan cara mengatasinya yang secara keseluruhan juga menggambarkan rencana kegiatan Daerah mengenai tata ruang dan kehidupan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional.

2. Menelaah isi, susunan dan bentuk serta sistematik atau urutan prioritas yang harus dilaksanakan dalam suatu Pelita, di mana tergambar pula perincian sumber dana untuk membiayai berbagai kegiatan itu, baik yang berupa investasi pemerintah maupun investasi swasta.

3. Membandingkan APBD dari tahun ke tahun sedikitnya tiap lima tahun sekali, yang ditelaah meliputi :

a. proses penyusunan Rancangan APBD terutama konsistensinya dengan Repelita;

b. penentuan skala prioritas programnya;

c. Kebijaksanaan yang menggambarkan wawasan Nasional yang hendak diterapkan di Daerahnya;

d. program peningkatan kemampuan aparatur pemerintah Daerah;

e. program operasional dan cara-cara pengendalian program itu, baik yang menyangkut tugas dan dana Daerah sendiri maupun tugas dan dana dari pemerintah atasan (dana semacam ganjaran, berbagai subsidi, sumbangan dan sebagainya);

f. peranserta masyarakat serta kegiatan yang termasuk peningkatan nilai ekonomik potensi/milik Dearah.

4. Memperhatikan perhitungan anggaran yang berkenaan dengan :

   a. Waktu penetapannya (tepat atau terlambat);

   b. Pandangan-pandangan penilaian atas realisasi program yang dimuat dalam APBD tahun yang telah dilaksanakan. Termasuk penting pula ialah proses pembahasan dalam DPRD yang dapat memberi gambaran nyata pihak eksekutif dan prakarsa serta sikap, kualitas dan tanggung jawab para anggota DPRD secara terbuka (karena pembahasan APBD dan perhitungannya harus dilakukan dalam sidang terbuka).

5. Memperhatikan laporan hasil-hasil pemeriksaan yang dilakukan sepanjang tahun (berkala atau sewaktu-waktu) oleh pejabat yang berwenang.

6. Pandangan atau tanggapan masyarakat melalui media massa atas segi positif dan negatif dari kegiatan atau kelalaian aparatur pemerintah daerah.

Langkah lanjutan yang perlu dipertimbangkan untuk ditempuh dalam rangka melaksanakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II adalah :

1. Limpahkan lebih banyak wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Tingkat I untuk :

   a. menetapkan urusan-urusan kepentingan Daerah Tingkat II yang selama ini ada di Tingkat Pusat (Mendagri); sedangkan garis-garis pedomannya tetap diatur oleh Mendagri;

   b. menilai Pemerintah Daerah Tingkat II dalam Daerahnya tentang kebutuhan nyata dan kemampuan nyata dalam melaksanakan urusan-urusan yang sudah menjadi isi rumah tangga Daerah Tingkat II;

   c. melimpahkan tugas, kewajiban, dan wewenang Pemerintah Daerah Tingkat I yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah Tingkat II tertentu secara selektif (misalnya DLLAJR untuk Kotamadya; Naker, Pertanian Tanaman Pangan, Peternakan dan lain-lain untuk Kabupaten);

   d. menyelesaikan usaha peningkatan kemampuan organisasi dan kepegawaian Daerah Tingkat II berdasarkan pola pokok yang umum, yang garis besar kebijaksanaannya ditetapkan oleh Mendagri (Diklat Pegawai).

2. Ditetapkan kebijaksanaan mengenai pembedaan pola organisasi perangkat pemerintah daerah antara pemerintah kota dengan kabupaten.

3. Tetapkan jadwal bahwa dalam jangka waktu yang diharapkan (misalnya sampai dengan akhir Pelita V) :

a. Pemerintah Daerah Tingkat II harus siap menerima penambahan urusan Pemerintah Daerah Tingkat I;

b. Urusan-urusan pemerintah yang semula menjadi isi rumah tangga Daerah Tingkat I berangsur-angsur diserahkan kepada Daerah Tingkat II;

c. Mulai Repelita VI Pemerintah Daerah Tingkat I lebih mengutamakan fungsinya sebagai Pembina, Koordinator dan Pengawas sebagai Pembantu Pemerintah Pusat atas pelaksanaan Pemerintah Daerah Tingkat II.

TENTANG KEBUDAYAAN DAN PEMBANGUNAN :

Permasalahan yang dihadapi dan perlu ditempuh adalah menyusun strategi kebudayaan nasional, secara ringkas dapat dicatat antara lain :

- integrasi nasional melalui usaha-usaha pemerataan kesempatan, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta pemerataan keadilan;
- kependudukan yang mencakup kuantitas dan kualitas serta penyebarannya;
- identitas nasional, karena masih adanya rasa minder terhadap bangsa lain yang dianggap lebih maju;
- kecerdasan hidup dan kreativitas dalam kaitan dengan mutu kehidupan, tingkah laku produktivitas, pemanfaatan waktu;
- interaksi agama dan kebudayaan di mana dipadukan peningkatan kehidupan beragama untuk mengokohkan rohani, peka terhadap perkembangan yang terjadi di sekitarnya;
- visi kebudayaan Pancasila dihubungkan dengan kemungkinan adanya pengaruh negatif melalui penyebaran hasil kemajuan teknologi.

Visi kebudayaan menurut Pancasila dalam mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan secara konsepsional berorientasi kepada :

- Asas keseimbangan, dalam arti bahwa potensi dan dinamika bangsa Indonesia harus diwujudkan tanpa mengaitkannya ke dalam satu atau beberapa aspek kehidupan semata-mata, melainkan secara bersama dan serasi demi tercapainya identitas yang mandiri, bebas dan bertanggung jawab;
- Asas kekeluargaan, dalam arti bahwa bangsa Indonesia harus dilihat sebagai satu masyarakat yang utuh, yang tidak dipecah atau dipertentangkan berdasarkan perbedaan kelas, golongan atau kepentingan pribadi, tetapi sebaliknya harus dipertemukan oleh rasa dan suasana keadilan dan kemanusiaan;
- Asas kerakyatan, dalam arti bahwa segala proses serta hasil yang telah dicapai melalui pembangunan nasional, tidak hanya untuk dan dijadikan hak istimewa sekelompok kecil masyarakat, tetapi harus terbuka untuk dan benar-benar dinikmati oleh masyarakat luas secara merata.

Dalam pengembangan kebudayaan nasional berdasarkan Pancasila tampaknya mendapatkan hambatan-hambatan dalam berbagai segi, antara lain :

a. Belum sepenuhnya diresapi dan dihayati kebudayaan Pancasila oleh para penyelenggara pemerintahan dan pembangunan masyarakat, baik secara konsepsional maupun secara operasional, sehingga belum dapat tercermin keadaan ideal dalam kehidupan sehar-hari.

b. Integrasi nasional belum terwujud sepenuhnya, karena berbagai faktor penghambat : penafsiran Pancasila yang berbeda yang dilatarbelakangi oleh nilai-nilai budaya; adanya pertentangan antara kepentingan pribadi dan golongan yang kurang menunjang usaha integrasi seperti sisa feodalisme dan nepotisme; pranata-

pranata sosial, misalnya pranata hukum dan birokrasi yang kurang dinamik dalam menghadapi perubahan; terbatasnya tokoh teladan yang tepat yang dapat merupakan kebanggaan nasional.

c. Identitas nasional dalam bentuk tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila belum terwujud sepenuhnya; adanya gaya hidup mewah dan berlebihan; sikap hidup boros oleh sebagian kecil masyarakat di tengah-tengah masyarakat yang hidup sederhana atau kurang mampu; gaya hidup feodal; nepotisme; gaya hidup santai; sikap hidup mumpung; mengendorkan disiplin.

d. Masih sangat perlu ditingkatkannya kecerdasan kehidupan bangsa dan pendidikan; kemiskinan yang membatasi kesempatan belajar dan bersekolah; sistem pendidikan belum menunjang usaha mengejar ketinggalan di bidang teknologi, ilmu dan manajemen.

e. Pemusatan penduduk di Jawa dan Madura mengakibatkan orientasi terlalu bertitik berat ke Jawa; kurang memanfaatkan potensi wilayah luar Jawa; orientasi penduduk masih tinggi, dengan orientasi keluarga besar; transmigrasi kurang dikaitkan dengan pembangunan daerah secara menyeluruh, hanya pandangan demografik dan tidak terasa pembatasan penduduk masuk Pulau Jawa; penduduk berusia muda besar jumlahnya, memberatkan kelestarian budaya bangsa.

Berkenaan dengan hambatan-hambatan tersebut, maka untuk memecahkan permasalahannya kiranya sasaran pengembangan kebudayaan dalam rangka pembangunan nasional. Cara pemecahan masalah yang kiranya dapat dipertimbangkan adalah :

a. Demokratisasi, dalam arti usaha untuk menciptakan suasana dalam masyarakat yang memungkinkan setiap pribadi merealisasikan potensi yang ada padanya, sehingga ia menjadi manusia yang relatif mandiri;

b. Perwujudan keadilan sosial, yaitu usaha untuk dapatnya hasil-hasil pembangunan nasional dinikmati oleh masyarakat secara merata, dengan perlakuan sama terhadap hak, kewajiban, dan kesempatan sama bagi seluruh rakyat, terutama warga negara;

c. Pendayagunaan potensi budaya, yaitu membuat masyarakat berkarya secara kreatif, sehingga kekuatan budaya menjadi fungsional;

d. Meningkatkan ketahanan nasional, dalam arti usaha untuk menjaga kelestarian hidup menuju kebesaran dan kejayaan bangsa;

e. Partisipasi masyarakat, yaitu usaha untuk membangkitkan kesadaran masyarakat dan menyalurkan secara wajar untuk turut serta secara aktif dalam pembangunan, sesuai dengan tanggung jawab dan fungsinya masing-masing, dengan kerjasama yang nyata untuk mencapai tujuan nasional.

Langkah-langkah pokok yang perlu dipertimbangkan guna dapat diambil langkah-langkah pokok antara lain :

1. Menempatkan titik sentral pembangunan nasional pada manusia Indonesia, dengan pendekatan kultural seimbang dengan pendekatan lain;
2. Merencanakan dan melaksanakan pembangunan nasional berdasarkan budaya Pancasila;
3. Mendorong laju peningkatan proses integrasi nasional untuk mencapai identitas nasional;
4. Mengembangkan potensi kreativitas bangsa Indonesia untuk menanggapi tantangan fisik dan tantangan budaya menghargai karya budaya secara wajar;
5. Memupuk solidaritas sosial dan membangkitkan kembali kemampuan swadaya masyarakat.

TENTANG DISIPLIN APARATUR PEMERINTAH (DAERAH)

Dilaksanakannya Penataran P-4, UUD 1945, dan GBHN serta Doktrin dan Etika Korpri merupakan usaha mendasar. Sayangnya pengecekan hasil atau dampak dari penataran itu masih bersifat formalistik melalui pengisian daftar penilaian kecakapan tiap akhir tahun yang belum sepenuhnya obyektif, kurang lugas. Yang mempengaruhi penilaian itu tidak jarang bersifat hubungan pribadi yang dekat dengan pribadi atasan.

Sering kita dengar dan sering pula kita baca sindiran terhadap penilaian sejumlah pejabat seperti : secara dibuat-buat pura-pura sibuk kalau ada atasan; melaporkan pekerjaan-pekerjaan untuk menyenangkan atasan; sering unjuk muka, malah ada yang cium tangan atasan; sering muncul di rumah atasan dengan rupa-rupa alasan; menawarkan jasa-jasa baik untuk pribadi atasan atau keluarganya. Celakanya jika semua itu dipakai menutupi cacat laku pribadi termasuk penyalahgunaan kedudukan, penyalahgunaan nama atasan untuk meraih posisi yang lebih tinggi atau mempertahankan kedudukannya yang telah menyenangkannya.

Ada juga prilaku lain yang dikritik masyarakat dengan cara terselubung, ialah pejabat yang *over-acting.* Kalau akan mendatangkan popularitas selalu dia tampil paling depan, meskipun sebetulnya tugasnya orang lain. Sebaliknya kalau tugas itu berat dan tidak akan diketahui atasan, maka dilemparkan tugas itu kepada pejabat lain; orang demikian sering juga menepuk dada sendiri, mengaku dialah yang berjasa "menyelamatkan atasan", padahal itu berarti mengecilkan kedudukan atasan dibelakang atasan.

Dihubungkan dengan kenyataan seperti itulah kiranya gebrakan menanamkan disiplin agar masyarakat tertib, aman, dan sejahtera, memang sesuai dengan aturan kepegawaian, dan baru merupakan langkah awal yang strategis yang masih harus dibina kesinambungannya.

Pendayagunaan aparatur sebagai salah satu butir strategis kebijaksanaan pemerintah telah diuji pelaksanaannya melalui sistem penilaian berkala dan perlombaan resmi. Bagi anggota Korpri yang sadar, tentu tidak akan gugup kena gebrakan itu karena dengan itikad baik pasti ada hikmah di belakangnya.

Yang paling dirasakan hangatnya kegiatan Korpri, baru saat hari ulang tahunnya dan pada menjelang kampanye pemilihan umum. Yang diharapkan adalah karya yang merangsang semangat dan kegairahan kerja, membantu perumusan konsep para anggotanya, upaya pengembangan karier, penggiliran kesempatan meningkatnya ilmu pengetahuan dan keterampilan dan sebagainya.

Khusus bagi kalangan aparatur Pemda mudah-mudahan mulai tahun ini dan seterusnya tidak terdengar lagi keluhan seperti tahun-tahun yang lalu tentang terlalu lamanya beberapa jabatan struktural di daerah tidak diisi, sementara beberapa pegawai yang terpercaya dibebani tugas rangkap dan berlebihan sementara puluhan pegawai yang sudah waktunya diberi kesempatan menduduki jabatan struktural terpaksa "antri" menunggu kesempatan naik melalui jabatan struktural. Sekarang kelemahan itu berangsur-angsur berkurang.

Soal kelambatan pengisian jabatan struktural tertentu dalam lingkungan Pemda ada yang merupakan akibat dari birokrasi yang berlebihan dalam dunia kepegawaian, yaitu sejak beberapa tahun terakhir ini wewenang Gubernur Kepala Daerah Tingkat I banyak yang ditarik ke Pusat (Depdagri) dalam bentuk harus mendapat persetujuan Mendagri lebih dahulu secara tertulis. Akibatnya terjadi kelambatan pengisian jabatan. Maksud baik dari Mendagri untuk mengendalikan secara ketat adminis-

trasi kepegawaian itu nyaris *toja'iyah* (bertolak belakang) dengan kebijaksanaan umum pemerintah tentang "de-birokratisasi" dan "de-regulasi".

Yang masih perlu diamati isu di daerah terutama dikalangan para pegawai Pemda tertentu (Daerah Tingkat II) adalah tentang jabatan basah, yang merangsang pegawai untuk berlomba merebut kesempatan ditempatkan di wilayah atau pada jabatan itu. Jika ini diabaikan, tidak mustahil akan mengundang kerawanan jika dimanfaatkan oleh pejabat yang mengkomersialkan wewenangnya. Mudah-mudahan tidak terjadi.

TENTANG KOORDINASI PEMERINTAHAN DI DAERAH

Melalui koordinasi yang baik maka dalam penyelenggaraan pemerintahan akan dapat diwujudkan : pertama,'dapat dicegah dan dihilangkan titik pertengkaran; kedua, para pejabat atau petugas terpaksa berpikir dan berbuat dalam hubungan sasaran dan tujuan bersama; ketiga, dapat mencegah terjadinya kesimpangsiuran dan duplikasi kegiatan; keempat dapat mengembangkan prakarsa dan daya improvisasi para pejabat atau petugas karena dalam rangka koordinasi mereka mau tidak mau harus mendapatkan cara dan jalan yang cocok bagi pelaksanaan tugas secara menyeluruh dan mencapai keseimbangan dan keserasian.

Dengan demikian, maka bagi penyelenggaraan pemerintahan, terutama di daerah, koordinasi bukan hanya sekadar bekerja sama, melainkan juga integrasi dan sinkronisasi yang mengandung keharusan penyelarasan unsur-unsur jumlah dan penentuan waktu dan kegiatan. Di samping itu hal yang penting pula dalam koordinasi yakni penentuan perencanaan, dan keharusan adanya komunikasi yang teratur di antara sesama pejabat atau petugas yang bersangkutan dengan memahami dan mengindahkan ketentuan hukum yang berlaku sebagai suatu peraturan pelaksanaannya atau aturan permainannya.

Koordinasi berawal pada kerja sama, maka dalam kerja sama ini terdapat suatu hubungan atau komunikasi. Dengan demikian komunikasi yang baik dapat menjelmakan koordinasi. Misalnya seorang harus tahu dengan pasti bahwa sesuatu kegiatan yang sedang dijalani akan ada gunanya dengan perencanaan yang akan datang, untuk kemudian mengambil kebijaksanaan penyesuaian jika perlu, terlebih bila kegiatan yang sedang dijalani itu macam-macam coraknya.

Koordinasi merupakan pertalian timbal balik antara macam-macam kegiatan, akan tetapi ia tidak akan bermanfaat jika informasi-informasi tidak saling dipertukarkan antara masing-masing bagian yang berhubungan. Selain itu pula tampaknya perlu pula dilakukan kontak-kontak tidak resmi perlu diadakan untuk membumbui kontak yang sifatnya resmi. Karena dengan kontak tidak resmi ini dapat disalurkan penyelesaian yang terinci atau saran-saran yang tidak termuat dalam laporan resmi. Dengan teguran tidak resmi sambil minum kopi bersama, seseorang pimpinan dapat menyampaikan sarannya kepada bawahannya, juga saran-saran perbaikan atau kritik bisa didapat dengan cara tidak resmi. Sebuah bahan yang didapat dengan kontak-kontak tidak resmi ini adakalanya merupakan petunjuk pentingnya pengertian dalam menunjang timbulnya hasrat koordinasi.

Koordinasi adalah salah satu kemutlakan bagi seorang pimpinan. Kepada pimpinan suatu organisasi yang besar dibutuhkan koordinasi secara tepat seorang pimpinan harus melaksanakan hal-hal sebagai berikut :

(1) sederhanakan organisasi;

(2) susunlah program-program dan kebijaksanaan-kebijaksanaan secara harmonis;

(3) tentukan sistem dan cara berkomunikasi secara tepat;

(4) adakanlah dorongan-dorongan untuk berkoordinasi;

(5) adakanlah koordinasi dengan mempergunakan pendekatan perorangan.

TENTANG "PENGUASA TUNGGAL" :

Sebutan 'penguasa' sering dipakai dalam uraian Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, dan Ilmu Ketataprajaan dengan menyebutnya 'administrator'. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menetapkan arti penguasa dalam kaitannya dengan penguasa tunggal di bidang pemerintahan, yaitu pejabat tertinggi pemerintahan umum sebagai wakil Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketenteraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga Daerah.

'Penguasa Tunggal' di bidang pemerintahan mempunyai tugas kewajiban dan wewenang :

1. memimpin pemerintahan;
2. mengkoordinasi pembangunan;
3. membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

Kepala Daerah yang penguasa tunggal itu adalah juga administrator, yaitu:

1. administrator pemerintahan;
2. administrator pembangunan;
3. administrator kemasyarakatan.

Dengan demikian Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menyatukan pengertian pemimpin, koordinator dan administrator dalam satu pengertian ialah penguasa. Dalam hal ini yang dimaksudkan ialah penguasa di bidang pemerintahan di wilayah kerjanya yaitu wilayah administratif (propinsi, kabupaten, kotamadya, kota administratif, kecamatan) sebagai wakil dari Pemerintah Pusat.

Dari segi lain 'Penguasa Tunggal' itu bukan semacam *"Conhoofdig (colonial) bestuur"* melainkan sebagai penguasa yang dalam mempertanggungjawabkan tugas dan kewajiban dan wewenangnya tidak secara *"collegiaal"* seperti Dewan Pemerintah Daerah (DPD) zaman ORLA 1957. Jadi tunggal dalam hal ini kebalikan dari *collegiaal.* Urusan atau bidang HANKAM, peradilan, hubungan luar negeri, moneter dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya tidak termasuk dalam ruang lingkup ke-penguasa-an penguasa tunggal.

Sebutan Kepala Wilayah Administratif tidak menonjol. Yang menonjol adalah Kepala Daerah yang dirangkaikan dengan "gelar" Gubernur, Bupati, Walikotamadya, Walikota Administratif, dan Camat dalam sebutan sehari-hari pun tidak disebut dengan kepanjangannya selaku Kepala Wilayah.

Dengan mencantumkan wewenang, tugas, dan kewajiban Kepala Wilayah di bidang pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 Undang-undang No. 5 Tahun 1974, maka hal ini berarti menegaskan bahwa Kepala Wilayah dari Gubernur sampai camat adalah wakil pemerintah Pusat di wilayahnya, bukan hanya wakil Menteri Dalam Negeri. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan pula bahwa Kepala Wilayah selaku wakil Pemerintah Pusat selain Penguasa Tunggal adalah juga pejabat tertinggi di bidang pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat (golongan gaji).

Untuk menunjang pelaksanaan fungsi Penguasa Tunggal tertinggi itu terdapat banyak peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, misalnya antara lain Undang-undang Pokok Kepolisian. Menurut undang-undang tersebut Kepala Daerah dapat menggunakan Kepolisian Negara yang ada dalam daerahnya untuk melaksanakan wewenangnya dengan memperhatikan hierarki dalam Kepolisian Negara. Itu berarti bahwa meskipun POLRI tidak berada di bawah Kepala Daerah secara struktural organisatoris,

tetapi menurut undang-undang itu, Kepala Daerah berhak menggunakan (istilahnya bukan minta bantuan) POLRI.

TENTANG MUSPIDA :

MUSPIDA adalah singkatan dari Musyawarah Pimpinan Daerah. Dasar pembentukannya adalah INPRES No. 05/1967 tanggal 28 Juli 1967 tentang Bentuk Kerja sama dan Tatakerja Aparatur Pemerintah di Daerah. Instruksi itu merupakan penghapusan Komando Operasi Tertinggi dan Pembantu Pelaksana Daerah zaman ORLA.

Yang dimaksudkan dengan pimpinan Daerah ialah Gubernur Kepala Wilayah/Daerah Tingkat I, PANGDAM, PANGDAMAR, PANGKOWILU, DAN KAPOLDA. Dalam hal di suatu Daerah tingkat I salah satu di antara pejabat itu tidak ada, sedang daerah tersebut dalam daerah hukumnya, maka pejabat tersebut menunjuk wakilnya untuk duduk dalam keanggotaan MUSPIDA.

Yang dimuat sebagai dasar pertimbangan instruksi tersebut adalah kebutuhan akan suatu cara yang tepat di Daerah yang dapat menjamin kesatuan tindak, koordinasi dan integrasi yang dapat pula mengatasi gangguan dan hambatan atas kelancaran pelaksanaan program dan kebijakan pemerintah.

Cara dimaksud langsung dihubungkan dengan perlunya diadakan alat yang berbentuk musyawarah dengan nama MUSPIDA yang sejalan dengan suasana penegasan Orde Baru, memenuhi beberapa syarat pokok yaitu :

a. dalam rangka tertib pemerintahan artinya dengan menggunakan fungsi dan wewenang aparatur pemerintah yang telah ada;
b. mempunyai dasar hukum yang tepat dan kuat;
c. sejauh mungkin tetap menjamin hak-hak demokrasi bagi kekuatan-kekuatan Orde Baru dan dinamika rakyat, serta diharapkan akan

dapat bekerja secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya.

Dalam bentuk penjelasan instruksi itu ditegaskan, bahwa sebagai cara yang dibentuk musyawarah itu tidak merupakan suatu lembaga ekstra konstitusional, karena pada hakikatnya hanya merupakan bentuk usaha peningkatan efisiensi kerja aparatur pelaksana di Daerah. Dalam rangka membantu Kepala Daerah dalam memperlancar kerja sama serta koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi (KISS) kegiatan-kegiatan pemerintahan di daerah serta pengamanannya, diadakan forum MUSPIDA menjadi suatu forum dan cara merumuskan kebijakan pengamanan Daerah.

Pejabat yang berwenang dan berkewajiban untuk menyelenggarakan koordinasi tersebut adalah Kepala Wilayah. Berhubung dengan itu dalam melaksanakan tugasnya instansi-instansi vertikal berada di bawah koordinasi Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah Pusat. Instansi vertikal wajib melaporkan segala rencana dan kegiatan, memberikan keterangan-keterangan yang diminta dan mematuhi petunjuk-petunjuk umum yang diberikan oleh Kepala Wilayah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Yang menjadi ketua MUSPIDA ialah salah seorang dari pejabat Pimpinan Daerah termaksud tadi yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Di Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamdya dibentuk pula forum MUSPIDA yang unsur keanggotaannya terdiri dari Kepala Wilayah/Daerah Tingkat II, DANDIM, DANRES, DANLANUMA, Kepala Kejaksaan Negeri. Sedangkan tingkat Wilayah Kota Administratif dan Kecamatan menurut instruksi termaksud tidak ada forum MUSPIDA.

Dalam prakteknya sejak tahun 1967 sampai sekarang, Ketua MUSPIDA di Daerah Tingkat I/Propinsi dianggap otomatis PANGDAM berdasarkan Keppres No. 115/1967. Di Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya juga dianggap otomatis DANDIM, padahal seharusnya ada pengangkatan *casuistis* dari Ketua MUSPIDA daerah Tingkat I Badan Pengamanan Penguasa Daerah tidak pernah dibentuk dan belum ada ketentuan yang

mengatur tata cara pengaturan pembentukannya. Mungkin dianggap kurang efisien karena masalah-masalah keamanan dalam perumusan pemecahannya dilakukan melalui forum MUSPIDA.

Catatan lainnya adalah berdasarkan pengamatan bahwa MUSPIDA dianggap sebagai lembaga atau Badan, padahal hanya sebagai forum musyawarah. Adakalanya terjadi salah seorang anggota MUSPIDA ingin selalu diikut sertakan dalam urusan-urusan pemerintahan yang sebenarnya di luar ruang lingkup maksud pembentukan forum itu, dan lagi pula sebenarnya hanya merupakan urusan intern pemerintah Daerah/Wilayah.

Jika diperhatikan benar-benar tafsiran yang keliru itu disebabkan anggapan yang mengira bahwa MUSPIDA itu sama dengan lembaga PANCA TUNGGAL zaman ORLA menurut Keppres No. 71/1964 yang telah dicabut dengan INPRES No. 5/1967.

Dilihat dari segi tertib perundang-undangan juga dapat diberikan catatan bahwa materi INPRES yang mengatur forum musyawarah itu adalah masalah koordinasi penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Sedangkan urusan itu telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1956, akan tetapi dalam INPRES itu tidak disinggung sama sekali. Kini pengaturan pokok soal itu ditetapkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974, sedangkan peraturan pelaksanaannya harus diatur dalam Peraturan Pemerintah. Peraturan-peraturan yang lama itu sebenarnya harus semua disesuaikan dengan ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Yang penting adalah bahwa pejabat yang sedang mendapat kepercayaan dari pemerintah, yang mendapat hak dan kewajiban dan tugas dari pemerintah itu senantiasa sadar bahwa : *"... the effectiveness of an individual in achievement his aims in any social situation will depend not only upon his own activity, but also on how will that activity, relates to what the other individuals concerned are doing" seperti dikatakan HERBERT A. SIMON dalam "Administrative Behavior".*

Jadi benar bahwa keefektivan kerja seseorang dalam setiap suasana sosial, tidak hanya bergantung pada aktivitasnya sendiri, melainkan juga pada bagaimanakah hubungan antara aktivitasnya itu dengan apa yang sedang dikerjakan orang lain.

Sikap dan perilaku seseorang pejabat dapat menghambat tercapainya keserasian kerja antara berbagai pejabat. Misalnya dalam hal seorang pejabat yang orientasinya terlalu *"status oriented"*, sehingga kaku dalam berhubungan atau dihubungi. Mungkin sampai batas tertentu dapat berarti positif jika digunakan untuk menegaskan proporsi dan batas-batas tanggung jawabnya.

Tetapi segi negatifnya ada, jika perhatian terhadap prestasi kalah oleh sikap mempertahankan prestise. Hambatan lain adalah jika seseorang pejabat yang harus memupuk kerja sama selaku pimpinan selalu menonjolkan jasa. Baik jasa masa lampau maupun masa kini.

Orientasi yang dianggap wajar seperti yang dianjurkan antara lain oleh almarhum Bapak Prof. Dr. Ir. Sutami, ialah *"performance oriented"* dalam arti mengutamakan prestasi daripada prestise dengan berkias pada kata mutiara :"amalmu adalah harga dirimu". Artinya, kesemuanya itu bahwa amal yang dilakukan dengan ikhlas dilandasi jiwa pengabdian dilengkapi dengan keahlian dan keterampilan serta perilaku yang baik, itulah yang akan menunjang pelaksanaan pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya.

TENTANG JABATAN PEMBANTU GUBERNUR

Jabatan Pembantu Gubernur adalah jabatan karier bagi Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri yang sudah berpengalaman dalam bidang pemerintahan. Oleh Peraturan Presiden No. 22 Tahun 1963 Wilayah Keresidenan telah dihapuskan, jadi predikat Keresidenan pun sebagai wilayah administratif dan predikat Residen tidak boleh digunakan lagi.

Mengapa sekarang ini masih terdengar sebutan residen? Itu karena jabatan Pembantu Gubernur tadi mirip letaknya dalam tangga hierarki dan pos tempat kedudukan serta lingkungan pekerjaannya. Memang sebutan residen sudah memasyarakat sejak ratusan tahun (Gelar Residen dimuat dalam Stbl. 1987 No. 114). Kalau Peraturan Presiden sejak tahun 1963 telah menghapuskannya, mengapa sekarang dibentuk lagi jabatan yang hampir sama?

Sebetulnya dari segi tata pemerintahan, status, fungsi dan peranan residen tempo dulu jauh berbeda dengan Pembantu Gubernur sekarang. Sejak berlakunya Perpres No. 23 Tahun 1963 itu sampai berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sebagai masa peralihan di beberapa propinsi diciptakan suatu modus dengan mengganti sebutan Residen itu menjadi Pembantu/Penghubung Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, dan ada juga yang memberikan sebutan Inspektur Kepala Inspektorat Pemerintahan Wilayah. Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, apabila dipandang perlu Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur yang mempunyai wilayah kerja dekonsentrasi.

Wilayah kerja di sini tidak sama artinya dengan wilayah administratif, karena menurut Penjelasan Umum undang-undang itu, wilayah-wilayah administratif itu disusun secara vertikal dan merupakan lingkungan kerja perangkat pemerintahan yang menyelenggarakan urusan umum pemerintahan di daerah. Ini jelas pula dicantumkan dalam Pasal 77 tentang urutan jabatan Kepala Wilayah dan Pasal 78 tentang siapa bertanggung jawab kepada siapa.

Dalam hal ini Pembantu Gubernur tidak merupakan rangkaian jenjang Jabatan kepala Wilayah dan Kepala Daerah Tingkat II/Wilayah Kotamadya/Kabupaten bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah Propinsi yang bergelar Gubernur. Kalau Pembantu Gubernur dalam prakteknya mengolah sebagian dari tugas Gubernur Kepala Daerah/ Wilayah Propinsi, itu atas pelimpahan wewenang dari yang dibantu (Gubernur).

Alasan pemberian tugas kewajiban dan wewenang, menurut Menteri Dalam Negeri adalah karena berdasarkan pengalaman dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah, atau faktor-faktor geografi, jumlah penduduk, rentang kendali (*span of control*) dan lain sebagainya, dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dirasakan kebutuhan adanya eselon Pembantu Gubernur.

Kriteria yang terjadi sebagai dasar kebutuhan penunjukan Pembantu Gubernur antara lain :

a. Volume dan aneka ragam urusan pemerintahan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Gubernur Kepala Wilayah yang menurut sifatnya memerlukan penyelesaian yang cepat dan tepat, sehingga memerlukan pengawasan yang lebih intensif;

b. Keadaan geografi dan luas wilayah sehingga transportasi merupakan masalah. Sulitnya perhubungan yang disebabkan faktor-faktor geografi dan luas wilayah menimbulkan kesulitan untuk melaksanakan tugas-tugas pengawasan dan pembinaan secara tepat;

c. Koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi dalam rangka menjamin ketunggalan usaha ke arah tercapainya dayaguna yang sebesar-besarnya, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaannya;

d. Rentang kendali (*span of control*) dalam rangka meningkatkan fungsi pengawasan dan pembinaan Kepala Wilayah, untuk itu wilayah kerja pembantu gubernur dianggap wajar kalau meliputi 4 atau 5 wilayah kabupaten/kotamadya;

e. Hal-hal lain yang kiranya menghambat kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di wilayah.

Sebagai catatan, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, sebaiknya wewenang Pembantu Gubernur yang sudah ada saat ini ditambah dengan penanganan masalah pemerintahan desa. Karena Gubernur Kepala Wilayah harus

mengambil keputusan tentang pengesahan pemulihan dan pengangkatan serta pembentukan Kepala Desa yang jumlahnya antara 5000 s.d. 8000 desa.

TENTANG ETIKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN :

Etika, menurut Richard Garner ialah "cabang filsafat di mana manusia berusaha untuk menilai dan memutuskan cara-cara khusus tentang tingkah laku moral atau teori-teori umum tentang tingkah laku". Etika juga berhubungan dengan nilai-nilai serta aturan tentang tingkah laku yang dianut oleh suatu kelompok atau perorangan, seperti misalnya "aturan etika dalam agama" atau "tingkah laku yang tidak beretika".

Tugas-tugas dari negara bagi orang yang berkepentingan dalam suatu jabatan pemerintahan diwajibkan untuk bersumpah atau berjanji kepada dirinya dengan disaksikan orang lain dan dihadapan Tuhan Yang Maha Esa. Janji atau sumpahnya antara lain akan setia dan taat sepenuhnya terhadap Pancasila dan UUD 1945.

Arti kesetiaan dan ketaatan ialah : "Tekad dan kesanggupan untuk melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang disertai dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab".

Sebagaimana ditandaskan dalam UUD 1945 pada bagian Penjelasan, bahwa yang paling penting dalam pemerintahan itu adalah "SEMANGAT PARA PENYELENGGARA NEGARA, SEMANGAT PARA PEMIMPIN PEMERINTAHAN". Semangat dalam hubungan ini adalah perasaan hati atau nafsu (kemauan) untuk bekerja dan berjuang.

Semangat berarti pula :

1. Roh kehidupan yang menjiwai segala makhluk, baik yang hidup maupun yang mati;

2. Jiwa dalam arti :
   a. Segala kehidupan batin manusia;
   b. Isi dan maksud yang tersirat dalam suatu kalimat, perbuatan dan sebagainya.
3. Kegiatan kegembiraan batin; keadaan atau suasana batin. Menyemangati berarti :
   a. Memberi semangat, menggiatkan, menggembirakan, membangkitkan keberanian (kemanusiaan).
   b. Semangat ber-Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Setiap orang yang menjadi petugas pemerintah atau penyelenggara negara mempunyai kewajiban memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Karena mereka itulah yang merupakan pemuka masyarakat yang harus memberi contoh dan teladan dalam segala kebaikan.

TENTANG TUNTUTAN BAGI SEORANG PEGAWAI BAPPEDA :

Para pegawai di lingkungan Bappeda yang bertugas pokok di bidang perencanaan pembangunan daerah, dituntut untuk mampu :

(a) mengenal/mengidentifikasikan masalah secara tajam;
(b) mengenal pertautan masalah;
(c) mengetahui masalah apa, dikerjakan oleh siapa, waktunya kapan, letaknya di mana dan caranya bagaimana. Hal ini penting untuk perencanaan dan evaluasi.

Pada umumnya peranannya berkaitan dengan antisipasi terhadap masa depan, dengan peramalan-peramalan, prediksi-prediksi yang didasarkan

pada kondisi saat ini, maupun tujuan di masa yang akan datang. Namun ini tidak berarti kita mendahului "kehendak Tuhan", karena pada hakikatnya masa depan adalah "Rahasia Tuhan", yang kita lakukan adalah usaha/ikhtiar dengan mempelajari tanda-tanda/gejala-gejala/indikator-indikator agar manusia mempersiapkan diri menghadapi masa depan.

Pada kondisi-kondisi tertentu dialami bahwa pengetahuan hanyalah membantu kita dalam memecahkan masalah, yang tidak kalah pentingnya adalah sikap kerja kita terhadap permasalahan itu sendiri, terhadap atasan maupun kolega kerja.

Kalau diperhatikan secara cermat dari lingkup dan tugas Bappeda adalah tampaknya sangat luas. Apalagi ada kalimat yang menyebutkan "Melaksanakan tugas-tugas lain yang dibebankan oleh Kepala Daerah. Tampaknya kita harus siap dianggap "serba bisa", paling tidak, siap menghadapi pelaksanaan "Teori Residu".

Dalam berhubungan dengan Dinas/Instansi lembaga lain, perlu kiranya mendapat perhatian kesepakatan-kesepakatan yang tidak tertulis dalam menghadapi pekerjaan bersama (terutama hal-hal yang tidak diatur secara tertulis atau tidak mendetail dalam Keppres No. 27 Tahun 1980 dan Kepmendagri No. 185 Tahun 1981). Salah pengertian atau ke luar dari konsensus bisa mengganggu kelancaran kerja.

Pada dasarnya penilaian orang lain/masyarakat terhadap pegawai Bappeda banyak ditentukan oleh perilaku sehari-hari dari pegawai Bappeda itu sendiri yang didengar dan dilihat oleh mereka. Oleh karena itu apabila ada kesan atau anggapan yang kurang positif terhadap diri pegawai/lembaga Bappeda, maka jawaban yang paling tepat untuk menetralisir hal tersebut adalah dengan perilaku pegawai Bappeda itu sendiri. Dan tunjukkanlah sikap untuk senantiasa sanggup berkompetisi secar sehat, jika perlu harus mampu melakukan peningkatan prestasi dengan *performance oriented* bukan dengan *prestige oriented* meskipun prestige pun harus tetap dijaga. Hal ini akan dengan sendirinya

mematahkan kesan atau pendapat orang lain bahwa pejabat yang ditempatkan di Bappeda adalah orang-orang yang tidak bisa ditempatkan di bidang lain.

Introspeksi dan retrospeksi perlu dilakukan bagi pemantapan diri menghadapi tantangan, itu yang tidak boleh dielakkan. Pejabat atau Pegawai Bappeda selaku pemegang amanat menjalankan tugas-tugas Bappeda sangat perlu dan telah menerima penugasan serta memahami makna dan tujuannya, begitu pula cara menjalankannya sesuai kemampuan yang ada. Setiap SDM di Bappeda selalu berusaha meningkatkan kemampuan diri masing-masing dalam memainkan peran positif bagi terwujudnya ketetapan dari pemberi tugas dan wewenang dan selalu mengusahakannya terwujudnya ketetapan pelaksanaan dan kegunaannya penyusunan prioritas dengan menseleksi aspirasi, usulan keinginan dari sekeliling kita (dari atas, dari bawah, dari kiri-kanan kita) baik yang wajar maupun ada kalanya menurut kriteria obyektif kurang wajar.

Terhadap yang kurang wajar itu kita berani memberi putusan, menentukan sikap "ya" atau "tidak" dengan disertai alasannya. Sebagai akibat yang logis dari sikap dan tindakan kita itu, tentu ada penilaian pihak lain yang positif atau negatif, dan bagaimanapun kita harus mencari sumber penyebabnya dan menjadikannya sebagai hikmah.

Setiap insan Bappeda harus memiliki kepercayaan diri dan mau introspeksi dan retrospeksi, kita harus mampu meyakinkan orang lain sesama pejabat pada badan/lembaga yang harus bekerjasama dengan kita tentang :

- arti dan maksud serta tujuan perencanaan seperti termaksud dalam pertimbangan dasar pembentukannya;
- sumber, isi serta maksud/makna, luas dan batas wewenang yang mendasari tugas dan kewajiban dari peranannya;

- kewajiban pihak lain untuk bekerjasama atau menunjang, paling tidak agar tidak menghambat pelaksanaan tugas perencanaan dan pengendalian yang tepat dan cepat;
- posisi masing-masing dalam jaringan kerja kerangka besar pembangunan ini.

Khusus dalam menghadapi Pemilu 1997 maka diperlukan sikap peka tanggap terhadap keadaan. Pelajari dan perhatikan pengalaman-pengalaman yang telah terjadi. Bappeda harus memiliki "Peta Politik" di daerah masing-masing minimal ditingkat kabupaten/kotamadya, lebih baik lagi jika ada sampai tingkat kecamatan atau desa. Disertai dengan analisis dan prediksinya sehingga dapat memberikan *"early warning"*, dengan demikian dapat menghindarkan hal-hal yang tidak diinginkan. Dari apa yang diuraikan di atas, sekali lagi tampaknya pegawai Bappeda dituntut untuk menyiapkan diri agar menjadi "serba bisa" semaksimal mungkin. Terlepas dari segala kekurangan karena hambatan yang bersifat organisatoris dan psikologis, setiap insan Bappeda tidak boleh mandeg atau hanya menyerahkan kepada yang berwenang mengambil putusan akhir.

TENTANG PELAKSANAAN RENCANA PEMBANGUNAN :

Suatu catatan untuk eksekutif/pelaksana rencana. Pimpinan pelaksana atau eksekutif harus mempunyai wibawa. Apabila seseorang mendapat status sebagai eksekutif maka isi kekuasaannya harus datang dari tindakannya sendiri dan dari kesanggupannya yang telah terbuktikan, sehingga orang lain menerimanya, mengakuinya sebagai pimpinan dalam organisasinya itu.

Seseorang eksekutif mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah-perintah, tetapi perintah-perintah itu tidak akan efektif sebelum dia itu

berhasil mengusahakan perintah-perintah itu diterima oleh mereka yang diperintahnya. Seringkali eksekutif sebelum mengambil suatu keputusan, lebih dahulu ia mengusahakan supaya keputusan itu disetujui orang lain.

Dasar dari hak mengambil keputusan itu ialah wewenang. Untuk itu efektifnya wewenang itu perlu kewibawaan. Wibawa yang sebenarnya itu hanya bisa ada apabila pimpinan dapat diterima oleh semua orang di dalam suatu organisasi, mempunyai pengaruh lain. Wewenang eksekutif dalam administrasi untuk sebagiannya adalah tanggung jawab untuk mengambil keputusan-keputusan dan mengusahakan bahwa keputusan-keputusan yang dibuat itu dijalankan. Eksekutif atau pelaksana rencana pembangunan berbeda dengan seorang panglima perang.

Menurut M. VACHEE tentang *"Napoleon at Work"*, garis-garis besar peranan seorang panglima perang tempo dulu "selalu memperhatikan keadaan perlengkapan dan moril laskarnya dari keterangan-keterangan yang sering samar-samar dan saling berlawanan, mengetahui keadaan rencana musuh-musuh, dengan keterangan-keterangan yang tidak pasti itu mengambil keputusan dan melaksanakannya tanpa menyia-nyiakan waktu, selalu waspada terhadap kejadian-kejadian yang tidak terduga, menghemat dan memperkuat tenaga militernya supaya dapat dikerahkan sepenuhnya pada saat yang menentukan..." .

Pertama-tama, pekerjaan seorang panglima perang memerlukan pemikiran sebelum keputusan-keputusan dapat diambil. Suatu perkara timbul, lalu berkembang kemudian menjadi konkret dan oleh kemauannya sendiri akhirnya menjadi suatu keputusan.

Tetapi peranan seorang pemimpin eksekutif tidak berakhir di situ, dia juga harus turut serta di dalam meneruskan keputusan itu menjadi suatu pelaksanaan. Dengan mengawasi, memimpin dan mengendalikan para pembantu pelaksanaannya; ikut serta ini adalah suatu keharusan untuk mendapatkan kesatuan dan kelanjutan dari tindakan-tindakan mereka,

supaya kesalahan-kesalahan dapat diperbaiki dan untuk mendapatkan efek yang sebesar-besarnya dari tindakan yang telah diambil.

Pandangan ke masa depan yang dapat meramalkan terjadinya kesulitan-kesulitan administratif, memberikan waktu lebih banyak untuk mengambil tindakan, dan dalam pada itu bukan saja memungkinkan diadakannya persiapan-persiapan yang lebih teliti, tetapi juga memberikan kebebasan yang lebih besar untuk mengambil suatu tindakan.

Sebaliknya, tidak adanya pandangan ke masa depan menyebabkan dijumpainya rintangan-rintangan. Pandangan ke masa depan itu baru tampak jelas akibat-akibatnya kalau dia tidak ada, dan makin sedikit pandangan ke masa depan itu semakin berkurang pula kebebasan bagi seseorang untuk menentukan waktu yang tepat bagi semua tindakan para pelaksana eksekutif yang cenderung untuk melakukan sesuatu hal tanpa persiapan cukup, dan eksekutif-eksekutif yang selalu sibuk melakukan tindakan-tindakan darurat (insidental) adalah contoh yang jelas tentang tidak adanya pandangan ke masa depan. Walaupun dalam beberapa kejadian mereka seakan-akan merasa mampu seperti yang berpandangan ke masa depan. Eksekutif dari jenis ini tidak pernah "mempunyai cukup waktu" untuk menghasilkan rencana-rencana operasional yang disusun dengan teliti dan yang saat pelaksanaannya ditentukan secara strategis.

Mereka yang cenderung untuk melakukan sesuatu hal tanpa persiapan yang lengkap selalu harus ditolong oleh para pembantunya dalam suasana yang kurang menyenangkan. Eksekutif yang selalu sibuk dengan tindakan-tindakan darurat (membentuk tim kelompok kerja, panitia secara tiba-tiba, malahan dengan merusak pembagian fungsi) secara tidak sadar menyukai tindakan yang sifatnya darurat itu, sebenarnya menimbulkan masalah dan kesulitan bagi pelaksanaannya. Eksekutif yang berlaku demikian membuat pembantu-pembantu tidak dapat bekerja dengan tenang dan malah juga menegangkan urat syaraf mereka, atau lebih jauh

lagi -- seperti dikatakan Copeland -- dapat menyebabkan perasaan tidak enak perut.

* * * * * * *

KEDUDUKAN & FUNGSI BAPPEDA DALAM PENEGAKAN KISS PENGELOLAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Oleh : Arifin Yoesoef

I. PENDAHULUAN

Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 185 Tahun 1980 tentang Pedoman Organisasi dan tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I dan Tingkat II, bahwa kedudukan, tugas dan fungsi Bappeda Tingkat I, adalah membantu Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan di Daerah Tingkat II, serta penilaian atas pelaksanaannya. Demikian pula Bappeda Dati II mempunyai tugas membantu Bupati/ Walikotamadya KDH Tingkat II dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan di Daerah Tingkat II, serta penilaian atas pelaksanaannya.

Memperhatikan kata *"Penilaian"* sebagai salah satu tugas pokok Bappeda termaksud dapat diartikan bahwa penilaian merupakan salah satu sub sistem dalam pengendalian, penjabaran tugas tersebut adalah dengan memonitor pelaksanaan pembangunan di Daerah. Dengan demikian

fungsi Bappeda bukan saja sebagai Badan Perencanaan Pembangunan namun juga berfungsi sebagai pengendàli pembangunan di daerah.

Sebagai penjabaran dari Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1980 tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D), yang menjelaskan bahwa pengendalian pembangunan merupakan proses kegiatan yang mengikuti, mengamati dan menduduk-kan pelaksanaan pembangunan di lapangan agar secara berdayaguna dan berhasilguna dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana dan kebijaksanaan yang telah ditentukan.

Selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja yang kemudian disempurnakan menjadi Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan pengendalian proyek-proyek APBN di Daerah bukan tugas Bappeda Dati I saja, namun juga merupakan tugas Bappeda Dati II.

Secara praktis yang dimaksud dengan pengendalian pembangunan adalah upaya yang dilakukan untuk meluruskan dan mengarahkan pelaksanaan proyek pembangunan agar kegiatannya dapat berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan. Di samping itu dalam pengendalian dapat dilakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk meluruskan kembali apabila terjadi penyimpangan dari yang telah direncanakan.

Dengan demikian pengendalian pembangunan daerah merupakan kegiatan pengelolaan pembangunan dengan melaksanakan koordinasi dalam perencanaan dan penilaian atas pelaksanaannya. Untuk mencapai tujuan pembangunan di Daerah, melalui pengelolaan pembangunan dengan melakukan pengendalian, diarahkan pada :

1. Pengendalian Rencana

   Tanggung jawab kegiatan ini terletak pada Badan/Instansi yang menguasai rencana umum pembangunan, yaitu Bappeda (Tingkat I & Tingkat II).

2. Pengendalian Program

   Tanggung jawab kegiatan ini terletak pada Badan/Instansi yang menguasai program, yaitu Bappeda dan Unit-unit kerja yang bersangkutan.

3. Pengendalian Pelaksanaan

   Tanggung jawab kegiatan ini secara berjenjang dibebankan kepada Pemimpin Proyek, Pemimpin Unit Organisasi (Kanwil dan Dinas/ Lembaga).

Dalam Pengendalian pelaksanaan, baik di Tingkat I maupun di Tingkat II yang dibebankan kepada Biro/Bagian Penyusunan Program tidak sama dengan yang dibebankan kepada Bappeda Tingkat I dan Tingkat II. Biro/ Bagian Penyusunan Program lebih pada Pengendalian Administrasi, sedangkan Bappeda Tingkat I, dan Tingkat II pada Pengendalian Fungsional.

Dengan demikian pengelolaan pembangunan yang dilakukan oleh Bappeda sesuai dengan kedudukan dan fungsinya adalah melalui pengendalian pembangunan daerah, mulai pengendalian perencenaan, pengendalian program, sampai dengan pengendalian pelaksanaan.

II. MEKANISME PENGENDALIAN PEMBANGUNAN DI DAERAH

Pengendalian pembangunan dapat terselenggara dengan baik, apabila dalam proses pelaksanaannya diperoleh informasi secara terus menerus

mengenai berbagai hal yang memberikan gambaran atas perkembangan pelaksanaan pembangunan. Informasi tersebut antara lain dapat diperoleh melalui kegiatan-kegiatan, laporan, konsultasi, rapat koordinasi dan peninjauan lapangan.

Kegiatan pengendalian pembangunan, dilakukan untuk menggali informasi :

1. Penyimpangan pelaksanaan proyek pembangunan ;
2. Masalah atau hambatan yang timbul dalam pelaksanaan proyek pembangunan ;
3. Kaitan proyek dengan tujuan program pembangunan ;
4. Kemajuan proyek, baik fisik maupun non fisik ;
5. Umpan balik untuk perencanaan selanjutnya.

Dengan demikian arti penting pengendalian pembangunan, bukan pada tahap pelaksanaan kegiatan saja, akan tetapi sebagai umpan balik untuk perencanaan tahun-tahun berikutnya.

1. Sasaran Pengendalian

Sasaran pengendalian adalah agar pelaksanaan program/proyek pembangunan dapat berjalan lancar, efektif, terkoordinasi serta sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, diarahkan kepada pencapaian tujuan secara efektif dan efisien yang disesuaikan dengan kondisi dan potensi daerah.

Dalam hal ini sasaran pengendalian di bagi 2 :

a. Pengendalian Umum

1) *Pencapaian Sasaran Fungsional*

Sasaran fungsional proyek adalah sasaran yang berdasarkan pada tingkat tujuan program di mana keluaran-keluaran dari

proyek memberikan sumbangan bagi tercapainya sasaran fungsional tersebut.

Tujuan fungsional proyek dinyatakan pula sebagai alasan utama diadakannya suatu proyek serta merupakan status akhir proyek. Pengisian tujuan fungsional dapat diisi bersama antara Bappeda dengan Dinas/Instansi yang terkait sebagai penanggung jawab proyek. Untuk mengukur pencapaian sasaran fungsional proyek dipadukan indikator-indikator, sebagai bukti pengukur kemajuan tiap-tiap hierarki harapan yang bersifat kualitataif maupun kuantitatif dan merupakan pula unsur evaluasi yang penting dalam perencanaan.

2) *Pencapaian Sasaran Program*

Sasaran program adalah sasaran yang berada dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan di mana hasil akhir proyek memberikan sumbangan-sumbangan bagi ferciptanya sasaran program.

Pada umumnya tujuan program ini mengenai permasalahan umum dan luas di bidang ekonomi, sosial budaya yang semuanya dapat diukur dengan ukuran kuantitaif atau dicoba diidentifikasi dengan kriteria kualitatif.

Pengisian tujuan program ke dalam kerangka logis proyek yang diisi oleh Bappeda bersama-sama penanggung jawab program.

Untuk mengukur pencapaian sasaran program diperlukan indikator sebagai bukti pengukur kemajuan tiap-tiap hierarki harapan yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan unsur evaluasi penting dalam perencanaan dan pelaksanaan program.

Bagi dia

yang sukma nalarnya telah berkelana
menjelajah kata dan norma,
apakah yang layak untuk dipersembahkan
selain buku ?

Bagi dia

yang telah amat sabar menyiangi kearifan
dari belukar liar kecenderungan manusia,
apakah yang layak dipersembahkan
selain buku ?
sebab buku adalah rimba yang senantiasa
memikatnya.

Bagi dia

yang telah demikian lama
membimbing orang muda
menuju nilai luhur kemanusiannya,
apakah yang layak dipersembahkan
selain buku ?
sebab buku adalah jembatan
yang senantiasa ditapakinya.

ISBN : 979 – 414 – 749 – 4

Penerbit PT. CITRA ADITYA BAKTI
Jl. Geusan Ulun No.17 Bandung – 40115
Telp : (022) 438251 – 4201587
Fax : (022) 438635

PERPUSTAKAAN UNPAR
000000143970