Dr. H. Obsatar Sinaga

LEPSINDO

OTONOMI DAERAH & KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi Kerja Sama Internasional

Kata Pengantar
Prof. Dr. Dede Mariana, M.Si.

LEPSINDO

OTONOMI DAERAH & KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi Kerja Sama Internasional

Dr. H. Obsatar Sinaga

Kutipan Pasal 72:
Sanksi Pelanggaran Undang-Undang Hak Cipta (UU No. 19 Tahun 2002)

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000.00 (lima miliar rupiah)

2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000.00 (lima ratus juta rupiah)

"Kupersembahkan karya ini
untuk anak-anak dan istriku"

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)
ISBN : 978-602-96935-2-2

Cetakan Pertama : Juli 2010

Penulis :
Dr. H. Obsatar Sinaga

Editor :
Dadi J. Iskandar

Desain Sampul :
Nova E. Prastyo

Lay Out :
Adhy M. Nuur

Diterbitkan oleh:
LEPSINDO
lepsindo@gmail.com

Pengantar Penerbit

Tidak kurang dari dua bulan, setelah terbitnya buku *Implementasi Kebijakan Asean Free Trade Agrement di Jawa Barat* karya Dr H Obsatar Sinaga (Mei 2010), dan ternyata mendapat sambutan yang baik dari masyarakat pembaca, Lepsindo kembali menerbitkan buku berjudul *Implementasi Otonomi Daerah & Kebijakan Pemerintah* karya penulis yang sama.

Buku ini merupakan buku yang ke dua, buah karya Dr H Obsatar Sinaga, yang di dalamnya membahas beberapa isu penting sekitar penerapan otonomi daerah dan kerja sama luar negeri (kerja sama internasional), misal-nya melalui program *sister city*, khusus-nya yang telah, sedang dan terus dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung; masalah implementasi kebijakan tata ruang dan dan lingkungan kawasan, khususnya tentang Kawasan Bandung Utara (KBU); juga masalah konflik Aceh dan implementasi kebijakan otonomi daerah di Kota Serambi Mekkah tersebut. Butir-butir gagasan sebagaimana dituangkan dalam naskah aslinya, kemudian mengalami suntingan kecil di sana-sini, sehingga terwujud menjadi sebuah buku.

Dr H Obsatar Sinaga, dikenal sebagai seorang penulis produktif dan mahir merumuskan masalah sulit dalam bahasa yang mudah dicerna, sering tanpa tedeng aling-aling dalam "membahasakan" berbagai gejala yang menurut latar berpikirnya tidak sehat. Ini tentu sebuah buku yang berharga dalam memperkaya khasanah ilmu pengetahuan kita, khususnya dalam bidang kajian kebijakan publik.

Bandung, Juli 2001

Kata Pengantar

Ketua Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Cabang Bandung

Dewasa ini kita berada dalam sebuah zaman di mana nilai-nilai kehidupan global seperti jaminan dan perwujudan hak-hak asasi manusia, demokratisasi, supremasi hukum, pembangunan berwawasan lingkungan dan kepemerintahan yang baik (*good governance*) semakin mengkristal menjadi suatu tuntutan tak terhindarkan dalam khasanah pergaulan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Fenomena globalisasi telah menghablurkan gerak sentrifugal yang secara nyata menandai berbagai perkembangan dan perubahan dinamis lingkungan strategis global.

Dampak perubahan dan akselerasi globalisasi—yang bagi suatu negara merupakan tantangan eksternal, ternyata juga berpengaruh langsung terhadap dinamika dan tatanan kehidupan manusia dalam berbagai bidang kehidupan. Dengan kata lain, pengaruh perubahan global telah ikut memengaruhi perubahan lingkungan strategis global dimana kehadirannya tidak lepas dari kemajuan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya teknologi informasi. Sinyal-sinyal dari situasi, kondisi dan dinamika milenium ke tiga tersebut, secara otomatis merefleksikan perspektif-perspektif baru, yang pada dasarnya memberikan kontribusi optimal bagi hadir dan terwujudnya paradigma baru tata nilai kehidupan manusia dalam berbagai bentuk dan manifestasi yang semakin menjunjung tinggi harkat derajat kemanusiaan.

Sejalan dengan itu, bangsa Indonesia dihadapkan kepada tantangan strategis pembangunan nasional yang semakin kompleks, termasuk dalam meng-antisipasi tantangan global dalam merumuskan suatu konsep kinerja sistem nasional yang mampu dan kompatibel dengan perubahan dan perkembangan zaman. Salah satu variabel penting dalam konteks tersebut adalah bagaimana membangun *grand-design* manajemen pemerintahan dan pembangunan dalam suatu model kepolitikan dan pembangunan yang secara signifikan dapat memperkuat kinerja sistem nasional di satu sisi, dan memberikan ruang otonomisasi, demokrasi lokal, dan keadilan serta kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang kehidupan di sisi lainnya.

Salah satu dimensi penting yang menjadi alternatif pilihan yang bijaksana adalah menerapkan paradigma baru dalam pola penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan melalui konsep otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Dalam kaitan ini, lahirnya Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 yang telah diperbarui dengan Undang-undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang nomor 25/1999, merupakan langkah nyata dalam membangun pola representasi politik yang komprehensif dan multimatra. Undang-undang tersebut, yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Otonomi Daerah, kendatipun bukan hal baru, dan tidak jarang menimbulkan "debat publik", akan tetapi bila dilihat dari visi, makna dan semangat-nya dengan jelas menunjukkan adanya komitmen politik yang kuat untuk mengedepankan paradigma

baru pemerintahan dan pembangunan dari model kepolitikan yang sentralistik ke pendekatan desentralistik. Intinya, bahwa Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut, dimaksudkan untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang desentralistis dan otonom, sehingga dapat memberikan rasa aman dan keadilan bagi masyarakat di daerah (lokal).

Implementasi otonomi daerah, tidak hanya bahwa pelayanan pemerintahan—termasuk para elite politiknya, semakin dekat dengan rakyat, dapat memberikan pelayanan yang optimal atau pelayanan prima sebagai bagian penting dari reformasi birokrasi dan pelayanan publik; tapi juga bahwa melalui penerapan otonomi daerah maka menuntut adanya "ruang publik" atau "ruang dialog" yang dialogis-demokratis-partisipatif untuk merumuskan kebijakan publik yang semakin berpihak pada rakyat.

Dalam buku ini sdr. Dr. H. Obsatar Sinaga menguraikan bahwa dengan diberlakukannya sistem Otonomi Daerah maka memberikan kewenangan pada daerah untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri (desentralisasi), yang nantinya akan membuka peluang keikutsertaan Daerah sebagai salah satu komponen dalam penyelenggaraan hubungan dan kerja sama luar negeri, contohnya dalam bentuk *sister city*. Bahkan, seirama dengan perkembangan yang pesat di tingkat nasional dan internasional dewasa ini, ternyata telah memunculkan subyek nonnegara (*"non state actor"*) sebagai pelaku baru dalam hubungan internasional, dan hal ini berhubungan dengan implementasi otonomi daerah di Indonesia.

Buku ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam memahami persoalan dan problematik implementasi otonomi daerah dan masalah implementasi kebijakan publik dari beberapa perspektif yang menukik pada kajian studi kasus.

Semoga upaya penulis mendadarkan permasalahan berikut pembahasannya di dalam buku ini memberi refleksi ke depan: ke mana arah kita berjalan, dan bagaimana cara kita mencapai tujuan dalam mewujudkan otonomi daerah dengan visi yang jernih, dan sekaligus visioner dalam membangun kebhinekaan dan ketunggalan Indonesia.

Bandung, Juli 2010

Prof. Dr. Dede Mariana, M.Si.

Prakata

Implementasi otonomi daerah merupakan bagian penting sekaligus tak terpisahkan dari konsep pembangunan politik, karena otonomi merupakan jembatan menuju demokratisasi, baik dalam proses perumusan (perencanaan), pelaksanaan maupun pengawasan pembangunan di daerah. Tidak heran, bila salah satu isu kebijakan publik yang paling ramai diperbincangkan semenjak kejatuhan pemerintahan Presiden Soeharto adalah kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah ditempatkan sebagai salah satu agenda reformasi. Lantas, untuk apa otonomi daerah diagendakan? Jawabannya tentu saja bermacam-macam, namun yang jelas bukan untuk otonomi itu sendiri.

Dalam tataran empiris, pelaksanaan desentralisasi tidak seindah yang diungkapkan. Penerapan desentralisasi di negara-negara berkembang perlu dipersiapkan dan dilaksanakan secara saksama, karena bila tidak, tidak tertutup kemungkinan menimbulkan permasalahan yang jauh lebih kompleks.

Otonomi daerah bisa dibilang sebagai suatu 'kondisi antara' untuk memungkinkan terwujudnya suatu idealitas tertentu. Namun kadang-kadang dalam mewujudkan 'kondisi antara' ini, menjadikan kita khilaf: membayangkannya sebagai tujuan akhir. Kalau otonomi daerah sudah diperlakukan sebagai tujuan akhir, maka agenda reformasi menjadi tereduksi dan terpatah-patah.

Otonomi daerah digulirkan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan bersifat

kontekstual dan bahkan konsensual, sesuai dengan variasi dinamika lokal. Keberhasilan kebijakan otonomi daerah, tidak cukup diukur dari sejauh mana ketentuan perundang-undangan tentang hal itu —khususnya UU 22/1999 jo UU No. 32/2004 dan UU 25 tahun 1999 —berikut peraturan-peraturan pelaksanaannya— terimplementasikan. Namun bagaimana kondisi kemakmuran masyarakat di daerah terwujudkan, karena hal itulah tolok ukur keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di negeri ini.

Buku ini berisi kompilasi tulisan, dimana materi pemikiran atau butir-butir gagasan yang dituangkan dalam naskah aslinya, kemudian mengalami suntingan kecil di sana-sini. Sebagai sebuah buku yang merupakan kumpulan tulisan, tentu saja tak terhindarkan adanya kelemahan dalam menyajikannya menjadi sebuah buku yang tersusun secara sistematis dan runtut, terutama ketika mencoba mencari benang merah antarkajian di dalamnya. Namun demikian, barangkali dapat dikemukakan, bahwa salah satu isu dan bahasan utama dalam buku ini mengandung tema sentral yang sama, yaitu berusaha mengangkat persoalan dan problematik implementasi otonomi daerah dan masalah implementasi kebijakan publik dari beberapa perspektif yang menukik pada kajian studi kasus.

Susunan tulisan di dalam buku ini dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian ke satu memfokuskan pada kajian tentang implementasi kebijakan otonomi daerah dan bagaimana upaya konkret pemerintah Kota Bandung dalam mewujudkan kerja sama luar negeri melalui *sister city* atau dikenal juga dengan *town twinning* (kota kembar). Seperti diketahui *sister city* merupakan suatu konsep kerja sama antara dua kota yang secara

geografis dan politik serupa dan bertujuan untuk meningkatkan hubungan antar budaya dan individu.

Undang-undang mengenai otonomi daerah dan peraturan-peraturan terkait lainnya, selain sebagai sebuah dokumen politik penting dalam tatanan kehidupan di negeri ini, sekaligus juga merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah tiap daerah (Kota/ Kabupaten) untuk melaksanakannya. Begitu pula dengan Pemerintah Kota Bandung. Sebagai respons proaktif terhadap pemberlakuan paket Undang-undang Otonomi Daerah, maka program-program dirancang sedemikian rupa untuk mewujudkan rencana pengembangan otonomi daerah, menciptakan dan memfasilitasi kerja sama antar Daerah Kabupaten/Kota, Provinsi maupun Hubungan kerja sama dengan luar negeri.

Dalam konteks Kota Bandung, maka hal ini merupakan bagian dari visi dan misi kerja Pemerintah Kota Bandung. Salah satu contoh bentuk hubungan luar negeri yang dibina oleh Kota Bandung adalah kerja sama luar negeri dengan kota lain yang berasal dari negara lain yang memiliki tujuan sama yaitu ingin saling memberi masukan bagi perkembangan masing-masing pihak, kerja sama ini dikenal dengan sebutan *sister city* atau mitra kota kembar.

Berlakunya otonomi daerah maka memberi kesempatan bagi daerah-daerah yang ada di Indonesia untuk menggalang kerja sama luar negeri secara langsung dalam rangka mengembangkan daerahnya masing-masing dan memperoleh manfaat dari program kerja sama tersebut, kecuali dalam bidang-bidang yang menyangkut kewenangan yang masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yaitu: urusan luar

negeri yang mencakup pertahanan keamanan, fiskal, moneter, peradilan serta urusan agama.

Fenomena tersebut sangat menarik untuk dikaji lebih dalam, dengan alasan:

Pertama, masalah Otonomi Daerah merupakan konsep yang "baru" diterapkan di Indonesia, dan perkembangannya perlu dicermati oleh seluruh warga negara Indonesia. Masalah otonomi daerah senantiasa menjadi perhatian yang menarik untuk dibicarakan, baik di kalangan ilmuwan bidang ilmu politik, administrasi negara, ilmu pemerintahan, praktisi, maupun para pengamat.

Kedua, dengan diberlakukannya sistem Otonomi Daerah maka memberikan kewenangan pada daerah untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri (desentralisasi), yang nantinya akan membuka peluang keikutsertaan Daerah sebagai salah satu komponen dalam penyelenggaraan hubungan dan kerja sama luar negeri, contohnya dalam bentuk *sister city.*

Ketiga, seirama dengan perkembangan yang pesat di tingkat nasional dan internasional dewasa ini, ternyata telah memunculkan subyek nonnegara (*"non state actor"*) sebagai pelaku baru dalam hubungan internasional, dan hal ini berhubungan dengan implementasi otonomi daerah di Indonesia.

Keempat, keterkaitannya dengan masalah ekonomi. Berbicara otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari isu kapasitas keuangan dari tiap-tiap daerah.

Kelima, berkaitan erat dengan upaya pemerintah dalam menyelenggarakan prinsip *Good Governance* dan tekad menyelenggarakan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, sebagaimana

diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 28/1999 dan TAP MPR Nomor XI/MPR/1998.

Apabila hal tersebut dimasukkan pada kondisi Kota Bandung, maka bagi Kota Bandung sendiri, pelaksanaan kebijakan otonomi daerah juga memiliki konsekuensi yang cukup berat, karena sama halnya dengan daerah-daerah yang lain, Kota Bandung pun berada dalam keadaan transisi, meskipun Kota Bandung menjadi daerah percontohan pelaksanaan otonomi daerah.

Hubungan dalam konsep *sister city* ini diwujudkan melalui kesepakatan formal antara dua pemerintah lokal dari dua negara yang berbeda, dimana biasanya dalam suatu negara hanya terdapat satu kerja sama *sister city* saja. Tujuan dari *sister city* sendiri untuk mengembangkan program kerja sama yang sedang berjalan dan biasanya meliputi investasi dan manajemen dari ke dua pemerintah lokal, dan juga untuk meningkatkan peranan masyarakat kota ke dua negara yang melakukan program ini dalam kerja sama yang dilakukan. Misinya antara lain untuk meningkatkan hubungan internasional yang memiliki keuntungan bermutu untuk kedua belah pihak (dalam hal ini ke dua kota).

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Ke dua Undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional. Ke dua perangkat hukum ini menandai dibukanya paradigma baru bagi Indonesia dalam

melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat.

Dengan adanya paradigma baru ini, tentunya mengubah pemahaman yang selama ini ada bahwa hubungan luar negeri merupakan monopoli negara (*state actors*). Sebagai contoh Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah (Undang-undang Otonomi Daerah) memberikan kemungkinan Daerah untuk mengadakan hubungan dan kerja sama dengan pihak asing, termasuk bagi Pemerintah dan masyarakat Kota Bandung.

Pada bagian ke dua, membahas masalah efektivitas implementasi kebijakan tata ruang dan lingkungan di kawasan Bandung Utara. Pembahasan dalam tulisan tersebut merupakan kajian studi kasus Kebijakan Tata Ruang dan Lingkungan di Kawasan Bandung Utara (KBU).

Sebagaimana diketahui, kawasan Bandung Utara merupakan bagian dari dataran tinggi Bandung yang terkenal dengan kesuburan tanahnya dan udaranya yang sejuk. Kesuburan yang dimiliki kawasan ini menjadikan tanah ini ditumbuhi berbagai macam tanaman dengan berbagai variasi yang berbeda. Pendek kata, Kawasan Bandung Utara di masa lalu, sebagai bagian dari tatar sunda, merupakan kawasan yang sejahtera dan makmur, sehingga digambarkan *"Gemah Ripah Loh Jinawi"*; hutan yang lebat berdiri kokoh di kawasan ini.

Kawasan Bandung Utara kerap kali menjadi bahan pembicaraan yang menarik, dan tidak pernah habis hingga hari ini. Hal Ini terjadi karena kawasan Bandung Utara mempunyai potensi yang luar biasa, khususnya dalam prospek ekonomis. Akan tetapi di

balik prospek ekonomis tersebut terkandung pula ancaman terhadap lingkungan di kawasan itu sendiri, yang dapat berdampak terhadap daerah sekitarnya, terutama Kota Bandung dan Kota Cimahi. Menurut Direktorat Geologi dan Tata Lingkungan, sedikitnya 60% dari sekira 108 juta m3 air tanah dari dataran tinggi sekitar Bandung yang masuk ke cekungan Bandung berasal dari kawasan Bandung Utara. Dengan demikian, kawasan ini berfungsi sebagai kawasan resapan air yang mempunyai peran sangat penting dalam penyediaan air tanah, baik untuk wilayah Bandung Utara sendiri maupun untuk daerah cekungan Bandung.

Alih-alih, seiring dengan waktu, dengan berbagai kepentingan manusia, sedikit demi sedikit, keindahan alam Kawasan Bandung Utara semakin terkoyak; tercabik-cabik. Bandung yang selama masa lalu identik dengan lahan-lahan hijau dan subur, kini semakin kehilangan identitasnya. Pembabatan hutan di kawasan lindung untuk keperluan lokasi permukiman, pabrik, bisnis, dan industri di kawasan Bandung yang kurang peduli terhadap permasalahan lingkungan, seakan menorehkan identitas baru bagi Bandung yang dulu dijuluki sebagai "Kota Kembang"; sekarang nyaris tinggal kenangan. Berdasarkan data dari Dewan Pemerhati Kehutanan dan Lingkungan Tatar Sunda (DPKLTS), selama kurun waktu 1994-2001 terjadi perubahan besar-besaran terhadap Kawasan Bandung Utara (KBU). Hutan sekunder yang semula luasnya 39.349,3 hektar menjadi tinggal 5.541,9 hektar pada tahun 2001. Sebaliknya, kawasan permukiman di wilayah KBU mengalami peningkatan dari 29.914,9 hektar menjadi 33.025,1 hektar. Peningkatan juga

terjadi untuk kawasan industri, dari 2.356,2 menjadi 2.478,8 hektar.

Berdasarkan kenyataan di lapangan, terdapat sejumlah indikasi dan fakta yang menunjukkan telah terjadinya sejumlah penyimpangan di dalam pengelolaan kawasan Bandung Utara. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi inilah yang membuat kita tertarik untuk menganalisis apa yang sebenarnya terjadi di lapangan. Sampai sejauh mana implementasi kebijakan pemerintah menyangkut tata ruang dan lingkungan ini diterapkan. Asumsi penulis, bahwa masalah ini cukup kompleks, rumit karena tali temali permasalahannya bersifat multi dimensi. Artinya, masalah ini muncul akibat dari banyak sekali variabel dan indikator di dalamnya, sehingga penyelesaiannya tentu saja harus dilihat dari berbagai perspektif, dan tentu saja jalan pemecahannya tidak semudah membalikkan telapak tangan. Ini berarti, diperlukan sebuah analisis mengenai bagaimana masalah lingkungan ini bisa diselesaikan dengan tidak berbenturan dengan kepentingan parapihak yang terlibat dan terkait di dalamnya.

Dengan menggunakan metodologi analisis kebijakan, kita bisa melihat bagaimana kekuatan sebuah kebijakan, efektif dalam implementasinya. Hal tersebut, dilakukan dengan mencari pengetahuan tentang seluk beluk masalah yang dikaji berdasarkan penelitian-penelitian yang dilakukan oleh beberapa pakar yang kompeten di bidangnya. Melihat kenyataan di lapangan dan melihat kebijakan yang ada, yang berkaitan dengan masalah yang ditemui, maka hal ini menjadi sebuah perbandingan untuk melihat apakah

kebijakan tersebut sesuai dengan klaim pengetahuan yang ada dalam kenyataan masa lalu atau sekarang.

Sedangkan pada bagian ke tiga yang merupakan bagian terakhir dari buku ini, akan membahas masalah konflik dan implementasi kebijakan otonomi daerah. Titik kajian bertema sentral pada masalah pengaruh konflik Aceh terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah dan pengaruh konflik (GAM) di Aceh.

Dalam konteks tulisan ini, penulis mencoba mengelaborasi berbagai permasalahan yang menghinggapi Kota Serambi Mekkah selama kurun waktu yang cukup lama. Permasalahan tersebut antara lain: 1) dalam bidang politik, yakni menguatnya konflik yang terjadi antara Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan pemerintah (pusat), 2) dalam bidang ekonomi, 3) dalam bidang pertahanan dan keamanan.

Bila kita simak, pada dasarnya tujuan yang ingin dicapai dalam penerapan otonomi daerah adalah: 1) Peningkatan pelayanan kepada masyarakat; 2) Peningkatan kesejahteraan masyarakat; dan 3) Terpeliharanya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam rangka pembaharuan (*reform*) dan penataan penyelenggaraan pemerintahan, terdapat perubahan dan pergeseran paradigma otonomi daerah dari sentralisasi menuju desentralisasi dalam rangka mewujudkan "*good governance*" baik dalam domain sektor publik (*public sector*), kewirausahaan/sektor swasta (*private sector*), maupun masyarakat madani (*civil society*). Pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, mengisyaratkan kompleks, luas dan strategisnya permasalahan otonomi daerah menuju kemandirian daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat

dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah yang dikembangkan berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004, tentunya dalam konteks hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah (*harmonization*) yang mengandung muatan "*sharing of power, distribution of income, democratization and empowering*".

Secara demikian, otonomi daerah mengandung makna kewenangan dan keleluasaan daerah baik secara politik, ekonomi, yuridis, administrasi serta sosial budaya sesuai dengan potensi dan keanekaragaman daerah untuk memanfaatkan, menggali dan mengembangkan daerah secara optimal, sinergis dan integral melalui "*regional of local development*" yang berwawasan lingkungan. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah otonom (Provinsi, Kabupaten dan Kota) untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat (*local society interest*) menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konflik merupakan elemen yang selalu ada dalam sistem dimana tergantung penggolongan: ada yang bersifat destruktif dan konstruktif. Konflik yang destruktif memberikan efek merusak; jika dilihat dalam tataran negara maka tingkatan dari konflik ini adalah dapat mengancam eksistensi dari negara itu sendiri. Negara sebagai pihak yang mendapat legitimasi dan terikat kontrak dengan rakyat memiliki kewajiban sekaligus hak untuk menetapkan langkah-langkah berdasarkan kekuasaan yang dimiliki. Konflik ini digambarkan sebagai *input* dimana akan mem-

pengaruhi proses pembuatan kebijakan pemerintah selanjutnya.

Akhirnya, dapat kami kemukakan bahwa isi buku telah mengalami suntingan kecil di sana-sini, dengan harapan dapat menjaga presisi argumen yang lebih baik, kendatipun dengan segala keterbatasan, kami menyadari bahwa hal itu tak selamanya bisa dipenuhi. Namun yang jelas, sedapat mungkin kami berusaha mempertahankan butir-butir gagasan sebagaimana dituangkan dalam naskah aslinya, ketika tulisan ini disusun.

Selamat membaca!

H. Obsatar Sinaga
Juli 2010

Daftar ISi

Pengantar Penerbit i
Kata Pengantar iii
Pengantar vii

Bagian Kesatu
Konflik dan Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah
A. Pendahuluan 3
1. Menyingkap Permasalahan 8
2. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah 11
3. Makna Desentralisasi 16
B. Hubungan Internasional 23
1. Interaksi dan Kerja Sama Internasional 25
2. Bentuk-bentuk Kerja Sama 26
3. Prinsip-Prinsip Kerja Sama 28
C. Gambaran Umum Kota Bandung 31
1. Sister City dan Forum Kerja Sama Kota Bandung 34
2. Program "Sister City" Pemerintah Kota Bandung 37
❶ "Sister City" Antara Bandung – Braunschweig 39
❷ Program Kerja Sama Bandung – Braunschweig 41
❸ "Sister City" Antara Bandung – Forth Worth 41
❹ Program Kerja Sama Bandung – Fort Worth 40

D. Realisasi Program Kerja Sama 43
■ Program kerja sama Bandung-Fort Worth 43
■ "Sister City" Antara Bandung - Suwon 44
E. Simpulan 46

Bagian Kedua
Efektivitas Implementasi Kebijakan Tata Ruang dan Lingkungan di Kawasan Bandung Utara

A. Pendahuluan 51
B. Menyingkap Permasalahan 56
1. Kondisi Air Bawah Tanah di Bandung 62
2. Ketidakseragaman Peraturan yang Mengatur Kawasan Bandung Utara 64
3. Pihak Pengembang di Kawasan Bandung Utara 66
C. Keutuhan Lingkungan Hidup Bagi Kehidupan Manusia 71
D. Peran Pemerintah 74
E. Pentingnya Tata Ruang 77
F. Hasil Kajian tentang Kesesuaian Lahan 79
G. Proses Pembuatan Kebijakan 81
H. Analisis Kebijakan 90

Bagian Ketiga
Konflik dan Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

A. Pendahuluan 93
B. Berbagai Permasalahan 96
C. Teori Konflik 97
D. Konflik Internal dalam Negara 101

E. Model Pembuatan Kebijakan 103
1. Model Inkrementalisme
(*Policy* Sebagai Kelanjutan Masa Lalu) 103
2. Model Sistem
(*Policy* Sebagai Hasil dari Suatu Sistem) 106
F. Konflik Aceh 109
1. Draf Kesepahaman RI-GAM 110
2. Sifat Relasi Pusat-Daerah 116
3. Respons Negara 118
G. Model Pembuatan Kebijakan Pemerintah 120
H. Implementasi Otonomi Daerah 123
1. Pertahanan Negara 126
2. Kesatuan atau Federal? 126
I. Simpulan 130

Daftar Pustaka 133
Indeks 138
Riwayat Singkat Penulis 145

1

Bagian Ke Satu

Kebijakan Otonomi Daerah dan Kerja Sama Luar Negeri

A. Pendahuluan

Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia dimulai sejak kepemimpinan Presiden Habibie yang memimpin pemerintahan transisi sejak Presiden Soeharto "lengser" dari kekuasaan pada bulan Mei 1998. Pada masa kepemimpinannya, Presiden Habibie bersama DPR kala itu, merumuskan dua keputusan politik penting, yang di kemudian hari menjadi sumber inspirasi bagi hadirnya kebebasan, keadilan dan demokrasi dalam tatanan manajemen pemeri ntahan, sekaligus menghadirkan paradigma baru dalam politik dan pemeri ntahan. Dua keputusan politik dimaksud, yakni diterbitkannya Undang-undang Nomor 22/ 1999, yang sekarang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Daerah.

Disadari atau tidak, serentak setelah hadirnya ke dua Undang-undang tersebut melahirkan konsekuensi-konsekuensi baru, baik secara politis maupun secara administrasi, khususnya dalam pengelolaan manajemen pemerintahan dan pembangunan di Indonesia. Politik pemerintahan yang sebelumnya berbobot sentralistis menjadi terdesentralisasi, demikian halnya dalam masalah pembangunan. "Kue" pembangunan yang sebelumnya lebih banyak dirasakan di sebagai Ibu Kota negara dan pusat pemerintahan, belakangan makin menetes ke daerah. Kondisi ini, secara politik maupun realitas empirik telah pula mengurangi rasa ketidak-puasan dari banyak daerah di Indonesia. Dalam banyak kasus dan peristiwa, lahirnya ke dua Undang-undang tersebut disikapi secara bergairah oleh lapisan

masyarakat dan pemegang tampuk pemerintahan di daerah.

Sejarah baru telah dimulai. Sebelumnya banyak daerah kaya yang berperan penting sebagai penyumbang pendapatan yang besar bagi negara, memiliki kondisi yang tidak sesuai dengan kekayaan alam yang dimilikinya, karena adanya kecenderungan yang masif dari pemerintah pusat yang haus mengeksploitasi sumber daya dan kekayaan alam di daerah, dimana porsi terbesar diambil oleh pusat. Tentu, kondisi ini tidak lepas dari sebuah justifikasi yuridis yang ada pada masa itu, selain disain politik dan pemerintahan yang menuntutnya untuk itu. Alih-alih, pemicunya adalah prinsip pemerataan pembangunan dan pelaksanaan Undang-undang Nomor 5/1974 tentang pemerintahan daerah yang dicanangkan oleh Soeharto, yang kemudian diselewengkan di pusat karena pemasukan yang banyak berasal dari daerah hanya sedikit yang kembali ke daerah.

Akibat dari kondisi tersebut, ketika Presiden Soeharto "lengser" dari kursi kepresidenan, seirama dengan gelegak arus bawah yang mengusung reformasi politik dan pemerintahan membawa rakyat sadar untuk menuntut hak-haknya. Lebih-lebih lagi rakyat di daerah-daerah, terdengar semakin nyaring menuntut kebebasan dalam mengatur sendiri daerahnya, termasuk dalam mengoptimalkan pendayagunaan kekayaan alam daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat daerah yang bersangkutan.

Di lain pihak, akibat reformasi tersebut muncul pula usulan pembentukkan negara federal seperti yang pernah dilontarkan oleh Amien Rais untuk mendukung semakin terciptanya sebuah negara yang demokratis.

Akan tetapi dalam hal ini Habibie memilih menggunakan langkah-langkah bertahap untuk mencapai suatu bentuk penyelenggaraan otonomi di daerah, yaitu dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 22/1999 yang saat ini telah direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004 dan Undang-undang nomor 25/1999. Kedua Undang-undang ini menjadi peletak dasar hukum dimulainya pelaksanaan otonomi sebagai hak bagi setiap daerah.

Konsep Undang-undang di bidang politik yang memperoleh persetujuan DPR pada bulan Mei 1999, selain sebagai bentuk konsesi politik, juga merupakan antisipasi dari berbagai kemungkinan yang akan dilakukan oleh berbagai kekuatan sentrifugal yang menghendaki sebuah sistem federal maupun yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Para elite lokal, baik elite politik maupun pemerintahan, nampaknya cukup diyakinkan oleh pemerintah bahwa otonomi daerah yang ditawarnya sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sistem federal. Begitupun otonomi daerah secara substansial adalah kemerdekaan para elite lokal secara politik untuk mengurus daerahnya sendiri, kecuali lima kewenangan yang masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yaitu: urusan luar negeri yang mencakup pertahanan keamanan, fiskal, moneter, peradilan serta urusan agama.

Undang-undang mengenai otonomi daerah dan peraturan-peraturan terkait lainnya, selain sebagai sebuah dokumen politik penting dalam tatanan kehidupan di negeri ini, sekaligus juga merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah tiap daerah (Kabupaten/Kota) untuk melaksanakannya. Begitu pula dengan Pemerintah Kota Bandung. Sebagai respons proaktif terhadap pem-

berlakuan paket Undang-undang Otonomi Daerah, maka program-program dirancang sedemikian rupa untuk mewujudkan rencana pengembangan otonomi daerah, menciptakan dan memfasilitasi kerja sama antar Daerah Kabupaten/Kota, Provinsi maupun Hubungan kerja sama dengan luar negeri. Hal ini merupakan bagian dari visi dan misi kerja Pemerintah Kota Bandung. Salah satu contoh bentuk hubungan luar negeri yang dibina oleh Kota Bandung adalah kerja sama luar negeri dengan kota lain yang berasal dari negara lain yang memiliki tujuan sama yaitu ingin saling memberi masukan bagi perkembangan masing-masing pihak, kerja sama ini dikenal dengan sebutan *sister city* atau mitra kota kembar.

Singkat kata, dengan berlakunya otonomi daerah maka memberi kesempatan bagi daerah-daerah yang ada di Indonesia untuk menggalang kerja sama luar negeri secara langsung untuk mengembangkan daerah-nya masing-masing dan memperoleh manfaat dari program kerja sama tersebut, kecuali dalam bidang-bidang yang menyangkut kewenangan yang masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sebagai-mana disebutkan di atas.

Fenomena tersebut sangat menarik untuk dikaji lebih dalam, dengan alasan: Pertama, masalah Otonomi Daerah merupakan konsep yang baru diterapkan di Indonesia, dan perkembangannya perlu dicermati oleh seluruh warga negara Indonesia. Masalah otonomi daerah senantiasa menjadi perhatian yang menarik untuk dibicarakan baik di kalangan ilmuwan bidang politik dan pemerintahan, praktisi, maupun para pengamat. Masalah Otonomi Daerah menyangkut masalah kesiapan daerah-daerah di Indonesia untuk

mengimplementasikan kebijakan tersebut. Karena sistem ini baru diterapkan di Indonesia, maka daerah-daerah di Indonesia, yakni kota/kabupaten saat ini masih berada dalam proses transisi.

Kedua, dengan diberlakukannya sistem Otonomi Daerah maka memberikan kewenangan pada daerah untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri (desentralisasi), yang nantinya akan membuka peluang keikutsertaan Daerah sebagai salah satu komponen dalam penyelenggaraan hubungan dan kerja sama luar negeri, contohnya dalam bentuk *sister city*.

Ketiga, seirama dengan perkembangan yang pesat di tingkat nasional dan dewasa ini, ternyata telah memunculkan subyek nonnegara (*"non state actor"*) sebagai pelaku baru dalam hubungan , dan hal ini berhubungan dengan implementasi otonomi daerah di Indonesia.

Keempat, keterkaitannya dengan masalah ekonomi. Berbicara otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari isu kapasitas keuangan dari tiap-tiap daerah. Bahkan pada tahun-tahun sebelumnya, otonomi senantiasa dikaitkan dengan *automoney*. Artinya, kemandirian daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya diukur dari kemampuan setiap daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan sendiri. Implikasi dari penerapan prinsip *automoney* inilah yang kemudian mendorong setiap daerah untuk giat meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah), termasuk dengan menciptakan berbagai bentuk pajak dan retribusi daerah. Dengan diterapkannya kebijakan Otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat lebih mampu mengelola sumber daya yang dimilikinya, dan dipergunakan untuk kepentingan daerah tersebut. Bagaimanapun makna keberhasilan suatu daerah dalam menerapkan

otonomi daerah adalah terwujudnya kemakmuran daerah itu sendiri.

Kelima, berkaitan erat dengan upaya pemerintah dalam menyelenggarakan prinsip *Good Governance* dan tekad menyelenggarakan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 28/1999 dan TAP MPR Nomor XI/MPR/1998.

Apabila hal tersebut dimasukan pada kondisi Kota Bandung, maka bagi Kota Bandung sendiri, pelaksanaan kebijakan otonomi daerah juga memiliki konsekuensi yang cukup berat, karena sama halnya dengan daerah-daerah yang lain, Kota Bandung pun berada dalam keadaan transisi, meskipun Kota Bandung menjadi daerah percontohan pelaksanaan otonomi daerah.

1. Menyingkap Permasalahan

Berbagai masalah yang ada dan dirasakan memerlukan solusi bersama yang melibatkan secara partisipatoris-demokratis antarelemen masyarakat. Mengingat, dewasa ini daerah-daerah di Indonesia sedang mengalami masa transisi dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi sehingga diperlukan upaya bersama yang melibatkan segenap komponen masyarakat Indonesia yang ada di daerah; selain tentu saja perlu adanya dukungan dari pemerintah pusat.

Selain itu, penerapan otonomi daerah yang bermakna tunggal mencapai kemakmuran rakyat di daerah, melahirkan pula suatu tuntutan untuk menjalin kerja sama yang bertujuan untuk keperluan bersama, serta untuk mencari jalan pemecahan terbaik dan saling

menguntungkan bagi semua pihak yang mempunyai dan menghadapi masalah serupa.

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 22/1999 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004 ternyata telah dipersepsikan dan disikapi secara variatif oleh sejumlah elite politik dan pemerintahan di daerah. Misalnya, mereka mempersepsikan otonomi sebagai momentum untuk memenuhi keinginan-keinginan daerahnya sendiri tanpa memperhatikan konteks yang lebih luas, yaitu kepentingan negara secara keseluruhan dan kepentingan daerah lain yang berdekatan. Akibatnya, muncul beberapa gejala negatif yang merisaukan antara lain berkembangnya sentimen primordial, menggejalanya konflik antardaerah, kecenderungan munculnya virus KKN di daerah dengan munculnya istilah "raja-raja kecil" di daerah, konflik antarpenduduk, dan eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan dan kehidupan (pembangunan berwawasan lingkungan).

Alih-alih, kabupaten atau kota cenderung memproteksi seluruh potensinya secara ketat demi kepentingannya sendiri, dan kadang-kadang menutup diri terhadap kabupaten atau kota lain. Dampak negatif kegiatan ekonomi di suatu daerah pada daerah lain juga tidak dihiraukan lagi. Bahkan sentimen daerah mulai timbul dengan adanya kecenderungan umum mengangkat "putera daerah" menjadi pegawai negeri sipil daerah, dengan sedikit atau kurang pertimbangan pada apa yang disebut dengan seleksi berdasarkan kualitas, kompetensi, prestasi dan *merit system*.

Di samping itu, kebijakan otonomi secara luas yang terkandung dalam Undang-undang tentang Sistem Pemerintahan Daerah yang ada dan berlaku

selama ini, secara umum disikapi oleh jajaran Pemerintah Daerah dalam dua bentuk, yaitu: *Pertama*, sikap optimis yang disertai kelegaan luar biasa, bahwa daerah memiliki hak politik dan hak hukum untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Dengan kewenangan desentralisasinya, daerah diharapkan dapat menunjukkan kinerja yang lebih baik dibanding pada masa berlakunya Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, khususnya dalam hal pelayanan kepada masyarakat.

Kedua, sikap pesimis sekaligus keraguan terhadap kesungguhan pemerintah dan manfaat kebijakan otonomi. Sikap ini didasarkan pada fakta bahwa otonomi luas membawa dampak terhadap peningkatan beban kerja pemerintahan di tingkat Kabupaten/Kota, sementara perimbangan sumber daya antara Pusat dan Daerah belum terumuskan secara konkret. Dalam kondisi demikian, sering muncul ungkapan bahwa kebijakan otonomi yang digulirkan pemerintah Pusat ibarat *kepala dilepaskan namun ekor tetap dipegang*.

Sebenarnya, prinsip desentralisasi yang didukung oleh adanya perangkat hukum yaitu Undang-undang Sistem Pemerintahan Daerah Nomor 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004 dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang mengatur masalah kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah, maka hubungan kerja sama dengan pemerintah daerah negara lain sangat menguntungkan karena selain bisa mempererat hubungan antar keduanya, juga dapat lebih saling mengenal daerah masing-masing negara.

2. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Sebagai bagian dari program reformasi, Pemerintah Republik Indonesia telah mulai melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi secara sungguh-sungguh. Hal ini didasarkan pada Undang-undang No 22/1999 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004 dan Undang-undang Nomor 25/1999. Dengan diberlakukannya Undang-undang tersebut, maka daerah memiliki keleluasaan untuk menentukan struktur organisasinya dan untuk mengelola sumber daya manusianya.

Rondinelli, Nellis, & Cheema (dalam Hoesein, 2000:32) memberikan pengertian otonomi daerah atau desentralisasi sebagai *the creation or strengthening-financially or legally-of substantial unit of government, the activities of which are substantially outside the direct control of central government.* Otonomi daerah dimaknai oleh ketiga penulis ini sebagai penciptaan atau penguatan satuan pemerintahan di luar pemerintah pusat, baik dalam aspek keuangan maupun sisi hukum atau pengurusan kewenangan, untuk melaksanakan aktivitas yang secara subtansi tidak lagi dalam pengendalian langsung pemerintah pusat.

Sementara itu, Mawhood (1983:24) mengartikan otonomi atau desentralisasi sebagai *the creation of bodies separated by law from the national centre, in which local representatives are given formal power to decide on a range of public matters. Their political base is locality and not … the nation. Their area of authority is limited, but within that area their right to make decisions is entrenched by law and can only be altered by new legislation. They have resources which, subject to the stated limits, are spent and invested at their own discretion.*

Penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi ternyata tidak semudah yang dibayangkan. Banyak permasalahan muncul karena kemampuan daerah-daerah yang variatif. Menyimak hal tersebut, kiranya perlu pengenalan dan kajian lebih jauh untuk mengatasi persoalan yang dapat menghambat penyelenggaraan otonomi dan desentralisasi. Pengenalan permasalahan di lapangan— apakah itu dariaspek sosial, budaya, politik maupun ekonomi— ditujukan untuk mengantisipasi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan fungsi desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan teridentifikasinya permasalahan yang berkaitan dengan fungsi otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah kota/kabupaten diharapkan semakin mampu mengelola semua persoalan dan harapan publik sesuai dengan fungsinya sebagai lembaga otonom.

Ndraha (*2003:78*) mengemukakan ada tiga makna otonomi daerah, yang akan menentukan efektifitas pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu: 1) Otonomi sebagai hak (*reward*, diakui, dilindungi); 2) Otonomi sebagai kewenangan (birokratisasi); dan 3) Otonomi sebagai kesanggupan (pemberdayaan dan demokratisasi).

Memang, mengharapkan keberhasilan penerapan otonomi daerah hanya dengan sekejap merupakan kemustahilan. Dengan kata lain, tolok ukur keberhasilan penerapan otonomi darah merupakan yang terus-menerus, sehingga sebagai proses pembelajaran, maka masyarakat otonom tetap saja berada dalam batas-batas kemampuan atau kesanggupannya untuk mewujudkan-nya secara optimal. Namun demikian, maka pembelajaran itu sendiri, harus tetap dilakukan secara bertahap, demokratik, selektif, kondisional, tidak seragam dan tidak serentak. Harus disadari, bahwa

otonomi sama sekali bukan untuk meringankan beban atau tanggung jawab pemerintah pusat atas daerah; Otonomi bukan pula proses pemerataan KKN ke daerah-daerah, melainkan pemberdayaan daerah untuk mengelola sumber-sumber yang ada secara efektif dan efisien.

Berdasarkan makna otonomi yang demikian, suatu daerah dikatakan otonom jika secara nyata, daerah itu telah menjadi hal-hal sebagai berikut:

(1) Satuan masyarakat hukum yang meliputi posisi daerah dan masyarakatnya sebagai *rechtsperson*, subjek hukum dan faktor perbuatan hukum yang harus diakui, dihormati, dilindungi dalam kerangka demokratisasi;

(2) Daerah sebagai satuan ekonomi publik yang mengelola *public goods* dengan sistem ekonomi yang sesuai isi urusan rumah tangga daerah menurut prinsip-prinsip *oikos* dan *nomos*, baik menyangkut *property* maupun pelayanan jasa publik dan layanan sipil;

(3) Daerah sebagai lingkungan budaya yang mempunyai sistem nilai, identitas, sejarah, tradisi dan adat istiadat yang bersifat *uniqueness* dan heterogen;

(4) Daerah sebagai *lebensraum*, yakni sebagai suatu ruang yang hidup, bukan ruang mati sehingga mempunyai kewajiban pelestarian alam, *natural resources decreasing index*, *human development index* melalui kebijakan pendekatan regional, kontinum desa-kota, dan dalam suasana kebersamaan antara *stakeholders* pemerintahan daerah yaitu masyarakat, pemerintah, dan swasta;

(5) Daerah sebagai subsistem politik nasional, yaitu sebagai suatu bagian kecil dari sistem negara sehingga dikembangkan *community development*, *national integrity*, *bhineka tunggal ika*, *nation building*, *good state governance*, serta pemerataan keadilan dan kesejahteraan ke seluruh rakyat (*Ndraha, 2003:176*).

Dengan demikian, efektifitas pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, antara lain berkaitan dengan sejauh mana kegiatan pemerintah daerah dapat melaksanakan, mewujudkan, dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan secara berarti partisipasi masyarakat dalam program dan pelaksanaan pembangunan, termasuk di dalamnya berkaitan dengan masalah penyelesaian berbagai permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Di dalam kenyataannya, di setiap daerah pada umumnya masih ditemui sejumlah permasalahan internal yang menuntut adanya langkah proaktif dan terprogam. Permasalahan internal dimaksud yakni semua persoalan yang muncul karena kondisi eksisting daerah, antara lain: 1) lemahnya inisiatif dan produktifitas SDM aparatur dan masyarakat, sebagai akibat pengalaman pembangunan di masa lalu yang cenderung sentralistik, di mana segala inisiatif dan kebijakan ditentukan oleh pusat (*blue-print*); 2) pelaksanaan program pembangunan selama ini, tampaknya masih sangat tergantung pada alokasi dana dari pusat; hampir tidak terdapat inisiatif kuat untuk mengoptimalkan potensi PAD dalam suatu format manajemen pembangunan yang visioner, baik secara fungsional maupun

administratif; 3) pemberdayaan potensi dari bawah ke atas (*bottom-up*) belum menjadi pilihan politik dari suatu kebijakan publik yang mengandung semangat 'kepublikan' dalam suatu format pembangunan daerah yang demokrasi dan emansipatorik; 4) cenderung mengabaikan pihak-pihak atau komponen-komponen yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam pembangunan; 5) kemiskinan dan keterbelakangan sebagai akibat kualitas sumber daya manusia merupakan realita masyarakat di daerah; 6) eksploitasi dan eksplorasi kekayaan alam yang berlebihan, dan berdampak buruk terhadap kualitas lingkungan; 7)orientasi ekonomi penduduk lebih condong ke sektor konsumtif dibandingkan dengan produktif.

Dalam mengungkap masalah-masalah otonomi daerah sebagaimana diidentifikasi di atas, tidak terlepas dari bagaimana kemampuan kita men-definisikan secara operasional mengenai kewajiban, wewenang, dan hak daerah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu. Sesuai dengan semangat Undang-undang Pemerintah Daerah yang berlaku, maka prinsip yang dianut adalah otonomi yang nyata, bertanggung jawab, dan dinamis. Oleh karena itu, agar dapat menyelenggarakan fungsinya dengan benar sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, maka pemerintah daerah terlebih dahulu harus mampu secara riil mengenali dan mengklasifikasi persoalan-persoalan yang mungkin dan eksisting yang ada, sehingga pemerintah daerah mampu mengelola pembangunan secara efektif dan efisien dalam menghadapi dinamika tuntutan dan tantangan global yang semakin kompleks dan multi dimensi.

3. Makna Desentralisasi

Desentralisasi adalah suatu pemencaran fungsi negara kepada pemerintahan lokal untuk berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi). Pemerintah lokal yang memiliki otonomi ini menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan tugas dan kewenangan yang secara terperinci diserahkan oleh pemerintahan pusat (Surbakti, hal 173). Desentralisasi merupakan sebuah bentuk pemindahan tanggung jawab, wewenang, dan sumber-sumber daya (dana, individual, dan segala sumber daya lainnya) dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah.

Dasar dari inisiatif ini adalah untuk memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat, karena masyarakatlah yang merasakan dampak dari pengambilan suatu keputusan. Tujuan penerapan desentralisasi, antara lain untuk mengembangkan perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik dengan menggabungkan kebutuhan dan kondisi lokal sekaligus untuk mencapai objektivitas pembangunan sosial ekonomi pada tingkat daerah dan nasional. Peningkatan perencanaan, pelaksanaan, dan anggaran pembangunan sosial dan ekonomi diharapkan dapat menjamin bahwa sumber-sumber daya pemerintah yang terbatas dapat digunakan secara lebih efektif dan efisien untuk memenuhi kebutuhan lokal.

Pemberian kewenangan kepada daerah melalui otonomi ini dipicu oleh dua tujuan yang menjadi dasar diberlakukannya sebuah otonomi dalam satu negara.

Alasan pertama, menyangkut percepatan dan perpendekan jarak antara pemerintah sebagai pemberi layanan dengan masyarakat yang dilayaninya. Melalui

otonomi ini, diyakini bahwa kebijakan pelayanan masyarakat akan sangat pendek jaraknya, sehingga apa yang menjadi kepentingan masyarakat di daerah tersebut dapat secara langsung direspon oleh pemerintah tanpa harus melakukan konsultasi dengan pemerintahan atasannya. Melalui otonomi, jarak antara aspirasi masyarakat dengan pemerintah itu menjadi sangat dekat, sehingga respon dari pemerintah atas kepentingan masyarakat akan semakin cepat (Sublihar dalam Nasution, 2000:25).

Alasan ke dua, menyangkut perpendekan jarak kontrol sekaligus pengendalian oleh masyarakat pada akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, yang di dalamnya termasuk pengelolaan sumber daya daerah, sehingga seluruh kebijakan publik yang diambil oleh suatu pemerintahan dapat secara mudah diakses oleh masyarakat (Bachtiar, dalam Nasution, 2000:75).

Prinsip-prinsip utama Desentralisasi adalah mempromosikan otonomi daerah, perencanaan '*bottom-up*', partisipasi penuh seluruh masyarakat dalam proses yang demokratis, kendali daerah yang lebih besar terhadap sumber-sumber keuangan, serta pembagian sumber daya yang lebih berimbang antara pusat dengan daerah.

Model pemerintahan daerah yang menerapkan desentralisasi, menjadi kiblat penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini. Cheema dan Rondinelli (1983:14-16) mengemukakan keuntungan-keuntungan penerapan desentralisasi sebagai berikut:

Pertama, rencana dan program pembangunan dapat disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan daerah dan kelompok yang beraneka ragam; *Ke dua*, dapat memotong pemusatan kekuasaan, otoritas, dan

penguasaan sumber-sumber berlebihan yang selama ini berada di pemerintah pusat; *Ke tiga*, pengetahuan dan sensitivitas para pejabat pemerintah pusat mengenai masalah-masalah dan kebutuhan-kebutuhan daerah akan lebih baik; *Ke empat*, dekatnya pemerintah dengan masyarakat memungkinkan terumuskannya program-program yang lebih realistis dan efektif; *Ke lima*, dimungkinkan terdapatnya tekanan yang lebih besar kepada pemerintah pusat, baik secara politik maupun administratif, untuk membuat kebijakan-kebijakan yang lebih menguntungkan daerah yang jauh dari ibu kota; *Ke enam*, dimungkinkan akan tingkat keterwakilan yang lebih besar dalam proses pembuatan keputusan sehingga dimungkinkan pula terdapatnya alokasi sumber-sumber pemerintahan dan yang lebih merata; *Ke tujuh*, memungkinkan adanya kemampuan administratif yang lebih besar, baik di dalam lingkungan pemerintahan daerah maupun lembaga-lembaga swasta yang ada di daerah; *Ke delapan*, manajemen pemerintahan akan berjalan lebih efektif dan efisien ketika ada terdapat desentralisasi; *Ke sembilan*, dimungkinkannya terbangunnya struktur yang lebih terkoordinasi secara efektif, baik di lingkungan pemerintahan maupun kaitannya dengan lembaga-lembaga nonpemerintahan; *Ke sepuluh*, partisipasi warga negara di dalam perencanaan dan manajemen pembangunan akan lebih terlembaga. Struktur pemerintahan yang terdesentralisasi akan memungkinkan adanya pertukaran informasi, yang akan meng-hubungkan tuntutan-tuntutan politik masyarakat lokal dengan pemerintah pusat; *Ke sebelas*, merupakan tawaran baru terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan pemerintah pusat yang sering dikritik oleh para elite

lokal sebagai sesuatu yang tidak sensitif terhadap kebutuhan kelompok-kelompok miskin di daerah pedesaan; *Ke duabelas*, memungkinkan sistem administratif di semua tingkatan untuk lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif; *Ke tigabelas*, pimpinan di tingkat lokal dapat meletakkan berbagai pelayanan ke arah yang lebih efektif di dalam masyarakatnya, mengembangkan daerah-daerah terpencil ke dalam ekonomi daerah, serta mengawasi dan menilai berbagai pelaksanaan proyek-proyek pembangunan ke arah yang lebih efektif; *Ke empatbelas*, meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional; *Ke limabelas*, pelayanan dan barang-barang publik dapat disediakan secara efisien dengan biaya lebih murah.

Selain itu, manfaat Desentralisasi adalah pengalokasian yang lebih baik dari sumber daya pemerintah yang terbatas melalui peningkatan efektifitas dan efisiensi biaya pelayanan publik, meningkatkan proses demokratis dan membuka ruang publik yang lebih lebar dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan daerah, memperbesar partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, termasuk membangun dialog-dialog yang produktif antarelemen masyarakat dan pemerintah dan *stakeholders* pembangunan di daerah, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah. Intinya, agar pemerintah semakin dekat dengan rakyat, dan semakin efektif dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang mendarat kepada kepentingan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Esensi dari kebijakan otonomi daerah, menurut Purwo Santoso (2000), adalah transformasi sosok penyelenggaraan pemerintahan. Semula penyeleng-

garaan pemerintahan sifatnya sangat sentralistik. Namun ke depan, sosok tersebut harus dibuat semakin desentralistik. Corak penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik diperlukan agar pemerintahan itu dilakukan dengan mengacu pada kondisi dan keperluan lokal. Di masa lalu, yang namanya 'lokal' konotasinya tidak lebih dari tempat berlangsungnya sesuatu yang telah ditentukan secara nasional. 'Lokal' adalah derivat dari 'nasional'.

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, paradigma otonomi daerah merupakan suatu konsep yang memberikan kewenangan pada pemerintahan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk mengoptimalisasikan potensi sumber daya manusia dan potensi alamnya. Tujuan ideal dari konsep ini untuk mendorong penyelenggaraan pemerintahan daerah agar lebih efektif dan efisien.

Dalam tataran empiris, pelaksanaan desentralisasi tidak seindah yang diungkapkan. Penerapan desentralisasi di negara-negara berkembang perlu dipersiapkan dan dilaksanakan secara saksama. Apabila tidak, tidak tertutup kemungkinan akan menimbulkan permasalahan-permasalahan yang jauh lebih kompleks. Hal tersebut antara lain disinyalir oleh Litvack, Ahmad, dan Bird bahwa d*esigning decentralization policy is difficult in any country because decentralization can affect many aspects of public sector performance and generate a wide range of outcomes. But it is particularly difficult in developing countries because institutions, information and capacity are all very weak* (Litvack , 1998:7).

Dalam latar sejarah ditemui suatu kenyataan, bahwa ketika Indonesia merdeka, konsep otonomi daerah sudah diundangkan sebagaimana termuat dalam

Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 yang kemudian disempurnakan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 dan Undang-undang Nomor 1 tahun 1957. Undang-undang tentang Pemerintah Daerah tersebut terus mengalami penyempurnaan, hingga yang terakhir adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang merupakan suatu 'paket' Undang-undang mengenai Otonomi Daerah. Di dalam beberapa pasal dari Undang-undang tersebut, antara ada yang mengatur mengenai kerja sama luar negeri. Pada Pasal 88 ayat (1) misalnya ditegaskan, bahwa daerah dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama.

Dengan demikian, lahirnya Undang-undang Nomor 22 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004 merupakan salah satu implementasi dari kebijakan desentralisasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam rangka memajukan rumah tangga daerah-daerah melalui otonomi daerah.

Dillianger menyarankan tiga hal agar desentralisasi dapat berjalan secara efektif.

(1) Merumuskan secara lebih jelas fungsi dan tanggung jawab kepada seluruh tingkatan pemerintahan;

(2) Memberikan pada pemerintah daerah kewenangan serta pembiayaannya yang sesuai dengan fungsi yang dibebankan, memperbaharui pendapatan daerah, pemerintah daerah membutuhkan otonomi keuangan yang lebih besar untuk melaksanakan tanggung-jawabnya;

(3) Keseimbangan regulasi pusat dan otonomi lokal, pengaturan secara nasional yang dapat dipertanggungjawabkan secara tepat. (Fadilah Putra, 1999:87-88).

Selanjutnya, sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-undang Nomor 37/1999 tentang Hubungan Luar Negeri, antara lain disebutkan, bahwa hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan yang dilakukan pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi masyarakat, LSM atau warga negara Indonesia (pasal 1 ayat 1).

Uraian di atas, menukik pada suatu pemahaman bahwa setiap daerah memiliki kapasitas untuk mengadakan hubungan dalam rangka memajukan daerahnya sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku di dalam menjalin hubungan dan kerja sama .

B. Hubungan Internasional

Dalam memahami suatu negara dengan negara lain, maka perlu dikemukakan beberapa pendapat dari para ahli atau para pakar hubungan , dimana yang dilakukan tersebut dikenal dengan istilah hubungan, yang meskipun berbeda dalam mengemukakan pendapat atau persepsinya, sesungguhnya hal tersebut menunjuk-kan adanya suatu dinamisasi pada disiplin ilmu hubungan .

Holsti (1987:29) mengemukakan bahwa "Hubungan lebih sesuai untuk mencakup segala macam hubungan antara bangsa dan kelompok-kelompok bangsa dalam masyarakat dunia dan kekuatan-kekuatan,

tekanan-tekanan, proses-proses yang menentukan cara hidup, cara bertindak dan cara berpikir dari manusia". Sedangkan dalam buku *Methodology on Study of International Relations*, Trygve Marthsen menyatakan bahwa hubungan adalah: Suatu bidang spesialisasi yang meliputi aspek-aspek di beberapa cabang ilmu pengetahuan, sejarah baru dalam politik dan merupakan semua aspek dari kehidupan sosial manusia dalam arti suatu negara dan dapat mempengaruhi tingkah laku manusia di negara lain (Wiriatmadja: hal 33).

Pada dasarnya hubungan lebih mengacu kepada seluruh bentuk hubungan, baik antarnegara secara institusional maupun antara aktor-aktor nonnegara sebagai unit dalam sistem . Maksudnya, bahwa sistem dari proses yang sudah berlangsung lama dan diatur di antara unit-unit yang dapat terikat dan merdeka merupakan makna penting terjalinnya hubungan internasional. Dengan demikian, hubungan tidak hanya mengacu pada salah satu aspek namun pada segala aspek yang menyangkut hubungan antaraktor.

Selanjutnya untuk menganalisis setiap fenomena yang terjadi dalam masyarakat , maka layak disimak apa yang dimaksud dengan sistem. Menurut K.J.Holsti (1987:32) misalnya: Sistem merupakan suatu kumpulan kesatuan politik yang independen seperti suku, negara, kota, bangsa, dan kerajaan yang ber dalam frekuensi tinggi dalam proses yang teratur .

Seiring dengan perkembangan yang terjadi dalam sistem, terdapat perluasan dalam hal isu-isu, aktor-aktor, dan arena, dimana isu-isu yang mengemuka dalam hubungan tidak lagi melulu berputar di sekitar isu-isu *high politics* semata, akan tetapi juga berkembang di sektor *low politics.* Sementara itu pada tataran aktor,

terjadi perluasan dimana aktor dalam hubungan tidak lagi didominasi negara, tetapi juga ditandai oleh munculnya aktor-aktor lain di luar negara yang ternyata signifikan dalam hubungan . Dapat dikatakan bahwa dlam arena hubungan tidak lagi berkutat pada hal-hal yang rigid seperti teritorial yuridiksi, kedaulatan, ataupun negara dalam batas-batas yang ajeg. Namun terjadi hubungan yang lebih dinamis, lintas batas, bahkan tanpa batas, bahkan hampir tidak mengenal jarak lagi yang disebabkan oleh adanya proses globalisasi.

1. Interaksi dan Kerja Sama Internasional

Layaknya manusia, aktor-aktor yang tergabung dalam sistem tidak dapat hidup sendiri untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Manusia membutuhkan bantuan manusia lain untuk hidup. Begitu juga dengan sebuah negara misalnya, yang memerlukan bantuan dari negara lain. Dengan kata lain, aktor-aktor dalam sistem itu akan berinteraksi untuk memenuhi kebutuhannya.

Interaksi internasional adalah proses komunikasi dan pertukaran yang secara politik relevan antara aktor-aktor dalam sistem. Misalnya mereka akan merefleksikan tujuan, sumber daya dan tindakan-tindakan dari para aktor tersebut, dan mereka akan dipengaruhi oleh konteksnya dan tingkatan yang muncul.

Hubungan sendiri pada dasarnya merupakan antaraktor maupun kesatuan sosial tertentu, dimana tersebut biasanya berlangsung dalam suatu sistem. Sebagian besar yang berlangsung dalam sistem ini secara resmi dimulai oleh negara, walaupun tidak menutup kemungkinan adanya organisasi-organisasi antar-

pemerintah maupun organisasi nonpemerintah untuk ikut berperan serta, akan tetapi organisasi-organisasi ini lebih sering digunakan sebagai *setting* institusional untuk antarnegara (Coplin, hal 252).

Dalam pelaksanaannya, ini tidak hanya terbatas pada hubungan normal saja, sehingga dalam tersebut kadang mengalami kelekatan yang dapat menimbulkan kerja sama, atau bahkan mungkin dalam tersebut tidak tercapai kesepakatan sehingga dapat juga menimbulkan konflik.

Sebagian besar transaksi dan antarnegara dalam sistem sekarang bersifat rutin dan hampir bebas dari konflik. Berbagai jenis masalah nasional, regional dan global bermunculan dan memerlukan perhatian dari berbagai negara. Dalam banyak kasus yang terjadi, pemerintah saling berhubungan dengan mengajukan alternatif pemecahan perundingan atau pembicaraan mengenai masalah yang dihadapi; mengemukakan berbagai bukti teknis untuk menopang pemecahan masalah tertentu, dan mengakhiri perundingan dengan membentuk beberapa perjanjian atau saling pengertian yang memuaskan bagi semua pihak, proses seperti ini biasa disebut kerja sama atau kooperasi (Holsti, 1987:650).

Kerja sama dapat berlangsung dalam berbagai konteks yang berbeda. Banyak di antara hubungan dan yang berbentuk kerja sama, terjadi secara langsung antara dua pemerintah yang memiliki kepentingan atau meng-hadapi masalah serupa secara bersamaan.

2. Bentuk-bentuk Kerja Sama

Secara teoretis, istilah kerja sama (*cooperation*) telah lama dikenal dan dikonsepsikan sebagai suatu sumber efisiensi dan kualitas pelayanan (lihat Rosen, 1993). Kerja sama telah dikenal sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari skala ekonomi (*economies of scales*). Pembelanjaan atau pembelian bersama, misalnya, telah membuktikan keuntungan tersebut, dimana pembelian dalam skala besar atau melebihi "*threshold points*", akan lebih menguntungkan dari pada dalam skala kecil. Melalui kerja sama tersebut biaya *overhead* (*overhead cost*) akan teratasi meskipun dalam skala yang kecil. *Sharing* dalam , misalnya, akan memberikan hasil akhir yang lebih memuaskan seperti dalam penyediaan fasilitas dan peralatan, serta pengangkatan spesialis dan administrator. Kerja sama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan, misalnya dalam pemberian atau pengadaan fasilitas, di mana masing-masing pihak tidak dapat membelinya sendiri. Dengan kerja sama, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama, seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi, dsb. Kerja sama antar-Pemerintah Daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerja sama yang dilakukan antar-pemerintahan daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.

Secara historis, mekanisme kerja sama antar-pemerintah lokal telah menjadi isu penting di negara maju (lihat Henry, 1995) dimulai dari bidang yang sangat terbatas seperti kepolisian dan pemadam kebakaran di mana antara satu kota dengan kota lain telah dilaku-

kan perjanjian kerja sama saling membantu menghadapi krisis seperti kebakaran dan bencana lainnya. Dalam perkembangan lanjutan, mekanisme kerja sama ini tidak hanya diterapkan pada situasi "*emergency*" saja, tetapi juga pada pengaturan kerja sama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu dari perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs. Khusus "*cooperative agreements*" yang dilakukan antarpemerintah Daerah semula lebih ditujukan pada: 1) kegiatan tunggal, 2) berkenaan dengan pelayanan ketimbang fasilitas, 3) tidak bersifat permanen, 4) sebagai "*standby provision*" yang baru dilaksanakan bila kondisi tertentu terjadi, dan 5) diperkenankan/diijinkan oleh badan legislatif.

3. Prinsip-Prinsip Kerja Sama

Agar berhasil, dalam pelaksanaannya maka suatu kerja sama memerlukan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip "*good governance*" (lihat Edralin, 1997). Beberapa prinsip di antara prinsip *Good Governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerja sama antarpemerintah Daerah, yaitu:

1. Transparansi
   Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerja sama tersebut, tanpa ditutup-tutupi.

2. Akuntabilitas
   Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerja sama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada parapengguna pelayanan publik.
3. Partisipatif
   Dalam lingkup kerja sama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.
4. Efisiensi
   Dalam melaksanakan kerja sama antarPemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang lebih tinggi.
5. Efektifitas
   Dalam melaksanakan kerja sama antarPemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektifitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam kerja sama dengan hasil yang nyata diperoleh.
6. Konsensus
   Dalam melaksanakan kerja sama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerja sama tersebut dapat menyetujui suatu

keputusan. Atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerja sama tersebut.

7. Saling menguntungkan dan memajukan
   Dalam kerja sama antarPemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerja sama.

Selain enam prinsip umum di atas, beberapa prinsip khusus yang dapat digunakan sebagai acuan dalam kerja sama oleh Pemerintah Daerah, yaitu:

1. Kerja sama tersebut harus dibangun untuk kepentingan umum dan kepentingan yang lebih luas;
2. Keterikatan yang dijalin dalam kerja sama tersebut harus didasarkan atas saling membutuhkan;
3. Keberadaan kerja sama tersebut harus saling memperkuat pihak-pihak yang terlibat;
4. Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati;
5. Harus tertib dalam pelaksanaan kerja sama sebagaimana telah diputuskan ;
6. Kerja sama tidak boleh bersifat politis dan bernuansa KKN;
7. Kerja sama harus dibangun di atas rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.

Lalu bagaimana dengan kerja sama luar negeri yang dapat dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung. Uraian berikut ini dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaannya.

Pertama, pihak-pihak yang bekerja sama dapat membentuk kekuatan yang lebih besar. Dengan bekerja sama kekuatan dari masing-masing pihak dapat disinergikan untuk menghadapi ancaman lingkungan atau permasalahan yang rumit sifatnya dari pada kalau ditangani sendiri.

Kedua, pihak-pihak yang bekerja sama dapat mencapai kemajuan yang lebih tinggi. Dengan bekerja sama masing-masing pihak akan mentransfer kepandaian, keterampilan dan informasi, misalnya daerah yang satu akan belajar kelebihan dan kepandaian dari daerah yang lain. Setiap daerah/pihak akan berusaha memajukan atau mengembangkan dirinya dari hasil belajar bersama.

Ketiga, pihak-pihak yang bekerja sama dapat lebih berdaya. Dengan bekerja sama, masing-masing daerah yang terlibat lebih memiliki posisi tawar yang lebih baik, atau lebih mampu memperjuangkan kepentingannya.

Keempat, pihak-pihak yang bekerja sama dapat memperkecil atau mencegah konflik.

Kelima, masing-masing pihak yang bekerja sama akan memelihara keberlanjutan penanganan bidang-bidang yang dikerjasamakan. Dengan kerja sama tersebut masing-masing pihak memiliki komitmen untuk tidak menghianati *partner*nya tetapi memelihara hubungan yang saling menguntungkan secara berkelanjutan.

C. Gambaran Umum Kota Bandung

Kota Bandung memiliki posisi strategis dalam sumbangannya terhadap berbagai sektor pembangunan

di Pulau Jawa, khususnya Provinsi Jawa Barat dan sekitarnya. Pada masa kolonial Belanda, kota ini direncanakan untuk menjadi ibu kota pemerintahan yang modern, dengan pertimbangan letak geografisnya yang berada di "pedalaman" sehingga sulit diserang dari laut.

Sekarang ini, Bandung adalah titik pertemuan jalan-jalan provinsi yang menghubungkan Ibu kota dan area-area produksi di sekeliling Bandung. Dengan kemudahan akses dari ibu kota (sekitar 2 jam), banyak penduduk dari yang menikmati akhir pekannya di Bandung. Iklim yang sejuk dengan temperatur rata-rata 30 derajat celcius, membuat Bandung diminati sebagai area favorit untuk bermukim serta ideal bagi sentra pemerintahan maupun kota wisata.

Bandung adalah kota yang multietnik walaupun budaya Sunda masih memegang peranan dalam hidup keseharian. Baik masyarakat Sunda maupun etnik pendatang menggunakan bahasa Sunda atau Indonesia sebagai bahasa komunikasi sehari-hari. Meskipun ada risiko kemungkinan segregasi etnis, kemajemukan Bandung menciptakan saling hormat dan kerja sama dari penduduk demi kemajuan kotanya. Telah dibuktikan bahwa Bandung adalah kota teraman di Indonesia pada kurun waktu Mei 1997 (Pemkot Bandung, *Bandung In A Nutshell*, 2000:11).

Visi kota Dalam konteks pembangunan nasional, periode sekarang termasuk ke dalam Pembangunan Lima Tahun yang Pertama (1994-1999) dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (PJPT II: 1994-2009) yang terbagi dalam tahapan-tahapan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Tujuan Pem-bangunan Jangka Panjang ini adalah sebagai berikut: 1) Pembangunan ekonomi untuk menciptakan dasar-dasar

ekonomi perkotaan yang teratur dan mandiri; 2) Pembangunan sosial-budaya sebagai dasar pariwisata, termasuk wisata konvensi; 3) Penciptaan suasana yang lebih baik untuk pengembangan sains dan teknologi. Sementara Propinsi Jawa Barat memiliki program DAKABALAREA *(Dahareun loba, Kabeuli ku ra'yat, Barudak bisa sakola tur ra'yat jagjag waringkas, Layanan umum ningkat hade tur rancage, Reformasi dilaksanakeun, Anu miskin ngurangan tur nu iman jeung nu taqwa)* yang artinya Makanan banyak, Terbeli oleh rakyat, Anak-anak masih tetap sekolah dan masyarakat secara fisik hidup sehat, pelayanan umum mudah, tidak birokratis dan membebani masyarakat, bahkan tidak menimbulkan biaya tinggi, reformasi dilaksanakan, keluarga miskin ber-kurang serta yang beriman dan bertaqwa bertambah, maka Kota Bandung memiliki beberapa kekuatan dari fungsinya sebagai Pusat Pemerintahan, Pusat Pendidikan Tinggi, Ilmu Pengetahuan dan Penelitian, Pusat Perdagangan, Pusat Industri Pusat Budaya dan Turisme, dan sebagai Etalase Jawa Barat.

Dalam menggapai visinya, Bandung melihat perlunya dikembangkan sistem informasi perkotaan yang lebih dan profesional baik untuk masyarakat maupun investor. Pemasalahan utama dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut terletak pada pola pemikiran dalam pelaksanaan program yang telah dirancang. Sangat diperlukan adanya pergeseran dari pendekatan pembangunan secara fisik semata, menjadi lebih pada penekanan perspektif sosio-ekonomi dengan program-program berbasiskan masyarakat. Masyarakat lebih diberdayakan untuk mengembangkan inisiatif dalam pendidikan, kesehatan, rekreasi dan hiburan, serta berbagai fasilitas publik lainnya. Hal ini kan menjadi

menjadi bagian dari keseluruhan usaha untuk menggunakan setiap potensi sumber daya, menuju pada penciptaan daya tarik ekonomi perkotaan, pelayanan masyarakat serta juga untuk menarik minat investor berdasarkan daya dukung lingkungan yang ada. Dengan demikian, program yang menjadi prioritas utama untuk menciptakan Bandung yang *genah*, *merenah* dan *tumaninah* (nyaman, menyenangkan dan tertib/teratur) dalam Tatar Bandung 2020 yang cergas dan ramah.

1. *Sister City* dan Forum Kerja Sama Kota Bandung

Sister city atau dikenal juga dengan *town twinning* (kota kembar) merupakan suatu konsep kerja sama antara dua kota yang secara geografis dan politik serupa dan bertujuan untuk meningkatkan hubungan antarbudaya dan individu. Istilah *twin town* ini, walaupun bukan keharusan, seringkali memiliki demografis dan karakteristik-karakteristik yang serupa. Konsep ini bisa juga digambarkan sebagai sebuah bentuk "sahabat pena", hanya saja disini yang berhubungan adalah kota dengan kota di negara yang berbeda. Konsep *sister city* seringkali mengarah pada program pertukaran pelajar antara dua kota tersebut.(wikipedia)

Hubungan dalam konsep *sister city* ini diwujudkan melalui kesepakatan formal antara dua pemerintah lokal dari dua negara yang berbeda, dimana biasanya dalam suatu negara hanya terdapat satu kerja sama *sister city* saja. Tujuan dari *sister city* sendiri untuk mengembangkan program kerja sama yang sedang berjalan dan biasanya meliputi dan manajemen dari kedua pemerintah

lokal, dan juga untuk meningkatkan peranan masyarakat kota kedua negara yang melakukan program ini dalam kerja sama yang dilakukan. Misinya antara lain untuk meningkatkan hubungan yang memiliki keuntungan bermutu untuk kedua belah pihak (dalam hal ini ke dua kota).

Konsep *sister city* ini mulai dikembangkan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Pada tahun 1950an, konsep *sister city* ini dilegalkan dengan adanya dukungan dari Presiden Amerika Serikat, Eisenhower, yang mewujudkannya dengan protokol . Dewasa ini program *sister city* telah meningkatkan solidaritas dan meningkatkan per-damaian dunia melalui pertukaran kebudayaan antar kota dalam negara-negara. Program tersebut meliputi pertukaran pemikiran, pertukaran individu, dan material yang melibatkan berbagai budaya, tingkat pendidikan, olah raga, pegawai pemerintahan, serta teknisi-teknisi dan profesional suatu proyek pengembangan.

Kerja sama antarpemerintah daerah merupakan suatu isu yang perlu diperhatikan pemerintah saat ini mengingat perannya dalam menentukan ketahanan negara, dan melihat begitu banyak masalah dan kebutuhan masyarakat di daerah yang harus diatasi atau dipenuhi dengan melewati batas-batas wilayah administratif. Untuk mensukseskan kerja sama ini diperlukan identifikasi isu-isu strategis, bentuk atau model kerja sama yang tepat, dan prinsip-prinsip yang menuntun keberhasilan kerja sama tersebut.

Mandat untuk membina hubungan kerja sama telah diungkapkan dalam Nomor 22 Tahun 1999 sejak 1 Januari 2000 yang kemudian direvisi melalui Undang-

undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini menunjukan bahwa Pemerintah RI memang telah menyadari arti pentingnya kerja sama ini. Namun sangat disayangkan bahwa sampai saat ini kebijakan tersebut belum ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis. Dan sebagai akibatnya berbagai kebijakan lama di Departemen Dalam Negeri yang mengatur tentang kerja sama antardaerah masih digunakan seperti:

1. Permendagri No 6 Tahun 1975 tentang Kerja sama antar Daerah.
2. Kepmendagri Nomor 275 Tahun 1982 tentang Pedoman Kerja sama Pembangunan antar Daerah.
3. SE-Mendagri No 114/4538/PUOD tanggal 4 Desember 1993 tentang Petunjuk Pelaksana Mengenai Kerja Sama Antar Daerah.
4. SE-Mendagri No 193/1652/PUOD tanggal 26 April 1993 tentang Tata Cara Pembentukan Hubungan Kerja sama antar Propinsi (*Sister Province*) dan antar kota (*Sister City*) dalam dan Luar Negeri.

Harus diakui bahwa kebijakan-kebijakan yang telah berumur lebih dari satu dekade ini kurang mengakomodasikan situasi dan kondisi saat ini, sehingga di masa mendatang harus segera diformulasikan kebijakan-kebijakan baru yang lebih sesuai. Karena begitu pentingnya kerja sama tersebut, maka setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 ini, berbagai peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya harus segera dibentuk.

Forum kerja sama Pemerintah Kota Bandung telah mengawali program-program kerja samanya dengan berbagai kota dari luar negeri sejak 1960. Kota mitra

(*sister city*) pertama adalah Braunschweig dari Jerman pada tahun 1960 di bidang budaya, pendidikan dan pelatihan, pertukaran pemuda, kunjungan kerja, ekonomi dan perdagangan. Kerja sama kedua diluncurkan pada tahun 1990 dengan Fort Worth, Texas, Amerika Serikat. Program ini meliputi ekonomi, perdagangan, turisme, sains dan teknologi, administrasi, pendidikan, budaya, kesejahteraan sosial, pemuda, olahraga, dan kunjungan kerja. Kota mitra ketiga adalah Suwon dari Korea Selatan sejak tahun 1997 di bidang ekonomi, perdagangan, sosio-ekonomi dan lain-lain. Program kota mitra yang sedang direncanakan berikutnya adalah dengan Enschede dari Belanda. Program kerja sama juga dilakukan dengan berbagai pemerintah daerah di sekeliling Bandung, intitusi dan organisasi lokal, nasional dan seperti Bank Dunia, GTZ, Bank Pembangunan Asia, IULA-Aspac, BKS-AKSI, Asia Urbs, City-Net, dan sebagainya.

2. Program *"Sister City"* Pemerintah Kota Bandung

Pengaplikasian dari otonomi daerah salah satunya adalah dengan adanya program kerja sama *Sister city* atau dikenal juga dengan *town twinning* (kota kembar) merupakan suatu konsep kerja sama antara dua kota yang secara geografis dan politik serupa dan bertujuan untuk meningkatkan hubungan antar budaya dan individu. Hubungan *sister city* dibentuk berdasarkan persetujuan formal di antara dua pemerintah lokal dari dua negara yang berbeda.

Tujuan dari *sister city* adalah untuk mengembangkan program kerja sama yang sedang berjalan dan biasanya meliputi dan manajemen dari kedua pemerintah lokal, dan juga untuk meningkatkan peranan masyarakat kota kedua negara yang melakukan program ini dalam kerja sama yang dilakukan.

Dasar bagi hubungan luar negeri oleh pemerintah lokal adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam beberapa pasal Undang-undang tersebut mengatur soal kerja sama. Pasal 88 ayat (1) misalnya disebutkan, bahwa daerah dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama.

Bagi Kota Bandung, hubungan kerja sama dengan pemerintah daerah negara lain ini sangat menguntungkan, karena selain bisa mempererat hubungan antar keduanya, juga bisa lebih saling mengenal daerah masing-masing negara. Prinsip desentralisasi ini didukung oleh adanya Undang-undang dengan Pemerintahan Daerah yang lebih popular disebut undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang mengatur masalah kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Undang-undang ini, yang kemudian dijadikan landasan Pemerintah Kota Bandung untuk melakukan hubungan luar negeri. Kerja sama ini dimaksudkan untuk menjadikan manajemen Kota Bandung menjadi lebih baik dengan melibatkan partisipasi dari masyarakatnya.

Selain Undang-undang di atas, masih ada Undang-undang yang menjadi landasan bagi Pemerintah Kota

Bandung untuk melakukan hubungan kerja sama luar negeri, yaitu Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan yang dilakukan pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi masyarakat, LSM atau warga negara Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Bandung berhak untuk melakukan hubungan kerja sama luar negeri yang dalam hal ini oleh pemerintah Kota Bandung diwujudkan dengan pembentukan hubungan kemitraan dengan pemerintah daerah di negara lain, yang biasa disebut dengan hubungan *sister city*.

1 "Sister City" Antara Bandung – Braunschweig

Braunschweig adalah kota terbesar kedua di Niedersachsen, berpenduduk sekitar 250 ribu jiwa (http://id.wikipedia.org). Di sini banyak terdapat lembaga-lembaga penelitian nasional, bahkan menurut survei yang baru, daerah Braunschweig dan sekitarnya mem-punyai pengeluaran per kapita terbesar untuk Eropa dalam hal penelitian. Universitas teknik tertua di Jerman juga terletak di kota ini. Selain itu terdapat industri automobil dan penunjangnya.

Landasan atau dasar dari keinginan Kota Braunschweig dan Bandung mengadakan *partnership*/ Mitra Kota berawal dari saran Prof. Dr. George Eckert staf UNESCO, yang berpijak dari kenyataan bahwa kedua kota ini terdapat Perguruan Tinggi Keguruan (Padagogishe Hochsule) di Braunschweig dan di Bandung

terdapat Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan yang pada saat itu bernama P.T.P.G (Perguruan Tinggi Pendidikan Guru).

Pada tanggal 24 Juni 1959 Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Majoenani dari Atase Kebudayaan RI di Bonn mengemukakan hasrat untuk mengadakan Hubungan Persahabatan kedua kota (Bandung-Braunschweig). Guna merealisasikan hubungan persahabatan ini, maka pada bulan September 1959 diadakan pertemuan khusus antara Duta Besar RI, Dr. Zairin Zain dengan Prof. Dr. George Eckert; dan dalam seminar tanggal 10 Mei 1960, secara resmi hal ini disampaikan oleh Atase Kebudayaan RI yang pada waktu itu dijabat oleh Rochmat Hardjono kepada Hans Gunther Weber (Direktur Kota Braunschweig) di Balaikota Braunschweig. Selanjutnya, pada tanggal 18 Mei 1960, DPR Kota Braunschweig menyetujui usul tersebut secara bulat.

Pada tanggal 24 Mei 1960 di Museum Kota Braunschweig dalam upacara khusus diresmikan persahabatan ke dua kota tersebut yang ditandai dengan penandatanganan Piagam Ikatan Persahabatan Bandung-Braunschweig, dari pihak Indonesia diwakili oleh Duta Besar RI , Dr. Zairin Zain dan dari pihak Jerman diwakili oleh Hans Gunther Weber (Direktur Kota) dan Oberburgermeister (Walikota Braunschweig), Ny. Martha Fuchs. Piagam Persahabatan itu baru disempurnakan setelah ditandatangani oleh Wali Kota Bandung R. Priatna-kusumah disaksikan oleh 300 orang tokoh-tokoh Bandung serta utusan Braunschweig Prof. Dr. George Eckert. Peristiwa bersejarah ini terjadi pada tanggal 2 Juni 1960 di Bandung.

Kerja sama tersebut didasarkan pada pertimbangan, bahwa kerja sama ini harus memiliki landasan hukum yang kuat sehingga diakui oleh dunia internasional maka hubungan yang telah berjalan selama 40 tahun dengan Piagam Persaudaraan diperbaharui dengan MoU (*Memorandum of Understanding*) yang ditandatangani oleh Wali Kota Bandung AA Tarmana dan Walikota Braunschweig Werner Steffens pada tanggal 19 Juni 2000 di Kota Braunschweig- Republik Federal Jerman.

2 Program Kerja Sama Bandung – Braunschweig

Kerja sama yang berlangsung kurang lebih 40 tahun telah menghasilkan beberapa kegiatan yang dapat meningkatkan hubungan antara kedua kota. Manfaat yang dapat diambil dan dirasakan antara lain bidang kebudayaan dan pendidikan dan Pelatihan.

Selain itu, telah diadakan pula program pelatihan dan pendidikan yang diikuti oleh komponen masyarakat lainnya seperti: a) Program Redaktur Radio Lehrgang, b) Program Pelatihan Hotel dan Gastronomi (Restoran), c) Program Studi Dosen, Mahasiswa, d) Program Pelatihan Perawat, e) Program Pelatihan Percetakan/Grafika, f) Program Peningkatan Sektor Pariwisata, g) Program Olah Raga, h) Program Pertukaran Pemuda, i) Program Kunjungan, j) Program Ekonomi dan Perdagangan, k) Pembangunan Gedung Gelanggang Generasi Muda Bandung yang terletak di Jl. Merdeka Nomor 64 Bandung.

3 "Sister City" Antara Bandung – Forth Worth

Berawal dari saran Prof Dr Ing BJ Habibie yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Riset dan Teknologi yang juga menjabat Direktur Utama IPTN (sekarang PT Dirgantara Indonesia), mengharapkan untuk menjalin Mitra Kota/*Sister Citys* antara Kota Bandung dengan Kota Fort Worth-Texas, Amerika Serikat. Dasar kerja sama mitra kota ini dilatarbelakangi oleh kerja sama IPTN dengan Pabrik Helikopter BELL.

Setelah didahului beberapa penjajagan, pemerintah Kotamadya Dati II Bandung berhasrat menciptakan hubungan kemitraan dengan Kota Fort Worth. Penanda-tangan MoU Mitra Kota antara Kotamadya Bandung dengan Kota Fort Worth dilaksanakan pada tanggal 2 April 1990 oleh Walikotamadya Dati II Bandung Ateng Wahyudi dan Walikota Fort Worth Bob Bolen.

4 Program Kerja Sama Bandung – Fort Worth

Kerja sama yang telah dilaksanakan serta manfaat yang dapat dirasakan yaitu di bidang 1) Ekonomi, Perdagangan, Industri dan Pariwisata, 2) Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Administrasi, 3) Pemuda dan Olah Raga, 4) Sosial dan Kemasyarakatan.

Adapun program Jangka Panjang dengan Kota Fort Worth meliputi:

- Dalam Bidang Pendidikan, Universitas Padjadjaran melalui Studi Ilmu Keperawatan Fakultas Kedokteran akan membuka kerja sama dalam hal peningkatan

sumber daya tenaga edukatif PSIK UNPAD melalui program beasiswa untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi dengan kontak person Dr. Carolyn Spence Cagle.

- Dalam Bidang Pengairan, Pemerintah Kota Fort Worth akan membantu PDAM Kota Bandung dalam hal Tenaga Ahli di Bidang Air Bersih dan Air Kotor untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
- Mengusahakan bantuan Negara Amerika untuk Kota Bandung melalui Kota Fort Worth untuk Pembangunan di Kota Bandung.
- Mengintensifkan hubungan dengan Kota Fort Worth melalui jalur internet.
- Dalam Bidang Kesehatan Pemerintah Kota Bandung melalui RS Hasan Sadikin akan membuka *Website* tentang kesehatan bekerja sama dengan *University of North Texas Health Science Center.*
- Kadin (Kamar Dagang dan Industri) Kota Bandung akan mengadakan kegiatan *Tour Operator* dengan mengundang *Tour Operator* dari Fort Worth beserta Investor dan Pengusaha Potensial untuk datang ke Kota Bandung.

D. Realisasi Program Kerja Sama

1 Program kerja sama Bandung-Fort Worth

Adapun realisasi dari program kerja sama Bandung-Fort Worth antara lain:

1. Sumbangan peralatan *Base ball* untuk perkembangan olah raga *base ball* di Kota Bandung, pelatihan

langsung diberikan kepada para pelatih *Base ball* Perbasi Kota Bandung pada tahun 1985;

2. Bantuan kepada 6 (enam) Panti Asuhan di Kota Bandung;
3. Bantuan bagi biaya pelatihan dan belajar bagi peningkatan sumber daya manusia dari Kota Bandung;
4. Bantuan Program "*Emergency Preparedness*".

2 "Sister City" Antara Bandung - Suwon

Kota Mitra (*Sister City*) Bandung yang termuda adalah Suwon, Korea Selatan. Inisiatif pertama berawal dari Pemerintahan Kota Suwon yang berkeinginan mengadakan Mitra Kota dengan Kotamadya Bandung, yang disampaikan melalui kedutaan Besar RI di Seoul dan Dirjen HELN Departemen Luar Negeri untuk disampaikan kepada Menteri Luar Negeri RI. Kerja sama tersebut mencakup Bidang Ekonomi, Perdagangan, Pariwisata, Iptek, Pendidikan, Kebudayaan, Kesejahteraan, Pemuda dan Olah Raga.

Program kerja sama yang dilaksanakan antara Kota Suwon-Rep. Korea belum memberikan hasil yang optimal, dikarenakan pada saat kerja sama ini berjalan, Indonesia dan Korea mengalami krisis ekonomi, terutama pada periode 1998-2000, namun hal itu bukan menjadi hambatan bagi kedua kota, yang dibuktikan dengan telah dilakukannya pembicaraan dan diskusi antara lain:

1. Delegasi Bisnis Kota Suwon telah mengadakan pembicaraan dengan Kadin Kota Bandung pada Bulan Juni 2000, dimana pada saat itu Pengusaha Kota

Bandung telah memberikan informasi tentang kegiatan bisnis dan ekonomi di Kota Bandung.

2. Bidang Pemuda dan Olah Raga, Kota Bandung telah diberi kesempatan mengirimkan tim sepak bola junior 18 tahun yang diwakili oleh Persib Junior. Hal ini merupakan suatu peluang emas karena diberi kesempatan mengadakan uji coba lapangan sepak bola yang akan digunakan Piala Dunia Sepak Bola 2002, sekaligus menjadi nilai tambah dalam meningkatkan teknik dan stamina bagi pemain muda dalam pertandingan persahabatan Sepak Bola Junior tersebut, sehingga tercipta pemain yang berprestasi di Kota Bandung khususnya, dan tingkat Nasional pada umumnya. Dalam berbagai bentuk Kunjungan Kerja juga sering dilakukan dilanjutkan dengan diskusi dan pembicaraan sebagai usaha untuk meningkatkan kerja sama antara kedua kota.

Sedangkan program Jangka Panjang dengan Kota Suwon:

- Kadin Kota Bandung akan bekerja sama dengan Kadin Kota Suwon untuk membuka pusat perdagangan, ekonomi dan industri di Kota Suwon, yang pada awalnya Kadin Kota Bandung akan mengirim profil perusahaan dan produk.
- Pemerintah Kota Bandung dan Kota Suwon akan melaksanakan studi banding antara pegawai pemerintahan untuk mempelajari manajemen pemerintahan masing-masing kota selama empat bulan.

- Dalam bidang Olah Raga Kota Bandung melalui Persib Bandung (merencanakan) mengadakan kerja sama dengan klub sepak bola Blue Wings Samsung untuk meningkatkan kemampuan teknik sepak bola.
- Dalam bidang invesasi, pemerintah Kota Bandung melalui Kantor Penanaman Modal Daerah (KPMD) bekerja sama dengan Samsung industri merencanakan pembangunan industri elektronik dengan nama *"Samsung City Valley"* di Kota Bandung.

E. Simpulan

Pesatnya perkembangan teknologi dewasa ini telah memacu semakin intensifnya antarnegara dan antarbangsa di dunia. Meningkatnya intensitas tersebut telah mempengaruhi pula potensi kergiatan ekonomi, politik, sosial dan budaya Indonesia dengan pihak luar, baik itu dilakukan oleh Pemerintah, organisasi non-pemerintah, swasta dan perseorangan. Kenyataan ini menuntut tersedianya suatu perangkat ketentuan untuk mengatur tersebut, selain ditujukan untuk melindungi kepentingan negara dan warga negara, dan bahkan pada gilirannya dapat memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah telah mengundangkan Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian. Ke dua Undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan per-janjian. Ke dua perangkat hukum ini menandai dibuka-

nya paradigma baru bagi Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat.

Dengan adanya paradigma baru ini, tentunya mengubah pemahaman yang selama ini ada bahwa hubungan luar negeri merupakan monopoli negara (*state actors*). Sebagai contoh Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah (Undang-undang Otonomi Daerah) memberikan kemungkinan Daerah untuk mengadakan hubungan dan kerja sama dengan pihak asing.

Makin beragamnya aktor hubungan luar negeri selain negara (*non-state actors*) seperti organisasi-organisasi , LSM, perusahaan multinasional, kelompok-kelompok minoritas, individu dan bahkan Pemerintah Daerah harus dianggap sebagai suatu potensi bagi perjuangan diplomasi Indonesia pada lingkup hubungan. Ragam aktor tersebut dapat digunakan Indonesia sebagai model diplomasi multi-jalur (*multitrack diplomacy*) untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik luar negeri Indonesia. Dengan kata lain, hubungan dan kerja sama luar negeri dapat juga dijalankan oleh para pedagang, pengusaha, ilmuwan, politisi, para pejabat daerah, mahasiswa, wisatawan dan sebagainya. Tentunya hubungan dan kerja sama luar negeri dimaksud harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan politik luar negeri.

Diplomasi *multi-track* dalam melaksanakan politik luar negeri berakibat pada munculnya elemen "*transendental*" yang menipiskan sekat tebal yang menghubungkan faktor dan faktor domestik dalam mengelola diplomasi. Artinya, diplomasi tidak lagi hanya dipahami dalam kerangka peranan pusat untuk memproyeksikan

kepentingan nasional Indonesia ke luar, tapi juga menuntut kemampuan dan kejelian para pejabat dan instansi terkait untuk "mengkomunikasikan perkembangan-perkembangan dunia luar ke dalam negeri". Hal ini bisa disebut sebagai pola "*intermestik*", sehingga manfaat dari hubungan luar negeri dapat benar-benar diarahkan untuk mencapai kepentingan nasional kita.

Selanjutnya sehubungan dengan Visi "*Total Diplomacy*" dari penggunaan seluruh upaya dan aktor hubungan luar negeri dalam pelaksanaan politik luar negeri, keterlibatan daerah sebagai salah satu "*track*" dan aktor dari pelaksanaan "*diplomacy*" sangat penting untuk mewujudkan kepentingan dan cita-cita nasional Indonesia. Terlebih dalam kerangka kerja sama internasioal yang erat antara semua komponen kebangsaan dan kenegaraan demi tujuan bersama menciptakan masyarakat yang taat hukum (*law abiding society*), keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat.

Berkaitan dengan kewajiban bagi lembaga negara/lembaga pemerintahan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dalam hubungan luar negeri sebagaimana digariskan oleh peraturan perundang-undangan, diharapkan setiap lembaga negara dan lembaga pemerintahan baik di Pusat dan Daerah dapat bekerja sama untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang digariskan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Berdasarkan pertimbangan ini, maka pada tahun 2003 Departemen Luar Negeri telah mengeluarkan Buku Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah.

Dalam kaitannya dengan hubungan dan kerja sama luar negeri yang dilakukan Daerah, dewasa ini telah terjadi perkembangan baru yang penting pada

proses penyempurnaan sistem otonomi daerah yang berkelanjutan, yang telah pula membawa perubahan dalam ruang lingkup dan kewenangan daerah dalam hubungan luar negeri. Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah menata ulang ruang lingkup dan kewenangan kerja sama luar negeri oleh daerah. Selain itu, lahirnya berbagai peraturan nasional dewasa ini yang memuat aturan lebih rinci dan teknis tentang pelaksanaan Otonomi Daerah di berbagai bidang melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri telah memantapkan landasan hukum serta semakin memberikan kejelasan tentang rambu-rambu kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan hubungan luar negeri.

Selain penataan ulang kewenangan, kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah membawa nuansa baru dalam kerja sama luar negeri (kerja sama daerah). Dengan demikian, kerja sama luar negeri oleh daerah pada tingkat daerah harus dilakukan melalui koordinasi hirarkis yang pada tingkat tertentu adalah Gubernur. Di tingkat pusat sejalan dengan Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 Departemen Luar Negeri mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan konsultasi hubungan dan kerja sama luar negeri yang dilakukan oleh daerah.

2

Bagian Ke Dua

Efektifitas Implementasi Kebijakan Tata Ruang Dan Lingkungan Di Kawasan Bandung Utara

A. Pendahuluan

Lingkungan yang terjaga, bersih dan sejuk, adalah keinginan setiap orang, karena kita hidup di dalamnya. Bila lingkungan rusak, maka manusia pula yang akan menderita. Alam berkomunikasi dengan kita dengan cara dan "bahasanya" sendiri. Bencana yang selalu datang silih berganti, adalah salah satu akibat kurang bersahabatnya kita dengan alam dan lingkungan sekitarnya. Semua hadir agar manusia mengerti, bahwa ketika manusia berbuat kerusakan kepada alam, maka pada akhirnya, dampaknya akan dirasakan oleh manusia itu sendiri. Namun sebanyak apapun alam "berbicara" kepada kita dengan berbagai bencana, manusia tidak pernah mengerti. Hutan terus saja dieksploitasi secara serampangan. Pohon-pohon di perbukitan ditebangi tanpa memperhatikan arti pentingnya reboisasi.

Kawasan Bandung Utara merupakan bagian dari dataran tinggi Bandung yang terkenal dengan kesuburan tanahnya yang dicirikan dengan kesejukan alamnya. Kesuburan yang dimiliki kawasan ini menjadikan tanah ini ditumbuhi berbagai macam tanaman dengan berbagai variasi yang berbeda. Pendek kata, Kawasan Bandung Utara di masa lalu, sebagai bagian dari tatar sunda, merupakan kawasan yang sejahtera dan makmur, sehingga digambarkan *"Gemah Ripah Loh Jinawi"*; hutan yang lebat berdiri kokoh di kawasan ini.

Pada waktu itu hutan berfungsi sangat penting yaitu sebagai sumber bahan makanan, tempat berburu, sumber kayu, buah-buahan dan sebagainya. Memang, hutan demikian banyak faedahnya untuk umat

manusia, selain memberikan manfaat di dalamnya juga berfungsi menjaga sumber mata air, kesejukan hawa, dan keindahan pemandangan alam.

Kawasan Bandung Utara selalu menjadi bahan pembicaraan yang menarik, dan tidak pernah habis hingga hari ini. Hal ini terjadi karena kawasan Bandung Utara mempunyai potensi yang luar biasa, khususnya dalam prospek ekonomis. Akan tetapi di balik prospek ekonomis tersebut terkandung pula ancaman terhadap lingkungan di kawasan itu sendiri, yang dapat berdampak terhadap daerah sekitarnya, terutama Kota Bandung dan Kota Cimahi. Menurut Direktorat Geologi dan Tata Lingkungan, sedikitnya 60% dari sekira 108 juta m3 air tanah dari dataran tinggi sekitar Bandung yang masuk ke cekungan Bandung berasal dari kawasan Bandung Utara. Dengan demikian, kawasan ini berfungsi sebagai kawasan resapan air yang mempunyai peran sangat penting dalam penyediaan air tanah, baik untuk wilayah Bandung Utara sendiri maupun untuk daerah cekungan Bandung.

Alih-alih seiring dengan waktu, dengan berbagai kepentingan manusia, sedikit demi sedikit, keindahan alam Kawasan Bandung Utara semakin terkoyak; tercabik-cabik. Bandung yang selam masa lalu identik dengan lahan-lahan hijau dan subur, kini semakin kehilangan identitasnya. Pembabatan hutan di kawasan lindung untuk keperluan lokasi permukiman, pabrik, bisnis, dan industri di kawasan Bandung seakan menorehkan identitas baru bagi Bandung yang dulu dijuluki sebagai Kota Kembang; sekarang nyaris tinggal kenangan. Berdasarkan data dari Dewan Pemerhati Kehutanan dan Lingkungan Tatar Sunda (DPKLTS), selama kurun waktu 1994-2001 terjadi perubahan besar-besaran

terhadap Kawasan Bandung Utara (KBU). Hutan sekunder yang semula luasnya 39.349,3 hektar menjadi tinggal 5.541,9 hektar pada tahun 2001. Sebaliknya, kawasan permukiman di wilayah KBU mengalami peningkatan dari 29.914,9 hektar menjadi 33.025,1 hektar. Peningkatan juga terjadi untuk kawasan industri, dari 2.356,2 menjadi 2.478,8 hektar.

Menurut data sensus tahun 2000, peningkatan jumlah penduduk akibat urbanisasi mencapai 2,3%; sedangkan pertumbuhan alami sebesar 1,08%. Data juga menunjukkan bahwa saat ini jumlah penduduk Kota Bandung mencapai 3 juta jiwa pada siang hari dan 2,5 juta jiwa pada malam hari. Pertambahan jumlah penduduk ini akan menyebabkan kebutuhan lahan untuk tempat bermukim maupun tempat untuk keperluan aktivitas meningkat. Dengan perkataan lain, luas areal permukiman semakin meningkat seiring dengan pertambahan jumlah penduduk. Akibat dari keterbatasan luas lahan yang tersedia, tidak menutup kemungkinan adanya areal permukiman yang berdiri di atas lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Jika penyimpangan ini terjadi di kawasan Bandung Utara, maka fungsi kawasan tersebut sebagai kawasan resapan air tidak dapat berjalan dengan semestinya. Akibatnya dapat berdampak pada kerusakan lingkungan khususnya krisis air, baik bagi kawasan itu sendiri maupun daerah cekungan Bandung secara keseluruhan.

Bila pohon-pohon besar sudah tidak ada lagi di daerah ini, maka ketika hujan turun, otomatis air hujan tersebut tidak akan meresap ke dalam tanah. Air tersebut akan langsung mengalir begitu saja dipermukaan (*run off*). Hal ini harus segera disadari dan dilakukan pencegahan sejak dini, agar tidak terjadi hal-hal yang

lebih parah di kemudian hari. Bagaimana pun hidup manusia sangat bergantung pada ketersediaan air, maka sudah bisa dipastikan, berkumpul dan membengkaknya jumlah penduduk di KBU, akan menyebabkan kebutuhan terhadap air meningkat tajam, khususnya yang berasal dari air tanah, yang makin hari kian meningkat. Dampaknya sangat buruk terutama terhadap masyarakat yang hidup di Bandung bagian Selatan (cekungan Bandung). Masyarakat di sekitarnya akan kesulitan mendapatkan air.

Sangat tidak mungkin masyarakat daerah Selatan ini untuk mengandalkan air dari sungai, karena kita tahu dewasa ini sungai-sungai di Kota Bandung ini kondisinya sudah sangat parah. Semua limbah ada di sana; mulai dari limbah rumah tangga sampai limbah industri. Jadi mereka sangat tergantung kepada air tanah yang berasal dari kawasan Bandung Utara. Harap diketahui, sebanyak 65 juta m3 atau 60% dari 108 juta m3 air tanah di cekungan Bandung berasal dari kawasan Bandung Utara. Hal tersebut, tentunya sangat ironis karena Kota Bandung yang semula terkenal dengan keindahan dan kesejukan alamnya, lantas bisa terkena masalah kekurangan air, termasuk air bersih.

Kerusakan alam di kawasan Bandung Utara, tidak hanya akan menimbulkan dampak terhadap kebutuhan air masyarakat Kota Bandung. Secara lebih jauh dapat berdampak kepada masalah yang lain. Salah satunya adalah banjir. Seperti beberapa waktu lalu, ketika musim hujan, di kawasan cekungan Bandung, beberapa daerah terendam air. Hal ini terjadi, karena areal tutupan (daerah resapan air) telah berubah fungsi menjadi perumahan, sebagai akibat dari tertutupnya lahan-lahan oleh tembok dan aspal.

Masyarakat boleh saja berasumsi bahwa pihak pengembanglah yang membuat kerusakan di wilayah konservasi Kawasan Bandung Utara ini, tetapi dari segi hukum pengembang memiliki posisi yang benar karena mereka mempunyai dari instansi terkait. Dalam harian *Kompas* (19 Juni 2004), Dewan Pimpinan Daerah Real Estate Indonesia (DPD REI) Jawa Barat, mengatakan bahwa 31 anggotanya yang membangun di kawasan Bandung Utara seluas 2.462,5 hektar sudah memiliki lengkap serta analisis mengenai dampak lingkungan (amdal) sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku.

Jadi siapa yang salah? Apa pihak pengembang yang hanya mementingkan keuntungan saja? Atau dari pihak pemberi kepada pihak pengembang? Sebenarnya pemerintah sudah mengeluarkan peraturan-peraturan mengenai masalah ini. Seperti Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2/2003 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW). Di dalam Perda tersebut secara jelas dan tegas mengatur tentang bagaimana keberadaan lahan di kawasan Bandung Utara yang dinyatakan sebagai kawasan lindung. Namun dalam kenyataannya, pembangunan-pembangunan fisik di daerah ini terus berlanjut. Malah pada tahun 2004 silam, Pemerintah Provinsi Jawa Barat menyodorkan sebuah rencana baru (meski idenya sudah lama), yakni pembangunan Jalan Dago-Lembang.

Apa arti semua ini? Dengan rencananya itu, orang bisa mengatakan Pemprov Jabar tidak konsisten dengan *spirit* Perda Nomor 2/2003. Adalah wajar jika rencana pembangunan jalan alternatif Dago-Lembang menuai kritik tajam dan kecaman dari ber-

bagai pihak, khususnya dari para pakar dan pemerhati lingkungan. Kekhawatiran mereka didasari oleh pertimbangan, jika jalan alternatif itu benar-benar dibangun, akan sangat mungkin dianggap sebagai "pembuka jalan" bagi para investor tebal modal yang tak punya hati nurani dan tidak memperhatikan arti keseimbangan lingkungan untuk menanamkan modalnya di sekitar trase jalan. Meski Pemprov Jabar menjamin bahwa kekhawatiran itu tak akan terjadi, karena jalan alternatif Dago-Lembang akan memakai pengaman jalur hijau dan bersifat disintensif, dan sama sekali tidak bisa diakses oleh pengembang, gelombang protes tak kunjung berhenti.

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi inilah yang membuat kita tertarik untuk menganalisis apa yang sebenarnya terjadi di lapangan. Sampai sejauh mana implementasi kebijakan pemerintah menyangkut tata ruang dan lingkungan ini diterapkan. Asumsi penulis, bahwa masalah ini bersifat multi dimensi. Artinya masalah ini muncul akibat dari banyak sekali variabel dan indikator di dalamnya, sehingga penyelesaiannya tentu saja harus dilihat dari berbagai perspektif. Artinya, diperlukan sebuah analisis mengenai bagaimana masalah lingkungan ini bisa diselesaikan dengan tidak berbenturan dengan kepentingan para-pihak yang terlibat dan terkait di dalamnya.

B. Menyingkap Permasalahan

Merujuk kepada uraian di atas, kita melihat ketidakserasian antara peraturan yang ada dengan aksi-aksi yang dilakukan oleh aktor yang berkaitan

dengan masalah ini. Kerusakan yang terjadi di kawasan Bandung Utara ini telah menyebabkan masalah yang kompleks dan bila tidak ditangani secara benar, maka masalah ini akan terus berkembang dan pengaruhnya berdampak terhadap kelangsungan hidup masyarakat Kota Bandung, sekarang dan masa yang akan datang. Mencermati hal tersebut, tentunya diperlukan solusi yang tepat tentang bagaimana penyelesaian masalah di kawasan Bandung Utara ini bisa dilakukan dengan menempuh jalan yang terbaik demi kemaslahatan dan penyelamatan manusia di dalamnya. Bagaimanapun, lingkungan memegang fungsi sangat penting bagi kelangsungan kehidupan kita sebagai manusia.

Uraian selanjutnya akan mencoba menitikberatkan kepada implementasi kebijakan tentang tata ruang dan lingkungan. Apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak sama sekali; dan bila memang tidak efektif, apa indikasi penyebab ketidakefektifan kebijakan tersebut? Beberapa pertanyaan yang hendak ditelusuri lebih dalam antara lain: Pertama, bagaimana keefektifan kebijakan pemerintah mengenai tata ruang dan lingkungan dalam implementasinya di lapangan? Kedua, apa indikator terjadinya penyimpangan-penyimpangan terhadap kebijakan ini di lapangan, dan ketiga, kebijakan apa yang seharusnya diterapkan pemerintah untuk mengatasi permasalahan tata ruang dan lingkungan ini

Sesuai dengan karakter fisiknya, Kawasan Bandung Utara terbagi ke dalam lima mintakat (zona), yaitu mintakat Gunung Manglayang, mintakat Perbukitan Ciwangi-Ciburial-Cimenyan, mintakat Cekungan Lembang, mintakat Gunung Tangkuban Parahu, dan mintakat Gunung Burangrang. Kawasan ini pun ter-

bentang di tiga wilayah kabupaten/kota, yaitu Kota Bandung (11 kecamatan), Kabupaten Bandung (delapan kecamatan), dan Kota Cimahi (satu kecamatan).

Keberadaan Kawasan Bandung Utara dilindungi oleh Surat Keputusan (SK) Gubernur Jabar Nomor 181.1/SK.1624-Bapp/1982 tentang Peruntukan Lahan di Wilayah Inti Bandung Raya Bagian Utara. Dalam SK itu disebutkan, 25 persen kawasan ini diperuntukkan sebagai hutan lindung, 60 persen dijadikan lahan untuk tanaman keras, dan sisanya 15 persen untuk pertanian nontanaman keras yang dapat dikonversi untuk permukiman. Namun, pada intinya, SK tersebut memosisikan kawasan ini sebagai kawasan resapan air dan kawasan hijau lestari. SK Gubernur tersebut diperkuat dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Pada tahun 1982, pembangunan di Kawasan Bandung Utara mulai bermunculan, bahkan di tahun 1993 usaha properti mulai menggeliat dengan sasaran strategisnya adalah kawasan Bandung Utara. Tentu bukan tanpa sebab, bila para pebisnis melirik kawasan ini, salah satunya karena pemandangan alam di kawasan tersebut sangat menawan dengan balutan udara yang sejuk di dalamnya; sehingga mempunyai nilai jual yang tinggi. Khawatir akan terjadinya pembabatan hutan dan tanaman keras di kawasan ini, Gubernur Jawa Barat kembali mengeluarkan SK Nomor 660/4244/Bap/1994 tentang Pengamanan Wilayah Inti Bandung Raya. Isinya, antara lain menginstruksikan kepada Bupati/WaliKota Bandung (waktu itu Kota Cimahi belum terpisah dari Kabupaten

Bandung) untuk tidak memberikan baru pengembangan di Kawasan Bandung Utara. Selain itu, mereka diminta melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pemegang, memberikan laporan berkala, serta melakukan tindakan penertiban terhadap pelanggaran yang terjadi.

Salah satu usaha lain yang telah dilakukan pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah menyusun kebijakan operasional Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kawasan Bandung Utara. Kebijakan ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Provinsi Jawa Barat bekerja sama dengan Pusat Penelitian Pengembangan Wilayah dan Kota (P3WK) serta Lembaga Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat, Institut Teknologi Bandung (LPPM-). Kebijakan ini merupakan penjabaran dari kebijakan RUTR kawasan Bandung Utara yang sifatnya operasional yang memuat ketentuan-ketentuan, proses dan prosedur pelaksanaan rencana tata ruang, untuk lebih mengefektifkan pengendalian pembangunan di kawasan Bandung Utara. Salah satu kebijakan ini adalah mengkaji boleh tidaknya suatu lahan dimanfaatkan untuk areal permukiman dikaitkan dengan kemiringan lahan tersebut.

Kemiringan lahan di kawasan Bandung Utara dibagi menjadi lima kelompok yaitu: kemiringan lereng 0-8%, 8-15%, 15-30%, 30-40% dan kemiringan lahan lebih dari 40%. Kemiringan maksimum yang diperbolehkan untuk dikelola sebagai kawasan budidaya di kawasan Bandung Utara adalah 30% (kecuali permukiman sampai 15%), kemiringan antara 30%-40% diarahkan sebagai kawasan pembatas antara

kawasan lindung dan kawasan budidaya, dan kemiringan lebih dari 40% diarahkan dan dipertahankan sebagai kawasan lindung. Ini berarti bahwa lahan dengan kemiringan lebih dari 15% tidak diperbolehkan dimanfaatkan sebagai areal permukiman. Untuk mengetahui apakah terdapat areal permukiman pada kemiringan lahan lebih dari 15%, maka digunakan teknologi satelit penginderaan jauh.

Menurut SK Gubernur Jawa Barat Nomor 181.1/SK.1624-Bapp/1982, kawasan Bandung Utara dibatasi oleh garis punggung topografi yang menghubungkan puncak-puncak Gunung Burangrang, Masigit, Gedogan, Sunda, Tangkuban Parahu dan Gunung Manglayang. Sedangkan bagian Barat dan Selatan dibatasi oleh ketinggian 750 m di atas permukaan laut. Berikut ini informasi yang menunjukkan kondisi tutupan lahan Kodya (baca: Kota) Bandung yang terekam tahun 2001 dari data satelit Landsat-ETM. (*Ketut Wikantika, Ashwin Ismail, dan Akhmad Riqqi, Departemen Teknik Geodesi*).

- Data satelit yang pertama diklasifikasi menjadi dua kelas tutupan lahan yaitu lahan hijau (*vegetated area*) dan areal permukiman(*non vegetated area*). Hasil klasifikasi menunjukkan bahwa kawasan Bandung Utara, pada tahun 2001 telah didominasi oleh areal permukiman termasuk komersial, industri, dan bentuk infrastruktur fisik lainnya.
- Profil ketinggian kawasan Bandung Utara direpresentasikan dalam bentuk *digital elevation model* (DEM), kemudian data ini diklasifikasikan menjadi dua kelas kemiringan yaitu lahan dengan kemiringan lebih dari 15% dan kurang dari 15%. Kemiringan

lahan lebih dari 15% berkorelasi tinggi dengan distribusi lahan hijau pada hasil klasifikasi. Ini berarti banyak lahan hijau di kawasan Bandung Utara berada pada lahan atau lokasi dengan kemiringan lebih dari 15%. Di dalam Kebijakan Operasional RUTR, disebutkan bahwa pemanfaatan lahan untuk permukiman termasuk komersial dan bangunan lainnya tidak boleh didirikan pada lahan dengan kemiringan lebih dari 15%.

Dengan menganalisis hasil klasifikasi tutupan lahan dan karakteristik ketinggian (data pertama dan kedua) yang dilakukan dari data satelit Landsat-ETM yang kemudian dideskripsikan oleh Ketut Wikantika, Ashwin Ismail, dan Akhmad Riqqi dari Departemen Teknik Geodesi, maka diperoleh kesimpulan bahwa ada beberapa tempat atau lokasi dengan kemiringan lebih dari 15% dimanfaatkan untuk permukiman dan pembangunan fisik lainnya. Keberadaan lokasi areal permukiman tersebut tidak sesuai dengan pedoman pemanfaatan ruang dan penataan bangunan yang dituangkan dalam Kebijakan Operasional RUTR Kawasan Bandung Utara. Berdasarkan kebijakan operasional tersebut, maka jika terjadi ketidak-sesuaian, maka ketidaksesuaian tersebut harus diuji dan ditentukan apakah cukup ditertibkan saja atau perlu dilakukan tindakan peninjauan kembali terhadap rencana tata ruangnya.

Hasil kajian yang dilakukan oleh Ketut Wikantika, Ashwin Ismail, dan Akhmad Riqqi ini, hanya meng-gunakan kemiringan lahan sebagai parameter utama dalam mengidentifikasi areal pemukiman pada lahan yang seharusnya dipertahankan sebagai kawasan

lindung. Bisa dibayangkan jika kajian yang dilakukan juga menggunakan faktor lain seperti fungsi kawasan, kepadatan bangunan, perubahan guna lahan, dan aspek sosial-budaya.

1. Kondisi Air Bawah Tanah di Bandung

Kondisi muka air tanah di Kota Bandung semakin memprihatinkan. Sejak tahun 1972, setiap tahun terjadi penurunan muka air tanah antara 0,05 sampai 7,3 meter. Dengan penurunan muka air tanah sebanyak itu, diperkirakan beberapa tahun ke depan muka air tanah turun lebih dari seratus meter. Akibatnya, air tercemar, dan Bandung terancam kekurangan air. Tingginya tingkat penurunan muka air tanah di Kota Bandung ini diakibatkan oleh peng-gunaan air tanah yang tidak terkendali. Misalnya, pembangunan industri pada beberapa daerah dengan kondisi air tanah yang relatif baik. Selain itu, daerah resapan air yang semakin berkurang juga menyebabkan muka air tanah semakin menurun. Kawasan lindung yang berada di kawasan Bandung Utara ini berfungsi hidrologis terhadap kawasan di bawahnya. Wilayah ini meresapkan air agar tidak terjadi banjir dan longsor di musim hujan dan menjaga ketersediaan air di musim kemarau. Dengan demikian, kritisnya kawasan ini dengan pembabatan hutan dan pembangunan perumahan, mengancam ketersediaan air tanah untuk Kota Bandung.

Anggota Dewan Pakar DPKLTS, Sobirin, yang dikutip harian *Kompas* (4 April 2005), mengemuka-kan bahwa peresapan air hujan di Bandung pada tahun 1960 mencapai 75 persen. Seiring dengan

maraknya pembukaan hutan, penebangan pohon dan pendirian bangunan baru di kawasan Bandung Utara, air hujan yang meresap ke dalam tanah sekarang ini hanya sekitar 20 persen.

Besar pasak dari tiang, begitulah yang terjadi. Pakar Geologi dari Institut Teknologi Bandung (ITB) menyebut, jumlah air bawah tanah yang meresap sebanyak 102,4 juta meter kubik per tahun. Sementara, besar pengambilan tercatat sebanyak 71,1 meter kubik per tahun, sedangkan jumlah pengambilan tercatat itu hanya 33 persen saja dari sesungguhnya.

Dengan demikian, jumlah sesungguhnya pengambilan air bawah tanah ini lebih dari 220 juta meter kubik per tahun. Hasilnya, pada tahun 2002, berdasarkan penelitian, ada beberapa daerah yang sudah mengalami kritis air, meliputi Kota Bandung bagian Barat, Bandung bagian Selatan, dan seputar Batujajar. Luas daerah kritis tersebut sudah mencapai 33,04 km persegi. Selain itu, terdapat daerah rawan yang meliputi seluruh Kota Bandung dan beberapa daerah di Kabupaten Bandung dan Sumedang. Luasnya sudah mencapai 63,09 km persegi.

Pengambilan air bawah tanah yang tak terkendali menyebabkan penurunan muka air tanah yang signifikan. Itulah pula yang menyebabkan banyak daerah di Kota Bandung dan sekitarnya digolongkan sebagai daerah rawan dan kritis air. Bahkan, penurunan muka air tanah ada yang mencapai 5,12 meter per tahun.

Pengambilan air bawah tanah oleh industri banyak berpengaruh kepada penurunan muka air tanah, seperti terjadi di Leuwigajah, Dayeuhkolot, Cisirung, Rancaekek, dan Cikeruh. Dari data yang ada

di Distamben, daerah-daerah dengan rata-rata penurunan muka air tanah yang tinggi meliputi Leuwigajah, Cimindi, Cibaligo, dan Utama. Di sana, setiap tahun, terjadi penurunan sebanyak 3,11 meter hingga 5,12 meter. Sementara, di daerah Cijerah, Cibuntu, Garuda, Maleber, Arjuna, Husein, dan Pasirkaliki terjadi penurunan muka air tanah sebanyak 1,27 meter hingga 4,32 meter setiap tahun. Daerah lainnya adalah di Ciparay, Banjaran, dan Pameungpeuk. Di sana terjadi penurunan sebanyak 0,89 meter hingga 4,57 meter. Sementara, di Cikeruh, Rancaekek, Cimanggung, dan Cikancung terjadi penurunan sebesar 0,52 meter hingga 3,85 meter setiap tahun. Dalam hal ini pun, di Majalaya terjadi penurunan sebesar 0,32 meter hingga 3,9 meter per tahun.

Dampak terbesar dari penurunan muka air tanah tersebut adalah amblasnya tanah. Berdasarkan data, lima amblasan tanah terbesar hingga tahun 2000 terjadi di Cimahi-Leuwigajah (21,1 cm setiap tahun), Bojongsoang (20,9 cm), Banjaran (15,9 cm), Cicalengka (11,1 cm), dan Gedebage (6,1 cm per tahun). Secara teknis, hal itu terjadi karena volume pori-pori batuan pasir yang tadinya penuh berisi air menjadi *kopong (*kosong*)*. Ditambah lagi dengan adanya tekanan dari bangunan dan juga kendaraan di atasnya. Hal ini membuat batuan tidak dapat menahan beban yang terlalu besar.

2. Ketidakseragaman Peraturan yang Mengatur Kawasan Bandung Utara

Dilihat dari Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (Perda RTRW), yang dibuat oleh masing-masing pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah

provinsi mengenai Kawasan Bandung Utara, ternyata tidak seragam. Perda Nomor 2 Tahun 2003 tentang RTRW Provinsi Jabar menyebutkan bahwa Kawasan Bandung Utara termasuk salah satu kawasan hutan berfungsi lindung yang diperkuat Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Begitu pula Perda Nomor 2 Tahun 2004 tentang RTRW Kota Bandung juga menetapkan KBU sebagai kawasan lindung.

Namun, Perda Nomor 12 Tahun 2001 tentang RTRW Kabupaten Bandung hanya menjadikan sebagian wilayah Kawasan Bandung Utara sebagai kawasan lindung, sementara sebagian lagi menjadi daerah permukiman. Malah, Kota Cimahi menjadikan Kawasan Bandung Utara yang ada di wilayahnya sebagai daerah permukiman, sesuai dengan Perda Nomor 23 Tahun 2003 tentang RTRW Kota Cimahi.

Tampaknya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lebih dikenal dengan Undang-undang Otonomi Daerah, dijadikan alasan untuk membenarkan ketidakseragaman peraturan dan perundang-undangan ini. Ketika Kabupaten Bandung mengeluarkan pembangunan di kawasan yang seharusnya tidak boleh dilakukan pembangunan, Pemerintah Provinsi Jawa Barat tidak bisa menegur tentang proyek tersebut. Dengan kata lain, sepanjang para pengembang membangun dengan aturan Pemerintah Provinsi Jawa Barat akan merekomendasikannya.

Selain masalah ketidakseragaman peraturan dan perundang-undangan ini, inkonsistensi kebijakan pemerintah juga terjadi. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, tentang Perda Provinsi Jabar Nomor 2/2003 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah

(RTRW), yang menyatakan bahwa Kawasan Bandung Utara sebagai kawasan lindung, namun kemudian muncul rencana baru tentang pembangunan Jalan Dago-Lembang; tentu saja hal ini, banyak menuai protes. Buntut dari ketidaktegasan pemerintah dalam penegakkan peraturan tersebut, cenderung mengantarkan Kawasan Bandung Utara ke dalam level kehancuran yang lebih parah, sehingga dampaknya tentu saja merugikan masyarakat Bandung secara keseluruhan.

3. Pihak Pengembang di Kawasan Bandung Utara

Gambar yang diambil dari Citra Satelit Aster tanggal 12 Juni 2003 memperlihatkan bahwa pembangunan KBU sudah hampir memenuhi wilayah tersebut, yaitu sekitar 70 persen. Bahkan, di lereng Gunung Tangkuban Parahu pun sudah mulai ada permukiman baru.

Dalam kurun waktu tahun 2001 hingga 2004 telah diterbitkan lokasi baru kepada tiga pengembang seluas 110,9 hektar, yaitu di kawasan Mintakat Perbukitan Ciwangi, Ciburial, dan Cimenyan. Pada tahun 2004, penerbitan lokasi mencapai luas 128,2 hektar untuk lima pengembang.

Di atas kertas, mencari solusi tidaklah sulit. Tetapi, di lapangan kerap kali dihadapkan pada berbagai persoalan pelik. Menurut Sekjen REI (Real Estat Indonesia) Jabar, Ir. Tigor GH Sinaga, pada saat rencana pembangunan Jalan Dago-Lembang masih didiskusikan, tahun 2004, tanah-tanah di jalur Dago-Lembang banyak yang telah berpindah tangan. Beberapa pihak

menuduh pengembang *(developer)* sebagai aktor di balik itu semua. Pengembang membeli tanah ketika harga masih murah kemudian menjualnya kembali dengan harga yang cukup tinggi. Tigor mengatakan bahwa ada pakar yang menjuluki pengembang sebagai *predator.* Pengembang tak bisa disamaratakan. Namun, akibat lemahnya regulasi dan penegakkan hukum di Indonesia memunculkan distorsi dalam sektor usaha perumahan, sehingga menciptakan bermacam-macam perilaku pengembang dalam menjalankan usahanya.

Tigor mengategorikan pengembang dalam tiga golongan, pengembang formal, pengembang informal, dan pengembang abu-abu. Pengembang formal, dalam bisnisnya menempuh prosedur resmi. Seperti membuat lokasi, pengendalian lingkungan, setifikat induk dan memecahnya (HGB/hak guna bangunan), dan pembuatan fasilitas umum (fasum)/fasilitas sosial (fasos) seperti taman, pemakaman, dan tempat ibadah. Pengembang golongan ini memiliki keanggotaan resmi di asosiasi, karena memang disyaratkan dalam mendapatkan peran. Biasanya mereka butuh waktu lama dalam membangun perumahan, karena proses mengurus peran tidak bisa sebentar.

Golongan ke dua adalah pengembang informal atau sering disebut sebagai pengembang perorangan. Mereka bukan anggota asosiasi pengembang dan menjalankan usahanya dengan memanfaatkan celah-celah dari regulasi. Mereka bertindak demikian untuk menghindari proses peran yang panjang dan mahal (biasanya mencapai 30% dari total biaya). Caranya, mereka membeli tanah secara pecahan (kapling-kapling). Sehingga saat membangun rumah tidak dikenai

aturan peran sebagai pengembang perumahan, tapi hanya sebagai pembuatan rumah perorangan. Jadi, mereka hanya mengantongi IMB (mendirikan bangunan). Pengembang kategori ini dalam melakukan bisnisnya, sejak dari proses pembuatan girik sudah memecahnya dengan menggunakan nama yang berbeda-beda. Biasanya menggunakan nama masyarakat setempat, adik, kakak, istri, pegawai-pegawai bawahan-nya, sampai ke nama pembantu atau kuli-kulinya. Sehingga saat dibuat sertifikat, bisa mendapatkan SHM (sertifikat hak milik), dengan nama pemilik yang berbeda-beda.

Sebenarnya untuk membedakan pengembang formal dan informal sangat mudah. Jika ada pengembang yang menawarkan rumahnya dengan sertifikat hak milik (SHM) dipastikan pengembangnya menempuh cara informal. Karena dengan cara formal, aturannya hanya dikeluarkan HGB. Terdapat pengecualian, bahwa setelah dalam jangka waktu tertentu, HGB-nya bisa ditingkatkan menjadi SHM.

Ada yang lebih parah dari golongan pengembang ini, yaitu golongan pengembang abu-abu. Golongan ini secara formal merupakan asosiasi untuk mendapat-kan berbagai kemudahan, tapi dalam menjalankan usahanya menggunakan cara-cara pengembang informal.

Sebenarnya permasalahan Kawasan Bandung Utara ini tidak perlu terjadi seandainya ada regulasi dan komitmen yang kuat dari pemerintah, tetapi karena fungsi pengaturan dan pengendalian lingkungan lewat lokasi dan *site plan* di Kawasan Bandung Utara tidak efektif dengan adanya *developer* perseorangan, maka dampaknya baru terlihat kemudian.

Hasilnya, Kawasan Bandung Utara yang menurut ketentuan "amdal regional" (analisa mengenai dampak lingkungan regional) sudah dinyatakan sebagai daerah tertutup untuk pengembang formal, ternyata pembangunan rumah dan pengkavelingan tetap saja berlangsung. Hal tersebut sebenarnya tidak saja merugikan pengembang formal, tapi juga merugikan pemerintah dan masyarakat. Pemerintah kehilangan potensi untuk mendapatkan pemasukan dari retribusi peran dan BPHTB (Bea Pemilikan Hak Tanah dan Bangunan/ bea balik nama). Lebih dari itu, menjadi kehilangan alat kendali, dalam pengawasan pemanfaatan lahan dan lingkungan.

Sementara bagi konsumen rumah, dirugikan karena tidak mendapatkan infrastruktur yang seharusnya. Biasanya pengembang informal hanya memanfaatkan infrastruktur yang sudah ada, tanpa melihat daya dukung infrastruktur tersebut. Tigor lalu mencontohkan rumah-rumah di kawasan Dago Pakar, harga rumahnya serba mahal, tapi jalannya sempit dan saluran air kotornya juga hanya alakadarnya. Hal itu karena "pengembang informal" yang membuatnya tidak secara benar, hanya berusaha untuk menyambung-nyambungkan ke infrastruktur yang sudah ada.

Pemerintah daerah tidak mempunyai komitmen yang jelas dalam pengendalian peruntukan Kawasan Bandung Utara. Munculnya mekanisme pengembang informal/perseorangan dalam pembuatan perumahan, merupakan akal-akalan pengembang nakal dan aparat pemerintah untuk melegalisasi praktek korupsi. Ketidak-beresan tersebut sebenarnya dengan mudah bisa dilihat dari data-data yang ada. Misalnya dari

laporan Bappeda Jabar tahun 2003 yang menunjukkan, 33% lahan di Jabar telah dialih-fungsikan peruntukannya.

Dalam Perda Pemerintah Kabupaten Bandung Nomor 1 tahun 2001 disebutkan bahwa kawasan Parongpong, Cihideung, diperuntukkan untuk pemukiman. Namun tiga bulan kemudian, Pemerintah Kabupaten Bandung lewat Perda Nomor12 tahun 2001 mengubahnya. Kawasan Dago Pakar yang tadinya kawasan konservasi menjadi kawasan pemukiman, sedangkan Parongpong Cihideung menjadi lahan konservasi. Tapi, itu pun tidak dilaksanakan secara konsisten, bahkan sekarang di daerah Parongpong, sedang dibangun perumahan mewah di atas lahan 50 ha.

Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Bandung, Wahyu G P menilai, secara teoretis pelanggaran di Kawasan Bandung Utara sebenarnya lebih banyak dilakukan masyarakat setempat dibanding pengembang. Pengembang paling membangun sekira 10% s.d. 15% dari total bangunan. Selain itu, peran bagi para pengembang sangat ketat karena harus melalui kriteria-kriteria yang ditetapkan yang tercakup dalam tahapan proses pemanfaatan tanah (IPT), amdal, *site plan*, dan mendirikan bangunan (IMB).

Bila semua itu dipenuhi, pembangunan di Kawasan Bandung Utara seharusnya ramah lingkungan. Hanya, masalahnya, apakah pengembang menaati aturan yang sudah disepakati atau tidak. Bahkan, mungkin saja ada pengembang yang membangun tanpa sama sekali. Atas dasar itu, kontrol masyarakat sekitar sebenarnya merupakan cara yang paling efektif untuk

mencegah bangunan liar. Namun, kenyataannya, kemiskinan penduduk menyebabkan kontrol itu tak berjalan denga baik. Warga umumnya merasa senang bila ada pembangunan, karena bisa memberi peluang pekerjaan bagi mereka, tanpa peduli apakah pembangunan itu legal atau tidak.

C. Keutuhan Lingkungan Hidup Bagi Kehidupan Manusia

Manusia selamanya tidak akan pernah terlepas lingkungan alam sekitarnya. Manusia lahir dan hidup di sana. Dari lingkungan hidup yang mengitarinya manusia bisa hidup mempertahankan kehidupannya sampai detik ini. Tanaman-tanaman hijau sebagai produsen tunggal oksigen yang sangat diperlukan untuk bernafas bagi makluk hidup yang lainnya, termasuk manusia. Tanpa oksigen, tidak akan ada kehidupan di bumi ini. Selain itu alam juga menyediakan banyak sekali sumber makanan; sementara itu makluk hidup perlu makanan untuk hidup.

Alam memberikan segalanya untuk kelangsungan hidup manusia. Sejarah menjadi saksi bahwa alam menjadi sandaran bagi kehidupan manusia. Bangsa Mesir jaman dahulu hidup di sekitar Sungai Nil, karena di pinggiran Sungai Nil tersebut adalah lahan yang sangat subur sekali. Mereka tidak hidup di tengah tandusnya Gurun Sahara; tetapi mereka tinggal di daerah hijau bantaran Sungai Nil.

Namun seiring dengan semakin pesatnya perkembangan teknologi yang ada sekarang ini, dimulai dari era revolusi industri sampai sekarang, ternyata berdampak buruk terhadap lingkungan hidup. Ber-

bicara tentang sebuah teknologi, berarti kita berbicara juga tentang kepentingan manusia. Karena teknologi diciptakan untuk mempermudah manusia memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Ketika revolusi industri dimulai dengan ditemukannya mesin uap, banyak pabrik-pabrik yang mengganti tenaga produksinya; yang semula menggunakan tenaga manusia menjadi tenaga mesin. Alhasil, polusi terjadi di mana-mana. Lantas siapa yang dirugikan? Tentunya makluk hidup yang ada di dalamnya, termasuk manusia sendiri.

Jangan heran, bila salah satu isu yang paling marak sekarang ini, yang berkaitan dengan polusi yang dikeluarkan oleh pabrik-pabrik besar adalah masalah pemanasan global (*global warming*). Tentu sangat mengerikan bila kita menyimak akibat pemanasan global ini. Bayangkan, hanya butuh kurang lebih 100 tahun untuk mencairkan seluruh es yang ada di kutub bumi. Sebuah prestasi yang sangat besar, bagi umat manusia mengingat bahwa proses terciptanya bumi ini hingga munculnya kehidupan pertama membutuhkan ribuan tahun lebih. Sebaliknya, kita hanya perlu sekitar 100 tahun untuk merusaknya. Sungguh sangat mengerikan!

Selain itu, melihat apa yang alam berikan kepada manusia, ternyata manusia adalah makluk yang paling tidak mengetahui bagaimana cara untuk berterima kasih. Mereka terus saja mengeksploitasi alam secara seenaknya. Demi sedikit keuntungan mereka menebang pohon sembarangan, tanpa memedulikan segala akibat yang ditumbulkannya. Hal ini pula yang kemudian menjadi sumber masalah, yang membuat jumlah Orang Utan di Kalimantan menurun secara drastis.

Manusia jarang, dan bahkan kadang-kadang tidak bisa berpikir panjang, bahwa setiap tindakan ada konsekuensinya, ada risikonya. Ketika manusia merusak alam sekitar, maka dampak yang ditimbulkannya semua akan berbalik kepada manusia itu sendiri. Pemanasan global yang ditimbulkan oleh manusia, telah mengubah iklim yang ada di bumi. Di kutub Utara lapisan ozon kita hilang. Itu sangat berbahaya sekali karena cahaya yang dipancarkan oleh matahari, tanpa diserap dulu oleh lapisan ozon kita, membawa radiasi yang berbahaya bagi kehidupan manusia. Efek dari *global warming* ini juga, beberapa tempat di belahan dunia terkena bencana banjir. Banjir yang terjadi di China beberapa waktu lalu yang menelan banyak sekali korban jiwa, disinyalir oleh beberapa pakar, merupakan salah satu bencana yang disebabkan oleh efek dari pemanasan global.

Ketika manusia beramai-ramai menjarah pepohonan di hutan atau merubah fungsi lahan yang semula adalah hutan menjadi lahan pertanian, mereka tidak sadar bahwa ada bencana yang mengintai mereka di belakang perusakan alam itu. Pertama ketika tidak ada lagi pohon yang bisa menyerap air ke dalam tanah, maka ketika hujan tiba, air tersebut membawa potensi terjadinya bencana; bencana banjir dan bahaya tanah longsor. bila itu semua terjadi, maka akan menimbulkan masalah baru yang lain.

Di sini penulis menekankan bahwa, keutuhan lingkungan hidup yang ada di sekitar kita sangatlah penting untuk kelangsungan kehidupan manusia bagi kehdidupan sekarang dan masa yang akan datang. Kita bisa belajar dari kejadian yang terjadi di seluruh belahan dunia, bahwa seluruh kejadian terhubungkan

satu sama lain. Seperti telah disebutkan di bagian awal tulisan ini, bahwa bencana adalah manifestasi atas tindakan perusakan yang dilakukan oleh manusia itu sendiri.

Seperti yang terjadi di kawasan Bandung Utara, perubahan fungsi lahan yang tadinya adalah merupakan hutan lindung menjadi lahan pertanian dan lahan pertanian menjadi perumahan, akan berpotensi mendatangkan sebuah bencana yang besar. Telah disebutkan dalam paparan sebelumnya, bahwa krisis air tanah sekarang ini sudah terjadi di beberapa daerah di Kota Bandung, termasuk terjadinya banjir ketika musim hujan tiba. Itu semua adalah dampak yang terjadi karena daerah kawasan Bandung Utara yang semula diperuntukkan untuk hutan lindung, lantas berubah fungsi menjadi lahan pertanian dan pemukiman.

Sejatinya semakin kita sadari, bahwa alam sangatlah penting bagi kelangsungan hidup manusia yang ada di dalamnya. Dengan demikian, kita tidak akan menunggu sampai bencana lain terjadi di Kota Bandung, sebagai akibat kawasan Bandung Utara yang rusak parah.

D. Peran Pemerintah

Pelaksana dan pengatur seluruh kegiatan sebuah Negara adalah Pemerintah (*Goverment*). Aparatur pemerintah adalah alat pelaksana kebijakan publik. Negara dan bangsa ini butuh pengaturan dalam segala aspek kehidupannya: aspek politik, ekonomi, sosial dan pengaturan-pengaturan yang

lainnya. Tanpa adanya pengaturan yang tepat, maka masyarakat yang hidup dalam Negara tersebut akan kacau. *Chaos* dapat saja terjadi di mana-mana. Itulah fungsi dari pemerintah sebuah Negara. Amerika sebagai Negara Liberal, me-nyatakan bahwa fungsi pemerintah di sana hanyalah sebatas *nightwatchcer* saja. Artinya pemerintah Amerika hanya sebatas penegak keamanan saja. Untuk aspek ekonomi, pemerintah tidak campur tangan. Berbeda dengan Negara kita yang menganut ideologi Pancasila. Seluruh aspek kehidupan kita diatur oleh Pemerintah sesuai dengan batas-batas yang normal.

Kepengaturan dan kepengelolaan terhadap lingkungan hidup juga, tidak terlepas dari Pemerintah sebagai pelaksana kegiatan Negara. Rusak tidaknya lingkungan hidup dalam sebuah Negara, pertama-tama adalah tanggung jawab Pemerintah yang ada dalam Negara yang bersangkutan. Memang, menjaga lingkungan adalah tanggung jawab bersama; tanggung jawab setiap orang, tapi peran pemerintah sangatlah besar terhadap lingkungan ini. Mereka membuat kebijakan menyangkut sesuatu, dimana kebijakan tersebut akan dilaksanakan oleh masyarakatnya. Ketika pemerintah membuat aturan A, maka masyarakatnya harus melaksanakan A juga. Bila tidak ada konsekuensinya berupa hukuman, maka segala aturan hanya "macan kertas" belaka. Demikian pula, bila tidak ada konsistensi maka sebutan *mencla-mencle* dapat dialamatkan kepada unsur pelaksana kebijakan. Di sini kita lihat bahwa nasib lingkungan hidup ada di tangan Pemerintah. Ketika pemerintah membuat kebijakan bahwa suatu kawasan akan

dijadikan sebagai hutan lindung, berarti di atas kawasan itu tidak diperkenankan terjadinya pem-bangunan fisik.

Lahirnya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, merupakan wujud kebijakan Pemerintah kita dalam upaya perlindungan terhadap lingkungan hidup di Indonesia. Pada Bab IV tentang Wewenang Penge-lolaan Lingkungan Hidup, pasal 8, ayat 1, disebutkan bahwa "sumber daya alam dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah". Selanjutnya dalam pelaksanaannya tugas pemerintah antara lain seperti tersirat pada pasal 8 ayat 2:

a. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;

b. Mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;

c. Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;

d. Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;

e. Mengembangkan pendanaan bagi upaya peles-tarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Diktum dari ayat di atas, menyatakan bahwa pengaturan kebijakan tentang lingkungan hidup di Indonesia dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah kita memiliki andil yang besar dalam penjagaan dan kelestarian lingkungan hidup. Di samping masalah lingkungan ini memang masalah bersama, dan menjadi kewajiban bagi setiap orang untuk menjaga dan melestarikannya.

Dalam masalah kawasan Bandung Utara, Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur Jabar Nomor 181.1/SK.1624-Bapp/1982 tentang Peruntukan Lahan di Wilayah Inti Bandung Raya Bagian Utara. Kemudian menyusul peraturan-peraturan yang lainnya seperti SK Nomor 660/4244/Bap/1994 tentang Pengamanan Wilayah Inti Bandung Raya.

Pendek kata, tanpa pengaturan dari pemerintah, kemungkinan pengeksploitasian terhadap lingkungan ini tidak akan terkendali. Bayangkan saja, dengan pengaturan pun penyimpangan banyak terjadi, apalagi tanpa adanya pengaturan dari pemerintah.

E. Pentingnya Tata Ruang

Tata ruang menjadi bagian yang penting dalam sebuah kebijakan tentang lingkungan hidup, dimana di dalamnya terdapat tiga kegiatan yaitu, perencanaan, pemanfaatan dan pengendaliannya. Perencanaan meliputi bagaimana fungsi sebuah lahan bisa dimanfaatkan secara optimal berdasarkan kepentingan umum. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan lahan yang ada, sesuai dengan fungsinya. Dengan kata lain,

merencanakan lahan-lahan untuk diletakan sesuai dengan kegunaannya, dengan pemanfaatan lahan tersebut sesuai dengan fungsinya masing-masing. Di dalamnya termasuk pula pengendalian berupa kontrol terhadap pemanfaatan lahan tadi. Misalnya, apakah sudah sesuai dengan fungsi-nya atau tidak digunakan sebagaimana mestinya.

Kajian dalam tulisan ini membahas pengendalian tata ruang, khususnya untuk areal terbangun di Kota Bandung bagian Utara. Dalam Kebijakan Operasional RUTR Kawasan Bandung Utara ditetapkan bahwa kawasan untuk suatu areal terbangun adalah kawasan dengan besar kemiringan lereng lebih kecil dari 15 persen (*Central Library*). Pengendalian tata ruang merupakan suatu usaha untuk memantau apakah kegiatan pemanfaatan ruang yang dilakukan telah sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelum-nya. Salah satu metode yang dapat digunakan dalam kegiatan pengendalian tata ruang adalah dengan memanfaatkan data citra satelit yang dikombinasikan dengan data *Digital Elevation Model* (DEM). Melalui proses klasifikasi terhadap data citra satelit, dapat diketahui lokasi penyebaran areal terbangun di Kota Bandung bagian Utara. Selanjutnya, dengan melaku-kan proses *overlay* antara hasil kiasifikasi dengan DEM, maka dapat diketahui lokasi areal terbangun yang berada pada kawasan dengan besar kemiringan lereng lebih besar dari 15 persen.

Sebelumnya telah disebutkan pula, bahwa kondisi tutupan lahan Kodya Bandung yang terekam tahun 2001 dari data satelit Landsat-ETM. Disebutkan bahwa kawasan Bandung Utara tahun 2001 telah didominasi oleh areal pemukiman, industri dan infra-

struktur lainnya. Data dari satelit Landsat-ETM ini juga menyebutkan bahwa lokasi dengan kemiringan lebih dari 15 persen dimanfaatkan untuk permukiman dan pembangunan fisik lainnya. Padahal, di dalam Kebijakan Operasional RUTR disebutkan bahwa pemanfaatan lahan untuk permukiman termasuk komersial dan bangunan lainnya tidak boleh didirikan pada lahan dengan kemiringan lebih dari 15%.

Penyimpangan terhadap tata ruang ini, menyebabkan banyak masalah, antara lain krisis air yang terjadi di beberapa daerah di Bandung sebagai-mana yang telah dijelaskan sebelumnya. Penataan ruang ini di-lakukan sesuai dengan hasil analisis yang dilakukan sebelumnya. Setelah diketahui potensi strategis masing-masing ruang (lahan), tentunya perihal penataan ruang ini bisa dilakukan dengan baik dan benar.

F. Hasil Kajian tentang Kesesuaian Lahan

Berikut adalah penelitian yang dilakukan oleh Jossi Erwindy (Departemen Teknik Planologi – : 2000) di Kecamatan Lembang sebagai daerah resapan air.

Kecamatan Lembang termasuk ke dalam wilayah Bandung Utara yang perlu mendapat perhatian khusus dalam pengembangan wilayahnya, karena merupakan daerah resapan air bagi wilayah Bandung. Potensi wilayah, berupa panorama alam yang indah dan kedudukannya yang strategis karena sebagian wilayah-nya dilalui koridor -Bandung, membawa konsekuensi bagi perkembangan wilayahnya, yaitu meningkatnya perkembangan penduduk dan tinggi-nya permintaan

terhadap lahan terbangun yang dapat menyebabkan terjadinya konversi dan penyimpangan pengggunaan lahan terhadap kesesuaian lahan. Hal ini dapat mengancam fungsi Kecamatan Lembang sebagai daerah resapan air. Studi ini bertujuan untuk memberikan arahan pengembangan wilayah Kecamatan Lembang berdasarkan kesesuaian lahan agar wilayah ini masih dapat mengakomodasikan berbagai kegiatan pembangunan dengan mempertimbangkan fungsi-nya sebagai daerah resapan air tetap optimal.

Upaya menganalisis kesesuaian lahan oleh Jossi Erwindy ini digunakan metoda analisis kualitatif, yaitu membandingkan antara keadaan di lapangan dengan standar atau kriteria yang telah ditetapkan. Kriteria yang digunakan dalam analisis kesesuaian lahan adalah kemiringan lereng, ketinggian, curah hujan, jenis tanah, kedalaman efektif tanah, dan tekstur tanah. Berdasarkan hasil studi, lahan di Kecamatan Lembang yang sesuai untuk kawasan lindung seluas 3083.02 hektar (29.03%), dan kawasan budidaya seluas 7536.99 hektar (77.97%). Untuk kawasan kesesuaian lahan gabungan budi-daya, terdapat 4 (empat) kombinasi kawasan kesesuaian lahan, yaitu perkebunan dan kebun campuran; kebun campuran; sawah dan kebun campuran; serta permukiman, peternakan, dan kebun campuran. Kombinasi ini secara umum merupakan kesesuaian lahan untuk berbagai kegiatan dalam satu kawasan. Dari hasil analisis kesesuaian lahan gabungan dengan penggunaan lahan saat ini, perbandingan antara lahan yang sesuai dengan tidak sesuai adalah 98.21%:1.79%. Keadaan ini menggambarkan bahwa penggunaan lahan saat ini sebagian besar telah sesuai dengan kesesuaian lahannya. Penyimpangan (penggunaan

lahan yang tidak sesuai) terhadap kesesuaian lahan di wilayah studi, terdiri dari penyimpangan pada kawasan lindung yang didominasi oleh kebun campuran dan penyimpangan pada kawasan budidaya yang didominasi oleh permukiman.

Demikian penelitian yang dilakukan oleh Jossi Erwindy di Kecamatan Lembang ini. Hasilnya menyebutkan bahwa terdapat penyimpangan penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan kesesuaian lahannya. Sebenarnya telah banyak penelitian yang dilakukan terhadap Kawasan Bandung Utara ini. Hasilnya sama, bahwa kawasan telah didominasi oleh pemukiman dan pembangunan fisik lainnya. Artinya areal yang berfungsi sebagai areal serapan air telah rusak, di mana daerah ini sekarang hanya bisa menyerap 30 persen saja dari seluruh air turun kedaerah ini. Sisanya *run off* ke daerah yang lebih bawah.

G. Proses Pembuatan Kebijakan

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat *politis* (William N. Dunn, 1994: 22). Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut aturan waktu, dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya.

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, menilai secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap yang berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap di tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linier. Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan dan aksi dalam satu tahap, yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya. Aktivitas yang termasuk dalam aplikasi prosedur analisis kebijakan adalah tepat untuk tahap-tahap tertentu dari proses pembuatan kebijakan.

- *Perumusan Masalah*

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

Menyadari bahwa kawasan Bandung Utara penting terhadap cadangan air Kota Bandung, Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur Jabar Nomor 181.1/SK.1624-

Bapp/1982 tentang Peruntukan Lahan di Wilayah Inti Bandung Raya Bagian Utara. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam SK itu disebutkan, 25 persen kawasan ini diperuntukkan sebagai hutan lindung, 60 persen dijadikan lahan untuk tanaman keras, dan sisanya 15 persen untuk pertanian nontanaman keras yang dapat dikonversi untuk permukiman. SK Gubernur ini diperkuat dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, sebagaimana telah dibahas sebelumnya.

Dasar dari pembuatan kebijakan di atas, bahwa berdasarkan penelitian yang menyatakan bahwa kondisi muka air tanah di Kota Bandung semakin memprihatinkan. Sejak tahun 1972, setiap tahun terjadi penurunan muka air tanah antara 0,05 sampai 7,3 meter. Penelitian ini memperkirakan beberapa tahun ke depan muka air tanah turun lebih dari seratus meter. Peresapan air hujan di Bandung pada tahun 1960 mencapai 75 persen. Kemudian semakin maraknya penebangan pohon dan pendirian bangunan baru di kawasan Bandung Utara, air hujan yang meresap ke dalam tanah hanya tinggal sekitar 20 persen saja.

Hal ini menjadi dasar dari keluarnya kebijakan-kebijakan yang menyatakan bahwa kawasan Bandung Utara merupakan kawasan hutan lindung dan areal serapan air dan melarang pembangunan fisik di daerah ini.

- *Peramalan*

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang terjadi di masa yang akan datang sebagai akibat di-

ambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji potensi dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

Dalam peramalan, berdasarkan kebijakan yang ada tentang kawasan Bandung utara yang diperuntukan untuk kawasan hutan kindung dan areal resapan air, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah mengeluarkan kebijakan yang tepat, yaitu melarang pembangunan fisik di kawasan ini, karena berdasarkan penelitiaan yang ada bahwa kawasan ini mengalami kerusakan akibat perubahan fungsi lahan. Bila kebijakan ini terlaksana dengan baik maka permasalahan di Kawasan Bandung Utara akan terselesaikan.

- *Rekomendasi*

Rekomendasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan. Ini membantu pada tahap *adopsi kebijakan*. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan sekaligus menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

Bila dilihat dari manfaatnya, kebijakan tentang Kawasan Bandung Utara yang diperuntukkan untuk kawasan hutan lindung dan areal resapan air ini, akan sangat bermanfaat. Kebijakan ini adalah untuk melindungi cadangan air bagi hampir seluruh masyarakat Bandung.

Bila daerah resapan air ini hilang, maka dampaknya sangat jelas, Kota Bandung akan menghadapi masalah yang serius yaitu krisis air. Bila ini terjadi akan mempengaruhi ruang kehidupan yang lainnya juga. Jadi, kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Propinsi Jawa Barat ini, bila terlaksana dengan baik, manfaatnya akan dirasakan seluruh warga Kota Bandung di masa yang akan datang.

- *Evaluasi*

Evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Hal ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasikan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Pada tahun 1982, pembangunan di Kawasan Bandung Utara mulai bermunculan dan tahun 1993 usaha properti mulai menggeliat dan sasaran strategisnya adalah kawasan Bandung Utara. Khawatir akan perusakan yang lebih parah di kawasan ini, Gubernur Jawa Barat kembali mengeluarkan SK Nomor 660/4244/Bap/1994 tentang Pengamanan Wilayah Inti Bandung Raya. Isinya antara lain menginstruksikan kepada Bupati/WaliKota Bandung (waktu itu Kota Cimahi belum terpisah dari Kabupaten Bandung) untuk tidak memberikan baru bagi pengembang di Kawasan Bandung Utara. Selain itu, mereka diminta melakukan

pengawasan dan pengendalian terhadap pemegang, memberikan laporan berkala, serta melakukan tindakan penertiban terhadap pelanggaran yang terjadi.

Pengeluaran kembali kebijakan yang baru pada tahun 1994 ini, dianggap perlu karena kebijakan tentang kawasan ini sebelumnya dianggap sudah tidak dilaksanakan dalam implementasinya di lapangan karena yang terjadi adalah para pengembang terus membangun di kawasan ini tanpa memperdulikan kebijakan tahun 1982 ini. Akhirnya Gubernur membuat kebijakan yang tegas tentang tidak adanya baru pembagunan di kawasan ini, sekaligus pengawasan dan pengendalian terhadap pemegang serta tindakan penertiban terhadap pelanggaran yang terjadi.

Agaknya pemerintah tidak serius mengevaluasi setiap kebijakan yang dikeluarkannya. Terbukti dalam kenyataannya di lapangan pembangunan-pembangunan fisik masih terus saja berkembang dan berlangsung sampai sekarang ini. Dari data didapatkan, bahwa pada tahun 2002 —berdasarkan penelitian, ada beberapa daerah yang sudah mengalami kritis air. Luas daerah kritis tersebut sudah mencapai 33,04 km persegi. Selain itu, terdapat daerah rawan yang meliputi seluruh Kota Bandung dan beberapa daerah di Kabupaten Bandung dan Sumedang. Luasnya sudah mencapai 63,09 km persegi. Di samping pembangunan fisik di kawasan resapan air, pengambilan air bawah tanah yang tak terkendali, juga menyebabkan penurunan muka air tanah yang signifikan. Itulah pula yang menyebabkan banyak daerah di Kota Bandung dan sekitarnya digolongkan sebagai daerah rawan dan kritis air. Bahkan, penurunan muka air tanah ada yang mencapai 5,12 meter per tahun.

Bila kita melihat ke daerah Dago Atas (salah satu daerah di kawasan Bandung Utara), kita akan melihat vila-vila megah yang berdiri di kawasan ini. Bahkan hingga sekarang ini, bermunculan pembangunan-pembangunan baru. Kenyataan ini menjawab pertanyaan tentang efektifitas kebijakan terhadap tata ruang dan lingkungan di kawasan Bandung Utara ini. Jawaban-nya adalah bahwa kebijakan ini sangat tidak efektif. Isi dari kebijakan-kebijakan yang ditujukan terhadap Kawasan Bandung Utara sudah sangat bagus bila dilihat dari proses pembuatan kebijakan; namun tentunya yang juga sama penting-nya dan harus sama bagusnya adalah bila semuanya dilaksanakan secara tegas.

Bila tidak, kita akan melihat kenyataan di lapangan yang bertolak-belakang. Lihat saja, kerusakan lingkungan di kawasan ini terus berlanjut. Ada semacam *miss link* antara kebijakan dan pelaksanaan. Di sini kita tidak mencari siapa yang salah, tapi ada baiknya lebih menekankan kepada bagaimana permasalahan ini bisa disikapi dengan tegas sehingga perusakan alam ini bisa berakhir.

Kenyataan menunjukkan, bahwa pihak pengembang memang memegang yang sah yang direkomendasikan oleh pemerintah. Hal ini menjadi menarik, karena kita melihat ketidakselarasan antara kebijakan yang dibuat oleh pemerintah melalui tindakan-tindakan yang dilakukannya, seperti pemberian terhadap pembangunan-pembangunan fisik di kawasan ini dengan kenyataan di lapangan. Hal ini pula yang menguatkan dugaan, sekaligus menjadi penyebab kenapa perusakan di Kawasan Bandung Utara tidak bisa berhenti sampai detik ini. Kemudian muncul pertanyaan baru, kenapa pemerintah bisa

memberikan padahal sudah sangat jelas bila mengacu kepada SK Gubernur Nomor 660/4244/Bap/1994, yang isinya memberikan instruksi kepada bupati Bandung dan walikota Bandung untuk peng-hentian pembangunan baru di kawasan Bandung Utara.

Bila dilihat dari perspektif psikologis bangsa ini, mungkin di belakang ini semua ada semacam praktek "pasar gelap", entah itu berupa suap atau sogok, atau mungkin apa yang disebut "uang pelicin". Masyarakat sudah begitu kadung menilai birokrasi kita sarat budaya korupsi yang telah berakar jauh ke dalam kebudayaan politik dan pemerintahan kita sejak jaman kerajaan dan masa penjajahan dulu. Di mana ada sebuah proyek, di situ ada kecenderungan dan kesempatan untuk melakukan tindak korupsi. Kondisi perekonomian Negara Indonesia yang buruk, membuat masyarakat kita tidak perduli terhadap alam dan lingkungan. Penduduk di sekitar kawasan Bandung Utara pun melihat proyek-proyek pembangunan di kawasan ini adalah sebuah ladang kesempatan untuk mereka mendapatkan uang. Mereka bisa bekerja di proyek tersebut, misalnya menjadi tukang atau buruh bangunan, atau pekerjaan lain yang ditawarkan para pengembang. Melihat kenyataan yang sangat kompleks tersebut, dimana akar persoalannya tidak melulu ada di pihak pengembang yang "nakal", tentunya diperlukan sebuah gerakkan yakni gerakkan penyadaran masyarakat agar mereka perduli terhadap nasib alam dan lingkungan, atau setidaknya ada sosialisasi, penyuluhan dan penerangan yang tidak pernah jemu.

Dari paparan di atas, dan berdasarkan fakta-fakta yang ada juga teori yang berkaitan dengan masalah ini, penulis menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Alam adalah segala-galanya bagi kelangsungan hidup manusia. Bila alam rusak, kita semua sepakat bahwa akan membawa dampak yang sangat buruk terhadap manusia sendiri. Seperti bencana alam, krisis air dan masalah yang lainnya yang kesemuanya itu saling berkaitan satu sama lain dan mempunyai pengaruh terhadap bidang kehidupan yang lain.

2. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mengenai tata ruang dan lingkungan, dalam kasus ini khususnya kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengenai masalah Kawasan Bandung Utara, sudah sangat bagus secara tertulis dalam Undang-undang maupun Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Barat pada tahun 1982 dan tahun 1994.

3. Dalam pelaksanaan dan perkembangannya, kebijakan-kebijakan ini menjadi sangat tidak efektif, karena tidak bisa terlaksana dengan baik. Perusakan lingkungan terus berlanjut hingga hari ini. Proyek-proyek pembangunan fisik masih ada dan semakin menjamur.

4. Kesadaran pihak-pihak yang bersangkutan sangat rendah sekali. Pemerintah, pengembang bahkan penduduk sekitar kurang memedulikan masalah lingkungan hidup.

5. Masalah lingkungan hidup adalah masalah bersama setiap individu yang hidup didalamnya; bukan masalah perseorangan. Jadi kesadaran setiap orang diperlukan

dalam menjaga dan melestarikan ling-kungan hidup. Dengan menjaga alam ini berarti kita menjaga kelangsungan kehidupan manusia, kini dan di masa yang akan datang.

Semua akan terlaksana dengan baik bila didukung dengan perangkat kebijakan dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dalam sebuah Negara. Serangkaian kebijakan yang sudah ada hendaknya bisa teraplikasikan di lapangan, sehingga tidak ada perusakan lingkungan hidup lagi. Pemerintah harus bersikap lebih tegas dan konsisten terhadap kebijakannya dan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang berdampak pada perusakan alam.

H. Analisis Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan diambil dari dan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin: ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat (William N. Dunn: 1994:50). Analisis ini bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-displin tradisional yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. Namun analisis kebijakan juga bisa bersifat normatif, tujuan lainnya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk masa lalu, masa kini dan masa yang akan datang.

Aspek normatif atau kritik nilai dari analisis kebijakan ini terlihat ketika kita menyadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup dinamika antara variabel tergantung (tujuan) dan variabel bebas (cara) yang sifatnya *variatif* (Duncan

Macrae, Jr, 1976: Chap 4). Karena itu, pilihan tentang variabel-variabel seringkali merupakan pemilihan terhadap nilai-nilai yang saling bersaing, seperti kesehatan, kemakmuran, keamanan, kedamaian, keadilan, perataan dan kebebasan. Memilih dan menentukan prioritas satu nilai diatas nilai-nilai lainnya bukanlah penentuan yang bersifat teknis semata, tetapi juga keputusan yang merupakan penalaran yang bersifat moral, karena itu analisis kebijakan merupakan bentuk etika terapan. Pada akhirnya analisis kebijakan ini berupaya menciptakan efisiensi pilihan atas berbagai alternatif kebijakan.

Metodologi analisis kebijakan bertujuan menciptakan, menilai secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Dalam hal ini pengetahuan menunjuk pada kepercayaan tentang sesuatu secara akal sehat dapat dibenarkan, yang berbeda dengan kepercayaan tentang kebenaran yang pasti, atau juga kebenaran dengan probabilitas statistik tertentu.

Dengan menggunakan metologi analisis kebijakan ini, kita bisa melihat bagaimana kekuatan sebuah kebijakan, efektif dalam implementasinya. Hal tersebut, dilakukan dengan mencari pengetahuan tentang seluk beluk masalah yang dikaji berdasarkan penelitian-penelitian yang dilakukan oleh beberapa pakar yang telah disebutkan sebelumnya. Melihat kenyataannya di lapangan dan melihat kebijakan yang ada, yang berkaitan dengan masalah, menjadi sebuah perbandingan untuk melihat apakah kebijakan tersebut sesuai dengan klaim pengetahuan yang ada dalam kenyataanya, baik untuk masa lalu ataupun sekarang.

3

Bagian Ke Tiga

Konflik dan Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara kesatuan dengan Pancasila sebagai landasan negara dan Undang-undang Dasar 1945 sebagai pedoman konstitusi untuk menjalankan pemerintahan. Sejak merdeka tahun 1945, Indonesia telah mengalami pergantian bentuk negara sebanyak dua kali yaitu kesatuan berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan federasi dalam RIS (Republik Indonesia Serikat) berdasarkan Undang-undang RIS tahun 1949-1950. Sejak tahun 1959 dan masa Orde Baru, Indonesia kembali menganut bentuk kesatuan dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sampai saat ini.

Bentuk negara kesatuan ini memberikan pengaruh terhadap sistem birokrasi yang digunakan oleh pemerintah Indonesia. Indonesia menggunakan model pemerintahan terpusat atau sentralisme. Model ini tumbuh dan berkembang semakin kuat selama masa Orde Baru, meski telah dibuat kebijakan desentralisasi tahun 1975. Namun, dalam implementasinya tetap tidak berubah, justru kendali politik pusat semakin kuat. Sistem pemerintahan terpusat ini memberikan wewenang terhadap pemerintah pusat untuk mengatur urusan-urusan yang berkaitan dengan pemerintah pusat sendiridan pemerintah daerah. Tujuan pengaturan semacam ini adalah mewujudkan pemerataan bagi tiap daerah yang secara potensi, baik sumber daya alam (SDA) maupun sumber daya manusia (SDM) tidak sama. Kondisi inilah yang membuat beberapa daerah tidak dapat menerima, karena persoalan keadilan menjadi kurang tercermin di dalamnya. Alih-alih, daerah yang potensi SDA-nya tinggi merasa diperlakukan tidak adil.

Wacana mengenai pusat-daerah senantiasa mewarnai politik Indonesia terutama yang menyangkut keadilan dalam penerapan pembangunan di daerah, khususnya Jawa dan non-Jawa. Konflik mengenai relasi pusat-daerah, semestinya memang tidak hanya dikaji melalui pembaruan suatu kebijakan melainkan juga dengan mempelajari bagaimana munculnya konflik daerah sebagai wujud protes terhadap pemerintah pusat. Masyarakat di daerah, khususnya di luar pulau Jawa menuntut dapat mengatur rumah tangga sendiri, baik yang menyangkut masalah manajemen keuangan maupun pembangunan. Salah satu daerah —di Indonesia dikenal dengan sebutan provinsi—yang vokal menyuarakan tuntutan ini adalah Aceh (saat ini bernama Nanggroe Aceh Darussalam, selanjutnya dikenal dengan sebutan NAD). Konflik yang berlangsung hampir seperempat abad tersebut, sulit dicarikan titik temu yang dapat memuaskan kedua belah pihak (NAD dan pemerintah pusat). Konflik bukan semakin mencair, malahan tampak makin menggumpal. Tidak heran, bila eskalasi dan manisfestasi konflik cenderung berkepanjangan dan berpengaruh terhadap bentuk dan isi kebijakan-kebijakan tentang daerah berikutnya.

Hubungan yang kurang harmonis antara pusat-daerah dapat diredam dan dikendalikan pada masa Orde Baru, melalui kebijakan cukup represif yang dikenal dengan Daerah Operasi Militer (DOM). Namun, setelah Orde Baru runtuh, yang ditandai dengan lengsernya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, ketegangan yang sebenarnya sejak dulu belum terselesai-kan dengan baik itu, kembali muncul ke permukaan dan menimbulkan ketegangan konflik yang nyata, yaitu adanya konflik militer antara pemerintah

Indonesia melalui TNI dan GAM (Gerakan Aceh Merdeka); suatu kelompok fundamentalis Aceh yang sangat menginginkan Aceh untuk merdeka alias melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah pusat telah beberapa kali menjanjikan pemberian "otonomi yang seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri" atau "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab" kepada rakyat Aceh, melalui hadirnya Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah yang telah disusun beberapa kali. Namun, dalam praktiknya belum dapat diwujudkan secara maksimal sehingga yang ada justru sebaliknya; otoritas yang cenderung sentralistik dari pemerintah pusat justru semakin menguat. Semakin lama, hal ini menimbulkan rasa tidak puas dari daerah terutama yang memiliki potensi sumber daya alam yang berlimpah, di mana mereka merasa tetap miskin dan tidak mampu memberdayakan daerah sendiri, dan jika tidak diselesaikan dengan bijaksana maka akan timbul gejolak yang lebih parah (Alrasyid, 1999:7). Tentu hal ini dapat mengancam keutuhan bangsa Indonesia.

Keinginan daerah untuk mendapat otonomi yang seluas-luasnya memunculkan wacana baru lainnya, yaitu tentang bentuk negara federal. Sebenarnya hal ini juga bukan merupakan hal baru karena pada awal berdirinya negara RI, Indonesia pernah menganut model ini. Para pakar kenegaraan banyak memberikan pendapat mengenai wacana yang lebih berani dari hanya sekadar otonomi daerah. Otonomi daerah, federalisme, konflik separatisme, era reformasi, sepertinya menjadi wacana yang memiki titik-titik keterkaitan satu sama lain yang menarik untuk dikaji.

B. Berbagai Permasalahan

Dalam konteks tulisan ini, berbagai permasalahan yang menghinggapi Kota Serambi Mekkah selama kurun waktu yang cukup lama, dapat dielaborasi sebagai berikut:

Pertama, dalam bidang politik, konflik yang terjadi antara NAD dan pemerintah (pusat) Indonesia memberikan pengaruh secara politik, langsung maupun tidak, dalam merubah kebijakan pemerintahan tentang daerah dan merubah model sistem pemerintahan termasuk bentuk birokrasinya dari sentralisasi perlahan ke arah desentralisasi. Hal ini memengaruhi implementasi kebijakan pemerintah terhadap keseluruhan daerah di Indonesia.

Kedua, dalam bidang ekonomi, pemberian otonomi, baik terhadap Aceh dan daerah lain memperluas kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mandiri dalam membuat kebijakan dalam rangka memaksimalkan potensi SDA dan SDM yang dimiliki sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah.

Ketiga, dalam bidang pertahanan dan keamanan, konflik daerah berpengaruh terhadap keutuhan bangsa. Namun, paradoksnya adalah pemberian otonomi yang seluas-luasnya tanpa pelaksanaan yang bijak dan ketat dapat memberikan kelonggaran sehingga dapat meningkatkan potensi separatisme dimana wacana ini menjadi masalah rawan bagi Indonesia sejak berdirinya tahun 1945 hingga sekarang. Ditambah pula dengan berkembangnya usulan mengenai federalisme bagi Indonesia yang masih menjadi polemik di antara para ahli politik.

C. TeoriKonflik

Konflik merupakan gambaran nyata dan tak terhindarkan dalam realitas kehidupan baik individu, masyarakat, negara maupun secara , yang terjadi sejak kehidupan itu sendiri ada dan sampai saat ini. Eksistensi, eskalasi dan manifestasi konflik terus berlangsung selama manusia selalu berdialektika dengan tuntutan dan kebutuhannya; dan menjadi elemen penting bagi kehidupan. Namun, sebagian besar pihak seperti individu atau negara atau organisasi seringkali memberikan pandangan miring tentang konflik. Kesan negatif ini melekat pada konflik karena pengaruh destruktif yang dapat ditimbulkan, atau secara sederhana hampir sebagian besar konflik bersifat merusak, baik secara material, non-material dan sosial, yang tidak jarang akibatnya dapat menelan korban jiwa.

Konflik dalam pemahaman umum telah memiliki *image* tersebut sebagai *opposite* (lawan) dari kerja sama. Konflik dapat terjadi dalam cakupan dimensi yang luas, baik waktu, tempat, sasaran maupun konsekuensi, bahkan dalam diri manusia sebagai pribadi atau individu dapat terjadi konflik. Dalam paparan ini akan dibahas lebih jauh mengenai konflik itu sendiri sebagai entitas yang mandiri yang keberadaannya tak dapat dielakkan dari kehidupan manusia termasuk sistem, meski di pihak lain begitu banyak suara yang mewakili perdamaian untuk menentang dan meniadakan konflik.

Secara definisi, konflik dapat diartikan sebagai antara paling tidak dua individu atau kelompok yang memiliki tujuan berbeda (Nicholson,1972). Perbedaan ini secara umum merupakan ultimasi dari

perbedaan pikiran, perkataan, dan perbuatan (Chang, 2002:34). Konflik juga banyak dipahami sebagai suatu situasi dimana terjadi persaingan untuk memenuhi tujuan yang tidak selaras dari kelompok-kelompok yang berbeda (Miall, et. All., 1992 : 21). Melalui penelusuran definisi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa konflik dapat terjadi kapan saja dan dimana saja, ketika benturan pikiran, perkataan dan perbuatan tidak menemukan jalan keluar oleh individu atau kelompok yang tengah ber (Augustino, 2005 : 93).

Konflik dipahami memiliki wajah Janus[1] (yang berbeda). Pertama, konflik dapat dianggap sebagai sebuah patologi sosial, akibat kegagalan sebuah proses suatu masyarakat atau komunitas. Dalam kerangka ini, konflik biasanya dipahami sebagai suatu yang destruktif, karena itu mungkin harus dihindarkan. Interpretasi semacam ini mengandung nuansa pesimistis dalam melihat konflik sebagai suatu fenomena. Kedua, konflik dilihat dari segi fungsionalnya, yakni sebagai sebuah mekanisme untuk menyempurnakan proses sosial. Dalam pemahaman semacam ini, konflik dilihat dari sudut yang lebih optimistik, yakni sebagai sebuah cara untuk menghilangkan ber-bagai elemen dis dalam rangka membentuk suatu komunitas yang solid. Dalam artian, konflik tidak seharusnya perlu dihindari, sebaliknya harus dikelola dan kemudian dicari solusinya (Augustino, 2005 : 94)

---

[1] Nama dewa dalam mitologi Romawi Kuno yang memiliki dua muka yang menghadap ke arah yang berlawanan, yang menggambarkan kontradiksi atau ambivalen.

Berkaitan dengan hal tersebut, Paul Conn menyatakan bahwa konflik politik dapat dikelompokkan dalam dua tipe yaitu sebagai berikut:

1. Konflik negatif (destruktif)
   Konflik yang dapat mengancam eksistensi sistem politik yang biasanya disalurkan melalui cara-cara nonkonvensional atau nonkonstitusional, seperti terorisme, kudeta, separatisme, hingga revolusi.

2. Konflik positif (konstruktif)
   Konflik yang tidak mengancam eksistensi sistem politik yang disepakati bersama dalam konstitusi. Mekanisme yang dimaksud ialah lembaga-lembaga demokrasi, seperti partai politik, lembaga atau badan perwakilan warga, pengadilan, pemerintahan pers, dan forum-forum terbuka lainnya. (Augustino, 2005 : 94)

Tipe konflik berdasarkan dimensi tempat dibagi menjadi tiga yaitu sebagai berikut:

1. Konflik internal dalam suatu negara
   Konflik ini mulai dari konflik yang bersifat lokal yang berada dalam suatu wilayah tertentu sebuah negara dimana sifatnya sempit, tidak melibatkan banyak pihak. Umumnya jenis konflik ini tidak memerlukan penanganan yang terlalu serius. Sampai konflik yang melibatkan banyak pihak dan memiliki potensi dampak yang besar bagi negara misal keruntuhan negara. Konflik ini biasanya melibatkan pemerintah bahkan negara lain atau organisasi sebagai pihak ketiga, misal konflik Aceh (GAM) vs pemerintah Indonesia. Dalam buku "Politik & Otonomi Daerah" karya Augusta dijelaskan sumber konflik internal ini dapat dipicu oleh beberapa faktor seperti

yang dianut teori identitas dimana daerah merasa identitasnya terancam sampai terjadinya dislokasi SDA (sumber daya alam); status kekuasaan; hubungan masyarakat yang bersifat *low trust society*; dan kesalahpahaman antarbudaya akibat *stereotype* yang terbangun.

2. Konflik eksternal antarnegara
   Konflik ini melibatkan lebih dari satu negara, umumnya dua negara dimana biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor pendukung seperti kedekatan geografis, permasalahan sejarah yang tak terselesaikan, bekas koloni, dsb. Konflik ini mungkin melibatkan negara lain atau organisasi sebagai mediator atau penengah dalam upaya penyelesaian konflik. Misal: sengketa Indonesia vs Malaysia mengenai Sipadan dan Ligitan, Indonesia vs Singapura mengenai kasus reklamasi, dsb.

3. Konflik regional atau
   Konflik ini mencakup wilayah yang lebih luas dan melibatkan lebih dari dua negara. Tidak sedikit dari pemicu awalnya hanya merupakan dua negara tetapi meluas dengan melibatkan negara-negara lain, biasanya negara-negara besar yang memiliki kepentingan tertentu, menjadi pendukung dan sekutu bagi salah satu pihak yang berkonflik bahkan mampu menyerap perhatian dari semua negara di dunia. Misal: konflik Timur Tengah yang kompleks dan berjangka waktu lama dimana telah melibatkan banyak negara besar, seperti Amerika Serikat, Inggris dan organisasi-organisasi misal PBB. Menurut Leo Augustino konflik regional atau inter-nasional dapat terjadi karena adanya dislokasi ekonomi, peredaran senjata illegal, terorisme, dsb.

Dalam mengupas masalah konflik, maka penggunaan teori disesuaikan tema yang ada, dan akan dipersempit dengan hanya membahas konflik internal dalam suatu negara.

D. Konflik Internal dalam Negara

Konflik internal dalam negara merupakan masalah nasional masing-masing negara dimana upaya penyelesaiannya pun merupakan hak pribadi dari negara tersebut. Namun, konflik internal yang telah menyangkut pemerintah pusat dan militer, dapat mengundang perhatian dimana tidak sedikit masalah nasional menjadi , dan negara lain ikut serta membantu dalam upaya penyelesaian.

Secara sederhana, dari pendapat Augustino (2005:95-99), dapat disimak adanya tiga sumber-sumber konflik internal:

1. Tekanan yang makin keras terhadap peran negara sebagai sebuah kekuatan yang berdaulat atas wilayah dan warganya. Kekuatan-kekuatan seperti ikatan etnis, nasionalitas, agama, dll menjadi ancaman bagi negara yang pada akhirnya cenderung membuat negara pada posisi defensif. Lebih jauh, hal ini membuat hubungan perikatan negara-bangsa semakin rentan. Anthony Smith (1986:150) berpendapat bahwa "tugas utama negara dewasa ini adalah menciptakan stabilitas di tengah-tengah tarikan arus etnisitas yang makin intensif." Dalam banyak kasus, rapuhnya posisi negara terjadi ketika negara dibangun di atas fondasi legitimasi yang lemah seperti terlihat pada beberapa negara berkembang

yang belum memiliki kemampuan memerintah yang baik, dalam arti dapat merespon kebutuhan rakyat-nya.

2. Terdapatnya mobilisasi dari kelompok-kelompok yang tidak puas terhadap situasi dan kondisi tertentu. Ketidakpuasan tersebut diekspresikan secara bertahap oleh kelompok-kelompok, yang biasanya terdiri dari kelompok yang memiliki ikatan etnis, agama, dll, melalui protes secara damai yang kemudian dapat sampai pada tingkatan gerakkan pemberontakan terhadap negara (separatisme).
3. Adanya ambisi pribadi dimana memanfaatkan situasi negara yang berada pada titik rawan untuk memenuhi kepentingan pribadinya. Hal ini dapat dilakukan kaum elite seperti pemimpin seperti presiden. Para elite melakukan ini melalui berbagai cara seperti melakukan diskriminasi yang mengistimewakan kaum mayoritas dan menindas kaum minoritas, mendefinisikan partisipasi politik berdasarkan pembagian etnis atau agama tertentu, menyebarkan kebencian terhadap golongan tertentu di media atau bahkan dengan membentuk satuan-satuan pembantai seperti kelompok inter-abamwe di Rwanda ketika menghabisi suku Hutu (Miall, et.al., 1990 : 90).

E. Model Pembuatan Kebijakan

1. Model Inkrementalisme (*Policy* Sebagai Kelanjutan Masa Lalu)

Pandangan di dalam *public policy* ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah di masa

lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Ahli ilmu politik Charles E. Lindblom yang pertama kali mengemukakan model inkremental ini di dalam serangkaian kritiknya terhadap model pembuatan keputusan yang rasional (sebagai tambahan, model rasional memandang bahwa suatu kebijakan harus dirancang secara tepat untuk memaksimal-kan keuntungan nilai-nilai bersih, yang didapat melalui proses pembuatan yang efisisen dan dengan preferensi untung-rugi yang cermat).

Menurut Lindblom, pembuat keputusan sulit untuk melakukan peninjauan secara ajeg dari seluruh *policy* yang telah dibuatnya. Demikian pula, sulit untuk melakukan identifikasi tujuan-tujuan sosial, meneliti untung rugi dari alternatif-alternatif *policy* yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial tersebut, mengklasifikasi preferensi bagi setiap alternatif dalam hubungannya dengan perhitungan untung-rugi, dan menyeleksi informasi-informasi yang relevan. Sementara itu, hambatan-hambatan waktu, kecermatan dan biaya dapat mencegah pembuat *policy* mengidentifikasikan alternatif-alternatif *policy* dan konsekuensinya. Adapun hambatan politik dapat menghalangi terciptanya tujuan-tujuan sosial yang jelas dan perhitungan yang cermat atas perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dan keuntungan yang diperoleh. Model memperkenalkan kebiasaan yang tidak praktis dari pembuatan *policy* yang memperguna-kan cara komprehensif yang rasional (*rational comprehensive*). Model ini berusaha menjelaskan proses pengambilan keputusan yang lebih konservatif. (Thoha, 2005:113-114). Model ini seringkali digunakan oleh para pembuat kebijakan di Indonesia.

Ada beberapa alasan mengapa pembuat *policy* lebih bersifat inkrementalis. Alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:

1. Mereka tidak mempunyai waktu, kecerdasan atau biaya untuk melakukan penelitian dari semua kemungkinan alternatif dari suatu *policy* yang ada. Waktu mereka tersita untuk memecahkan masalah-masalah rutin dan kegiatan-kegiatan lainnya. Dengan demikian usaha untuk mengadakan penelitian untuk merancang *policy* baru yang bisa mengganti *policy* yang mendahuluinya tidak sempat dilakukan. Kecerdasan, kemampuan, dan keterampilan kurang mampu menjangkau untuk mengadakan pengantian dari *policy* yang ada. Teknik dan informasi tidak tersedia serta kurang memadainya kecakapan dan keterampilan. Dengan demikian, keadaan "*status quo*" dipertahankan atau paling sedikit dengan melakukan beberapa perubahan. Selain itu, biaya yang diperlukan dalam pengumpulan data dan informasi juga tidak sedikit sehingga perhitungan kebijakan secara rasional (untung-rugi) dari setiap alternatif *policy* yang ada, sulit dilakukan. Dengan demikian, suatu *policy* yang diharapkan rasional menjadi tidak rasional jika tetap dilakukan tetapi dengan kapasitas yang kurang memadai, baik dari biaya, waktu, dan kemampuan.
2. Para pembuat kebijakan menerima keabsahan dari *policy* sebelumnya karena ketidaktentuan akibat-akibat yang akan ditimbulkan dari *policy* yang baru atau yang sama sekali berbeda dari yang mendahuluinya. Usaha mempertahankan program yang ada, dinilai lebih baik dan menguntungkan dari pada

membuat *policy* atau program baru yang akibat-akibatnya tidak dapat diramalkan. Dalam keadaan yang tidak menentu tersebut, akan lebih menguntungkan untuk melanjutkan *policy* atau program-program yang lalu.

3. Terdapatnya tabungan-tabungan yang menarik dalam program-program sebelumnya yang menghalangi perubahan-perubahan *policy* yang benar-benar radikal. Tabungan-tabungan tersebut dapat berupa uang, gedung, atau perangkat keras lainnya. Dapat juga berupa tindakan-tindakan psikologis, praktik administratif atau struktur organisasi. Sebagai contoh, jika suatu organisasi tetap mempertahankan yang lama, mengembangkan hal-hal rutin dan pegawainya tetap mengembangkan tradisi lama, sulit bagi pembuat *policy* untuk melakukan perubahan-perubahan yang radikal.

4. merupakan tindakan politik yang tepat. Persetujuan dalam proses pembuatan *policy* akan datang lebih mudah, jika hal-hal yang dipersoalkan adalah mengenai kenaikan atau penurunan anggaran atau hanya penyempurnaan *policy* yang ada. Konflik dapat terjadi jika pembuatan keputusan dipusatkan pada *policy* utama untuk mengubah hal-hal yang melibatkan keuntungan dan kerugian yang besar. Oleh karena itu, untuk dapat mengurangi bahkan menghindari konflik dalam proses pembuatan kebijakan, mereka menghindari tindakan-tindakan perubahan yang radikal. Itulah sebabnya kemenangan *policy* lama dilanjutkan untuk masa-masa yang akan datang. Dengan demikian, merupakan usaha yang amat penting untuk menurunkan ketegangan saat

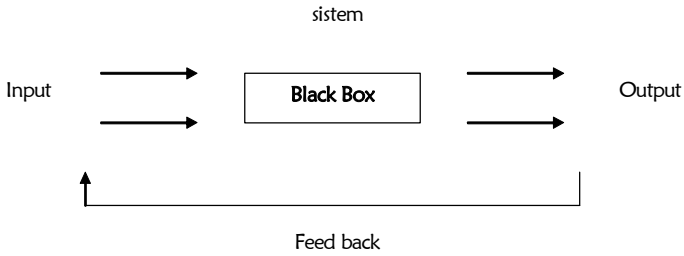
proses pembuatan kebijakan berlangsung, memelihara kestabilan dan melindungi sistem politik itu sendiri.

Selain empat alasan tersebut, didukung juga oleh sifat-sifat manusia pada umumnya. Sebagian besar manusia cenderung mempertahankan stabilitas, kurang menyukai konflik, tidak mau bersusah-payah mencari hal-hal yang paling baik di antara yang baik, dan (tambahan) mempertimbangkan dari berbagai aspek untuk melakukan perubahan radikal. Oleh karena itu, perubahan dan pergantian *policy* yang ada akan mengakibatkan tidak adanya stabilitas, terjadinya konflik dan merupakan upaya yang tidak programatis. (Thoha, 2005:115-117).

2. Model Sistem (*Policy* Sebagai Hasil dari Suatu Sistem)

Model sistem memandang sistem sebagai wadah antara dan *output* di mana ke dua elemen ini (dan *output*) menjadi elemen kunci yang menentukan proses sistem itu sendiri dan pembuatan kebijakan. Ke dua elemen ini berkembang dalam suatu lingkungan dengan situasi dan kondisi yang tidak tentu sama, pada periode waktu yang berbeda. Lingkungan yang merupakan faktor eksternal ini memberikan , dapat berupa tekanan atau tuntutan. Menurut Thoha, sistem politik adalah saling ketergantungan antara struktur dan proses suatu kelompok yang berfungsi mengalokasikan nilai-nilai yang otoritatif untuk suatu masyarakat (Thoha, 2005:117). Jadi *output* merupakan nilai-nilai otoritatif tersebut yang diolah dalam *black-box* berdasarkan dari lingkungan eksternal.

Menurut David Easton, proses pembuatan kebijakan berdasarkan teori sistem digambarkan melalui diagram di bawah ini.



Model sistem berusaha menggambarkan *public policy* sebagai suatu hasil (*output*) dari suatu sistem politik. Pada konsep sistem terkandung di dalamnya serangkaian institusi dalam masyarakat dan aktivitas-nya yang mudah diidentifikasikan. Lembaga-lembaga ini melakukan fungsi transformasi dari beberapa tuntutan ke dalam suatu keputusan otoritatif. Usaha transformasi ini membutuhkan dukungan seluruh masyarakat. Terkandung pula di dalam konsep sistem unsur-unsur sistem yang saling berhubungan. Unsur-unsur tersebut dapat memberikan respon dari kekuatan-kekuatan yang ada dalam lingkungannya. Hal tersebut dilakukan agar dapat melindungi dirinya sendiri (yang dimaksud mungkin sistem itu sendiri). (Thoha, 2005: 118).

Menurut Thoha, ada beberapa cara suatu sistem melindungi dirinya yaitu sebagai berikut: 1) Menghasilkan *output-output* yang dapat memuaskan, 2) Menggantungkan pada akar-akar yang telah mengikat secara mendalam pada sistem tersebut, 3) Menggunakan pemaksaan. (Thoha, 2005: 119).

Secara historis, konflik dan gejolak yang bersifat kedaerahan sebenarnya bukan fenomena baru. Namun demikian, pergolakan politik di daerah pasca-Orde Baru tidak bisa dipisahkan dari dimulainya era keterbukaan politik menyusul berakhirnya rezim Soeharto sejak 1966. Hakikat pergolakan di tingkat lokal itu bersumber pada akumulasi kekecewaan rakyat terhadap arah dan kecenderungan pembangunan yang eksploitatif dan mengesampingkan peran dan kontribusi rakyat lokal di satu pihak, serta mengabaikan rasa keadilan masyarakat di pihak lain (Haris, 2005:66).

Pergolakan daerah yang memperuncing relasi pusat-daerah telah mewarnai perjalanan bangsa Indonesia sejak awal kelahirannya. Selain konflik Aceh yang berkepanjangan, terdapat juga konfllik-konflik lama yang berhasil diredam seperti pemberontakan PKI di Madiun, pemberontakan DI/TII di beberapa daerah di Jawa Barat, pemberontakan Permesta di Sulawesi, masalah Papua, dsb. Dari beberapa konflik tersebut terlihat bahwa maraknya konflik yang terjadi di luar pulau Jawa, disebabkan oleh ketimpangan ekonomi dan pembangunan antara Jawa dan Luar Jawa; kebijakan desentralisasi yang tidak dapat berjalan dengan baik yang justru pada implementasinya adalah sentralisasi pusat yang terlalu kuat; konflik internal dalam tubuh TNI AD sehingga berimbas pada hubungan sipil-militer (Haris, 2005 : 67).

F. Konflik Aceh

Konflik Aceh merupakan salah satu gambaran hubungan pusat-daerah yang terganggu. Pertumpahan

darah di Aceh selama 30 tahun lamanya telah mengalami pasang surut sejak pemerintahan Orde Baru sampai era reformasi di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Aceh yang diwakili oleh GAM menginginkan kemerdekaan dan berpisah dariNKRI jika pemerintah tidak memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengelola sendiri wilayahnya. Konflik antara pemerintah dan GAM ini tidak hanya meliputi ketegangan politik biasa melainkan juga konflik senjata yang telah menelan korban yang tidak sedikit dari pihak sipil, dan dari ke dua belah pihak.

Pada era Soeharto, permasalahan ini cenderung tidak sampai mencuat ke permukaan, meski sebenarnya gejolak telah berlangsung sejak tahun 1980-an, tetapi tampak tenang tanpa masalah yang berarti. Baru pada era reformasi dimana segala sesuatu dituntut untuk terbuka, gejolak yang telah lama ada ini kembali muncul dan lebih berani dari sebelumnya. Upaya perdamaian telah dilakukan sejak pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan disepakati untuk menggunakan pihak ke tiga melalui perundingan di Helsinki. Perjanjian damai Helsinki antara RI dan GAM merupakan awal dari upaya penyelesaian menyeluruh masalah Aceh. Perundingan ini tidak berjalan mudah, melainkan sempat diwarnai aksi militer dari pemerintah dan perlawanan senjata dari GAM.

Setelah melakukan pertemuan beberapa kali pascakesepakatan tahun 2002 yang bisa dianggap belum berhasil, akhirnya ditemukan titik temu melalui draf Nota kesepahaman RI-GAM.

1. Draf Kesepahaman RI-GAM

Berikut ini diuraikan mengenai draf kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM):

- **Penyelenggaraan Pemerintahan**
  - Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan mulai berlaku selambat-lambatnya 31 Maret 2006.
  - Undang-undang itu didasarkan pada prinsip, antara lain: Aceh memperoleh 70 persen penghasilan dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam; Aceh membangun semua pelabuhan laut dan udara; Aceh mendapat akses langsung ke negera-negara lain.
- **Partisipasi Politik**
  - Pemerintah RI akan memfasilitasi pembentukan partai lokal tidak lebih setahun setelah penandatanganan.
  - Pemilu lokal akan digelar April 2006 untuk kepala daerah dan 2009 untuk DPRD.
  - Sampai 2006, DPRD Aceh tak berwenang mengesahkan Undang-undang apa pun kecuali dengan persetujuan Kepala Daerah.
- **Peraturan Perundang-undangan**
  - Penunjukan kepala kepolisian organik dan penuntut umum akan mendapatkan persetujuan Kepala Daerah Aceh.
- **Hak Asasi Manusia dan Amnesti**
  - Sebuah pengadilan HAM akan dibentuk di Aceh.
  - Akan dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

- Pemerintah RI akan memberikan amnesti kepada anggota GAM tidak lewat dari 15 hari setelah penandatanganan.
- Narapidana dan tahanan politik akan dibebaskan tanpa syarat selambat-lambatnya 15 hari setelah penandatanganan.

- **Reintegrasi ke dalam Masyarakat**
  - Semua orang yang mendapat amnesti akan memperoleh hak-hak politik, ekonomi, dan sosial serta hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik baik di Aceh maupun tingkat nasional.
  - Orang-orang yang pernah menanggalkan kewarganegaraan NKRI berhak memperoleh kewarganegaraan mereka kembali.
  - Semua tahanan politik yang diampuni akan menerima alokasi tanah pertanian yang cocok, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemda Aceh.
  - Rakyat sipil yang menderita kerugian akibat konflik akan menerima alokasi tanah pertanian yang layak.
  - Pasukan GAM akan memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan dalam polisi dan tentara organik di Aceh tanpa diskriminasi dan sesuai dengan standar nasional.

- **Pengaturan Keamanan**
  - GAM melakukan demobilisasi atas semua pasukan militernya.
  - GAM menyerahkan semua senjata, amunisi, dan alat peledak yang dimiliki oleh para anggota GAM dengan bantuan Misi Monitoring Aceh (AMM).

- Penyerahan senjata GAM akan dimulai pada 15 September 2005, yang akan dilaksanakan dalam empat tahap, dan diakhiri pada 31 Desember 2005.
- Pemerintah RI akan menarik semua elemen tentara dan polisi nonorganik dari Aceh.
- Relokasi tentara dan polisi nonorganik akan dimulai pada 15 September 2005, dan akan dilaksanakan dalam empat tahap sejalan dengan penyerahan senjata GAM segera setelah setiap tahap diperiksa AMM dan berakhir pada 31 Desember 2005.
- Tidak ada pergerakan tentara setelah MoU. Semua pergerakan lebih dari satu peleton perlu diberitahukan sebelumnya kepada Kepala Misi Monitoring.
- Dalam keadaan waktu damai yang normal, hanya tentara organik yang akan berada di Aceh.

• **Pembentukan Misi Monitoring Aceh**
  - Misi Monitoring Aceh (AMM) dibentuk oleh Uni Eropa dan negara-negara ASEAN.
  - Tugas AMM memantau pembubaran demobilisasi GAM dan penyerahan senjatanya, memantau relokasi tentara dan polisi nonorganik, memantau proses perubahan peraturan perundang-undangan, dan menyelidiki dan memutuskan pengaduan dan tuduhan pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman.
  - Pemerintah RI bertanggung jawab atas keamanan semua personel AMM.
  - Pemerintah RI akan menyediakan tempat-tempat pengumpulan senjata dan mendukung tim-tim pengumpul senjata bekerja sama dengan GAM.

- Untuk mendukung transparansi, Pemerintah RI akan mengkan akses penuh bagi perwakilan media nasional dan ke Aceh.

- **Penyelesaian Perselisihan**
  - Perselisihan akan diselesaikan oleh Kepala Misi Monitoring melalui musyawarah dengan parapihak dan semua pihak memberi informasi yang dibutuhkan secepatnya. Keputusan Kepala Misi Monitoring akan mengikat parapihak.
  - Jika AMM menyimpulkan bahwa perselisihan tidak dapat diselesaikan dengan cara sebagaimana tersebut di atas, maka perselisihan akan dibahas bersama oleh Kepala Misi Monitoring dengan wakil senior dari setiap pihak. Selanjutnya, Kepala Misi Monitoring akan mengambil keputusan yang akan mengikat para pihak.
  - Dalam kasus perselisihan tak dapat diselesaikan, Kepala AMM akan melaporkan secara langsung kepada Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, pimpinan GAM, dan Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative*, serta mengonfirmasikan Komite Politik dan Keamanan Uni Eropa. Setelah berkonsultasi dengan parapihak, Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative* akan mengambil keputusan yang akan mengikat parapihak.

- **Ekonomi**
  - Aceh berhak memperoleh dana melalui utang luar negeri dan menetapkan suku bunga di atas ketentuan BI.

- Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak untuk membiayai kegiatan internal. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis internal dan serta menarik dan wisatawan asing.
- Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam laut di teritorial Aceh.
- Aceh melaksanakan pembangunan pelabuhan laut dan udara.
- Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian RI tanpa hambatan pajak dan tarif.
- Pemerintah RI menyetujui auditor luar melakukan verifikasi atas pengumpulan dan pengalokasian pendapatan pusat dan Aceh.
- GAM akan mencalonkan wakil-wakilnya untuk berpartisipasi secara penuh dalam melaksanakan rekonstruksi pascatsunami (BRR).

Nota perdamaian tersebut merubah kebijakan Indonesia terhadap daerah, khususnya Aceh dimana terdapat otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kemudian bagaimana konflik secara umum dan khususnya konflik Aceh dapat merubah kebijakan pemerintah terhadap daerah akan dibahas dalam pembahasan dan analisis kasus. Selanjutnya, apakah ke depan otonomi khusus ini dapat memunculkan permasalahan hubungan pusat-daerah yang lain? Pertanyaan-pertanyaan tersebut amat merasuk untuk didiskusikan.

Reformasi di pelbagai bidang di Indonesia yang telah berjalan duabelas tahun tahun, awalnya dimulai dengan adanya paradoks antara tuntutan akan kehidupan yang lebih baik dan demokratis, di satu

sisi dan situasi anarkis di sisi lainnya. Tuntutan yang kuat akan kehidupan yang demokratis muncul sebagai konsekuensi logis atas lahirnya kehidupan baru akibat perilaku politik rezim terdahulu (Orde Baru) yang banyak mengabaikan, melanggar atau bahkan menginjak-injak hak warga negara.

Kesadaran relasi kekuasaan yang dibangun selama itu dirasakan oleh banyak orang terlalu timpang, angkuh dan represif. Sedangkan situasi anarkis muncul sebagai manifestasi agresifitas dari rasa putus asa dan ketidakberdayaan sebagian besar anggota masyarakat ketika berhadapan dengan struktur-struktur yang arogan. Tuntutan memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup minimum yang sangat mendesak, disparitas yang sangat tajam, serta hancurnya kepastian normatif dan kepantasan berperilaku di dalam masyarakat, menjadi ladang subur berbagai kerusuhan sosial. Situasi anomik semacam ini sangat lazim terjadi pada masyarakat yang mengalami perubahan sosial yang cepat dan mendadak (Huntington, 1971 dalam Augustino, 2005 : 230)

Konflik yang muncul seperti konflik Aceh dapat dikategorikan sebagai konflik internal yang bersifat destruktif karena sudah sampai pada tingkat mengancam eksistensi negara Indonesia. Namun, di sisi lain konflik ini memberikan kontribusi "psikologis-politik", yaitu dapat merubah sistem yang selama ini sangat sulit dirubah sifat permanennya. Meski melalui proses yang tidak mudah dimana muncul pro-kontra serta timbulnya permasalahan dalam implementasi, ini adalah awal dari perubahan dan konflik menjadi elemen pembuka bagi perubahan.

2. Sifat Relasi Pusat-Daerah

Harus diakui bahwa pengelolaan hubungan pemerintah pusat dan daerah ke arah yang lebih harmonis serta memenuhi aspirasi kedua belah pihak secara adil dan proporsional bukanlah persoalan mudah. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia sendiri memperlihatkan tingginya tingkat fluktuasi konflik dan ketegangan dalam relasi pusat-daerah meskipun berbagai upaya penyelesaiannya telah dilakukan sejak periode 1950-an hingga era reformasi ini. Agenda penyelesaian yang ditawarkan pemerintah pusat hampir selalu bermuara pada munculnya persoalan baru yang tidak atau kurang diantisipasi, dan diakomodasi dalam proposal kebijakan sebagai akibat dari besarnya kepentingan elite politik untuk mempertahankan posisi superior dan dominasi pusat-daerah (Haris, 2005 :65-66).

Dalam konteks relasi Pusat-Daerah, cara pandang sentralistik yang cenderung hierarkis-dominatif dan melihat daerah sebagai subordinasi pusat, sudah tentu tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi relasi Pusat-Daerah. Resistensi daerah terhadap pusat pada dasarnya bersumber dari kecenderungan cara pandang hierarkis-dominatif, sehingga tidak ada peluang bagi daerah untuk berkembang sesuai kemampuan, potensi, dan keanekaragaman lokal masing-masing (Haris, 2005 : 74).

Oleh karena itu dalam rangka penataan kembali hubungan pusat daerah ke arah yang harmonis, sudah waktunya dikembangkan pemikiran progresif yang didasarkan pada relasi yang bersifat *partnership*

dan interdependensi. Artinya, meskipun secara hierarkis pemerintah-pemerintah daerah berkedudukan lebih rendah, tetapi karena komunitas-komunitas lokal pada dasarnya sudah otonom, maka pengaturan hubungan pusat-daerah meniscayakan berlakunya asas kemitraan dan saling ketergantungan di antara keduanya (Haris, 2005 : 74-75).

Konsekuensi logis dari pemikiran ini adalah keperluan berlakunya cara pandang otonomi daerah sebagai "kontrak" antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, melalui wakil-wakil rakyat daerah. Cara pandang baru ini diharapkan bukan hanya yang bisa menjamin hubungan yang bersifat kemitraan dan saling ketergantungan antara pusat-daerah, melainkan juga dapat menjadi dasar bagi hubungan yang lebih harmonis di antara dua pihak di masa depan. Kontrak yang bersifat kesepakatan pusat-daerah ini penting diagendakan untuk menjaga konsistensi implementasi desentralisasi di satu pihak, dan menjamin agar daerah-daerah tidak memisahkan diri dari Indonesia di pihak lain (Haris, 2005 : 75).

Keterlibatan dua pihak, pusat-daerah, dalam perumusan kebijakan otonomi daerah, merupakan keniscayaan dalam pola relasi yang bersifat kemitraan dan saling ketergantungan tersebut. Dalam kaitan ini, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar (*bicameral*) yang hendak dibangun, dapat menjadi wadah bagi rakyat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan mereka dalam berhadapan dengan pusat. Melalui keterlibatan wakil-wakil rakyat daerah ini diharapkan dapat dicapai kesepakatan bersama yang bisa menjamin

kepentingan pusat maupun daerah secara adil dan proporsional (Haris, 2005 : 75).

Penyelesaian konflik Aceh yang berlarut-larut serta munculnya pro-kontra mengenai perlu tidaknya revisi atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pada dasarnya merupakan indikasi bahwa masalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia hingga kini belum selesai. Meskipun pemerintah pusat telah mengesahkan Undang-undang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) bagi Aceh dan menjanjikan pemberian otonomi khusus dan seluas-luasnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya Aceh, masih menyimpan potensi ketegangan.

3. Respons Negara

Menghadapi berbagai tuntutan yang semakin meningkat terhadap peran negara, ada strategi yang seringkali dilakukan oleh negara dalam upaya mempertahankan legitimasinya. Anthony Giddens (1985) menyatakan bahwa dalam rangka mempertahankan legitimasi dan wibawa negara di mata rakyatnya, negara menciptakan strategi tertentu yang antara lain meliputi:

1. Penerapan *surveillance* (pengawasan secara ketat) terhadap warganya. Ada dua masam pengawasan yang dilakukan oleh negara. Pertama, pengumpulan berbagai informasi rahasia terhadap isu yang sedang atau memiliki potensi untuk muncul. Informasi ini ini digunakan oleh negara untuk mengontrol kondisi yang ada. Secara konkret, dalam hal ini pemerintah

membentuk lembaga-lembaga khusus yang mencatat berbagai aktivitas (soial-politik) warganya. Kedua, pengawasan secara langsung di mana setiap warga negara diwajibkan untuk memenuhi sejumlah persyaratan administratif seperti: keharusan memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP), surat jalan, surat wajib lapor bagi pelaku kriminal, dll. Kedua cara tersebut dapat membatasi ruang gerak warganya. Praktek seperti ini popular di negara berkembang.

2. Pembangunan sistem administrasi atau birokrasi yang hierarkis. Untuk mengelola surplus produksi dalam rangka proses akumulasi modal, negara biasanya membentuk sebuah sistem administrasi di mana para ahli dikumpulkan menurut sistem hierarki tertentu untuk memecahkan permasalahan bersama. Salah satu tujuan pembentukan sistem administrasi ini adalah untuk meningkatkan kapasitas negara dalam memecahkan berbagai persoalan yang berpotensi untuk tumbuh menjadi krisis struktural.
3. Pembangunan kekuatan militer dalam rangka meningkatkan kapasitasnya untuk memelihara keamanan dan ketertiban. Dengan adanya kekuatan militer sebagai alat, maka negara dapat memperketat sanksi hukum agar dapat mengkonstruksi masyarakat untuk tetap berada pada jalur-jalur legitimasi pemerintah. Akan tetapi, dalam realitasnya tidak sedikit kehadiran kekuatan militer justru mempertajam konflik sebab berbagai bentuk perlawanan telah menggunakan senjata bahkan bom.
4. Pengembangan sistem ideologi yang solid dimana terjadi pengan sebuah masyarakat majemuk ke

dalam konsep 'negara-bangsa', tidak ditentukan oleh seberapa besar keinginan rakyat untuk memeluk keyakinan simbol-simbol yang sama tetapi lebih banyak ditentukan oleh ada tidaknya sebuah keyakinan ideologis yang menghegemoni (diterima sebagai nilai yang paling dominan). Karena itu, selain melakukan pengawasan secara ketat, negara juga mengemban tugas untuk menciptakan sebuah sistem ideologi yang solid yang dapat diterima oleh sebuah lapisan masyarakat (Augustino, 2005 :103-104)

G. Model Pembuatan Kebijakan Pemerintah

Kebijakan desentralisasi dan implementasi otonomi daerah pada dasarnya menyangkut pengalihan kewenangan dan sumber daya dari pusat ke daerah-daerah. Daerah dalam pengertian ini se-kurangnya mencakup: i) institusi-institusi pemerintahan daerah, ii) elite-elite di daerah, dan iii) kekuatan-kekuatan sosial politik di daerah. Karena pemerintahan hakikat-nya bersangkut paut dengan pengelolaan otoritas publik, maka diharapkan dengan pengalihan kewenangan dan sumber daya ke daerah-daerah, penyelenggaraan pemerintahan akan lebih efektif dan efisien dalam merespon kepentingan-kepentingan publik di daerah-daerah. Penyelenggaraan otoritas publik diharapkan lebih responsif terhadap nilai-nilai, prioritas-prioritas dan spesifikasi-spesifikasi lokal. Dengan demikian, kebijaksanaan desentralisasi dan implementasi otonomi daerah haruslah dipandang sebagai bagian dari langkah memajukan pluralisme politik.

Konsekuensi lebih lanjut dari cara pandang demikian adalah bahwa desentralisasi sama sekali tidak boleh dilepaskan atau dipisahkan dengan, a) pengaturan *check and balance* antarinsitusi pemerintahan, b) kebebasan berpartisipasi secara efektif di kalangan warga negara khususnya dalam hal kebebasan berorganisasi dan menyatakan pendapat (Priyatmoko, 2005: 83-84).

Relevan dengan uraian di atas, kita mencoba menelaah proses kebijakan otonomi daerah ini berdasarkan dua model yaitu model inkremental dan model sistem "David Easton". Meski era Reformasi sedang berlangsung dan mengharapkan perubahan dalam berbagai bidang termasuk politik, pemerintah tentu tidak dapat meninggalkan begitu saja sisa-sisa model yang telah dibawa dan tertanam dalam sistem pemerintahan sebelumnya. Dalam masalah ini, ketika begitu banyak tekanan dari daerah terhadap pusat yang menuntut haknya bahkan sampai pada keinginan memisahkan diri dan merubah bentuk negara, pemerintah tentu harus berhati-hati dengan mempertimbangkan berbagai faktor termasuk kebijakan pemerintahan lama.

Sebab seburuk apapun pemerintahan sebelumnya dianggap oleh sebagian besar pihak, dia (pemerintahan lama tersebut) tetap memberikan bagian pada sistem dimana untuk melanjutkan kelangsungan sistem, dengan tetap membawa perubahan maka tidak dapat langsung memotong jalan begitu saja, melainkan harus tetap pada fondasi awal dengan memberikan beberapa perubahan secara bertahap.

Model inilah yang diterapkan oleh pemerintahan reformasi. Menghadapi berbagai tekanan perubahan, pemerintah tetap berpijak pada bentuk lama dengan lebih bersikap terbuka dan pelaksanaan implementasi yang nyata. Menurut Haris (2005:69), paling tidak sudah ada lima Undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku secara nasional, yakni Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang NIT Nomor 44 Tahun 1950, Undang-undang Nomor 1 tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 dan terakhir adalah paket Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 & Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999. Desentralisasi yang mulai dicoba diterapkan tahun 1970-an ternyata masih belum memenuhi standar desentralisasi tetapi justru dianggap semakin sentralistik. Pemerintah saat ini dengan tetap mengacu pada kebijakan yang telah dibuat sebelumnya mencoba memberikan kelonggaran seperti pada politik (pemilihan kepala daerah langsung) dan perimbangan anggaran keuangan antara pusat-daerah.

Sedangkan model sistem Easton digambarkan dengan -berupa tuntutan-tuntutan dari daerah kepada pusat mengenai keadilan bagi daerah dalam upaya pemberdayaan wilayah secara mandiri, yang kemudian oleh pusat diolah dalam *black box* dan menghasilkan *output* dalam bentuk kebijakan yang berisi otonomi daerah. Pada implementasinya akan menimbulkan *feedback*, baik dari rakyat itu sendiri atau para pengamat kebijakan.

H. Implementasi Otonomi Daerah

Kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan optimisme bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya dalam suasana baru hubungan pusat dan daerah. Sejak 1 Januari 2001, kebijakan otonomi ini mulai diberlakukan serentak secara nasional. Secara bertahap daerah mulai menyesuaikan kelembagaan, struktur organisasi, kepegawaian, keuangan dan perwakilan di daerah dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Selama satu tahun, implementasi kebijakan otonomi daerah belum dapat dilakukan sepenuhnya. Keadaan ini ditunjukkan oleh beberapa hal berikut ini:

Pertama, dari aspek hukum ternyata implementasi kebijakan otonomi daerah ini belum mengikuti rekomendasi Tap MPR Nomor IV/MPR/2000. Re-komendasi tersebut mengarahkan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal berikut: 1) Keseluruhan peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 agar diterbitkan sebelum akhir tahun 2000, 2) Daerah yang sanggup melaksanakan secara penuh segera memulai terhitung 1 Januari 2001, 3) Daerah yang belum sanggup melaksanakan secara bertahap sesuai kemampuan daerah.

Kedua, sebagai suatu proses implementasi otonomi daerah belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sebelum diimplementasikan belum dilakukan sosialisasi secara optimal. Supervisi dan monitoring

terhadap implementasi masih kurang, sehingga banyak kasus permasalahan yang timbul tidak ditangani secara dini. Inisiatif daerah untuk menetapkan suatu kebijakan kadangkala ditanggapi Pemerintah sebagai suatu hal yang kebablasan (Syaukani, 2005 : 102-104).

Permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menurut Mardiyanto (2005: 321), sebagai berikut:

1. Aspek Instrumental
   Terdapat pasal-pasal yang memerlukan peraturan pelaksanaan lebih lanjut dan sebagian di antaranya belum terbit, kalaupun sudah terbit, ada yang bersifat kontradiktif.

2. Aspek Struktural
   Perubahan sistem pemerintahan dan pengolahan keuangan memerlukan penyesuaian, di antaranya yang berkaitan dengan aspek kewenangan, kelembagaan, personil maupun prasarana atau sarana pendukung;

3. Aspek Kultural
   Menyangkut sikap perilaku dan budaya birokrasi dalam mensikapi perubahan sistem secara mendadak dan mendasar, relatif memerlukan penyesuaian dan waktu untuk menuju paradigma baru;

4. Aspek subjek Keterbatasan Sumber Daya
   Sebagian masalah konflik disebabkan karena terbatasnya sumber daya yang ada, utamanya sumber daya

yang menghasilkan pendapatan. Keterbatasan yang lain adalah pengetahuan dan pemahaman para pelaku birokrasi.

Lebih jauh, menurut Mardiyanto (2005:322), proses ini membutuhkan waktu dimana tidak dapat terjadi secara serentak melainkan bertahap. Untuk itu agar pelaksanaan otonomi daerah dapat optimal, paling tidak terdapat empat prasyarat yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut.

1. Sumber daya manusia yang dapat mendukung diberlakukannya peraturan.
   Pada bagian ini, tidak saja menyangkut masalah kuantitas dan kualitas, tetapi seberapa jauh para pelaku pemerintahan dan pembangunan dapat memiliki perilaku lokal, pola pikir nasional dan berwawasan global.
2. Organisasi dan manajemen yang dapat menampung kegiatan pemerintahan dan pembangunan.
   Perubahan paradigma otonomi membawa konsekuensi perubahan struktur organisasi pemerintah daerah dan manajemennya yang lebih berorientasi kepada pelayanan publik dan akuntabilitas.
3. Kemampuan dan kebutuhan daerah.
   Pelaksanaan kewenangan otonomi daerah harus didasarkan pada kemampuan dan kebutuhan daerah, bukannya egoisme dan ketergantungan subsidi dari pemerintah pusat.
4. Peran *stakeholders* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
   Penguatan akses dan pelibatan seluruh pelaku pembangunan (*stakeholders*) untuk berperan dalam

pengembangan kapasitas daerah guna meningkatkan pembangunan daerah.

1. Pertahanan Negara

Dalam hal pertahanan negara berkaitan dengan wacana federalisme yang muncul. Wacana ini ditanggapi oleh beberapa pihak secara pro-kontra. Apakah federalisme akan menghancurkan negara kesatuan Indonesia atau tidak. Ataukah bentuk mana yang lebih sesuai, tidak hanya sebagai upaya penyelematan dari perpecahan melainkan sebagai bentuk yang terbaik saat ini. Di bawah ini dituturkan pendapat-pendapat ahli mengenai hal ini.

2. Kesatuan atau Federal?

Negara kesatuan, bentuk "kesatuan dan persatuan" mulai dipersoalkan dari banyak segi: efisiensi, efektifitas, keadilan, *economic inequality*, *regional inequality* dan seterusnya. Sebagai ilustrasi, hanya mendapat 4% dari seluruh hasil yang diterima dari pengolahan sumber daya lokalnya, selebihnya ke pusat; Kalimantan Timur hanya mengkonsumsi 1% dari seluruh hasil wilayahnya; Aceh hanya mendapat 0,5% dari hasil daerah. Angka-angka tersebut menunjukkan ketimpangan daerah dengan pusat yang mengakibatkan sumber daya di daerah tidak berkembang seperti *human resources*, *local leadership* dan *local natural resources*. Hal ini, setidaknya menghidupkan kembali pemikiran sistem federal bagi Indonesia (Dhakidae,1999: xxvii).

Dalam sejarah, ketika Indonesia baru merdeka dan masih berada di bawah kendali Ratu Belanda pernah merasakan bentuk negara federal. Waktu itu di tahun 1949 dibentuk Republik Indonesia Serikat yang terdiri dari 16 daerah bagian yaitu tujuh negara bagian dan sembilan kesatuan negara. Namun, bentuk ini tidak berlangsung lama karena para pendiri bangsa lebih cenderung ke bentuk kesatuan melihat fakta kondisi Indonesia yang beragam dan masih lemah. Sehingga pada tahun 1950 kembali ke bentuk kesatuan tahun 1959 diberlakukan kembali Undang-undang 1945 sebagai Undang-undang negara sampai sekarang. Setelah itu, wacana mengenai federalisme tidak terdengar lagi sampai era Orde Baru usai. Meski demikian, isu-isu otonomi dan desentralisasi telah lama ada, dan mendapat perhatian para pembuat kebijakan.

Gagasan mengenai negara serikat atau federal dipicu oleh sentralisasi pemerintahan yang dianggap berlebihan; juga mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang dianggap kurang adil (soal presentase yang merugikan daerah). Menurut Alrasyid (1999:7), dari segi peristilahan (*terminology*) ada hal yang kurang menguntungkan. Istilah "negara kesatuan" diartikan bahwa jika diganti dengan "negara serikat", maka "kesatuan" akan hilang. Padahal negara serikat tidak apriori menghilangkan persatuan dan kesatuan. Wadahnya tetap negara Republik Indonesia dan 17 Agustus tetap dirayakan setiap tahun sebagai Hari Proklamasi. Slogan: "bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh" berlaku baik bagi negara kesatuan maupun bagi negara serikat. Jadi, janganlah ada persepsi bahwa negara serikat akan menimbulkan perpecahan, disintegrasi bangsa, separatisme dan sebagainya.

Namun, masih menurut Harun Alrasyid (1999: 8-9), perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara serikat, tentu saja harus dengan syarat bahwa setiap usaha atau gerakan yang bertujuan memecah persatuan dan kesatuan telah selesai atau jika proses *nation-building* telah menemukan fondasi yang kuat dan faktor bangsa harus dibina dan dikembangkan. Melihat kondisi politik dewasa ini, kemungkinan besar bentuk kesatuan masih dipertahankan.

Secara teoretis, model negara federal berangkat dari asumsi dasar bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah independen, yang sejak awal memiliki semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Negara-negara atau wilayah independen tersebut kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah independen tersebut kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal. Dengan kata lain, negara atau wilayah yang menjadi anggota federasi itulah yang pada dasarnya memiliki semua kekuasaan yang kemudian diserahkan sebagian kepada pemerintah pemerintahan federal.

Biasanya, pemerintah federal diberi kekuasaan penuh di bidang moneter, pertahanan, peradilan dan hubungan luar negeri. Kekuasaan negara bagian menonjol dalam urusan-urusan domestik seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial dan keamanan masyarakat. Ringkasnya, pembentukan suatu negara federasi melalui dua tahap yaitu tahap pengakuan atas keberadaan negara-negara dan wilayah independen dan tahap kesepakatan mereka membentuk negara

federal. Contohnya: Amerika Serikat dan Malaysia (Mallarangeng & Rasyid,1999 : 18).

Dan negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian yang bersifat independen. Dengan dasar tersebut, maka negara membentuk daerah-daerah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom. Jadi otonomi daerah adalah wujud pemberian kekuasaan oleh pemerintah pusat. Contohnya China dan Indonesia (Mallarangeng & Rasyid,1999 : 18-19).

Pendapat berbeda tentang wacana federalisme ini adalah bahwa jika federalisme diterapkan maka akan membuat garis batas kepentingan yang jelas dan berseberangan antara daerah yang kaya dan yang miskin. Daerah yang kaya akan dapat memperoleh manfaat dari federalisme, sementara yang miskin mengalami kesulitan karena kewenangan pusat untuk mengembangkan kebijakan ekonomi dan keuangan yang bersifat subsidi silang akan menjadi lebih terbatas (Mallarangeng & Rasyid,1999 : 22).

Dari beberapa pendapat pakar politik mengenai hal ini dapat disederhanakan bahwa sebenarnya bentuk federal bukanlah momok menakutkan yang selama ini

dianggap seperti itu. Mereka yang kontra federal, sebagian menilai bahwa federal justru akan menimbulkan perpecahan mengingat Indonesia adalah negara plural yang sangat rawan gerakan separatisme. Sebagian yang kontra mengatakan penolakannya dalam bentuk lain, bahwa Indoneisa saat ini belum siap, karena dalam sejarah Indonesia adalah negara kesatuan dimana pendiri negara telah membentuk negara ini sesuai dengan keadaannya. Dan hal ini justru akan membuat banyak daerah tidak siap. Jadi terlalu dini untuk mengusulkan bentuk federalisme karena justru jika terlalu terburu-buru, yang ada adalah kacau balau karena ketidaksiapan dari berbagai pihak termasuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah sendiri.

1. Simpulan

Konflik merupakan elemen yang selalu ada dalam sistem dimana tergantung penggolongan, ada yang bersifat destruktif dan konstruktif. Konflik yang destruktif memberikan efek merusak; jika dilihat dalam tataran negara maka tingkatan dari konflik ini adalah dapat mengancam eksistensi dari negara itu sendiri. Negara sebagai pihak yang mendapat legitimasi dan terikat kontrak dengan rakyat memiliki kewajiban sekaligus hak untuk menetapkan langkah-langkah berdasarkan kekuasaan yang dimiliki. Konflik ini digambarkan sebagai dimana akan mempengaruhi proses pembuatan kebijakan pemerintah selanjutnya.

Gambaran tersebut sedang terjadi di Indonesia saat ini dimana runtuhnya kekuatan sebelumnya pada

Era Orde Baru justru menimbulkan masalah baru yang beruntun dimana setiap sendi kehidupan bangsa menuntut perubahan, mulai dari politik, ekonomi, pertahanan dan kemanusiaan. Ditambah beberapa tragedi alam (tsunami Aceh, bencana banjir, gempa bumi, lumpur Sidoarjo) yang belum lama menimpa bangsa Indonesia menambah daftar masalah baru yang harus ditangani pemerintah.

Kembali ke masalah hubungan pusat-daerah, langkah yang diambil pemerintah adalah dengan tetap mengikuti kebijakan pemerintahan lama dan memberi kan perubahan dengan implementasi yang nyata, tidak hanya sekadar berhenti dalam rangkaian kata-kata —yang selama ini ditudingkan oleh beberapa pihak—terhadap kebijakan politik otonomi daerah oleh rezim pemerintahan pimpinan presiden Soeharto. Namun, pemerintahan baru tidak menutup kemungkinan terhadap perubahan-perubahan radikal seperti perubahan bentuk negara menjadi federal atau kemungkinan-kemugkinan lain yang mungkin muncul sebagai wacana dalam perjalanan kehidupan bangsa selanjutnya.

Konflik merupakan elemen destruktif sekaligus membangun dimana maknanya dapat dijadikan langkah awal bagi perubahan. Indonesia, sedang mengalami hal tersebut. Berawal dari berbagai masalah yang muncul serta konflik yang menuntut adanya perubahan membawa Indonesia pada suatu masa dilema, dimana perlu langkah hati-hati dalam menyikapi masalah dan bentuk perubahan yang diinginkan. Tidak perlu terlalu memandang negatif terhadap konflik yang terjadi di tanah air, tapi juga sekaligus tidak menganggap remeh akan potensi

perpecahan yang memang saat ini sangat rawan bagi Indonesia.

Pemerintah memberi otonomi khusus kepada Aceh sebagai bentuk implementasi terhadap hasil Nota perdamaian yang dicapai dalam perundingan Helsinki. Otonomi khusus ini diharapkan bukan merupakan perlakuan menganakemaskan salah satu daerah dibanding daerah lain, meski pemerintah tetap harus waspada terhadap kemungkinan tuntutan daerah lain terhadap kasus serupa. Dalam hal ini, maupun Maluku harus mendapat perhatian lebih dari pemerintah agar implementasi otonomi dapat segera dilaksanakan dengan baik tanpa gangguan konflik yang saat ini masih sering berlangsung.

Langkah pemerintah tepat untuk tidak terlalu terburu-buru dalam menyikapi wacana federalisme yang muncul. Sebab jika gegabah justru yang terjadi adalah memperumit keadaan. Pemerintah dan pihak lain diharapkan dapat mengenal dan memahami karakter daerah-derah di Indonesia karena belum tentu setelah bentuk baru yang secara teori baik atau cocok bagi karakter Indonesia. Sejarah, meski tidak perlu terlalu membelenggu, adalah alat yang baik untuk melangkah sebagai batu pijakan ke depan.

Daftar Pustaka

Augustino, Leo. 2005. *Politik dan Otonomi Daerah*. Banten: Untirta Press.

Archer, Clive. 1983. Key Concept: International Organizations. London: Georg Allen dan Unwin.

Barston, R.P. 1977. Modem Diplomacy, 2'd edition, London: Longman.

Brownlie, Ian. 1979. Principils ofPublic International Law, 3 d edition, Oxford University Press.

Baylis, John and Steve Smith. 2001. The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. 2nd. ed. New York: Oxford University Press.

Baylis, John and Steve Smith, 2002, The Globalization of World Politics; 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press.

Brown, Chris. 2001. Understanding International Relations. 2nd edition. London: Palgrave.

Buzan, Barry, 1991, People, State and Fear; 2nd Edition,

Dunn, William N. 1994. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Gubernur Jabar. Surat Keputusan (SK) Nomor 181.1/SK.1624-Bapp/1982 tentang Peruntukan Lahan di Wilayah Inti Bandung Raya Bagian Utara.

Grunberg, I. 1990. Exploring The Myth Of Hegemonic Stability, International Organization 44.

Harian Pikiran Rakyat, edisi **25 Mei 2004**

Harian Pikiran Rakyat, edisi 24 M aret 2006

Harian Kompas, edisi 19 Juni 2004

Harian Kompas, edisi 4 April 2005

Haris, Syamsuddin (Ed.). 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LP3ES.

Holsti, K.J. 1995. *International Politics: a Framework for Analysis.* New Jersey : Prentice-Hall International Inc.

Ikle, R.C. 1964. How Nations Negotiate, New York: Harper and Row.

Macrae Jr, Duncan. 1976. The Social Function of Social Science. New Heaven. CT: University Press.

Mardiasmo dan Kirana Jaya, Wihana (1999) "*Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik*", *KOMPAK STIE YO*, Yogyakarta.

Mardiasmo (2002) "*Akuntansi Sektor Publik*". Yogyakarta: Penerbit Andi.

Marthsen, Trygve. *Methodology on Study of International Relations.*

Martin Griffiths dan Terry O'Callaghan. 2002. *International Relations: The Key Concept.* (London: Routledge).

Macrae Jr, Duncan. 1976. The Social Function of Social Science. New Heaven. CT: University Press.

May, T. Rudy. 2002. *Hukum Intemasional II.* Bandung: Refika. Mochamad Yani, Yanyan dan Anak Agung Banyu Perwita. 2005. *Pengantar Hubungan Internasional.* Bandung: Rosdakarya.

Morgenthau, Hans J. 1985. Politics Among Nations, 6"' Edition, New York: Alfred A. Knopf.

Nasution, Anwar (1990) "Globalisasi Produksi, Pengusaha Nasional dan Deregulasi Ekonomi", Prisma No. 8 tahun XIX.

Ohmae, Kenichi (1991) *The borderless World, Power and Strategy in the Interlinked Economic*, Harper Collins, London.

Osborne, David and Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Penguins Books, New York.

Pal, LA. 1992. PublicPolicy Analysis: An Introduction. 2nd Edition. Scarborough, Ont:Nelson, Canada.

Perda Nomor 12 Tahun 2001 tentang RTRW Kabupaten Bandung.Perda Nomor 23 Tahun 2003 tentang RTRW Kota Cimahi.

Perda Pemerintah Kabupaten Bandung Nomor 1 tahun 2001.

Pemkot Bandung. 2000. *Bandung In A Nutshell*.

Plano, Jack C. dan Olton, Roy. The International Relations Dictionary, 4 th edition, USA, 1988.

Picciotto, R and Anderson JR. 1997. *Reconsidering Agricultural Extension. The World Bank Observer*. Vol. 12. No. 2.

Provinsi Jawa Barat. Peraturan Daerah Nomor 2/2003 tentang Rencana *Tata Ruang dan Wilayah (RTRW)*.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah.*

_____, Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

———————————, Undang-undang Nomor 37/1999 tentang *Hubungan Luar Negeri*

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang *Penataan Ruang.*

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

Thoha, Miftah. 2005. *Dimensi-Dimensi Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Rosenau, James N. 1976.'*The Study of Foreign Policy*', dalam James Rosenau, N., Kenneth W. Thompson, dan Gavin Boyd, *World Politics. An Introduction* (New York: The Free Press).

Santoso, Purwo. 2000. *Otonomi Daerah: Suatu Tawaran Konseptual*.

Scriven, Michael. 1969. Evaluating Educational Programs. The Urban Review.

Suryokusumo, Sumaryo. 2004. *Praktik Diplomasi*. Jakarta:

Surachmad, Winarno. 1985. *Pengantar Penelitin Ilmiah, Dasar Metoda dan Teknik.* Bandung: Tarsito.

Scriven, Michael. 1969. Evaluating Educational Programs. The Urban Review.

Stean, Jill dan Pettiford, Lloyd 2001, International Relations. Perspectives, New York et al., Longman.

Trevelyan, Humprey. 1973. Diplomatic Channels, London: Mc. Milan.

Watson, Adam. 1984. Diplomacy. The Dialogue Between States, London: Methuen.

Wellesley, Victor. 1994Diplomacy in Feters.

William, D. Coplin. 1992. *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis* (Terjemahan Marsedes Marbun). Bandung: C.V. Sinar Baru.

Wiriatmadja, Suwardi. 1987. *Pengantar Hubungan Internasional*. Bandung: FISIP Press.

http://id.wikipedia.org/wiki/

http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_publik

www.deplu.go.id diakses pada tanggal 12 July 2007, pukul 13.00

www.google.co.id diakses pada tanggal 12 July ,pukul 13.00

www.wikipedia.com diakses pada tanggal 10 July 2007 pukul 15.00

www.yahoo.com, diakses pada tanggal 10 July 2007 , pukul 15.00

http://id.wikipedia.org

http://www.pikiranrakyat.cakrawala.Bandung Utara Nasibmu Kini.htm

http://www.FaisalBakrie.kembalikepadabanjir.htm

http://www.ITB Central Library - WELCOME Powered by GDL4_2.htm

http://www.jbptitbpl-gdl-s2-2000-jossierwin-436 - Departemen Planologi ITB - GDL 4_0.htm

http://www.Kemitraan Air Indonesia.htm

http://www.Undang-undangPengelolaan LingkunganHidup No_ 23-1997.htm

Indeks

A

AA Tarmana 39
Aceh i, xiii, xiv, 93, 94, 95, 98, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 125, 130, 131
Administrasi 41
administrasi ix, xiv, 2, 118, 127
administrator 25
agenda reformasi vi
Ahmad 19
ajeg 23, 102
Akhmad Riqqi 59, 60
aktor 12, 22, 23, 24, 45, 46, 56, 61, 66, 99, 105, 120, 127
Alrasyid 94, 126, 127
alternatif iii, 24, 55, 83, 90, 102,103
Amerika Serikat 33, 35, 40, 99, 128
AMM 110, 111, 112
Amnesti 109, 110
anggaran 15, 58, 69, 85, 89, 104, 121
Anthony Giddens 117
Anthony Smith 100
Arjuna 63
Ashwin Ismail 59, 60
Asia 18, 35, 36, 56, 76, 113, 117
aspek politik 74
aspek regional 21, 37
aspirasi xv, 16, 115, 116
aspirasi masyarakat xv, 16
Ateng Wahyudi 40
Augustino 97, 98, 100, 114, 119
automoney 6

B

Bachtiar 16
Bandung i, ii, v, vii, viii, x, xi, xii, 5, 7, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88
Bandung Utara i, xi, xii, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 73, 76, 77, 78, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88
Banjaran 63
banjir 53, 61, 72, 73, 130
Banjir 72
Bank Dunia 35
Bank Pembangunan Asia 35
Bappeda 69
Batujajar 62
Belanda 126
Belanda 30, 35
BELL 40
bicameral 116
Bird 19
birokrasi iv, 87, 92, 95, 118, 123, 124
BKS-AKSI 35
black-box 106
Blue Wings 44
Bob Bolen 40
Bojongsoang 63
Bonn 38
bottom-up 14, 16
BPHTB 68
Braunschweig 35, 37, 38, 39
BRR 113
budaya 11, 12, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 42, 44
Budaya 31
budaya viii, xiv, 61, 87, 99, 123

C

cekungan Bandung xii, 51, 52, 53
Chang 97
Chaos 74
check and balance 120
Cheema 10, 16
China 72, 128
Cibaligo 63
Cibuntu 63
Ciburial 57, 65
Cicalengka 63
Cijerah 63
Cikancung 63
Cimahi xi, 51, 57, 58, 63, 64, 85
Cimanggung 63
Cimenyan 57, 65
Cimindi 63
Ciparay 63

Cisirung 63
City-Net 35
civil society xiv
Ciwangi 57, 65
community development 13
Coplin 24
Crisis Management 112

D
Dago 38, 54, 55, 65, 66, 68, 69, 86
Dago-Lembang 54, 55, 65, 66
DAKABALAREA 31
David Easton 106, 120
Dayeuhkolot 63
debat publik iii
demokrasi iii, 2, 14, 98
demokrasi lokal iii
demokratisasi ii, vi, 11, 12
Departemen Luar Negeri 42, 47
Desentralisasi 15, 16, 18, 121
desentralisasi iv, vi, ix, xiv, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 36, 92, 95, 107, 116, 119, 120, 121, 126, 128
desentralistik iii, 19
desentralistis iv
Dhakidae 126
DI/TII 107
Dillianger 20
diplomacy 45, 46
Diplomacy 46
diplomasi 45, 46
Distamben 63
DOM 93
dominasi 23, 115
dominasi 59, 78, 80
DPD 54, 116
DPKLTS xii, 51, 62
DPR 2, 4, 27, 38, 109
DPRD 27, 109
Dr. Carolyn Spence Cagle 41
Dr. H. Obsatar Sinaga iv
Dr. Zairin Zain 38
Duncan Macrae 90

E
Easton 106, 120, 121
Edralin 26
Efektifitas 27
efektifitas xi, 11, 13, 18, 27, 86, 125
efisien 12, 15, 17, 18, 19, 25, 26, 27, 90, 119, 125
Efisien 27
efisiensi 18, 25, 26, 27, 125, 90
Efisiensi 27
Eisenhower 33
Ekonomi 40, 41, 42, 112
ekonomi ix, xi, xiv, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 18, 25, 31, 32, 35, 43, 44, 51, 74, 87, 89, 95, 100, 107, 110, 128, 130
elite politik iv, 4, 8, 115
emansipatorik 14
empiris vi, 19
Enschede 35
era reformasi 94, 108, 115, 120
Eropa 38, 111, 112

F
Fadilah Putra 21
Federal 39, 125
federal 3, 4, 94, 96, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131
federalisme 94, 96, 125, 128, 129, 131
feedback 121
fenomena 22, 97, 107
Fenomena ii, ix, 5
fiskal ix, 4
Forth Worth 40
fundamentalis 94

G
GAM xiii, 94, 98, 108, 109, 110, 111, 112, 113
Garuda 63
Gastronomi 40
Gedogan 59, 63
global ii, iii, 15, 23, 24, 71, 72, 124
global warming 71, 72
globalisasi ii, 23
good governance ii, xiv, 26
Good Governance ix, 7, 26
government 10
grand-design iii
Gubernur 47, 57, 59, 76, 82, 84, 85, 87, 88
Gunung Burangrang 57, 59
Gunung Manglayang 56, 59
Gurun Sahara 70

H
Habibie 2, 4, 40
Hak Asasi Manusia 109
hak asasi manusia ii
hak hukum 9
hak politik 9, 110
Hans Gunther Weber 38, 39
Haris 107, 115, 116, 117, 121
HELN 42
Helsinki 108, 131
Henry 26
HGB 66, 67
hierarkis-dominatif 115
high politics 23
Hoesein 10
Holsti 22, 25
hubungan internasional iv, ix, x
Hubungan Luar Negeri x, 21, 45, 47
hubungan luar negeri viii, x, xi, 5, 21, 36, 37, 45, 46, 47, 127
Hukum 112
hukum ii, x, 4, 9, 10, 12, 39, 45, 46, 47, 54, 66, 74, 75, 118, 122
Huntington 114
Husein 63

I
IMB 67, 69
implementasi i, iv, vii, ix, xi, xiii, 6, 55, 56, 84, 85, 90, 92, 107, 114, 116, 119, 121, 122, 123, 130, 131
independen 22, 127, 128
Indonesia ii, iii, iv, v, viii, ix, x, xiv, 2, 4, 5, 6, 7, 10, 20, 21, 30, 37, 38, 40, 43, 44, 45, 46, 54, 66, 75, 76, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 103, 107, 109, 113, 114, 115, 116, 117, 125, 126, 128, 129, 130, 131
Industri 31, 41
industri xii, 38, 43, 44, 51, 52, 53, 59, 61, 63, 71, 78
Informasi 117
informasi ii, 18, 27, 29, 31, 43, 59, 81, 102, 103, 112, 117
Inggris 99
Inkrementalisme 101
intermestik 46
Internasional x, 23
internasional i, iv, ix, x, 23
investasi x
IPT 40, 69
Ir. Tigor GH Sinaga 66
Irian Jaya 65
ITB 62

J
Janus 97
Jawa i, vi , 30, 31, 54, 57, 58, 59, 64, 76, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 93, 107
jawa iii, ix, 4, 5, 12, 14, 15, 20, 21, 27, 74, 84, 86, 94, 111
Jawa Barat i, 30, 31, 54, 57, 58, 59, 64, 76, 82, 83, 84, 85, 88, 107
Jerman 35, 38, 39
Jossi Erwindy 78, 79, 80

K
Kabupaten viii, xv, 4, 5, 9, 57, 58, 62, 64, 69, 85
kabupaten 6, 8, 11, 57, 64
Kalimantan 72, 125
KBU i, xi, xii,
Kebijakan i, xi, 10, 58, 60, 77, 78, 80, 84, 88, 89, 101, 119, 122
kebijakan i, iv, v, vi, vii, x, xi, xiii, xv, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 34, 35, 46, 55, 56, 58, 60, 65, 74, 75, 76, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 92, 93, 95, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 113, 115, 116, 120, 121, 122, 123, 126, 128, 130
Kebijakan Pemerintah i, 119
kebijakan pemerintah xiii, xv , 55, 56, 65, 75, 88, 95, 113, 120, 130
kebijakan publik i, iv, v, vi, vii, 14, 74, 89
Kepmendagri 34
Keputusan Presiden 57, 82
Kerja sama 23, 25, 26, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 42
kerja sama i, iv, vii, viii, ix, x, xi, 5, 6, 8, 9, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 58, 96, 111

Kerja Sama Internasional 23
kerja sama internasional i, 5, 6, 9, 20, 29, 37, 45, 47
kerja sama luar negeri i, iv, vii, viii, ix
Kesepahaman 109, 111
Ketut Wikantika 59, 60
KKN 8, 12, 28
kolusi ix, 7
komitmen 29, 67, 68
Kompas 54, 62
Konflik xv, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 104, 107, 108, 114, 129, 130
konflik i, xiii, xiv, xv, 8, 24, 29, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 104, 105, 107, 108, 110, 113, 114, 115, 117, 118, 124, 129, 130, 131
konservasi 54, 69
konstitusi 92, 98
Kontrak 116
kontrak xv, 116, 129
koordinasi 17, 46, 47
Korea Selatan 35, 42
korupsi ix, 7, 69, 87
KPMD 44
krisis 26, 43, 52, 73, 78, 84, 88, 118
krisis ekonomi 43
KTP 118

L
landasan hukum x, 39, 45, 47
law abiding society 46
legitimasi xv, 101, 117, 118, 129
Lehrgang 40
Lembang 54, 55, 57, 65, 66, 78, 79,
Leuwigajah 63
Liberal 74
Ligitan 99
Lindblom 102
Litvack 19, 20
local society interest xv
Lokal 19
lokal iii, iv, vii, x, 4, 15, 18, 19, 21, 26, 33, 35, 36, 98, 107, 109, 115, 116, 119, 124, 125
low politics 23
low trust society 99
LSM 21, 37, 45

M
macan kertas 75
madani xiv
Madiun 107
Majalaya 63
Majoenani 38
Malaysia 99, 128
Maleber 63
Mallarangeng 128
manajemen ii, x, 2, 14, 17, 33, 36, 37, 44, 93, 124
manajemen pemerintahan iii, 2, 17, 44
manifestasi ii, 73, 96, 114
Mardiyanto 123, 124
Masalah ix, 5, 81, 89
masalah i, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xiv, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 19, 24, 25, 29, 31, 33, 37, 53, 54, 55, 56, 65, 67, 69, 71, 72, 76, 78, 81, 83, 84, 86, 88, 89, 90, 93, 95, 99, 100, 103, 107, 108, 113, 114, 117, 118, 120, 123, 124, 130, 131
Mawhood 10
Megawati Soekarnoputri 108
merit system 9
Mesir 70
Miall 97, 101
Mintakat 65
mintakat 56, 57
miss link 86
Model 16, 77, 92, 101, 102, 103, 105, 106, 119, 121
model iii, 34, 45, 59, 92, 94, 95, 102, 120, 121, 127
model kepolitikan iii
moneter ix, 4, 127
MoU 39, 40, 111
MPR ix, 7, 122
multinasional 45
multitrack diplomacy 45

N
NAD xiv, 93, 95, 117
Nasional 16, 43
nasional i, iii, iv, ix, x, 6, 13, 15, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 31, 35, 37, 39, 45, 46, 47, 100, 110, 112, 121, 122, 124

nation-building 127
Ndraha 11, 13
Nellis 10
nepotisme ix, 7
Nicholson 97
Niedersachsen 37
NIT 121
NKRI 4, 108, 110
non state actor iv, ix, 6
non vegetated area 59
Ny. Martha Fuchs 39

O

Oberburgermeister 39
Orde Baru 92, 93, 107, 108, 114, 126,
Organisasi 124
organisasi 10, 21, 24, 35, 37, 44, 45, 96, 98, 99, 104, 120, 122, 124
Otonomi i, iii, iv, vi, viii, ix, xi, xiv, xv, 5, 6, 10, 11, 12, 20, 36, 45, 47, 64, 94, 99, 122, 131
otonomi i, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, x, xiii, xiv, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 36, 47, 94, 95, 113, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 130, 131
otonomi daerah i, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, x, xiii, xiv, 2, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 36, 47, 94, 116, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 130,
Otonomi Daerah i, iii, iv, viii, ix, xi, 5, 6, 10, 20, 36, 45, 47, 64, 99, 122
Otonomi daerah vi, xiv, xv, 6, 10,
otonomisasi iii
otoritas 17, 94, 119
output 105, 106, 121

P

P.T.P.G 38
P3WK 58
PAD 6, 14, 41
Pameungpeuk 63
Papua 107
paradigma ii, iii, x, xiv, 2, 19, 45, 123, 124
Partisipatif 27
partisipatif iv
partisipatoris-demokratis 7
Pasal 20, 36
pasal 20, 21, 36, 75, 123
pasar gelap 87
Pasirkaliki 63
Paul Conn 98
PBB 99
PDAM 41
pelayanan iv, xiv, 9, 12, 13, 15, 16, 18, 25, 26, 27, 31, 32, 41, 124
pelayanan pemerintahan iv
pelayanan publik iv, 15, 18, 27, 124
Pemanasan global 72
pemanasan global 71, 72
Pemda 110
Pemerintah i, iii, iv, viii, xi, xiv, 2, 4, 5, 9, 10, 14, 15, 20, 25, 27, 28, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 44, 45, 47, 54, 64, 68, 69, 73, 74, 75, 76, 82, 83, 84, 88, 89, 94, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 119, 121, 123, 131
pemerintah i, ii, iii, iv, vi, vii, viii, ix, x, xiii, xiv, xv, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 29, 30, 33, 35, 36, 37, 40, 44, 46, 47, 54, 55, 56, 58, 64, 65, 67, 68, 69, 74, 75, 76, 77, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 102, 108, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131
Pemerintah Daerah 9, 14, 20, 25, 27, 28, 36, 37, 45, 47
Pemerintah daerah 68
pemerintah daerah 92, 95, 116, 124, 129
Pemerintah Pusat xiv, 2
Pemerintah pusat 94
pemerintah pusat ix, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 12, 15, 17, 18, 20, 47, 92, 93, 94, 100, 113, 115, 116, 117, 124, 128, 129
Pemerintahan iii, iv, xi, 2, 9, 27, 31, 36, 42, 45, 47, 94, 109, 117
pemerintahan ii, iii, iv, vi, ix, xiv, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 30, 33, 44, 46, 87, 92, 95,

98, 108, 119, 120, 121, 123, 124, 126, 127, 130
Pemerintahan Daerah iii, iv, xi, 2, 9, 27, 36, 45, 47, 94, 117
pemerintahan daerah iv, 3, 13, 15, 16, 17, 19, 26, 119, 121
Perang Dunia II 33
perangkat hukum x, 9, 45
Peraturan 47, 54, 63, 64, 109
peraturan vii, viii, xv, 4, 14, 21, 34, 35, 46, 47, 54, 56, 64, 65, 76, 111, 122, 123, 124
Peraturan Daerah 54, 64
Peraturan Pemerintah 47
peraturan pemerintah 35, 54
Peraturan Presiden 47
Perda 31, 35, 42, 43, 54, 55, 64, 65, 69, 96, 108, 113, 131
Perjanjian 45, 108
perjanjian 24, 26, 28
Perjanjian Internasional x
Permendagri 34
Permesta 107
Persib 43, 44
perspektif ii, v, vii, xiii, 32, 55, 87
Piagam Persaudaraan 39
PJPT 31
PKI 107
Policy 101, 105
policy 19, 102, 103, 104, 105, 106
Politik ii, 2, 99, 109, 112
politik iii, iv, vi, viii, ix, x, xiv, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 18, 22, 23, 32, 36, 44, 45, 46, 74, 87, 89, 92, 93, 95, 96, 98, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 114, 115, 118, 119, 120, 121, 127, 129,
politik luar negeri x, 45, 46
polusi 66, 71
private sector xiv
Priyatmoko 120
Prof. Dr. Dede Mariana, M.Si v
Prof. Dr. George Eckert 38, 39
profesional 31, 33
pro-kontra 114, 117, 125
psikologi 87, 89, 104, 114
public policy 102, 106
public sector xiv, 19,
publik i, iii, iv, v, vi, vii, xiv, 4, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 27, 32, 39, 44, 74, 75, 89, 92, 94, 109, 119, 124, 126

R

Rakyat 31, 110
rakyat iv, xiv, xv, 3, 7, 13, 18, 27, 31, 46, 72, 75, 94, 101, 107, 116, 117, 119, 121, 129
Reformasi 113, 120
reformasi iv, vi, 3, 10, 31, 94, 108, 115,
reformasi birokrasi iv
reformasi politik 3
regional xv, 12, 21, 24, 37, 68, 99, 100, 125
REI 54, 66
Rekomendasi 83
rekomendasi 64, 122
Repelita 31
represif 93, 114
Republik Federal Jerman 39
Republik Indonesia iii, xiv, 4, 10, 44, 75, 92, 94, 109, 126
revolusi 71, 98
revolusi industri 71
rezim 107, 114, 130
RI 4, 34, 38, 42, 92, 94, 108, 109, 110, 111, 112, 113
RIS 92
Rochmat Hardjono 38
Rondinelli 10, 16
Rosen 25
RTRW 54, 64, 65
ruang dialog iv
ruang publik iv, 18
run off 53, 80
RUTR 58, 60, 77, 78
Rwanda 101

S

Samsung 44
Samsung City Valley 44
Santoso 19
satelit Landsat-ETM 59, 60, 78
SDA 92, 93, 95, 99
SDM 13, 92, 95
segregasi 30
SE-Mendagri 34

sentralisasi iv, vi, ix, xiv, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 36, 92, 95, 107, 116, 119, 120, 121, 126, 128
sentralisme 92
sentralistik iii, 13, 19, 94, 115, 121
sentralistis iv, 2
sentrifugal ii, 4
Seoul 42
separatisme 94, 95, 98, 101, 127, 129
Serambi Mekkah i, xiv, 95
SHM 67
Sidoarjo 130
Singapura 99
Sipadan 99
sipil 8, 12, 107, 108, 110
Sistem 9, 22, 92, 105
sistem iii, iv, vii, ix, xv, 4, 6, 7, 12, 13, 18, 22, 23, 24, 31, 47, 92, 95, 96, 98, 105, 106, 107, 114, 116, 118, 119, 120, 121, 123, 126, 129
sistem nasional iii
Sister City 32, 34, 35, 37, 40, 42
sister city i, iv, vii, viii, ix, x, 5, 6, 32, 33, 35, 36, 37, 32, 36
site plan 68, 69
SK Gubernur 57, 59, 82, 87
Sobirin 62
Soeharto vi, 2, 3, 93, 107, 108, 130
sosio-ekonomi 32, 35
stakeholders 13, 14, 18, 124, 125
standar nasional 110
state actors xi, 45
strategis ii, iii, xiv, 30, 34, 57, 78, 79,
Sublihar 16
suku Hutu 101
Sulawesi 107
Sumedang 62, 85
Sunda xi, xii, 30, 50, 51, 59
superior 115
supremasi hukum ii
Surbakti 15
surplus 118
surveillance 117
Susilo Bambang Yudhoyono 108
Suwon 35, 42, 43, 44
swasta xiv, 13, 17, 26, 44
Syaukani 123

T
Tangkuban Parahu 57, 59, 65
Tap MPR ix, 7, 122
Tata Ruang xi, 54, 58, 64, 65, 76
Tata ruang 76
tata ruang i, xi, xiii, 55, 56, 58, 60, 77, 78, 86, 88
Teknologi 40, 41, 58, 62
teknologi ii, 31, 35, 44, 59, 71
Texas 35, 40, 41
Thoha 102, 105, 106, 107
TNI 94, 107
TNI AD 107
Total Diplomacy 46
town twinning vii, 32, 36
transaksi 24
transendental 46
transisi x, 2, 6, 7

U
uang pelicin 87
Undang-undang iii, iv, viii, ix, x, xi, xiv, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 14, 20, 21, 34, 35, 36, 37, 45, 47, 57, 64, 75, 82, 88, 92, 94, 109, 117, 121, 122, 123, 126
undang-undang vii, xv, 36, 46, 64, 65, 7, 109, 111
UNESCO 38
Uni Eropa 111, 112

V
variabel iii, xiii, 55, 90
vegetated area 59
visi iii, v, viii, 4, 5, 8, 9, 10, 14, 20, 26, 31, 34, 36, 117, 123
visioner v, 14

W
Wahyu G P 69
wakil rakyat 27, 116
Werner Steffens 39
wikipedia 33, 37
Wiriatmadja 22

Y
yuridiksi 23
yuridis xiv, 3

Riwayat Singkat Penulis

Dr. H. Obsatar Sinaga adalah dosen Pascasarjana Universitas Padjajaran. Lahir di Deli Serdang 17 April 1969. Setelah menamatkan sekolah menengah di SMA Negeri 8 Bandung ia melanjutkan studi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran dalam bidang Ilmu Hubungan Internasional dan meraih gelar sarjana ilmu politik (S.IP). Setamat S-1 ia melanjutkan studi ke jenjang strata 2 (S-2) dengan mengambil Kebijakan Publik dan S-3 pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, dan berhasil memperoleh gelar Magister Sains (M.Si), serta gelar Doktor (Dr) Ilmu Sosial dan Ilmu Politik penulis gondol dari perguruan tinggi yang sama.

Riwayat pekerjaan pria yang akrab disapa Obi ini antara lain: Wartawan HU Mandala, Kepala Wartawan HU Bandung Pos, Pemimpin Perusahaan HU Bandung Pos, Branch Manager Maranu International Finance, Staf Ahli Walikota Kota Bandung, Staf Ahli Bupati Kabupaten Tabanan Bali.

Sejak studi, ia dikenal sebagai penulis artikel/ kolumnis yang produktif, tajam namun kadang menggelitik secara cerdas di beberapa media massa dalam dan luar negeri. Ia semakin dikenal dan diminati luas karena sering tampil sebagai nara sumber dalam berbagai kegiatan seminar, diskusi dan pertemuan ilmiah.

Selain itu, ia aktif dalam berbagai kegiatan organisasi mulai organisasi kepemudaan, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi dalam bidang olahraga. Beberapa jabatan strategis yang pernah dan sedang dijalaninya antara lain: Ketua KNPI Kota Bandung, Ketua Pemuda Panca Marga Bandung, Wakil Sekretaris Pemuda Panca Marga Jawa Barat, Sekretaris Patriot Panca Marga Jawa Barat, Sekjen Persatuan Golf Indonesia (PGI) Jawa Barat, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) KONI Jawa Barat, Wakil Ketua Umum Pengda PSSI Jawa Barat, Wakil Ketua Pemuda Panca Marga Jawa Barat, Wakil Ketua Depidar SOKSI Jawa Barat dan Sekjen Ormas MKGR Jawa Barat. Dan sekarang menjabat Ketua 1 Koni Jabar.

ISBN 978-602-96935-2-2
9786029693522

OTONOMI DAERAH & KEBIJAKAN PUBLIK

Implementasi Kerja Sama Internasional

Implementasi otonomi daerah merupakan bagian penting sekaligus tak terpisahkan dari konsep pembangunan politik, karena otonomi merupakan jembatan menuju demokratisasi, baik dalam proses perumusan (perencanaan), pelaksanaan maupun pengawasan pembangunan di daerah. Tidak heran, bila salah satu isu kebijakan publik yang paling ramai diperbincangkan semenjak kejatuhan pemerintahan Presiden Soeharto adalah kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah ditempatkan sebagai salah satu agenda reformasi. Lantas, untuk apa otonomi daerah diagendakan? Jawabannya tentu saja bermacam-macam, namun yang jelas bukan untuk otonomi itu sendiri.

Dalam tataran empiris, pelaksanaan desentralisasi tidak seindah yang diungkapkan. Penerapan desentralisasi di negara-negara berkembang perlu dipersiapkan dan dilaksanakan secara saksama, karena bila tidak, tidak tertutup kemungkinan menimbulkan permasalahan yang jauh lebih kompleks.

Otonomi daerah bisa dibilang sebagai suatu 'kondisi antara' untuk memungkinkan terwujudnya suatu idealitas tertentu. Namun kadang-kadang dalam mewujudkan 'kondisi antara' ini, menjadikan kita khilaf: membayangkannya sebagai tujuan akhir. Kalau otonomi daerah sudah diperlakukan sebagai tujuan akhir, maka agenda reformasi menjadi tereduksi dan terpatah-patah.

H. Obsatar Sinaga, lahir pada tanggal 17 April 1969 di Deli Serdang, Sumatera Utara. Ia menyelesaikan studi Ilmu Hubungan Internasional pada tahun 1995, studi S-2 bidang Kebijakan Publik pada tahun 2005, dan meraih gelar Doktor Ilmu Sosial Ilmu Politik pada tahun 2009 di Universitas Padjadjaran.

Saat ini adalah dosen pascasarjana Universitas Padjajaran. Selain diakui sebagai penulis artikel/kolumnis yang produktif, tajam, bernas, namun juga kadang menggelitik, ia pun sering tampil sebagai nara sumber dalam berbagai diskusi, seminar dan pertemuan ilmiah lainnya, sehingga diminati dan dikenal luas