



**POTENSI DAN HAMBATAN BUDAYA
DALAM MEMPERSIAPKAN OTONOMI DAERAH
TENTANG PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP
UU. NO.22 DAN UU NO.25 TAHUN 1999
DI KOTAMADYA MEDAN
PROPINSI SUMATERA UTARA**

**PROYEK PEMANFAATAN KEBUDAYAAN
DIREKTORAT TRADISI DAN KEPERCAYAAN
DEPUTI BIDANG PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN BUDAYA
BADAN PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
JAKARTA**

2002

**POTENSI DAN HAMBATAN BUDAYA
DALAM MEMPERSIAPKAN OTONOMI DAERAH
STUDY TENTANG PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP
UU NO. 22 DAN UU NO. 25 TAHUN 1999
DI KOTAMADYA MEDAN
PROPINSI SUMATERA UTARA**

**PROYEK PEMANFAATAN KEBUDAYAAN
DIREKTORAT TRADISI DAN KEPERCAYAAN
DEPUTI BIDANG PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN BUDAYA
BADAN PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
JAKARTA
2002**

**POTENSI DAN HAMBATAN BUDAYA DALAM MEMPERSIAPKAN OTONOMI
DAERAH STUDY TENTANG PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP UU NO. 22
DAN UU NO. 25 TAHUN 1999 DI KOTA MADYA MEDAN
PROPINSI SUMATERA UTARA**

Peneliti : Y. Sigit Widiyato

Binsar Simanulang

Penyunting : Wisnu Subagio
Djoko Mudji Raharjo

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Di Terbitkan oleh : Badan Pengembangan Kebudayaan Pariwisata Deputi
Pelestarian dan Pengembangan Budaya
Direktorat dan Kepercayaan Jakarta Tahun 2002

Cetakan Pertama Tahun Angaran 2002

J a k a r t a

Di cetak oleh : **BUPARA Nugraha - Jakarta**

SAMBUTAN

KEPALA DIREKTORAT TRADISI DAN KEPERCAYAAN

Budaya Indonesia yang beraneka ragam merupakan kekayaan yang sangat perlu dilestarikan dan dikembangkan terus-menerus agar masyarakat saling memahami, sehingga dapat tercipta kerukunan antar suku, sebagaimana digariskan dalam GBHN 1999-2004.

Satu di antara usaha untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan meningkatkan penyebaran informasi mengenai budaya bangsa melalui buku *Potensi dan Hambatan budaya dalam mempersiapkan Otonomi Daerah, Study tentang Persepsi Masyarakat terhadap UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 Di Kotamadya Medan Propinsi Sumatera Utara* kepada masyarakat, khususnya generasi penerus. Oleh karena itu kami sangat gembira dengan terbitnya buku hasil kegiatan Proyek Pemanfaatan Kebudayaan ini sebagai salah satu upaya memperluas cakrawala budaya.

Dari tulisan ini diharapkan juga masyarakat secara umum dapat mengenal berbagai khasanah budaya yang ada di Indonesia, selanjutnya dapat menghayati nilai-nilai luhur budaya yang ada di Indonesia dan ikut berperan serta dalam pelestarian dan pengembangannya. Dengan demikian akan terjalin keakraban masyarakat dengan lingkungan sosial budayanya, serta akhirnya dapat menghindari kesalahpahaman yang timbul karena perbedaan budaya.

Dengan terbitnya buku ini, diharapkan pula dapat menimbulkan kecintaan terhadap keanekaragaman budaya bangsa, sehingga akan tercipta tujuan pelestarian, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan dalam rangka membina kesatuan dan persatuan bangsa.

Meskipun buku ini belum sempurna dan lengkap, diharapkan pada masa-masa mendatang dapat diperbaiki kekurangan-kekurangannya. Akhir kata sebagai penutup, kepada semua pihak yang telah membantu dan berperan dalam penerbitan buku dari persiapan hingga selesai, kami ucapkan terima kasih.



Jakarta, 18 November 2002

Kepala Direktorat Tradisi dan Kepercayaan

Abdurrahman

KATA PENGANTAR

Proyek Pemanfaatan Kebudayaan dalam tahun anggaran 2002 ini, melakukan beberapa kegiatan yang berkaitan dengan Pencetakan dan Pendistribusian Buku *Potensi dan Hambatan Budaya Dalam Mempersiapkan Otonomi Daerah Studi Tentang Persepsi Masyarakat terhadap UU. No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 di Kotamadya Medan Propinsi Sumatera Utara*.

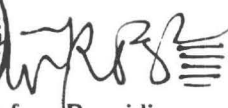
Penerbitan buku ini dilakukan dengan tujuan meningkatkan apresiasi masyarakat khususnya generasi muda terhadap budaya bangsa yang beraneka ragam. Buku ini selanjutnya juga diharapkan masyarakat secara umum dapat menghayati nilai-nilai luhur budaya bangsa dan ikut berperan serta dalam usaha pelestarian, pembinaan dan pengembangan budaya bangsa.

Buku ini tentunya masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritikan dan saran akan kami terima dengan senang hati. Akhirnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penelitian buku ini, kami sampaikan ucapan terima kasih.

Jakarta, Oktober 2002

Proyek Pemanfaatan Kebudayaan
Penyempit,




Safron Rasyidi
NIP. 132058061

DAFTAR ISI

Sambutan	i
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
BAB I Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. Masalah Penelitian	3
C. Kerangka Penelitian	4
D. Tujuan Penelitian	10
E. Ruang Lingkup	10
F. Metode Penelitian	11
G. Sistematika Penelitian	11
BAB II Gambaran Umum Pemerintah dan Kebudayaan Daerah ..	13
A. Lokasi	13
B. Sejarah Perkembangan Daerah.....	14
C. Kondisi Sumber daya Manusia (Demografi)	17
D. Kondisi Ekonomi Dan Sumber Daya Alam	20
E. Kondisi Sosial Budaya	22
BAB III Pengetahuan Masyarakat Terhadap Konsep Otonomi Daerah	27
A. Pengetahuan Masyarakat Tentang UU No. 22 Dan No. 25 Tahun 1999	27
B. Pengetahuan Aparat tentang Dampak Otonomi Terhadap Pemerintah Daerah	30
C. Pengetahuan Tentang Dampak Otonomi Terhadap Kemandirian Daerah	32
BAB IV Otonomi Daerah dan Potensi Kebudayaan	37
A. Nilai Budaya	37
B. Ekonomi Rakyat	42
C. Pemerintahan Tradisional	47

BAB V Otonomi Daerah dan Hambatan Kebudayaan	53
A. Nilai Budaya	53
B. Ekonomi Rakyat	57
C. Sistem Pemerintahan Tradisional	59
 Bab VI Analisa	 61
A. Keresahan PNS Sejak Diundangkannya UU No. 22 Dan 25 Tahun 1999	 61
B. Dampak UU No. 22 Dan 25 Tahun 1999 Bagi Masyarakat	62
C. Kondisi Masyarakat Medan dan Otonomi Daerah	63
 BAB VII PENUTUP	 67
 DAFTAR KEPUSTAKAAN	 69

DAFTAR TABEL

Tabel 1	
Perkembangan Penduduk Kotamadya Medan Mmenurut Jenis Kelamin Tahun 1994 -1999	18
Tabel 2	
Komposisi Etnik Penduduk Kota Medan Tahun 1930 dan Tahun 1980	19
Tabel 3	
Jumlah Penduduk Warga Negara Asing Berdasarkan Kecamatan..	20
Tebel 4	
Banyaknya Perusahaan dan Tenaga Kerja Industri Besar/Sedang di Kotamadya Medan	21
Tabel 5	
Jumlah WNI Keturunan Cina Menurut Kecamatan Di Kotamadya Medan	25
Tabel 6	
Jumlah Perusahaan Di Kecamatan Medan Petisah	43
Tabel 7	
Jumlah Pasar, Pertokoan dan Toko Di Kecamatan Medan Petisah	44
Tabel 8	
Jumlah Warga Negara Keturunan Cina Di Kecamatan Medan Petisah	45

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pada awal Januari 2001 pemerintah telah mencanangkan dimulainya kebijakan pengelolaan pemerintah daerah secara desentralisasi melalui penerapan otonomi daerah. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Skema baru ini menawarkan sejumlah harapan di tengah situasi krisis dan ketidakpastian yang berkepanjangan. Selain itu terdapat pula rasa kekhawatiran tentang kemungkinan munculnya ketegangan dan konflik yang dipandang bisa mengancam proses implementasi otonomi tersebut. Pertanyaan mendasar adalah bagaimana sebetulnya otonomi daerah tersebut, apa maknanya bagi masyarakat, baik secara teoritis, normatif, ataupun secara nyata? Apakah pemberdayaan otonomi daerah selalu bermakna positif ataupun juga terdapat segi-segi negatif terhadap kebudayaan-kebudayaan di daerah.

Pertanyaan-pertanyaan di atas penting artinya untuk memperoleh penjelasan yang lebih utuh mengenai bagaimana potensi dan hambatan budaya dalam penerapan kebijakan otonomi daerah ini. Untuk menjawab pertanyaan di atas kita perlu memperhatikan beberapa hal. *Pertama*, pengalihan kekuasaan ke daerah akan menimbulkan implikasi yang luas. Jika masalah ini tidak diletakkan dalam kerangka kedaerahan, maka otonomi daerah bisa memicu semangat yang tidak perlu. Misalnya, kasus-kasus pengusiran pendatang, penolakan atas arus "migrasi" penduduk dari luar, serta tuntutan agar seluruh jajaran pemerintahan daerah harus diisi dengan "putera asli". Kasus-kasus ini merupakan contoh dari masuknya pemikiran etnosentrisme dalam konsep otonomi daerah. Jika pemahaman seperti ini yang berkembang, maka otonomi daerah bisa membawa melahirkan konflik sosial dan persaingan tidak sehat antar daerah, dan pada akhirnya bisa memicu terjadinya disintegrasi bangsa.

Kedua, pengalihan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan tentu akan mengubah mekanisme kerja, institusi dan termasuk personalia. Sementara itu daerah dituntut makin mandiri, harus bisa memenuhi kebutuhan sendiri berdasarkan sumber daya yang ada. Kondisi ini bisa jadi memicu kesenjangan antar daerah, di mana ada daerah yang memiliki sumber daya alam yang kaya dan sebaliknya beberapa daerah bisa terancam bangkrut karena potensi alamnya memang minim. Pemerintahan daerah sendiri, bisa terjebak dalam pikiran jangka pendek, yaitu hanya mengejar PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang bisa saja dilakukan dengan peningkatan pajak daerah atau melalui eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Kondisi ini bisa memacu peningkatan beban rakyat sedangkan disisi lain bisa menimbulkan ancaman kelestarian lingkungan.

Ketiga, adanya hak untuk mengatur rumah tangga sendiri membawa implikasi yang luas berkaitan dengan susunan kekuasaan di daerah. Peran Parlemen Daerah (DPRD) menjadi sangat tinggi, termasuk kapasitasnya untuk menurunkan Kepala Daerah. Hal ini pada satu sisi bersifat positif bagi proses pengorganisasian aspirasi rakyat, namun di sisi lain bisa menjadi potensi yang besar bagi konflik antar kekuatan politik di tingkat lokal. tanpa adanya kontrol yang efektif dari rakyat, maka posisi parlemen yang kuat bisa hanya menjadi alat politik jangka penduduk, yang tidak sejalan dengan tuntutan rakyat.

Keempat, suatu pemerintah otonom yang sejak awal dimaksudkan untuk bisa memberikan pelayanan sesuai dengan aspirasi rakyat tentu mensyaratkan adanya partisipasi yang tinggi dari rakyat. Namun posisi dan kondisi rakyat selama tiga dasawarsa telah diperlemah dengan berbagai cara. Perubahan situasi yang tidak diikuti dengan pemberdayaan, tentu akan menjadikan otonomi daerah hanya sebagai proses peralihan kekuasaan semata - berpindah dari penguasa pusat kepada kekuasaan daerah, dengan demikian bisa saja terjadi perpindahan dari KKN pusat ke KKN daerah. dapat dikatakan bahwa pada akhirnya kualitas pelaksanaan otonomi daerah akan ditentukan oleh tingkat partisipasi masyarakat.

Kelima, kewenangan yang dimiliki daerah pada akhirnya sampai pada masalah pengelolaan sumber daya lokal dan termasuk dalam soal kerjasama dengan pihak luar. Tanpa adanya kontrol yang efektif dan koordisai yang memadai dengan pusat, daerah akan menjadi ajang investasi

yang tidak bisa dijamin bebas dari skema eksploitasi sumber daya. Bagi investor asing skema ini sudah tentu menjadi model yang efektif, sebab proses otonomi dapat berarti pemangkasan birokrasi atau efisiensi dalam proses produksi.

Sementara itu pada tataran empirik terdapat beberapa indikasi yang menarik untuk dikritik. *Pertama*, stabilitas kebijakan ini masih diragukan, dan masih sangat mungkin merupakan langkah tunda atau siasat mundur dari rezim *status quo*, untuk berkemas kemas dan kemudian kembali ke tampuk kekuasaan. Segala kemungkinan masih bisa terjadi, sebab proses transisi belum bisa menarik garis tegas dengan kekuasaan lama. Secara jujur harus diakui bahwa kekuatan lama masih cukup kuat bercokol dalam birokrasi pemerintahan, parlemen dan pusat-pusat kekuasaan lainnya. Tersendat-sendat agenda reformasi, merupakan indikasi yang paling nyata bahwa proses pembauran belum bisa berjalan sebagaimana yang diharapkan, dan masih sangat mungkin terjungkal ditengah jalan. Oleh sebab itu pengawalan oleh masyarakat sangat dibutuhkan

Kedua, konsep otonomi yang digulirkan pada masa transisi pada dasarnya masih menyimpan sejumlah masalah. misalnya, masih adanya kesan bahwa kebijakan yang digulirkan bersifat setengah hati, atau dalam bahasa populer masyarakat. "Dilepas kepalanya, dipegang buntutnya". Bila diteliti dengan seksama nampaklah bahwa kebijakan otonomi daerah tetap memberikan ruang bagi penguasa (pemerintah) pusat untuk melakukan intervensi, khususnya melalui peraturan-peraturan yang disusun oleh pusat. Masih ada pasal-pasal yang tidak tegas yang bisa ditafsirkan secara sepihak, sehingga merupakan ancaman tersendiri bagi proses desentralisasi. Disinilah perlunya sikap kritis dari berbagai kalangan agar proses politik yang tidak jujur diminimalisasi sehingga kebijakan yang dikeluarkan benar-benar mengarah pada kepentingan masyarakat.

B. MASALAH PENELITIAN

Masalah penelitian di atas, dapat dijabarkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana pemerintah daerah dan masyarakat di daerah itu memahami dan memberi makna terhadap kebijakan otonomi daerah?

2. Apa faktor-faktor kebudayaan yang mendorong dan sekaligus menghambat Pemerintah daerah dan masyarakat dalam merealisasikan penyelenggaraan otonomi daerah. Bagaimana upaya Pemda dan masyarakat dalam mengatasi kendala-kendala kebudayaan yang ada di wilayah kewenangannya.
3. Bagaimana pandangan, sikap dan tindakan masyarakat terhadap dampak kebudayaan yang dapat ditimbulkan oleh penerapan otonomi di daerah mereka?
4. Bagaimana strategi masyarakat dalam mengatasi konflik-konflik sosial yang mungkin timbul karena penerapan otonomi di daerah mereka.
5. Bagaimana Pandangan, sikap dan tindakan masyarakat terhadap otonomi daerah dalam rangka pengembangan, pelestarian dan pemanfaatan kebudayaan-kebudayaan di daerah mereka?

Melalui jawaban-jawaban terhadap keenam pertanyaan penelitian ini akan dapat dipahami seberapa jauh masyarakat setempat merespon kebijakan otonomi daerah dari segi pengembangan, pelestarian, dan pemanfaatan kebudayaan mereka. Pemahaman tersebut dapat digunakan sebagai acuan dan masukan bagi daerah maupun pemerintah pusat. Pemahaman mengenai potensi dan hambatan kebudayaan terhadap kebijakan otonomi daerah memungkinkan Pemda mengimplementasikan UU No. 22/1999 secara benar dan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah digariskan, sehingga masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan secara merata dan mampu menghadapi krisis ekonomi yang berkepanjangan.

C. KERANGKA PENELITIAN

Perbedaan krusial tentang arti dan makna otonomi daerah sering terjadi terutama bila dikaitkan dengan isu munculnya identitas kedaerahan dan kewenangan daerah dalam mengelola potensi sumberdayanya. Walaupun di dalam UU No. 5 / 1974 dan UU no. 2/1999 konsep otonomi daerah dipaparkan secara komprehensif, namun dalam kenyataannya masih banyak Pemda yang belum tepat dalam memaknai dan mengimplementasikannya. Terminologi otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani *autos* (berarti sendiri) dan *nomos* (berarti aturan, sehingga otonomi pada dasarnya bermakna "kebebasan dan kemandirian". Otonomi daerah

berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah sendiri. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993:631) disebutkan bahwa otonomi berarti "pemerintah sendiri". Otonomi daerah-hak, wewenang dan kewajiban-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Perumusan konsep ini dapat dilihat dalam dua kebijakan politis, yakni kebijakan lama UU no. 5/1974 yang telah di cabut, dan kebijakan baru UU no. 22/1999. Dalam UU No.5/1974 dinyatakan bahwa " otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Sedangkan UU No.22/1999 menyebutkan "Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan-undangan". Perbedaan kedua rumusan tersebut perlu dilihat secara cermat. Rumusan otonomi daerah dalam UU No. 5/1974 pada satu sisi menggembirakan, namun disisi lain menyimpan ketidakjelasan dan sekaligus ketidakpastian, sebab hak disandingkan dengan konsep kewajiban. Hal yang tidak jelas adalah tentang pihak mana yang menjalankan kewajiban melindungi daerah agar haknya bisa diwujudkan. Bagaimana jika pemerintah pusat yang ternyata menjadi pihak yang menghambat realisasi hak daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, akibat campur tangan yang kuat dari pusat.

Segi yang paling tampak dalam kebijakan lama bukanlah hak, melainkan kewajiban. Disinilah kita mendapat rumusan yang sangat menjebak, yakni bahwa daerah diberikan hak untuk mengatur (mengurus) rumah tangganya sendiri, tidak lain sebagai kewajibannya dalam memecahkan program pembangunan nasional. Implikasinya sudah jelas, bahwa Pemda sebetulnya merupakan kepanjangan tangan dari pusat, meski hal tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan setempat. Jika demikian, maka konsep otonomi daerah hanya merupakan kamufase dari watak sentralisme-otoriter. Kebijakan yang baru (UU No. 22/1999) mengatakan: "Otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat". Sangat jelas ada perbedaan, pada kebijakan yang lama lebih menekankan suatu penyerahan urusan, sedang yang baru lebih pada memberi wewenang. Artinya ada pengakuan atas hak daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah sebagai pelaksanaan desentralisasi, merupakan penerapan konsep, "pembagian kekuasaan", yakni membagi kekuasaan secara vertikal. Kekuasaan negara dibagi menjadi dua kekuasaan pusat (diselenggarakan oleh pemerintah pusat) dan kekuasaan daerah (diselenggarakan oleh pemerintah daerah). Dalam model yang lama, kekuasaan terpusat di tangan pemerintah pusat, dan dipertanggungjawabkan pada pemerintah pusat. Pada model baru skema tersebut diubah, dengan munculnya konsep daerah otonom. Tentu saja konsep otonomi tidak dapat diartikan sebagai kebebasan absolut dari suatu daerah, melainkan tetap berdiri di atas skema negara kesatuan dan otonomi daerah tidak akan pernah final, sebab batas-batas kewenangan pusat dan hak daerah, akan terus bergerak secara dinamis. Kita dapat mengatakan bahwa dalam proses ini sangat potensial terjadinya konflik kepentingan antara pusat dan daerah. Pada satu sisi pusat berusaha kembali meningkatkan otoritasnya, dengan membawa isu integrasi nasional, sebaliknya daerah akan terus meningkatkan kewenangan dengan issue kepentingan rakyat. Dalam eksistensi daerah lain.

Sebagai sebuah skema pembagian kekuasaan, sudah tentu konsep konteks kekinian, aroma politik masih sangat terlihat. Karena itulah, dalam makna ini, otonomi daerah seharusnya mempercepat demokratisasi. Oleh sebab itu dari sudut pembagian kekuasaan, yang perlu dikembangkan adalah bagaimana agar kekuasaan yang ada tetap diabdikan untuk kepentingan meningkatkan pelayanan kepada rakyat.

Maksud Penyelenggaraan model otonomi daerah memiliki beberapa kemungkinan.

Pertama, dari sudut pandangan pemerintah pusat jelas akan selalu berorientasi untuk menegakkan integrasi dan sekaligus efektivitas proses pembangunan. Otonomi daerah bisa menjadi jalan untuk menyingkat proses dengan demikian bisa berarti penghematan pengeluaran pusat. Isu kemandirian bisa dijadikan dalih oleh pusat untuk tidak secara penuh memikul tanggung jawab yang seharusnya dipikul oleh pusat.

Kedua, sudut pandang masyarakat secara normatif sudah relatif disikapi oleh pemerintah dengan membuat kebijakan-kebijakan yang mengatasnamakan kepentingan rakyat, akan tetapi hal ini tidak dengan

sendirinya bisa bermakna bahwa perubahan nyata akan terjadi. Jika kita menggunakan sudut pandang rakyat, maka hal itu berarti bahwa sudut pandang yang digunakan berangkat dari kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat tidak lain dari terselenggaranya suatu pemerintahan yang bersih dan berorientasi pada peningkatan kualitas hidup rakyat. Pemerintah model ini tidak punya banyak pilihan, kecuali (1) bekerja berdasarkan apa yang dikehendaki rakyat, dan (2) bekerja di bawah kontrol rakyat. Disinilah makna dari urgensi partisipasi dan prakarsa masyarakat, dalam mengupayakan agar otonomi benar-benar menjadi proses yang memberdayakan rakyat.

Kewenangan dalam skema otonomi daerah dicirikan oleh hak untuk mengambil sendiri atau suatu pemerintahan sendiri. Akan tetapi model ini masih bisa kita lihat dalam beberapa kemungkinan. Hal yang paling nyata dalam skema otonomi terdapat tiga pihak sekaligus, yakni : pemerintahan pusat, pemerintahan daerah dan rakyat, unsur ketiga umumnya tidak mendapat perhatian yang memadai. Dalam pembahasan mengenai otonomi daerah, unsur yang umum diangkat adalah masalah pemerintahan pusat, daerah dan hubungan antar keduanya. Dengan melihat anasir tersebut, kita dapat mencermati dua kemungkinan makna otonomi daerah.

Pertama, Suatu dimensi yang menekankan otonomi bermakna suatu pemerintahan sendiri. Suatu pemerintahan sendiri artinya bentuk pemerintahan yang menentukan sendiri arah perkembangannya, tanpa dicampuri atau diintervensi oleh pihak luar. Hubungan dengan pihak luar dimungkinkan sepanjang dalam hubungan tersebut tidak terdapat muatan intervensi atau tekanan. Sebaliknya pihak luar yang ingin ambil bagian, patut melakukan negosiasi (tawar-menawar) atau melalui undangan (permintaan).

Kedua, adanya suatu pemerintahan sendiri dari suatu wilayah atau komunitas hanya punya arti bila ada pengakuan dari luar. Otonomi dengan demikian mengandung makna adanya pengakuan dari pihak luar, dalam hal ini pemerintah pusat pengakuan yang di maksud sudah tentu tidak sekedar formalistik, melainkan berwujud interaksi politik yang lebih egaliter. Suatu pergeseran model sentralistik ke desentralisasi tanpa dibarengi dengan pembaharuan dalam interaksi politik antar

pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, otonomi daerah sesungguhnya mensyaratkan kesiapan pemerintahan pusat dan daerah, baik dari sudut birokrasi maupun mental dari penyelenggara kekuasaan.

Dari kedua segi ini dapat ditegaskan bahwa proses realisasi otonomi daerah, atau proses yang memberi arti yang nyata bagi otonomi daerah, membutuhkan : (1) pengetahuan institusi daerah dan pemberdayaan masyarakat yang dalam konteks ini berarti diperlukan emansipasi politik daerah, agar bisa keluar dari sekat-sekat skema lama yang paternalistik, feodal dan sentralistik; dan (2) perlunya debirokratisasi, deregulasi, dan pembaharuan dalam struktur kerja pemerintahan. Kedua hal ini patut dijalankan serentak (simultan), sebagai bagian dari langkah demokratisasi.

Skema otonomi bukan sekedar mengenai pengaturan kembali hubungan-hubungan kekuasaan, melainkan juga perlu menyentuh dimensi "pembiayaan" (ekonomi). Pemisahan antara kebijakan pemerintahan dan masalah perimbangan keuangan, telah dibaca oleh banyak kalangan sebagai "siasat" pusat untuk tetap memegang kendali, meskipun telah menyuarakan konsep otonomi daerah. Dengan otonomi kontrol anggaran belanja dan pendapatan, maka bisa dipastikan banyak inisiatif daerah yang bakal kandas, dan pada gilirannya akan "menadahkan tangan" pada pusat. Rasio pembagian hasil yang masih bermasalah, merupakan indikasi lain dari suatu kenyataan bahwa pusat memang tidak sepenuhnya memberi kesempatan pada daerah untuk bisa tumbuh dan berkembang secara wajar.

Dalam pada itu, daerah dengan segala keterbatasannya yang ada perlu melakukan penataan terutama untuk bisa memberi makna lebih otonom. Pemerintah daerah tentu saja dituntut bisa memberi arti otonomi agar bisa dirasakan perbedaan antara diterapkannya desentralisasi dan sentralisasi. Disinilah perlunya suatu kerjasama yang ideal antara pemerintah daerah dan kekuasaan-kekuasaan sosial yang ada di daerah. Dimaksudkan agar dalam skema otonomi, daerah tidak lantas hanya berpikir kedaerahannya, melainkan juga bisa memainkan peran kritis, untuk senantiasa memberikan kontrol pada proses penyelenggaraan kekuasaan oleh pusat. Artinya skema otonomi, pada suatu sisi mendorong pemerintah daerah bisa menjawab secara lebih konkret problem daerah, namun di sisi lain dapat memainkan fungsi kontrol ke pusat.

Secara internal pemerintah daerah diharapkan bisa menjadi kekuatan yang mampu mengorganisasi sumber daya lokal, sebab kelak tidak bisa lagi terlalu mengandalkan kontribusi dari pusat. Justru pada konteks inilah sebetulnya terdapat masalah yang sangat mendalam. Skema pembangunan yang dijalankan Orde Baru, pada dasarnya telah menyebabkan degradasi moral yang sangat kuat di mana masyarakat memandang gerak pembangunan sebagai sebuah proyek. Akibatnya segala upaya untuk membangun masyarakat, selalu dicari segi "keuntungan jangka pendek" dan bukan keperluan untuk jangka panjang. Singkat kata dengan proses marginalisasi dan eksploitasi yang dilakukan oleh kekuasaan, menjadikan masyarakat kehilangan kemandirian, keswadayaan dan kegotong-royongan. Inilah tantangan terbesar bagi proses otonomi, jika memang hendak mengedepankan prakarsa dari masyarakat.

Struktur baru pemerintahan daerah dan desa, yang didalamnya termuat untuk pembagian kekuasaan, sudah tentu merupakan segi positif dalam kerangka membangun suatu pemerintahan yang baik dan demokratis. Otonomi daerah yang di dalamnya termuat pula otonomi desa, sudah tentu memberi harapan baru bagi pengelolaan kehidupan masyarakat yang lebih dinamis, dan bisa mengedepankan prakarsa dari masyarakat. Masalahnya, apakah dengan adanya skema pemerintahan baru akan dengan sendirinya bisa memicu atau merangsang bangkitnya prakarsa dari masyarakat? Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa perubahan skema kekuasaan tidak dengan sendirinya membangkitkan prakarsa partisipasi. Malah perubahan mendadak bisa jadi merupakan sarana bagi kekuatan **status quo** untuk mengambil alih posisi, untuk memperbaiki kondisi dan posisi mereka.

Dengan demikian perubahan kebijakan tidak perlu dipandang sebagai hal yang cukup untuk membangun demokrasi. Perubahan kebijakan hanya merupakan proses antara dari proses panjang yang harus dilalui secara lebih seksama, yang dimaksudkan disini bahwa perubahan kebijakan, sama artinya dengan perubahan "situasi" ibarat musim, perubahan kebijakan adalah proses perubahan musim. Apakah perubahan ini akan membawa arti? Tentu saja sangat bergantung pada sejauhmana masyarakat bisa memanfaatkan peluang yang ada untuk mendorong demokratisasi yang substansial. Inilah makna di mana perubahan kebijakan harus segera diikuti proses lanjut, yakni penguatan kapasitas masyarakat melalui pemberdayaan.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjawab kelima masalah penelitian. Dengan menjawab kelima masalah penelitian itu maka kita akan mengerti kendala-kendala yang ada di masyarakat akibat diundangkannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Di samping itu kita juga akan mengetahui bagaimana pengaruh otonomi daerah terhadap perkembangan kebudayaan setempat. Apakah kebudayaan setempat mampu menjembatani kesenjangan-kesenjangan yang muncul pada era sistem sentralistik yang menggunakan lembaga-lembaga secara nasional. Atau justru daerah penelitian ini lebih baik menggunakan lembaga-lembaga yang sudah dibentuk sejak orde baru tersebut.

Dengan penelitian ini diharapkan akan diketahui betul-betul apa kekuatan dan hambatan budaya demi keberhasilan pembangunan melalui otonomi daerah. Dengan demikian pembangunan yang tercapai tidak hanya pembangunan fisik semata tetapi secara lebih luas adalah pembangunan manusia seutuhnya.

E. RUANG LINGKUP

Penelitian tentang "Potensi dan Hambatan Budaya Dalam Penyelenggaraan Otonomi di Propinsi Sumatera Utara" dilakukan di Kotamadya Medan. Dipilihnya Kotamadya Medan disebabkan, Pertama, daerah ini merupakan daerah dengan kekhasan penduduknya yang multi-etnik. Kedua, daerah ini merupakan kota besar kedua di Indonesia dan tidak mempunyai sumber daya alam. Ketiga, daerah ini memiliki aspek-aspek sosial budaya yang relevan dengan isu-isu yang muncul berkenaan dengan pelaksanaan Undang-Undang otonomi daerah.

Mengingat potensi dan hambatan budaya dalam pemberlakuan otonomi daerah ini begitu kompleks dan menyangkut berbagai aspek kehidupan, oleh sebab itu materi yang akan dijadikan bahan kajian dalam tulisan daerah dalam kaitannya dengan kebudayaan, yaitu nilai budaya, ekonomi rakyat dan pemerintahan tradisional.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini berusaha mengungkapkan persepsi (pengetahuan sikap dan tindakan) masyarakat tentang potensi dan hambatan kebudayaan dalam mengimplementasikan UU No. 22/1999 dan UU. 25/1999 di wilayahnya masing-masing. Mengingat masyarakat mempunyai pengertian yang sangat luas, maka untuk memudahkan operasionalisasi dalam penelitian, maka masyarakat akan diwakili oleh *key informan* menurut bidang keahlian masing-masing. Misalnya aparat Pemda beserta jajarannya, tokoh-tokoh pemimpin formal dan informal yang secara kategoris memiliki tingkat pendidikan dan pemahaman yang memadai tentang kebudayaan-kebudayaan di daerahnya dan segala potensi yang dimilikinya. Misalnya seorang aparat Pemda atau tokoh masyarakat yang mempunyai pendidikan sarjana dan telah bekerja relatif lama, biasanya akan memiliki pengetahuan yang lebih luas, baik daerah yang menjadi kewenangan maupun potensi-potensi sumber daya yang dimiliki daerahnya. Demikian pula sebaliknya, seorang aparat yang hanya memiliki pendidikan menengah dan telah bekerja relatif belum lama, maka aparat tersebut biasanya hanya memiliki pengetahuan yang relatif minim atas daerahnya. Di sisi lain pengetahuan seorang aparat juga dipengaruhi oleh pengalaman, motivasi, tingkat intelegensinya, dan lain-lain. Dengan demikian pemilihan informan sebagai sumber data primer dalam penelitian ini sangat ditentukan oleh tingkat pemahaman informan mengenai topik penelitian.

G. SISTEMATIKA PENELITIAN

Untuk menjawab keenam pertanyaan penelitian di atas sekurang-kurangnya dibutuhkan dua teknik pengumpulan data yang saling terkait dan melengkapi.

Pertama, observasi mendalam disertai dengan survei dan pencatatan data lapangan. Teknik ini digunakan untuk menjaring secara cepat data mengenai pengetahuan aparat daerah terhadap berbagai potensi sumber daya aspek demografi, ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya yang dipunyai daerah setempat.

Kedua, wawancara mendalam dan terstruktur dengan tujuan untuk mengungkap pengetahuan *key informan* masyarakat mengenai potensi dan hambatan kebudayaan dan memahami kebijakan otonomi daerah sesuai yang tertuang dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Di sini juga dapat digali berbagai pandangan dan sikap masyarakat terhadap pemerintah pusat, terutama dalam kewenangan, pembagian kekuasaan, pertanggungjawaban dan pengelolaan pembiayaan daerah. Di sisi lain dengan teknik ini akan diketahui bagaimana persepsi Pemda dan masyarakat terhadap keberadaan daerah-daerah lain di sekitarnya, baik yang memiliki sumber daya yang potensial maupun tidak mempunyai sumber daya sama sekali. Melalui teknik ini akan diketahui pula seberapa jauh kesiapan sikap dan mental aparat, tokoh informal dan formal, serta komponen-komponen masyarakat lainnya dalam merespon setiap pengambilan keputusan, penanganan terhadap setiap konflik yang muncul, dan peranan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif daerah.

Dari data yang terkumpul kemudian dibuat taksonomi yang sistematis yang mengenai pengetahuan masyarakat tentang potensi dan hambatan kebudayaan dalam penyelenggaraan otonomi di daerah mereka. Untuk memperoleh gambaran yang holistik dan mendalam, maka dalam analisis dilakukan secara komparatif. Dengan cara ini berbagai permasalahan yang dihadapi daerah akan tereskplanasi secara akurat, terutama bagaimana pengetahuan, sikap dan tindakan Pemda dan masyarakat dalam merespon kebijakan otonomi daerah. Dengan demikian hasil penelitian ini (diharapkan) akan menjadi pedoman dan sekaligus model yang tepat bagi daerah yang bersangkutan, khususnya di dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah sesuai yang disyaratkan dalam Undang-Undang Otonomi daerah, sehingga setiap kebijakan yang akan ditempuh di masa depan akan memperhatikan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerahnya.

BAB II

GAMBARAN UMUM MASYARAKAT DAN KEBUDAYAAN DAERAH

A. LOKASI

Medan merupakan ibukota Propinsi Sumatera Utara. Ibukota propinsi terletak pada posisi 98,5 - 99 Bujur Timur dan antara 35-4 Lintang Utara. Cuaca di daerah ini cukup panas, yaitu rata-rata sekitar 25,2 celcius. Suhu paling dingin sekitar 24,1 celcius terjadi pada bulan Januari. Suhu paling panas terjadi pada bulan Mei yaitu sekitar 26,1 celcius.

Angin musim di wilayah kotamadya Medan kurang berpengaruh dalam menentukan curah hujan. Hal yang sangat mempengaruhi adalah angin darat dan angin laut, makanya curah hujan di wilayah kotamadya Medan dan sekitarnya agak merata sepanjang tahun. Dengan perkataan lain tidak terdapat musim hujan dan musim kemarau yang menonjol.

Wilayah Kotamadya Medan di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Deli Serdang, sebelah selatan berbatasan dengan Pancur Batu, Deli Tua dan Patumbak; sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Deli Serdang, dan di sebelah utara berbatasan dengan dengan selat Malaka.

Dilihat dari segi letaknya, kota Medan cukup strategis. Kota Medan cukup memainkan peranan penting dalam kegiatan ekspor-import berbagai komoditas, terutama hasil perkebunan. Kegiatan tersebut ditunjang adanya **Pelabuhan Belawan** yang jaraknya sekitar 26 km dari kota Medan.

Kotamadya Medan yang memiliki sekitar 265,10 km itu terdiri dari daerah pemukiman yang menyebar sampai ke pinggiran kota. Di wilayah pusat kota, terdapat kantor atau instansi pemerintah seperti Balai Kota, kantor Gubernur, Gedung DPRD, Kantor Pangdam, Bukit Barisan, Istana Medan Deli, dan sebagainya. Selain itu pusat perdagangan terdapat di daerah Sambu dan Pasar Ikan Lama. Pemukiman elite di kota ini terdapat di wilayah Medan Baru.

Tempat peribadatan yang ada cukup memadai, antara lain mesjid, musolla, langgar, gereja, kuil, kelenteng, dan wihara. Di setiap wilayah kecamatan terdapat pekuburan Islam, sedangkan pekuburan Kristen hanya terdapat di 4 lokasi, satu lokasi diantaranya telah penuh dan merupakan areal tertutup. Selain itu terdapat juga sebuah Taman Makam Pahlawan.

B. SEJARAH DAN PERKEMBANGAN DAERAH

Berdasarkan sejarah, Medan adalah sebuah kampung kecil tempat pertemuan dua sungai, yaitu Sungai Deli dan Sungai Babura. Kata Medan berasal dari beberapa istilah. Ada yang mengatakan bahwa nama Medan berasal dari bahasa India, yaitu "meidan" yang artinya lapangan pertempuran antara Kerajaan Deli dengan Kerajaan Aceh. Ketika itu pusat pertahanan kerajaan Deli berada di daerah Deli Tua, sedangkan Kerajaan Aceh berasal dari Kuala Simpang mempunyai pusat pertahanan di Labuhan. Ada juga yang mengatakan nama Medan berasal dari nama pohon yang sangat besar yang tumbuh di tanah seorang Datuk Gajah, dan di daerah itu pula terdapat pasar, karena itu apabila orang hendak ke pasar selalu menyebut hendak pergi ke Medan.

Terlepas dari asal kata dan latar belakang penyebutan nama Medan, daerah yang dimaksud dulu berada di wilayah Kesultanan Deli. Pada masa berlangsungnya pembukaan perkebunan besar di Sumatera Timur, daerah tersebut sangat populer. Awalnya daerah ini diperkenalkan orang-orang Belanda yang dipelopori J. Nienhuys pada tahun 1863. J. Nienhuys mendapat izin membuka perkebunan tembakau dari Kesultanan Deli, Sultan Mahmud Perkasa Alam. Perkebunan itu berada di sebelah barat Sungai Deli, yaitu daerah Titipapan. Untuk memenuhi kekurangan tenaga kerja, Nienhuys mempekerjakan 120 orang Cina dari Penang. Penanaman tembakau yang pertama itu memberi keuntungan yang tidak sedikit, sehingga pada tahun 1869 didirikan perusahaan tembakau Deli Matschappij, dan kemudian diikuti banyak perusahaan lainnya, seperti Deli Batavia Maatschappij dan senembah Maatschappij.

Sejalan dengan perluasan areal perkebunan, Medan berkembang pesat. Daerah ini akhirnya berfungsi sebagai pusat perekonomian, sehingga penduduknya bertambah dengan cepat. Maka pada tahun 1870 dibentuk karesidenan Sumatera Timur dengan medan sebagai ibukotanya. Medan

ketika itu dibagi atas 4 kepenghuluan, yaitu ; 1) Kampung Petisah Hulu, 2) Petisah Hilir, 3) Kesawan, dan 4) Kampung Sungai Rengas. Perkembangan itu telah mendorong pembukaan jaringan lalu lintas. Tahun 1883 didirikan perusahaan Kereta Api Deli oleh Cremer. Seperti halnya dengan jalan kereta api, jalan raya berkembang oleh adanya perkebunan besar, jalan kereta api itu mulai dari Besitang - Medan, Medan - Belawan, Medan - Tebing Tinggi-Kisaran - Rantau Prapat. Tebing Tinggi - Pematang Siantar, serta Kisaran - Tanjung Balai yang panjang keseluruhan sekitar 514 km.

Perkebunan besar itu mula-mula mendatangkan buruh orang Cina dan India (Tamil), kemudian juga orang Jawa yang didatangkan secara besa-besaran mulai tahun 1875. Mereka dipekerjakan dengan sistem kontrak, atau yang disebut kuli kontrak. Setelah masa kontraknya habis, mereka tidak pulang ke Jawa, tetapi menetap di daerah Medan.

Medan dari hari ke hari bertambah penduduknya, pada tanggal 1 april 1909 dengan ordonansi yang dimuat dalam stablad 1909 , diresmikan menjadi Geemente Medan. Ketika itu burgemester Van Medan pertama adalah D. Baron Mackay. Sultan Deli, yaitu Tuanku Sultan Ma'un Alrasyid Perkasa Alamasyah ketika itu menyerahkan tanah kekuasaannya masuk wilayah Gemeente (akte Notaris No. 97, 10 Nopember 1918). Kemudian dewan kota Medan dengan jumlah anggota sebanyak 15 orang terbentuk. Dengan kota Medan telah mempunyai pemerintahan sendiri yang lepas dari Kesultanan Deli. Pada tahun 1918, Medan dijadikan Kotapraja, tetapi tidak termasuk di dalamnya daerah kota Maksom dan daerah Sungai Kera yang tetap berada dibawah kekuasaan Sultan Deli. Kemudian berdasarkan Keputusan Gubernur Propinsi Sumatera Utara Nomor 66/III/PSU, terhitung mulai tanggal 21 September 1951, wilayah kota Medan diperluas tiga kali lipat. Keputusan tersebut disusul oleh Maklumat Walikota Medan Nomor 21, tanggal 29 September 1951, yaitu menetapkan luas wilayah kota Medan menjadi 5.130 ha dan meliputi 4 kecamatan, yaitu : Kecamatan Medan, Kecamatan Medan Timur, Kecamatan Medan Barat, dan Kecamatan Medan Baru.

Kemudian, melalui Undang-Undang Darurat No. 7 dan 8 Tahun 1956. Dibentuk di Propinsi Sumatera Utara daerah-daerah tingkat II, antara lain, Kabupaten Deli Serdang dan Kotamadya Medan.

Sesuai dengan perkembangan daerah, khususnya Kotamadya Medan, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1999, Peraturan ini berisi perluasan daerah Kotamadya Medan. Peraturan ini memasukkan sebagian dari wilayah Kabupaten Deli Serdang menjadi wilayah Kotamadya Medan. Luas sebelumnya yang hanya 5.130 ha bertambah menjadi 26.510 ha. Luas tersebut secara Administratif terdiri dari 11 kecamatan dan 116 kelurahan. Selanjutnya keluar Surat Persetujuan Mendagri No. 150/2271/PUAD tanggal 5 Mei 1986, yang memekarkan kelurahan dari 116 kelurahan menjadi 144 kelurahan. Adapun ke 144 kelurahan tersebut terdapat di kecamatan-kecamatan, seperti Medan Kota, Medan Timur, Medan Barat, Medan Baru, Medan Deli, Medan Labuhan, Medan Johor, Medan Sunggal, Medan Tuntungan, Medan Denai, dan Medan Belawan.

Kemudian keluar Pemerintahan No. 59 tahun 1991 tentang pemekaran dan pembentukan kecamatan. Wilayah kotamadya Medan yang sebelumnya terdiri dari 11 kecamatan, berkembang menjadi 19 kecamatan. Adapun daerah kecamatan itu adalah : Kecamatan Medan Tuntungan, Kecamatan Medan Johor, Kecamatan Medan Amplas, Kecamatan Medan Denai, Kecamatan Medan Tembung, Kecamatan Medan Kota, Kecamatan Medan Area, Kecamatan Medan Baru, Kecamatan Medan Polonia, Kecamatan Medan Maimum, Kecamatan Medan Selayang, Kecamatan Medan Sunggal, Kecamatan Medan Helvetia, Kecamatan Medan Petisah, Kecamatan Medan Barat, Kecamatan Medan Timur, Kecamatan Medan Deli, Kecamatan Medan Labuhan, dan Kecamatan Medan Belawan.

Kemudian melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 35 tahun 1992 tentang pembentukan beberapa kecamatan di Sumatera Utara termasuk dua kecamatan pemekaran di Kotamadya daerah Tingkat II Medan. yang sebelumnya terdiri dari 19 kecamatan mekar menjadi 21 kecamatan seperti halnya sekarang ini. Adapun ke 21 kecamatan tersebut adalah : Kecamatan Medan Tuntungan, Kecamatan Medan Johor, Kecamatan Medan Amplas, Kecamatan Medan Denai, Kecamatan Medan Tembung, Kecamatan Medan Kota, Kecamatan Medan Area, Kecamatan Medan Baru, Kecamatan Medan Polonia, Kecamatan Medan Maimum, Kecamatan Medan Selayang, Kecamatan Medan Sunggal, Kecamatan Medan Helvetia, Kecamatan Medan Petisah, Kecamatan Medan Barat, Kecamatan Medan Timur, Kecamatan Medan Deli, Kecamatan Medan Labuhan, Kecamatan Medan Belawan, Kecamatan Medan Marelan, dan Kecamatan Medan Perjuangan.

C. KONDISI SUMBER DAYA MANUSIA (DEMOGRAFI)

Pada masa Raja Deli pertama, Medan Masih merupakan sebuah kampung kecil dengan jumlah penduduk lebih kurang 200 orang. Ketika perkebunan tembakau dibangun, yaitu pada tahun 1816, penduduk Medan sebanyak 1.500 orang. Kemudian pada tahun 1886 penduduk Medan meningkat menjadi 8.000 orang. Selanjutnya ketika Medan menjadi Gemeente Medan, jumlah penduduknya mencapai 17.000 orang. Bahkan pada masa pendudukan Jepang penduduk Medan sudah menjadi 126.000 orang (Siregar, 1980 : 114).

Pada tahun 1981 penduduk kota Medan berjumlah 479.098 orang (Mileno, 1964), kemudian pada tahun 1971 sebanyak 645.532 orang. Tahun 1973 jumlah penduduk kota Medan hampir bertambah dua kali lipat yaitu 1.107.509 orang, bahkan tahun 1980 menjadi 1.373.747 orang (Sensus Nasional 1980). Menurut sensus penduduk tahun 1985 penduduk kota Medan berjumlah 1.577.218 orang, kemudian tahun 1986 berjumlah 1.624.524 orang atau kira-kira bertambah 3% setahun. Pertambahan penduduk di atas terjadi adalah karena perluasan daerah kota Medan dan pertambahan penduduk karena migrasi atau perpindahan penduduk ke Kota Medan.

Pertambahan penduduk, periode tahun 1994-1999 di Kotamadya Medan menurut jenis kelamin dapat dilihat pada tabel menunjukkan, pertambahan penduduk kota Medan sebagian besar disebabkan oleh arus migrasi. Pada zaman kolonial, orang Cina dan Jawa didatangkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga buruh diperkebunan. Kemudian orang Minangkabau dan Batak Mandailing datang sendiri sebagai perantau. Mereka umumnya bekerja di bidang perdagangan dan sebagian lagi yang berpendidikan, bekerja diperkantoran (Cunningham, 1986:Pelly, 1983).

Tabel 1
Perkembangan Penduduk Kotamadya Medan
Menurut Jenis Kelamin Tahun 1994-1999

Tahun	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
1994	935.800	940.300	1.867.100
1995	951.900	957.800	1.909.700
1996	967.400	974.600	1.942.000
1997	982.600	991.700	1.974.300
1998	997.300	1.007.700	2.005.000
1999	866.388	885.670	1.752.058

Sumber : Kantor Statistik Kodya Medan, 2001

Sementara itu kota Medan seperti kota lainnya di Indonesia terutama setelah kemerdekaan berkembang menjadi pusat pemerintahan, Perdagangan, industri, dan budaya yang sangat besar arti dan pengaruhnya bagi daerah dan kota-kota di sekitarnya.

Sesudah kemerdekaan arus imigrasi dari kelompok lainnya bertambah, terutama yang berasal dari Tapanuli Utara (Batak Toba), Karo dan Aceh. Migrasi kelompok etnik ini sebagian besar menggunakan jalur famili dan kenalan sekampung. Kemudian mereka membentuk daerah atau perkampungan sendiri orang Minangkabau di Daerah Sukaramai, Batak Karo di daerah Padang Bulan, Batak Toba di daerah Pasar Merah, Batak Mandailing di daerah jalan Serdang. (Tabel 2).

Tabel 2
Komposisi Etnik Penduduk Kota Medan
Tahun 1930 dan Tahun 1980

Tahun	Nama Etnik	Persentase Tahun 1930	Persentase Tahun 1980
1.	Jawa	24,90	29,41
2.	Batak Toba	1,07	14,11
3.	Cina	35,63	12,84
4.	Mandailing Minangkabau	6,43	11,91
5.	Karo	7,30	8,57
6.	Aceh	0,19	3,99
7.	Sunda		2,99
8.	Simalungun	1,58	1,90
9.	Pakpak		0,67
10.	Nias	2,34	0,24
11.	Melayu		1,18
12.	Lain-lain	7,08	8,57
13.		14,28	3,04

Sumber : Pelly, 1983. 103

Meskipun orang Melayu di kota Medan merupakan penduduk asli, namun kehadiran pendatang membuat mereka kalah bersaing. Keberadaan orang Melayu menjadi terdesak ke pinggiran kota. Sekarang kebudayaan yang dominan berkembang di kota Medan adalah kebudayaan Batak

Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa penduduk kota Medan tidak hanya penduduk yang berasal dari suku-suku yang ada di Indonesia, tetapi juga warga negara keturunan asing, seperti Cina, India, Pakistan dan lain-lain. Namun selain itu masih terdapat warga negara asing yang menetap di kotamadya Medan

Pada Tahun 1999 warga negara asing yang bertempat tinggal di kotamadya Medan cukup banyak, yaitu 2.868 orang. Jumlah terbanyak adalah warga negara cina yaitu sebanyak 3.042 orang, kemudian warga

negara India yaitu sebanyak 111 orang, warga negara Pakistan sebanyak 97 orang dan warga negara asing lainnya sebanyak 106 orang. Dari jumlah tersebut terdapat paling banyak di kecamatan Helvetia yaitu sebanyak 513 orang dan Kecamatan Medan Barat sebanyak 511 orang (Tabel 3).

Tabel 3
Jumlah Penduduk Warga Negara Asing Berdasarkan
Kecamatan Di Kotamadya Medan, 1999

No	Kecamatan	Kewarganegaraan				Jumlah
		Cina	India	Pakistan	Lainnya	
1.	Medan Tuntungan	-	-	-	-	-
2.	Medan Selayang	8	-	1	3	12
3.	Medan Johar	79	6	-	-	85
4.	Medan Amplas	-	-	-	-	-
5.	Medan denai	123	-	-	-	123
6.	Medan tembung	23	-	-	-	23
7.	Medan Kota	154	2	-	-	156
8.	Medan Area	142	-	-	-	142
9.	Medan Baru	64	12	2	30	108
10.	Medan Polonia	180	45	-	-	225
11.	Medan Maimun	317	11	-	10	338
12.	Medan Sunggal	105	1	-	7	113
13.	Medan Helvetia	485	17	-	11	513
14.	Medan Barat	485	17	-	9	511
15.	Medan Petisah	289	-	6	26	321
16.	Medan Timur	68	-	-	10	78
17.	Medan Perjuangan	140	-	88	-	228
18.	Medan Deli	204	-	-	-	204
19.	Medan Labuhan	88	-	-	-	88
20.	Medan Marelan	71	-	-	-	71
21.	Medan Belawan	17	-	-	-	17
	Jumlah	3.042	111	97	106	2.868

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Medan, 2001

D. KONDISI EKONOMI DAN SUMBER DAYA ALAM

Seperti kota besar lainnya di Indonesia, Kotamadya Medan terutama setelah kemerdekaan, berkembang menjadi pusat pemerintahan, industri dan perdagangan, pendidikan, dan budaya yang sangat besar arti dan pengaruhnya bagi daerah dan kota-kota kecil di daerah sekitarnya.

Letak kota Medan cukup strategis. Kota berdekatan dengan Pelabuhan Laut Belawan, sehingga hasil-hasil pertanian, perkebunan dan industri yang berasal dari Sumatera Utara dapat dengan mudah diangkut ke luar propinsi bahkan ke luar negeri. Sebaliknya barang-barang kebutuhan masyarakat yang sumber maupun produksinya dari daerah lain dengan mudah didatangkan ke kota Medan.

Tabel 4
**Banyaknya Perusahaan dan Tenaga Kerja Industri Besar/
Sedang di Kotamadya Medan**

No.	Tahun/Jenis Industri	Jml. Perusahaan	Tenaga Kerja
1.	Industri Makanan	58	12.1266
2.	Industri Pakaian	34	5.198
3.	Industri Kayu	32	6.731
4.	Industri Kertas	24	2.794
5.	Industri Kimia	49	11.202
6.	Industri Barang Galian	6	875
7.	Industri Logam Dasar	7	3.390
8.	Industri Barang dan Logam	50	4.441
9.	Industri Lainnya	5	130
		265	46.887

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Medan, 2001

Di Wilayah Kota Medan terdapat cukup banyak perusahaan industri (Tabel 4.). Data tahun 2001 menunjukkan, terdapat 265 perusahaan industri tersebut menampung tenaga kerja sebanyak 46.887 orang. Industri yang paling banyak adalah industri makanan, yaitu sebanyak 58 buah dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 12.126 orang. Kemudian disusul dengan industri barang dan logam sebanyak 50 buah dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 4.441 orang, dan industri kimia sebanyak 49 buah dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 11.202 orang.

Jumlah perusahaan industri 1999 menunjukkan penurunan bila dibandingkan dengan data tahunan-tahun sebelumnya. Data di atas menunjukkan, tahun 1999 terdapat 265 perusahaan dengan tenaga kerja sebanyak 46.887 orang. Data sebelumnya, yaitu Tahun 1998 terdapat 294 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 49.532 orang

tahun 1997 terdapat 311 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 51.630 orang, tahun 1996 terdapat 318 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 53.140 orang dan tahun 1995 terdapat 307 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 51.205 orang. Hal terjadi adalah karena banyaknya perusahaan yang bangkrut akibat terjadinya krisis moneter yang melanda Indonesia, termasuk Kota Medan.

Penduduk Kotamadya Medan memiliki tingkatan ekonomi yang bervariasi. Secara garis besar dikelompokkan menjadi golongan ekonomi kuat, ekonomi sedang, dan ekonomi lemah. Penduduk yang tergolong ekonomi kuat adalah mereka yang bekerja sebagai pedagang dan pengusaha. umumnya mereka berasal dari keturunan Cina, serta sebagian lagi orang batak dan Minang. Tempat usaha mereka berada di pusat-pusat perdagangan dan jalan-jalan besar yang ada di kota medan.

Penduduk yang tergolong ekonomi menengah adalah masyarakat yang bekerja sebagai PNS, TNI, POLRI, pengusaha, karyawan swasta, dan pedagang. Mereka itu berasal dari berbagai suku bangsa seperti Batak, Jawa, Minang, Aceh dan juga Cina. Sementara masyarakat yang termasuk kelompok ekonomi lemah adalah mereka yang bekerja sebagai buruh pada bidang industri, pedagang kaki lima, pedagang asongan, sopir, tukang becak, tukang parkir dan lain-lain.

Pemukiman, perkantoran dan industri di Kotamadya Medan sudah semakin padat, akibatnya lahan pertanian sudah semakin sempit. Padahal daerah ini memiliki tanah yang cukup subur. Di daerah ini terdapat berbagai jenis tanaman keras maupun tanaman palawija, jenis tanaman keras, antara lain kelapa, durian, kelapa sawit, rambutan, pepaya, dan pisang. Begitu juga dengan tanaman palawija, berupa sayur-sayuran seperti bayam, kol, kangkung, wortel dan lain-lain.

E. KONDISI SOSIAL BUDAYA

Seperti dijelaskan di muka, Kota Medan adalah merupakan kota yang unik. Kota ini dihuni oleh berbagai suku bangsa. Tidak hanya suku bangsa Melayu dan suku bangsa Batak, tetapi juga suku bangsa Minang, suku bangsa Aceh, suku bangsa Cina, dan suku bangsa Jawa. Secara umum penduduk kota Medan sering dikelompokkan ke dalam dua etnis besar

yaitu Melayu dan Batak. Namun pada kenyataannya pengelompokan itu kurang pas, karena suku bangsa Batak terdiri dari sub suku bangsa Batak Toba, Karo, Simalungun, Mandailing, Angkola-Sipirok, dan Pakpak.

Meskipun terdiri dari beragam suku bangsa, namun hampir tidak pernah terdengar konflik antar suku yang menjurus ke gangguan stabilitas. Begitu juga dengan konflik antaragama. Mereka saling hidup rukun dan penuh toleransi. Hal itu dapat dilihat pada saat-saat melakukan ibadah. Mereka saling menghormati, berusaha menciptakan rasa aman ketika pemeluk agama lain melakukan ibadahnya. Namun penting diperhatikan bahwa realitas yang sepiantas nampaknya sepele, justru tak jarang mengundang masalah yang pelik, terutama dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Hal ini akan segera terlihat bila terjadi pergantian pejabat, misalnya kepala daerah. Pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut perbedaan realitas suku bangsa tadi, akan menjadi faktor yang sangat menentukan keberhasilan pejabat yang bersangkutan.

Di samping persoalan yang menyangkut etnis, Medan memiliki pula suatu keunikan tersendiri, yakni masalah "temperamen". Banyak yang mengatakan, umumnya orang Medan memiliki temperamen politik yang juga tergolong tinggi. Pendapat ini tentu ada benarnya dan ada pula tidak benarnya. tapi memang harus diakui, salah satu ciri yang kental dalam kehidupan politik di kota Medan adalah dinamikanya yang demikian tinggi sehingga tak jarang mengesankan panas dan tegang. Pada sisi lain realitas semacam ini sesungguhnya merupakan konsekuensi logis dari percampuran banyak etnis dan suku bangsa di kota Medan.

Ada segi lain yang kemudian dipandang sangat erat kaitannya dengan soal temperamen ini. yaitu soal kelugasan, keterusterangan, serta ketegasan. Sudah menjadi ciri umum masyarakatnya bahwa dalam kehidupan sehari-hari mereka terkenal lugas, kalau bicara blak-blakan dan terus terang, bahkan terkesan tanpa tedeng aling-aling sehingga bagi yang tidak terbiasa akan terasa kasar. Bahkan karena kecenderungan ini, masyarakat kota Medan cenderung tampak reaktif terhadap segala hal. Tak heran, jika kemudian tak sedikit asal Kota Sumatera utara khususnya Medan yang terjun dalam profesi di bidang hukum seperti pengacara, hakim, dan jaksa. Ketegasan dan kelugasan mereka, meski hal itu tidak selalu karena berkaitan dengan masalah prinsip, memang menjadi modal yang berharga untuk terjun ke profesi itu.

Yang kemudian tidak kalah pentingnya, adalah sikap keterbukaannya terhadap pendatang. Sejak masuknya pihak swasta membuka perkebunan besar di Deli, maka sejak itu pula masyarakat Medan sudah terbiasa menerima segala macam bentuk pengaruh. Mereka tidak terlalu banyak mengambil pusing terhadapnya. Masyarakat Medan begitu saja menerima kehadiran dan keberadaan ribuan buruh yang didatangkan dari Jawa. hal serupa juga tampak dalam keberadaan etnis Cina di Kota Medan. Seperti diketahui etnis Cina di Medan yang lebih populer dengan sebutan Cina Medan sebenarnya pada mulanya bekerja sebagai buruh di perkebunan. Namun dalam perkembangannya kemudian, mereka justru tampil sebagai pedagang-pedagang yang tangguh dan menguasai hampir seluruh urat nadi perekonomian di Medan. Akan tetapi tidak seperti etnis Cina yang ada di daerah lain, etnis Cina Medan justru berkembang sedemikian rupa seolah-olah paralel dengan kecenderungan umum pola perilaku masyarakat yang disebut-sebut bertemperamen tinggi. Dan hingga sekarang, barangkali etnis Cina Medanlah satu-satunya etnis Cina di Indonesia yang paling susah diatur, serta ditakuti oleh banyak mitra bisnisnya sesama etnis Cina dari daerah lain. Di samping itu, etnis Cina Medan terkenal pula lebih agresif dibanding rekan-rekannya dari daerah lain, khususnya di pulau Jawa.

Penduduk Kotamadya Medan yang berasal dari keturunan Cina cukup banyak, yaitu 214.435 orang. Dari jumlah itu, paling banyak bertempat tinggal di Kecamatan Medan Area, yaitu sebanyak 31.994 orang dan Kecamatan Medan Kota, yaitu sebanyak 30.874 orang. Kemudian menyusul kecamatan Medan Barat, yaitu sebanyak 23.359 orang, Kecamatan Medan Timur, yaitu sebanyak 16.932 orang, dan Kecamatan Medan Patisah sebanyak 16.812 orang (Tabel 5)

Pada umumnya warga negara keturunan yang bertempat tinggal di Medan sudah cukup lama. Warga keturunan ini sudah berbaur dengan penduduk lainnya. Mereka tidak lagi mempersoalkan asal usul suku mereka. Dalam pergaulan sehari-hari mereka menggunakan bahasa Indonesia. Kelompok muda sudah tidak pasih lagi menggunakan bahasa suku mereka. Penggunaan bahasa daerah mereka bersifat pasif. Manakala orang tua menggunakan bahasa daerah maka si anak menjawabnya dengan menggunakan bahasa Indonesia.

Namun demikian, seperti suku-suku lainnya, khususnya kalangan orang tua tetap menggunakan bahasa daerah dalam pergaulan dengan sesamanya. Mereka tampak sangat terbatas menggunakan bahasa Indonesia. Demikian pula halnya dengan orang Cina, mereka tetap menggunakan bahasa Cina sebagai bahasa komunikasi diantara sesamanya. Bahasa atau dialek Hokkian dianggap sebagai pemersatu di antara mereka. Mereka sudah jarang menggunakan bahasa nasional Mandarin atau Quoyu. Kelompok muda seringkali berbahasa Indonesia dengan tekanan dan campur kosa kata dengan dialek Cina. Orang Cina yang kini berusia di atas 60 tahun umumnya tidak lancar berbahasa Indonesia. Dalam komunikasi

Tabel 5
Jumlah WNI Keturunan Cina Menurut Kecamatan
Di Kotamadya Medan

No.	Kecamatan	Jumlah/Jiwa
1.	Medan Tuntungan	30
2.	Medan Selayang	1506
3.	Medan Johor	7397
4.	Medan Amplas	467
5.	Medan Denia	5856
6.	Medan Tembung	7687
7.	Medan Kota	30874
8.	Medan Area	31994
9.	Medan Baru	4152
10.	Medan Polonia	7812
11.	Medan Maimum	12099
12.	Medan Sunggal	10447
13.	Medan Helvetia	1486
14.	Medan Barat	23359
15.	Medan Petisah	16812
16.	Medan Timur	16932
17.	Medan Perjuangan	12662
18.	Medan Deli	9499
19.	Medan Labuhan	6830
20.	Medan Marelان	2194
21.	Medan Belawan	4340
	Jumlah	214.435

Sumber : Kantor Statistik Kodya Medan, 1994

sehari-hari sesamanya dan anggota keluarganya mereka menggunakan bahasa Hokian. Dengan pemukiman yang mengelompok, mereka cenderung mendukung pemakaian dialek Cina dalam pergaulan sehari-hari. Mereka jarang bergaul dengan penduduk pribumi, meskipun rumah mereka berdekatan.

Pemukiman orang Cina berada di pusat perdagangan dan pinggiran jalan besar yang ada di kota Medan. Umumnya rumah mereka berbentuk ruko(rumah toko) yang di bangun secara bertingkat. Rumah-rumah bertingkat tersebut selain tempat tinggal juga berfungsi sebagai toko. Penghuni ruko ini tergolong kelompok ekonomi atas atau kaya, yang jarang atau hampir tidak pernah berhubungan dengan pribumi di sekitarnya, kecuali hubungan antar penjual dan pembeli. Ciri menonjol rumah orang Cina yang berada di pemukiman biasa di wilayah ini adalah memakai jerajak besi, pagar yang tertutup dari atas dan bersambung ke rumah, sehingga seluruh halaman rumah tertutup oleh jerajak besi. Di setiap rumah terdapat kertas berwarna merah beraksara Cina dan di sudut kanan atas pintu masuk terdapat kaleng warna merah yang berisi hio kecil yang di bakar setiap hari.

Di kota Medan, masing-masing suku bangsa tergabung dalam organisasi yang umumnya didasarkan pada persamaan suku bangsa, atau berdasarkan daerah asalnya. Seperti halnya orang Jawa tergabung dalam organisasi yang disebut Puja Kesuma atau perkumpulan putra-putri Jawa Kelahiran Sumatera, Orang Aceh dengan perkumpulan Aceh Sepakat, Sub-suku Batak Mandailing dengan ikatan Kekerabatan Mandailing dan PBI (persatuan Batak Islam), Perkumpulan marga bagi orang Batak, orang Minang dengan Minang Saio, dan lain-lain. Organisasi kemasyarakatan yang bersifat primordial tersebut selain bertujuan sebagai ikatan kekerabatan juga bertujuan sosial yaitu saling membantu di antara anggota yang mana kala mendapat kesulitan atau musibah.

BAB III

PENGETAHUAN MASYARAKAT TERHADAP KONSEP OTONOMI DAERAH

A. PENGETAHUAN MASYARAKAT TENTANG UU NO. 22 DAN NO. 25 TAHUN 1999

Pengetahuan masyarakat terhadap konsep otonomi menurut UU No. 22/1999 tentang pemerintah daerah UU No, 25/1999 yang berisi Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, ternyata belum sepenuhnya sesuai dengan apa yang dimaksudkan. Banyak pengertian-pengertian mengenai konsep otonomi masih dipahami dari mulut ke mulut. Hal demikian akan mempengaruhi perilaku masyarakat dalam mempersiapkan program otonomisasi daerah itu sendiri.

Menurut UU No. 25/1999, Bab I Pasal 1 huruf h dan i disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian dijelaskan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada pasal 7 ayat 1 berbunyi kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan dalam bidang lain. Sementara pada ayat 2 berbunyi Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi Nasional.

Pemahaman masyarakat dalam memahami kewenangan daerah masih berpedoman bahwa dengan adanya otonomi daerah, maka akan menjadikan daerah mereka merdeka sebebaskan-bebasnya. Mereka berhak melakukan apa saja tanpa harus minta persetujuan Pemerintah Pusat. Di mata mereka pemerintah pusat yang sudah bertahun-tahun sebelumnya mengambil keuntungan dari daerah mereka harus segera dihentikan. Kekayaan daerah mereka seharusnya seratus persen untuk daerah mereka. Oleh karena itu dalam pengertian ini daerah perlu menata berbagai organisasi pemerintah daerah agar lebih efisien dan efektif. Dengan pemahaman demikian maka tidaklah berlebihan telah menimbulkan rasa kedaerahan yang sangat dalam, bahkan cenderung selalu berpikir kepada sukuisme.

Pemahaman masyarakat terhadap konsep otonomi, umumnya mereka cukup mengerti konsep otonomi walaupun tidak utuh. Seorang informan mengatakan.

"Otonomi adalah merupakan suatu kebijakan yang memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur sendiri segala sesuatu yang berhubungan dengan daerah tersebut"

Namun demikian tidak semua informan mengerti otonomi, ada informan justru mempunyai pengertian yang kurang tepat. seorang informan tersebut mengatakan,

"Otonomi adalah perpindahan kekuasaan yang dahulu dipegang oleh pusat menjadi dipegang oleh daerah. Dengan otonomi ini berarti daerah bebas mengatur segala sesuatu di daerahnya. Di samping itu daerah juga berhak menentukan bahwa putra daerahlah yang memegang pos-pos penting"

Pemahaman demikian sebenarnya telah membuat etnosentrisme menjadi lebih kuat. Mereka menganggap dengan adanya otonomi daerah berarti mereka seolah-olah merupakan negara kecil yang bebas sebebaskan-bebasnya. Oleh karena itu banyak dari masyarakat yang lupa bahwa kita masih menjadi bagian dari negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di sisi lain dampak langsung dengan di undangkannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 telah memberikan keresahan yang luar biasa. Adanya

pemahaman bahwa adanya otonomi berarti terjadi pada perubahan struktur pemerintahan yang lebih efisien telah memunculkan kekawatiran yang tinggi di kalangan pegawai. Mereka merasa khawatir kalau dirinya terkena rasionalisasi pegawai. Begitu pula pada tingkat pejabat, mereka juga merasa was-was kehilangan jabatan.

Mengenai putra daerah yang harus diutamakan, seorang informan pegawai negeri mengatakan bahwa hal itu tidaklah perlu sebab kita ini tetap terikat dalam negara Kesatuan Republik Indonesia. Banyak pegawai yang bukan putra daerah mempunyai pendidikan dan pengalaman yang khusus yang sangat berguna untuk pembangunan daerah Sumatera Utara ini. Namun informan tersebut memahami bahwa pendapatnya yang demikian dikarenakan di Sumatera Utara ini mempunyai masyarakat yang multi-etnik, sehingga sangat jarang di daerah ini terjadi konflik hanya karena perbedaan etnik

Pemahaman otonomi ini akan berbeda pada masyarakat yang merasa bahwa pemerintah pusat tidak pernah serius dalam mengurus daerah. seorang informan mengatakan bahwa banyak keputusan pemerintah yang di jalankan setengah-setengah. Oleh karena itu, saya kurang yakin apakah pemerintah pusat benar-benar melaksanakan keputusan tersebut. Menurut pemahamannya pemerintah pusat tidak akan membiarkan "kue" yang selama ini menjadi bagiannya untuk diserahkan orang lain. Keapatisan seorang warga masyarakat ini di landasi oleh pengalaman yang berkaitan dengan janji-janji pemerintah selama ini yang tidak dijalankan secara baik. Berbagai program pemerintah banyak diselewengkan. Sebagai contoh banyak dana-dana JPS (Jaringan Pengaman Sosial) yang tidak sampai pada tujuannya.

Di sisi lain, perasaan tidak yakin masyarakat terhadap otonomi daerah juga disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia yang di punyai daerah. Banyak para pegawai pemerintah daerah selama ini hanya menunggu instruksi dari pusat sehingga perlu waktu untuk dapat mengendalikan dalam rangka otonomi daerah. Di samping itu masyarakat juga memasalahkan kurangnya sumber daya alam di Sumatera Utara yang tidak mempunyai sumber tambang, seperti Riau, Aceh, Kalimantan Timur, dan Irian Jaya.

Dampak di undangkannya otonomi daerah ini tampaknya sangat terasa pada tingkat Nasional sebab nilai-nilai toleransi, tenggang rasa antara saudara sebangsa dan setanah air menjadi menipis. Mereka cenderung berkuat dengan kepentingan daerahnya tanpa mempedulikan daerah lain. Keadaan demikian akan sangat membahayakan terhadap keutuhan bangsa dan negara kita. Oleh karena itu sebenarnya pemahaman terhadap otonomi daerah yang tampaknya belum tersosialisasi dengan baik tampaknya harus segera dilakukan. Dengan demikian apa yang dimaksudkan dengan otonomi daerah yang merupakan bentuk dari pemberian wewenang terhadap daerah untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri dalam batas-batas tertentu tidak kebablasan.

B. PENGETAHUAN APARAT TENTANG DAMPAK OTONOMI TERHADAP PEMERINTAH DAERAH.

Adanya undang-undang otonomi tampaknya telah merubah pola kerja aparat Pemerintah Daerah. Adanya otonomi daerah tampaknya telah membuat aparat Pemda Sumatera Utara melakukan berbagai kebijakan yang bertujuan untuk mengefisienkan pengeluaran, dan berusaha semaksimal mungkin mencari pendapatan baru.

Dengan minimnya sumber daya alam di Sumatera Utara ini, maka diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas dan kreatif. Oleh karena itu, beberapa kalangan masyarakat merasa pesimis terhadap kesiapan Pemerintah Daerah. Modal utama untuk pembangunan daerah sekarang ini adalah membenahi mentalitas pegawai yang korup. Masyarakat percaya bahwa sumber pendapatan masyarakat hanya bisa didapat melalui, pajak, ijin bangunan, dan penggalian daerah-daerah wisata. Untuk mengoptimalkan hal itu, diperlukan orang-orang yang jujur agar pembangunan daerah dapat berjalan dengan baik.

Bila syarat seperti di atas tidak terpenuhi, maka kemungkinan tidak akan terjadi perbaikan dalam sistem otonomi daerah. Sebab dengan tidak adanya aparat yang jujur, maka hanya akan memindahkan KKN dari pusat ke daerah. Dan hal ini merupakan sesuatu yang sangat membahayakan. Kerapuhan negara akan semakin besar bila hal tersebut benar-benar terjadi dan pada gilirannya akan menyebabkan kebangkrutan total pada negara kita.

Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan suatu pemerintahan yang Daerah yang kondusif dan transparan dengan adanya pemerintahan demikian akan dapat dihindarkan segala permasalahan KKN yang selama ini menjadi sumber penyakit bangsa dan negara kita. Di samping itu fungsi kontrol dalam lembaga legislatif harus benar-benar nyata. Dalam arti, setiap anggota legislatif harus orang-orang yang betul-betul mempunyai kriteria bersih dan mempunyai standart pendidikan yang memadai. Dengan demikian, fungsi kontrol di daerah benar-benar dapat dilaksanakan.

Dalam hubungan dengan kesetaraan dengan daerah lain, otonomi daerah dianggap kurang bisa memberikan rasa kebersamaan. Sebab dengan adanya otonomi daerah ini kesenjangan daerah kaya dan miskin sangat terasa. Seorang informan dari pegawai negeri mengatakan bahwa sebenarnya masyarakat Sumatera Utara sebagian besar justru tidak menghendaki otonomi daerah. Pengadaan otonomi daerah ini sebenarnya merupakan permintaan daerah-daerah yang merasa dirinya kaya. Akibat pelaksanaan otonomi ini sebenarnya akan menyebabkan semakin besarnya jurang pemisah antara daerah kaya dan daerah miskin. Tingkat kemakmuran pegawai di setiap daerah akan berbeda sehingga akan memunculkan suasana yang tidak kondusif di tingkat nasional.

Dampak dari diundangkannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 maka banyak aparat pemerintah yang merasa kebingungan karena adanya restrukturisasi jabatan dan berbagai bentuk efisiensi lainnya. Akibatnya banyak menimbulkan keresahan dikalangan pegawai. Banyak pegawai yang masuk bekerja tetapi tidak melakukan kegiatan apapun. Mereka cenderung omong kesana-kesini membicarakan nasib kantor atau diri mereka.

Seorang informan mengatakan bahwa dengan adanya pengurangan jumlah pegawai, mereka merasa akan terjadi bencana bagi keluarganya. Apalagi bagi kepala rumah tangga yang istrinya tidak bekerja. Keresahan seperti ini telah menyebabkan mereka menjadi sangat sensitif terhadap rumor-rumor yang berkembang. Akibatnya justru banyak di kalangan mereka yang kehilangan semangat kerja. Situasi kantor terlihat lengang dan dimana-mana terlihat pegawai yang mengerombol membicarakan nasib kantor dan nasib mereka.

Dikalangan pegawai juga saling melemparkan rumor yang kadang-kadang belum tentu kebenarannya. Misalnya akan ada penghapusan kantor tertentu. Hal ini karena disampaikan dari mulut ke mulut menyebabkan keresahan yang luar biasa dikalangan pegawai di kantor tersebut. Dampak yang sangat di rasakan masyarakat adalah berkurangnya semangat dalam melayani masyarakat. Pegawai yang merasa dirinya akan dilikwidasi cenderung apatis dan masa bodoh dengan pekerjaannya.

Dampak dari keresahan pegawai ini sekaligus dirasakan oleh masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Mereka merasakan bahwa banyak petugas yang bingung ditanya tentang keberadaan instansi-instansi yang dibentuk dalam masa persiapan otonomi daerah.

C. PENGETAHUAN TENTANG DAMPAK OTONOMI TERHADAP KEMANDIRIAN DAERAH.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tersebut terlihat jelas bahwa sebenarnya otonomi daerah merupakan pemberian hak kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Mereka di berikan kebebasan untu mempunyai ide dan kreativitas dalam mengelola daerahnya. Oleh karena itu, pemerintah daerah diupayakan untuk mampu memberdayakan segala potensi daerah tersebut secara maksimal. Dengan demikian segala potensi yang ada dapat dikembangkan untuk mendatangkan pendapatan. Namun demikian, daerah tetap sebagai bagian negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pengertian ini pengaturan kekayaan daerah yang merupakan pula kekayaan negara harus diatur sedemikian rupa sehingga negara ini dapat menghasilkan kemakmuran yang merata.

Dari keterangan informan otonomi daerah akan memunculkan suatu bentuk kemandirian pada daerah yang selama ini menganut sistem sentralistik. Dengan sistem sentralistik, daerah menjadi sangat tergantung dengan pusat. Hal seperti ini menyebabkan daerah tidak pernah bisa dewasa. Namun demikian penyerahan otonomi yang secara tiba-tiba juga akan menjadikan bumerang bagi daerah tersebut. Hal ini dikarenakan banyak sumber daya manusia di daerah yang belum siap untuk mengambil tongkat estafet secara tiba-tiba.

Berbagai hingar-bingar yang sekarang ini terjadi di daerah untuk mempersiapkan otonomi daerah sebenarnya merupakan kegembiraan bagi daerah-daerah yang kaya. Untuk daerah yang tidak mempunyai sumber daya alam yang memadai, sebenarnya sistem ekonomi justru semakin berat. Berbagai sumber daya harus di gali terutama berbagai kerajinan rakyat yang mempunyai nilai kekhasan bagi daerah tersebut sehingga dapat memperoleh devisa yang memadai. Untuk daerah Sumatera Utara, pemanfaatan daerah yang cukup indah seperti Danau Toba akan dimanfaatkan semaksimal mungkin. Begitu pula kerajinan seperti kain **Ulos** yang merupakan kerajinan tradisional suku bangsa Batak mempunyai nilai tambah untuk di jual bagi wisatawan.

Di samping itu, otonomi daerah juga dianggap akan memperlebar perbedaan antara daerah kaya dan daerah yang tidak kaya. Kesenjangan tersebut akan sangat membahayakan bagi persatuan dan kesatuan bangsa dan negara. Kendala-kendala seperti ini sebenarnya telah terjadi pada masa kini. Banyak daerah yang telah banyak memberikan tunjangan bagi pegawainya seperti daerah Riau misalnya. Sementara untuk daerah Sumatera Utara ini masih merancang apa-apa yang bisa dihasilkan.

Seorang informan dari kalangan pegawai negeri mengatakan, mungkin dalam masa peralihan ini akan terdapat banyak kendala seperti misalnya pengaturan kembali kantor-kantor dan pegawai-pegawai. Namun di dalam dirinya ada keyakinan bahwa setelah masa peralihan selesai akan terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan telah berkembang dan dimanfaatkannya semaksimal mungkin berbagai potensi alam di daerah Sumatera Utara. Di samping itu juga bentuk-bentuk kerjasama baik antar daerah maupun antarnegara asing akan menyebabkan semakin terpacunya perkembangan suatu daerah.

Berkaitan dengan pandangan masyarakat terhadap dihidupkannya pemerintah tradisional di Sumatera Utara, tampaknya banyak informan yang kurang setuju. Alasan mereka karena di daerah mereka ada masyarakat multi-etnik. Keadaan yang demikian akan sangat sulit bagi mereka untuk menghidupkan pemerintahan tradisional. Penghidupan pemerintahan tradisional menurut mereka hanya akan menimbulkan kesenjangan dalam persatuan dan kesatuan.

Menurut seorang informan menghidupkan pemerintahan tradisional hanya dapat dilakukan pada daerah yang penduduknya homogen, contohnya di Sumatera Barat. Namun untuk di Sumatera Utara tampaknya hal ini akan mengalami hambatan. Sebab dengan dihidupkannya pemerintah tradisional akan menyebabkan rasa kecemburuan bagi setiap etnik. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah seperti di Sumatera Utara sebaiknya merupakan Pemerintah Nasional. Dengan demikian persatuan dan kesatuan di daerah tetap terbina dengan baik.

Dalam kaitan pembangunan daerah yang selama ini lebih mementingkan pembangunan ekonomi dan mengabaikan perkembangan sosial budaya tampaknya titik tekan demikian akan tetap menjadi prioritas. Kenyataan demikian disebabkan latar belakang pejabat yang kurang paham terhadap pendekatan sosial budaya. Oleh karena itu, bila tidak ada pakar kebudayaan tampaknya sektor itu tidak akan diperhatikan. Kenyataan demikian tercermin pada anggaran kebudayaan yang relatif kecil dari tahun ke tahun. Namun demikian seorang informan mengatakan bahwa dengan adanya otonomi daerah diharapkan aparat pemerintah daerah lebih mengacu pada pembangunan yang tidak mengesampingkan sisi sosial budaya sehingga kegagalan pembangunan di masa Orde Baru yang hanya berorientasi ekonomi dapat diperbaiki.

Bagi aparat Pemda, tampaknya proses otonomi daerah tidak bisa dilakukan secara mendadak, dalam arti langsung diserahkan ke daerah. Akan lebih baik bila otonomi daerah dijalankan secara bertahap. Mengenai hal ini seorang informan mengatakan bahwa dalam proses ini kontrol dari pusat dianggap perlu. Dengan adanya kontrol, maka akan ada perasaan hati-hati dalam melakukan pekerjaan. Oleh karena itu, adanya undang-undang otonomi daerah yang mengatur Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan daerah dan Keputusan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundang-undangan yang lebih tinggi dinilai tepat.

Adapnya peraturan di atas akan menjaga kesewenangan-wenangan daerah yang mengganggu stabilitas Nasional. Dalam hal ini kepentingan Nasional harus di atas segala-galanya, dengan demikian berbagai tindakan aparat daerah yang dirasa akan mengganggu kepentingan nasional harus

segera ditindak. Kehidupan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia harus lebih diutamakan. Oleh karena itu dalam undang-undang otonomi daerah, setiap daerah berhak melakukan kerjasama dengan luar negeri tetapi tetap harus mendapatkan persetujuan dari pusat.

Berbagai bentuk kerjasama dengan luar negeri ini dapat menguntungkan sekaligus akan memancing perkembangan budaya daerah. dengan perkembangan budaya daerah sekaligus akan memancing datangnya arus wisatawan yang pada gilirannya akan menghasilkan devisa bagi daerah tersebut.

Dalam undang-undang otonomi daerah disebabkan bahwa Pemerintah Pusat tetap mendapat bagian terbesar dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Mana penerimaan negara dari pertambangan minyak yang dihasilkan daerah 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk Pemerintah Daerah, dan gas yang dihasilkan daerah 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Pemda. Seorang informan mengenal hal ini menganggap hal ini merupakan keputusan tepat. Sebab bagaimanapun juga pemerataan pembangunan di seluruh pelosok tanah air harus diutamakan. Kondisi demikian dirasa perlu sebab untuk menjaga stabilitas negara kita.

Pendistribusian kekayaan dari daerah yang kaya ke daerah yang miskin sekaligus merupakan bentuk saling bantu antara daerah kaya dengan daerah miskin. Dengan adanya pembagian ini maka tidak akan terjadi kesenjangan. Misalnya di daerah Sumatera Utara yang tidak mempunyai tambang tentunya hasilnya akan jauh dengan daerah yang mempunyai penghasilan tambang seperti Riau. Oleh karena itu, saling peduli dan saling bantu merupakan suatu hal penting dalam membantuk negara Indonesia yang adil dan makmur.

Kesadaran bahwa kita hidup dalam negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan hal penting dalam menata kembali negara kita yang sudah hampir hancur lebur ini. Pengalaman sejarah di masa Orde Baru yang lebih banyak mengambil hasil bumi di daerah tetapi kurang memperhatikan daerah tersebut harus segera dihentikan. Di samping itu, otonomi akan berjalan dengan baik bila dijalankan oleh aparat yang jujur dan berdedikasi tinggi. Dengan adanya kejujuran dan dedikasi yang tinggi, maka dana yang terserap akan benar-benar dirasakan oleh masyarakat luas.

BAB IV

OTONOMI DAERAH DAN POTENSI KEBUDAYAAN

A. NILAI BUDAYA

Nilai adalah suatu konsepsi abstrak yang dipandang baik dan bernilai, yang digunakan sebagai acuan tingkah laku dalam kehidupan sosial. Sementara nilai budaya merupakan wujud ideal dari kebudayaan, sehingga pada dasarnya merupakan satuan ide. Karena itu suatu sistem budaya terdiri atas konsepsi-konsepsi yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar dari warga masyarakat mengenai hal-hal yang mereka anggap sangat bernilai (valuable), dan biasanya berfungsi sebagai pedoman tertinggi dalam hidup dan kehidupan masyarakat bersangkutan. Dalam tingkatannya yang lebih konkrit, dapat berupa aturan-aturan khusus, dan norma-norma (Koentjaraningrat, 1974:32).

Nilai budaya, lebih tegas dapat dikatakan adalah sebagai realitas kultural, yaitu pola-pola ideal, nilai dasar dan semacamnya, selalu dijadikan pangkal bagi terciptanya tata kelakuan yang lebih nyata dan konkrit. manusia beradab selalu berusaha mewujudkan kelakuannya pada pola-pola kelakuan ideal yang dipandang memiliki nilai-nilai luhur. Dalam tingkat kenyataan-kenyataan sosial ia adalah realitas sosial, yaitu realisasi tata kelakuan yang berupa aturan-aturan kehidupan yang mengikat setiap individu dan persekutuan hidup secara positif.

Lebih jauh Kluckhohn menegaskan, bahwa semua sistem nilai budaya dalam semua kebudayaan di dunia ini, mengenai lima masalah pokok dalam kebudayaan manusia, yaitu, (1) masalah mengenai hakikat hidup, (2) masalah mengenai hakikat dari karya manusia, (3) masalah mengenai hakikat hubungan manusia dengan ruang dan waktu, (4) masalah mengenai hakikat manusia dengan alam sekitarnya, dan (5) masalah mengenai hakikat manusia dengan sesamanya (Koentjaraningrat, 1974).

Sesuai dengan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa nilai budaya adalah mencakup keseluruhan ide, konsepsi manusia sebagai pendukung kebudayaan. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, nilai budaya masyarakat sangat berperan. Nilai Budaya dapat merupakan potensi atau penghambat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam bab ini, akan diuraikan nilai budaya yang sesuai atau yang potensial dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal itu tercermmin dari nilai budaya dari masing-masing suku bangsa, seperti Batak, Melayu, Jawa, dan Cina.

Pada prinsipnya otonommi daerah adalah merupakan hak mengatur rumah tangga sendiri. Hak untuk mengatur diri sendiri tersebut berkaitan erat dengan nilai budaya masing-masing suku bangsa. Umumnya semua suku bangsa memiliki keinginan mengatur diri sendiri. Seperti halnya pada suku bangsa Batak, mereka mengenal istilah **hansangapon**. **Hasangapon** ini mengandung arti kemuliaan, kewibawaan, kharisma, suatu nilai utama yang membuat dorongan kuat untuk meraih kejayaan. Nilai ini memberi dorongan kuat, lebih-lebih pada suku Batak Toba, Dalam rangka otonomi daerah, konsep **hasangapon** ini memberi dorongan untuk mandiri dalam memperjuangkan nasib sendiri, untuk meraih jabatan dan pangkat yang memberi kemuliaan, kewibawaan, kharisma dan kekuasaan. Bagi mereka, alangkah mulianya bila mereka dipercaya untuk mengurus dirinya sendiri. Hal itu sesuai dengan pendapat informan berikut ini :

"Suatu **hasangapon** atau kemuliaan bagi kita apabila kita dipercaya untuk mandiri, dalam arti mampu secara psikologis, sosial budaya maupun ekonomi mengurus diri sendiri. Begitu juga halnya pada tingkatan yang lebih tinggi, yaitu pada tingkatan daerah. Suatu kemuliaan atau kebanggaan bagi kita apabila bisa mandiri mengelola dan mengembangkan daerah sendiri. Rasa **sangap** (mulia) tersebut secara tidak langsung akan mendorong kita untuk berusaha mampu melakukan otonomi daerah"

Selain rasa **sangap** yang dapat mendorong kerja keras, orang Batak juga memiliki orientasi nilai budaya **hamoraon**. **Hamoraon**, berarti kekayaan, merupakan salah satu nilai budaya yang mendasari dan mendorong mereka berkerja keras. Nilai budaya seperti itu tentu sangat

mendukung otonomi daerah, karena secara tidak langsung mendorong mereka untuk mandiri. Walaupun dorongan itu terjadi secara individual, pada akhirnya akan mempengaruhi kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Keinginan untuk **mamora** (kaya) tersebut tercermin dari ungkapan informan berikut ini :

"Kita bekerja kan tujuanya untuk mengumpulkan uang. Uang tersebut kita gunakan untuk memenuhi kebutuhan kita sehari-hari. Tentu saja tidak hanya sekedar memenuhi kebutuhan sandang, pangan, dan perumahan. Kita ingin lebih dari itu, kita ingin bisa menikmati kehidupan lebih baik. Bisa memenuhi kebutuhan sehari-hari yang lebih baik, bisa punya pakaian yang lebih bagus, bisa punya rumah bagus, bisa punya kendaraan yang bagus, dan sebagainya. Dorongan seperti itu pasti selalu kita rasakan."

Dalam kaitannya dengan kehidupan beranekaragam dan bermasyarakat, orang Batak mengenal istilah **patik dohot uhum**, yaitu berupa aturan dan hukum. **Patik dohot uhum** merupakan nilai yang selalu disosialisasikan oleh orang Batak. Budaya menegakkan kebenaran melalui peraturan dan hukum, merupakan dunia orang Batak. Tidak hanya di daerah sendiri, tetapi juga di daerah lain, termasuk di Jakarta sebagai ibukota negara Indonesia. Mereka tampil sebagai pendekar-pendekar hukum, baik sebagai pengacara (pembela), jaksa, maupun hakim. Dalam rangka otonomi daerah tentu nilai budaya seperti itu perlu dipupuk. Berbagai permasalahan hukum di daerah perlu diselesaikan pada tingkat daerah. Daerah harus mandiri menyelesaikan permasalahannya sendiri, tanpa perlu menunggu petunjuk dari pusat. Kemandirian seperti itu pada gilirannya akan memberikan pelayanan dan kepastian hukum yang baik bagi masyarakat.

Kemudian nilai yang paling berperan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah konsep mereka tentang **harajaon**, **Harajaon**, berarti kerajaan mengandung arti memiliki pemerintahan sendiri. Dalam sejarah perkembangan orang Batak, **harajaon** ini terwujud dalam pembukaan **huta** (kampung) yang kemudian tumbuh menjadi kerajaan marga yang diikat hubungan darah. Pada masa kini perkampungan yang baru dalam arti pembentukan marga baru tidak terjadi lagi. Akan tetapi, orientasi nilai budaya **harajaon** pada hakekatnya masih tetap mereka anut. Mereka tetap

berusaha membentuk kerajaan baru dalam bentuk yang lain, seperti misalnya kerajaan bisnis dan kerajaan dalam bentuk kekuasaan. Nilai kekerabatan, dalam wujud tolong-menolong masih tetap mereka lakukan. Solidaritas yang didasarkan nilai-nilai ini bagaikan jalinan jaring laba-laba yang saling terkait untuk memperoleh hasil dan kemakmuran bersama.

Suku bangsa yang tidak kalah pentingnya dalam mengembangkan perekonomian Kotamadya Medan adalah Cina. Nilai budaya mereka sangat mempengaruhi kemajuan dan perkembangan daerah secara keseluruhan. Potensi kebudayaan dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat pada etos kerja orang Cina. Etos kerja tersebut banyak dipengaruhi oleh ajaran konfusius. Dalam konfusianisme terdapat ajaran yang disebut "hubungan segi tiga", yaitu hubungan antara konfusianisme, keluarga dan kerja. Hubungan ini mempunyai kaitan yang erat antara yang satu dengan yang lain.

Sedemikian penting arti kerja bagi mereka, sehingga etos kerjapun dihubungkan dengan keluarga dan aliran kepercayaan mereka. Salah satu bentuk penghormatan kepada orang tua, apabila seseorang dapat menunjukkan hasil kerjanya dengan baik. Nilai budaya seperti itu sangat mendukung keberhasilan otonomi daerah. Dengan nilai budaya itu mereka akan selalu berusaha untuk menunjukkan hasil kerjanya dengan baik, yang pada akhirnya akan meningkatkan keberhasilan daerahnya secara keseluruhan.

Orientasi nilai budaya seperti itu sudah mereka buktikan sejak berada di Medan. Pada awalnya, mereka hanya bekerja sebagai buruh perkebunan. Lama-kelamaan mereka bisa bekerja mandiri dan mengembangkan berbagai usaha. Sekarang mereka banyak menjadi pengusaha sukses, tidak hanya memiliki bidang usaha di kota Medan, tetapi juga kota-kota lain di Indonesia. Mereka selalu terdorong untuk bekerja lebih baik untuk memenuhi kebutuhan sekaligus membahagiakan keluarga mereka. Hal tersebut tercermin dari ungkapan informan yang bekerja sebagai pengusaha berikut ini :

"Kami ini kan perantau ke daerah ini. Mulanya kehidupan keluarga kami boleh dikatakan sangat prihatin. Kami membuka usaha mulai dari nol, dalam arti tidak memiliki modal yang banyak. Lama-

kelamaan usaha kami menjadi besar, dan bisa buka di beberapa tempat. Setelah memiliki modal, akhirnya kami juga buka usaha lain, yaitu perusahaan yang bergerak dalam bidang kontraktor. Yaa hasilnya seperti sekarang ini, lumayanlah bisa memenuhi kebutuhan hidup dan sekaligus bisa membahagiakan keluarga".

Konsep kerja untuk membahagiakan keluarga selalu disosialisasikan terhadap anak-anak. Dengan demikian sejak dini anak-anak sudah dilatih bekerja. Anak-anak atau usia sekolah telah diberi pekerjaan yang sesuai dengan waktu dan kondisi si anak. Setelah tamat sekolah, mereka sudah berpengalaman, dan tinggal mengembangkan pekerjaan yang sudah digeluti sebelumnya. Begitu juga ketika sudah tua, mereka selalu mencari pekerjaan yang sesuai dengan kemampuannya, misalnya menjaga toko, membuat amplop dan lain-lain. Yang penting mereka tetap mempunyai kegiatan dan memiliki penghasilan sendiri.

Kehidupan ekonomi pendatang seperti yang disebutkan di atas, berbeda dengan kehidupan orang Melayu sebagai penduduk asli kota Medan. Walaupun kota Medan sudah jadi daerah industri, namun mereka tetap bekerja sebagai petani ataupun nelayan. Pertanian yang mereka lakukan juga masih sangat sederhana, hanya menghasilkan sekali dalam setahun. Mereka kurang berupaya menghadapi suatu keadaan. Mereka kurang mengenal kerja keras dan kurang kompetitif, sehingga tertinggal oleh kemajuan kota Medan. Makanya, mereka sering dikatakan sabar menunggu kelapa jatuh. Hal itu menggambarkan kurangnya kemauan bekerja keras dan mencari peluang baru.

Gambaran orang Melayu seperti itu sudah ada sejak perusahaan perkebunan dibuka di daerah Deli. Pihak perkebunan sama sekali tidak merekrut orang Melayu sebagai pekerja. Perkebunan, malah mendatangkan dan mempekerjakan orang Jawa dan Cina. Alasannya adalah karena orang Melayu malas bekerja dan tidak dapat dipercaya. Lalu alasan kedua adalah hubungan dengan kesetiaan (loyalitas) orang Melayu yang diragukan terhadap penguasa perkebunan, karena sejak awal sebagaian besar orang Melayu tidak setuju, tanah mereka yang secara turun-temurun, diberikan kepada pihak Belanda untuk perkebunan tanaman ekspor.

B. EKONOMI RAKYAT

Dalam hal ini yang dimaksud dengan ekonomi rakyat adalah keadaan perekonomian penduduk atau masyarakat setelah diberlakukannya otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU no. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Penduduk Kotamadya Medan khususnya yang bertempat tinggal di Kecamatan Medan Petisah memiliki tingkatan ekonomi dan pekerjaan yang bervariasi. tingkatan ekonomi tersebut sangat terkait dengan jenis pekerjaan yang mereka lakukan.

Penduduk yang tergolong ekonomi kuat adalah mereka yang bekerja sebagai pedagang dan pengusaha. Umumnya mereka berasal dari keturunan Cina, dan sebagian lagi orang Batak dan Minang. Tempat usaha mereka berada di Kecamatan Petisah dan wilayah lain kota Medan. Data statistik 1999 menunjukkan, bahwa di Kecamatan Medan Petisah terdapat 11 perusahaan besar dan sedang, 44 perusahaan kecil, dan 76 perusahaan/ industri rumah tangga.

Sejalan dengan otonomi daerah, perusahaan tersebut tetap beroperasi sebagaimana biasanya. Dampak otonomi daerah belum mereka rasakan. Hal itu sejalan dengan pendapat informan berikut ini :

"Kita belum merasakan pengaruh otonomi dalam bidang usaha, karena segala persyaratan usaha yang kita punya adalah persyaratan yang sebelumnya sudah kita lengkapi, sebelum digulirkan otonomi daerah. Jadi bagi kita otonomi itu belum berpengaruh apa-apa".

Ketika penelitian dilakukan, pembentukan struktur baru sesuai dengan otonomi daerah baru terbentuk. Instansi yang berbentuk Dinas Tingakt II tersebut belum berjalan dengan baik. Dengan demikian peranan pemerintah dalam kaitannya dengan otonomi daerah belum dirasakan oleh masyarakat.

Tidak hanya kalangan pengusaha, pengaruh otonomi juga belum dirasakan oleh penduduk yang bekerja sebagai pedagang. Bahkan banyak di antara mereka yang belum mengerti apa itu otonomi daerah, dan manfaat ataupun pengaruhnya terhadap kehidupan mereka. Hal tersebut tercermin dari pendapat informan berikut ini :

"Saya sering mendengar otonomi daerah diperbincangkan di televisi, terus terang saya tidak mengerti apa itu maksudnya. Kita ini kan pedagang, jadi berita yang begituan tidak terlalu kita simak. Bagi kita yang penting, harga-harga bisa murah, jadi kita menjualnya lebih gampang. Kalau harga barang-barang terus melonjak, pembelinya kan dengan sendirinya berkurang. Coba bayangkan, menjual murah aja susah, apalagi harganya mahal, yah.. tambah ngak ada yang beli" ungkapny.

Di lain pihak ada juga pedagang yang paham benar- tentang otonomi daerah, tetapi merasa tidak memiliki urusan apa-apa terhadap hal itu. Mereka banggapan, usaha perdagangan yang digeluti tidak terpengaruh, walaupun daerahnya sudah menjadi daerah otonom. Hal itu tercermin dari pendapat informan berikut ini :

'Otonomi itu kan urusan pemerintah, bukan urusan kita yang kerja sehari-harinya sebagai pedagang. Bagi kita itu sama saja, yang enak itu adalah pemerintahan daerah. Mereka memiliki kewenangan penuh untuk mengatur daerah ini. Dengan adanya otonomi, pemerintah daerah semakin mendapatkan kesempatan yang lebih dari sebelumnya".

Tabel 6
Jumlah Perusahaan Di Kecamatan Medan Petisah

No.	Kelurahan	Besar/ Sedang	Kecil	Rumah Tangga
1.	Sei Sikambing D	-	9	19
2.	Patisah Tengah	3	11	19
3.	Sekip	8	8	13
4.	Sei Putih Timur	-	8	5
5.	Sei Putih Timur 1	-	1	2
6.	Sei Putih Tengah	-	-	-
7.	Sei Putih Barat	-	7	18
	Jumlah	11	44	76

Sumber : Kantor Kecamatan Medan Petisah, 1999

Begitulah keadaan pedagang setelah otonomi daerah di kotamadya Medan. Data statistik 1999 menunjukkan, terdapat 11 pasar, 9 lokasi pertokoan, dan 544 jumlah toko di Kecamatan Medan Petisah (Tabel 7)

Pasar dan pedagang ini juga banyak ditangani orang Cina, mulai dari eceran grosiran maupun perdagangan besar-besaran pekerjaannya terdiri dari bermacam-macam suku bangsa, ada yang pribumi dan ada juga nonpribumi. Namun, biasanya posisi penting dalam perusahaan atau toko tetap dipercayakan kepada orang Cina, bahkan pedagang langsung oleh keluarganya. Mereka beranggapan bahwa jawaban itu merupakan kepercayaan. Dalam arti mereka lebih percaya memberikannya kepada orang yang dekat kepadanya.

Tabel 7
Jumlah Pasar, pertokoan dan Toko
Di Kecamatan Medan Petisah

No.	Kelurahan	Pasar	Pertokoan	Toko
1.	Sei Sikambing D	1	1	94
2.	Patisah Tengah	2	4	350
3.	Sekip	2	3	54
4.	Sei Putih Timur	2	1	24
5.	Sei Putih Timur 1	-	-	11
6.	Sei Putih Tengah	-	-	7
7.	Sei Putih Barat	4	-	4
	Jumlah	11	9	544

Sumber : Kantor Lurah Kecamatan Medan Petisah, 1999

Jumlah orang Cina di Kotamadya Medan, khususnya di Kecamatan Petisah cukup besar. Data Kelurahan Tahun 1999 menunjukkan, terdapat 17955 orang Cina di Kecamatan Petisah. Sebagian besar di antara mereka yaitu 8.863 orang tinggal di Kelurahan Petisah Tengah, dan 4.550 orang tinggal di Kelurahan Sekip (Tabel 8).

Tabel 8
Jumlah Warga negara Keturunan Cina
Di Kecamatan Medan Petisah

No.	Kelurahan	Toko
1.	Sei Sikambing D	88
2.	Patisah Tengah	8.863
3.	Sekip	4.550
4.	Sei Putih Timur	2.693
5.	Sei Putih Timur 1	1.531
6.	Sei Putih Tengah	88
7.	Sei Putih Barat	142
	Jumlah	17.955

Sumber : Kantor Lurah Kecamatan Medan Petisah, 1999

Sejak tahun 1980, pengusaha Cina sangat pesat perkembangannya. Dengan langkah pasti berbagai usaha mereka kuasai, seperti industri perbankan (BCA, Danamoon, BII). Perusahaan lain yang dipegang orang Batak, Minang, Jawa, Melayu, dan Aceh adalah perusahaan negara yang berkaitan dengan prasarana (jalan dan pelabuhan), transportasi terutama penerbangan. Selain itu juga perusahaan besar seperti Krakatau Steel, Pertamina, PLN, PDAM (perusahaan daerah Air Minum). PTP (Perusahaan Terbatas Perkebunan), dan lain-lain.

Begitu juga dengan penduduk yang bekerja sebagai PNS, TNI, dan POLRI yang pada umumnya pribumi. Mereka tergolong pada tingkatan ekonomi sedang. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, mereka merasakan hal yang berbeda-beda. Bagi sebagian PNS khususnya yang bekerja di Dati II, mereka merasa senang diberlakukannya otonomi daerah. Agak berbeda dengan PNS yang sebelumnya bekerja di Kanwil dan Kandep Tingkat II masing-masing departemen. Mereka mengatakan bahwa otonomi daerah merupakan musibah bagi karier mereka. Sementara anggota TNI dan POLRI mengatakan tidak pengaruh apa-apa, karena mereka tetap tergantung kepada pemerintah pusat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat masing-masing informan berikut ini :

"Bagi PNS yang bekerja di Pemda Tingkat II, otonomi daerah cukup menjanjikan, karena setelah otonomi peluang kita semakin banyak. Dari segi karier terjadi peningkatan eselon. Jabatan yang sebelumnya eselon III sekarang menjadi eselon II. Selain itu, peluang untuk mengelola daerah juga semakin banyak. Kita sudah bisa menentukan kebijakan sendiri di daerah, tanpa perlu menunggu instruksi atau petunjuk dari pusat", katanya.

Berbeda dengan pendapat informan yang bekerja sebagai PNS di kanwil dan Kandep Tingkat II, yang mengatakan.

"Wah, otonomi daerah membuat kita jadi terlantar. Masalahnya kan kantor kita dibubarin dan bergabung dengan Dinas, baik di tingkat I maupun II. Banyak diantara kita yang tidak jelas penempatannya, dan bahkan banyak pejabat yang sebelumnya di kantor kita jadi tidak mempunyai jabatan apa-apa. Coba kamu bayangin apa itu tidaak musibah namanya", katanya.

Penduduk yang tergolong ekonomi lemah, seperti buruh, tukang beca, pedagang kecil, dan lain-lain, juga belum merasakan pengaruh otonomi daerah. Pengetahuan mereka tentang otonomi daerah sangat minim, dan bahkan terkesan tidak mau tahu dengan otonomi. Merka hanya sibuk bekerja memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Hal tersebut tercermin dari ungkapan informan berikut ini :

"Kita ini kan orang kecil, mana kita tahu tentang apa itu otonomi daerah. Setiap hari kita hanya sibuk mencari nafkah. Bahkan menonton televisi saja kita jarang. Bagi kita sepertinya sama saja, walaupun bapak katakan tadi ada otonomi daerah. Yang penting bagi kita adalah bekerja supaya bisa menghidupi keluarga", ungkapnya.

Demikianlah gambaran kehidupan ekonomi masyarakat setelah diberlakukannya otonomi daerah. secara umum mereka belum merasakan pengaruhnya, bahkan ada informan yang secara spontan mengatakan :

"Yang kami rasakan bukan pengaruh, otonomi daerah, tetapi pengaruh krisis moneter dan kepemimpinan yang terjadi sekarang ini. Coba anda bayangkan, sekarang ini harga-harga pada naik. padahal cari duit tambah sulit, apa tidak terasa itu?. Belum lagi

pemerintah atau pemimpin kita gonta-ganti, kapan mereka sempat memikirkan masyarakat. yang terjadi malah sebaliknya, para pemimpin sibuk memikirkan golongannya, partainya dan bahkan dirinya sendiri, ungkapny.

C. PEMERINTAHAN TRADISIONAL

Pemerintahan tradisional dalam hal ini adalah pemerintahan tradisional yang berlaku sebelumnya di daerah penelitian. Maksudnya, dalam rangka otonomi daerah, apakah bentuk pemerintahan itu dapat diberlakukan kembali. Bagaimana sebenarnya pemerintahan tradisional itu, dan bagaimana aspirasi dan keinginan masyarakat tentang pemerintahan yaitu dalam rangka otonomi daerah sekarang ini.

Membicarakan pemerintahan tradisional di Medan, tidak terlepas dari Kerajaan Melayu Sumatera Timur. Dulu daerah ini dikuasai oleh Sultan. Dalam menjalankan pemerintahan, sultan dibantu oleh seperangkat pemerintah yang secara mirarkis mendaki fungsi-fungsi tertentu pada birokrasi pemerintahan biasanya para pejabat pemerintah tersebut merupakan himpunan orang-orang yang memiliki hubungan pertalian darah dengan sultan. mereka dilantik oleh sultan dengan memberi gelar-gelar tertentu yang bertingkat-tingkat sesuai dengan tinggi rendahnya kedudukan seseorang dalam jabatannya.

Menteri utama sultan bergelar **datuk bendara paduka seri maharaja** (mangkubumi). Bendahara berarti tempat menyimpan segala rahasia sultan. Ia merupakan manteri tunggal yang berkuasa penuh dan merangkap sebagai kepala pemerintahan harian serta kepala orang-orang besar kerajaan. Di Kerajaan Serdang dan Langkat, bendahara berfungsi juga sebagai pengapit raja muda. Jabatan bendahara ini biasanya dipegang oleh mamanda sultan.

Di bawah bendahara terdapat jabatan orang besar yang bergelar **temenggung**. Tugas **temenggung** meliputi antara lain menangkap penjahat, menjalankan eksekusi, mendirikan penjara, semacam tugas jaksa dan kepala polisi. Kadangkala seorang **temenggung** dapat bertindak sebagai **kepala urung** (daerah/wilayah) sementara untuk menggantikan **kepala urung** yang sedang sakit, apabila ia diperintahkan oleh bendahara.

Untuk hal-hal yang berhubungan dengan kemiliteran, ditetapkan **laksamana** sebagai panglima angkatan laut merangkap anggota perang. Hal ini berbeda dengan gelar panglima besar (hulubalang) yang berkedudukan sebagai panglima angkatan darat.

Jabatan lain adalah **syahbandar** yang bertugas mengurus sumber keuangan kerajaan, meliputi usaha-usaha memungut cukai barang-barang masuk dan keluar, termasuk cukai terhadap tongkang-tongkang atau perahu-perahu serta kapal-kapal yang berlabuh. Di samping itu adalah menjadi kewajiban **syahbandar** untuk ikut serta membantu menjaga keamanan di sekitar perairan, seperti mengawasi bajak laut yang melintasi perairan masing-masing kerajaan.

Pangkat lain yang erat kaitannya dengan bidang keagamaan yaitu **imam paduka tuan** atau **mufti**. Ia adalah penasihat agama Islam kerajaan tertinggi, dan berwenang mewakili sultan dalam urusan syariat Islam.

Sultan juga memiliki pembantu-pembantu yang bukan termasuk orang-orang besar kerajaan. Mereka diberi gelar **bentara kanan** atau **bentara dalam** dan **bentara kiri** atau **bentara luar**. **Bentara kanan** lebih bersifat sebagai semacam ajudan sultan, sedangkan **bentara kiri** adalah penghulu istana dan penghulu orang-orang bangsawan. Mereka ini dikepalai oleh **bentara paduka majelis**. Keseluruhan jabatan yang disebut di atas berada di bawah pengawasan dan pimpinan bendahara **paduka seri maharaja**.

Struktur lain yang mendampingi sultan adalah **dewan kerajaan** (dewan menteri), yang anggotanya terdiri atas empat orang besar yang lain disebut orang besar berempat atau **datuk berempat** di bawah **datuk bendahara paduka seri maharaja, seri maharaja, paduka mahamenteri, paduka raja**. Di Serdang dikenal dengan sebutan **wazir berempat**, dengan gelar **datuk paduka setia maharaja, tengku seri maharaja, datuk mahamenteri, dan datuk paduka raja**. Gelar berbeda ini menunjukkan tingkatan tinggi rendahnya kedudukan masing-masing, yakni **paduka, seri, maha, raja**, sedangkan **datuk bendahara** sebagai menteri utama dan kepala dewan menteri. semua gelar tersebut di atas dimilikinya. Hal ini berarti martabat bendahara yang memiliki gelar "borongan" lebih tinggi jika dibandingkan dengan martabat seri dan seterusnya bertingkat-tingkat.

Masing-masing orang besar berempat memiliki menteri sebagai bawahannya dalam jumlah genap, antara 4 sampai 16 orang. Jumlahnya biasanya merupakan kelipatan dua dari deret ukur yang dimulai dari angka empat. Tugas utama orang besar berempat antara lain, sebagai pemberi nasehat serta pertimbangan kepada sultan terhadap semua masalah-masalah yang sulit untuk dipecahkan, misalnya dalam penentuan perang dan damai atau membuat perjanjian dengan kerajaan-kerajaan serta kuasa asing lainnya. Selain itu mereka juga mempunyai hak untuk menentukan pengganti sultan dan membatalkannya setelah terlebih dahulu dimufakatkan dengan orang besar kerajaan lainnya.

Para orang besar berempat pada umumnya merupakan juga kepala-kepala daerah. Di kerajaan Serang misalnya, **wazir berempat** adalah; (1) Kepala Distrik Kampung Besar dengan titel **wazir** dan wakil sultan di Araskabu, bergelar datuk paduka **Mahamenteri**; (2) Kepala Distrik Ramunia dengan titel **wazir** dan wakil sultan di Kampung Durian dan Denia dengan **gelar maharaja**; (3) Kepala Distrik Kampung Baru, **wazir** dan wakil sultan di Batangkuis, bergelar **datuk paduka raja**; dan (4) kepala Distrik Lubuk pakam, Wazir dan wakil sultan di Lubuk Pakam bergelar bendahara. Di Langkat para orang besar berempat masing-masing mengepalai daerah Besitang, Lapan, Padang Tualang dan Secanggang. Di Deli masing-masing para orang besar berempat menduduki daerah Sungal, Hamparan Perak (XII Kota). Senembah Deli dan Sukapiring.

Di Daerah-daerah, terkadang sultan langsung menempatkan seorang pangeran, yang bertindak sebagai wakil sultan. Di Kerajaan deli misalnya Sultan Mahmud Perkasa Alam menempatkan Tengku Soeloeng Laoet sebagai pangeran Bedagai. Di Langkat Sultan Musa menetapkan putra-putrinya, yakni tengku Sulung Mohamad Syarif, tengku Hamzah Al Haj, dan Tengku Umar masing-masing sebagai pangeran Langkat Hulu, Langkat Hilir, dan Pulau Kampai (Teluk Haru).

Pada umumnya yang diangkat menjadi pangeran adalah saudara, keponakan atau putra sultan sendiri yang bukan putra mahkota, yaitu anak dari permaisuri atau bukan permaisuri. Pengangkatan dilakukan melalui musyawarah dengan para orang besar kerajaan serta **kepala-kepala urung**, sehingga sifatnya tidak mutlak turun-temurun. Setelah pemerintahan kolonialisme Belanda bercokol di Sumatera Timur, pengangkatan pangeran dapat dilakukan tanpa melalui musyawarah, langsung oleh sultan dengan persetujuan kontroler.

Jabatan yang setaraf dengan pengeran adalah datuk. Gelar datuk biasanya diikuti oleh nama daerahnya, seperti Datuk Sunggal, **Datuk Besitang**, dan lain sebagainya. Sungai dan Besitang merupakan wilayah kekuasaan datuk-datuk tersebut.

Datuk adalah **kepala urung** dengan wilayah pemerintahan yang otonom berbatas antara 2 buah sungai, dan merupakan raja yang merdeka, serta berdaulat penuh di daerahnya masing-masing. Datuk-datuk yang memiliki wilayah kekuasaan seperti ini disebut juga sebagai datuk asal. Putra-putra mereka berhak memakai titel datuk. Di samping sebagai kepala urung, para datuk juga kepala kerapatan di wilayahnya, karena melalui para datuk sultan melaksanakan pemerintahan dan peradilan.

Tidak semua **kepala urung** memakai gelar datuk. Di beberapa wilayah Kesultanan Deli, Serdang, dan Langkat, seperti di Percut Senembah, Tanjung Muda, Stabat, Bahorok, Binjai, para kepala daerah memakai titel **kejeruan**. Kekuasaan seseorang kejeruan sama seperti kekuasaan seorang datuk. Jabatan **kejeruan** dan datuk ini diangkat oleh sultan secara turun-temurun.

Gelar datuk juga dapat dianugerahkan sultan kepada seseorang karena beberapa hal; misalnya kepada seorang ahli musik kerajaan (biasanya ahli musik seperti ini berasal dari orang kebanyakan). Anak-laki-laki dari datuk tersebut kelak hanya berhak memakai titel orang kaya secara turun-temurun.

Di bawah datuk, terdapat gelar penghulu. Penghulu adalah penguasa pada sebuah kampung yang secara umum mempunyai fungsi : (1) bertanggung jawab menjaga keamanan kampung; (2) menyediakan orang-orang kerahan; (3) melaksanakan kehendak pembesar daerah (4) menghukum para pelanggar ada di samping campur tangannya dalam soal-soal perkawinan, harta pusaka, hukum tanah dan lain-lain.

Wilayah kampung di Sumatera Timur terbagi atas dua kawasan kampung, yaitu kawasan Kampung Karo dan kawasan Kampung Melayu. Di daerah-daerah kawasan kampung Karo (Kuta) yang terletak agak ke hulu sungai, pemerintahan dijalankan menurut adat Karo, di bawah seorang penghulu Karo. Dalam menjalankan pemerintahan, penghulu Karo dibantu

oleh seorang wakil yang disebut anak beru, seorang biyak senima, serta kalimbubu. Jabatan lain yang mendampingi penghulu Karo adalah anak berumantri, dan petua kuta, yaitu orang-orang yang tertua yang menurut penduduk kampung mengetahui adat. Mereka ini adalah orang-orang yang tetap diikutsertakan dalam setiap perundingan penting di kampung, termasuk acara dengar pendapat mereka.

Berbeda dengan daerah-daerah kuta karo, maka di daerah kampung-kampung Melayu yang letaknya agak ke hilir sungai, seorang penghulu dapat memerintah agak otokratis, karena tidak didampingi oleh sejumlah jabatan seperti penghulu karo.

Dalam sistem pemerintahan Kerajaan Melayu Sumatera Timur, fungsi penghulu sangat penting. Ia merupakan orang yang paling dekat dengan rakyat. Kepadanya, rakyat dapat mengadu semua perkara yang dihadapi, dan kepadanya pula segala pertimbangan yang bijaksana diharapkan; sesuai dengan ungkapan Melayu, "penghulu adalah kayu besar di tengah padang, tempat berteduh di hari hujan, tempat bernaung di hari panas, uratnya boleh tempat duduk, batangnya boleh tempat bersandar".

Begitulah sistem pemerintahan tradisional kasultanan Melayu di Medan. Sistem pemerintahan tidak hanya dukung oleh suku Melayu, tetapi juga sebagian kecil suku Batak Karo. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, apakah sistem pemerintah tradisional tersebut masih mungkin diberlakukan?

Seperti yang diuraikan di muka, kota Medan sekarang dihuni oleh berbagai suku bangsa. Suku bangsa Melayu sebagai penduduk asli daerah ini jumlahnya semakin sedikit. Mereka banyak pindah ke pinggiran ataupun luar kota. Umumnya mereka bekerja sebagai petani ataupun nelayan. Berbeda dengan suku-suku pendatang yang kebanyakan bekerja di pemerintahan, baik sebagai PNS, TNI, dan POLRI. Para pendatang ini secara ekonomi dan politik lebih kuat dan berkuasa di kota Medan. Dengan demikian, apabila pemeriknan untuk menerapkan pelaksanaan sistem pemerintahan tradisional dalam pelaksanaan otonomi daerah, adalah hal yang tidak mungkin lagi dilakukan. Hal ini sesuai dengan pendapat informan berikut ini :

"Dulu sistem pemerintah Kesultanan Melayu efektif dilakukan karena Mayoritas penduduk orang Melayu. Mereka dapat menerima dan sangat menghormati Sultan sebagai pemimpinnya. tetapi sekarang kan, situasinya sudah berbeda, Sultan tidak berkuasa lagi. Bahkan sekarang mereka yang dukuk di pemerintahan adalah para pendatang. Jadi kalau sistem pemerintahan Melayu diterapkan lagi, hal itu sudah tidak mungkin", tandasnya.

Sekarang ini penduduk kota Medan pemikirannya sangat rasional. Sebenarnya banyak di antara mereka yang tidak setuju dengan otonomi daerah. Banyak kekhawatiran yang mereka sampaikan, terutama dari segi kesempatan berusaha dan berkarir di daerah lain. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diungkapkan informan berikut ini :

"Pengalihan kekuasaan ke daerah akan menimbulkan implikasi yang luas. Jika Masalah ini tidak diletakkan dalam kerangka kedaerahan, maka otonomi daerah bisa memicu semangat yang tidak perlu, Misalnya, kasus-kasus pengusiran pendatang, penolakan arus "migrasi" penduduk dari luar, serta tuntutan agar seluruh jajaran pemerintahan daerah harus diisi dengan "putera asli". Kalau demikian halnya, maka sangat berbahaya, bukan hanya kepada kita generasi sekarang ini, tetapi juga generasi anak kita untuk masa yang akan datang", ungkapnya.

BAB V

OTONOMI DAERAH DAN HAMBATAN KEBUDAYAAN

Dalam rangka mewujudkan otonomi daerah terdapat beberapa kendala budaya yang menghambat terwujudnya seperti yang tertuang pada UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999. Kenyataan demikian tidak bisa kita pungkiri sebab setiap daerah di Indonesia selalu mempunyai kekhasan masing-masing. Semakin beragamnya kebudayaan daerah tentunya akan mempengaruhi pula tingkat keberhasilan. Program otonomi daerah. Ada unsur budaya yang sesuai dengan program otonomi daerah sehingga mampu mendorong besar keberhasilan. Namun, ada pula budaya yang menghambat bagi perkembangan otonomi daerah sehingga bila tidak hati-hati akan terperosok masalah yang selama ini sangat kita takuti yaitu KKN (Kolusi, Korupsi, Nepotisme).

Berbagai hambatan budaya ini tidak terlepas dari nilai-nilai yang dianut masing-masing suku bangsa tersebut. Banyak norma-norma yang baik pada tingkat suku bangsa namun belum tentu baik pada tingkat regional atau nasional. Oleh karena itu, berbagai norma-norma tersebut harus disesuaikan atau kalau memang kurang tepat harus tidak dipakai. Begitu pula banyak nilai-nilai yang harus disesuaikan kembali pemahamannya agar sesuai dengan perkembangan jaman sebab bagaimanapun juga perkembangan teknologi telah menuntut kita sebagai manusia untuk turut terus aktif beradaptasi sehingga akan sesuai dengan perkembangan lingkungannya. Untuk memahami hambatan budaya, Sumatera Utara akan dipaparkan nilai-nilai yang kurang mendukung otonomi daerah tersebut.

A. NILAI BUDAYA

1. Hagabeon, Namoraon dan Hasangapon

Ikatan kekerabatan yang ada di suku bangsa Batak dapat dikatakan sangat baik. Namun demikian, ikatan kekerabatan ini bila tidak hati-hati dalam menterjemahkannya akan menjadi bumerang dalam menghadapi

kerabat orang Batak. Mereka banyak mengangkat saudara-saudara atau menarik kerabatnya untuk masuk dalam instansi tersebut. Kenyataannya demikian sebenarnya tidak ada masalah bila kerabat yang dimasukkan itu memenuhi standard pendidikan serta profesional dalam pekerjaannya.

Adapun jiwa seperti juga sangat terkait dengan nilai-nilai yang dianut suku bangsa Batak itu yang menganut **Hagabeon, namoraon dan hasangapon** (banyak keturunan, kaya dan mulia). Orang Batak akan berupaya untuk mencapai tujuan tersebut. Banyak keturunan agar mmereka dapat menjadi besar dan kuat. Sistem kerabat yang mengatur adanya hak kewajiban di Batak yang terkenal dengan **dalihan na tolu** telah menyebabkan mereka benar-benar terikat dalam suatu sistem yang kuat.

Bagi orang Batak kesuksesan di suatu tempat merupakan suatu kemuliaan. Ia akan terpancang di lingkungan kerabatnya. Oleh karena itu, mereka sukses akan dipakai sebagai tempat untuk berlindung dan sebagai awal berpijak bagi pendatang baru. Dan bagi merka yang lebih dulu datang dan menjadi tempat tujuan sudah selayaknya memberi bantuan dan perhatian pada saudara dan kerabatnya tersebut.

Adanya kenyataan demikian bila tidak dijalankan secara bijaksana akan menyebabkan adanya suatu bentuk nepotisme yang menjalar di arena-arena pekerjaan. Kenyataan demikian karena dalam diri orang Batak menolong saudara agar mampu mencapai kemuliaan merupakan suatu kewajiban. Maksudnya adalah agar supaya saudaranya tersebut mampu mencapai kemuliaan seperti dirinya. Dengan mampu mencapai kemuliaan ini, maka secara materi diharapkan juga akan cepat terwujud **namoraon** (kaya). Pandangan hidup orang Batak yang menganut **namoraon** ini telah menyebabkan mereka menjadi pekerja keras dan ulet, agar dapat tercapai maksudnya tersebut.

Dalam rangka otonomi daerah pandangan untuk menolong kerabat menuju **hasangapon** (kemuliaan) akan menjadi penghambat pembangunan tatkala seseorang menolong saudaranya secara membabi buta. Dalam arti, mereka tidak memperhatikan kepandaian dan keterampilan saudaranya tersebut. Kenyataan demikian akan menyebabkan ancaman baru dalam perkembangan daerah. Slogan bahwa otonomi daerah hanya memindahkan KKN pusat ke daerah tampaknya akan terjadi.

2. Baris-baris ni gaja, Di rura Pangaloan. Molo Marsuru raja. Dae ma so oloan. (Baris-barisnya gajah, lembah Pangaloan. Kalau raja memerintah pantang dilawan).

Nilai yang terkandung dalam ungkapan ini adalah biasanya diucapkan oleh kepala desa atau kepala kampung kepada orang banyak atau masyarakat agar menuruti segala perintah raja. Nilai ini sebenarnya sangat positif dalam menggerakkan roda pembangunan. Akan tetapi bila tidak hati-hati seorang pimpinan akan takabur sehingga ia menjadi seorang yang diktator.

Pengertian simbolik baris-baris ni gaja adalah suatu sifat dari gajah yang kalau berjalan selalu berbaris beriringan. Gajah ini karena tubuhnya besar, maka ia akan menimbulkan tapak kaki yang besar dan mengerikan. Orang yang melihat saja sudah merasa takut. Oleh karena itu karena takutnya pada tapak tersebut, maka orang-orang pada menyembahnya. Dari pengertian ini jelaslah bahwa di dalam nilai daerah Sumatera Utara khususnya Batak Toba seorang pimpinan harus mendapatkan tempat yang sangat terhormat dan segala perintahnya harus dituruti.

Di masa kini nilai ini sebenarnya sudah kurang begitu tepat sebab lebih menekankan perintah dari atas dan otoriter. Padahal untuk masa sekarang sebaiknya adalah usulan dari bawah sebab yang mengetahui segala permasalahan yang ada di sekitar masyarakat adalah rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, dalam otonomi daerah, pimpinan yang harus dituruti ini sebenarnya akan menjadi tidak baik karena bisa memaksakan kehendak untuk kepentingan pribadi dan golongan.

Untuk itu dalam rangka otonomi daerah sebenarnya yang dibutuhkan adalah pimpinan yang mau menerima kritik. Pimpinan yang baik adalah mereka yang mampu menerima segala kritik dan masukan demi kepentingan rakyatnya. Seorang pimpinan yang merasa harus ditakuti rakyatnya untuk masa sekarang tampaknya tidak akan cocok karena akan menghambat pembangunan daerah itu sendiri.

3. Patik dohot uhum

Nilai ini merupakan nilai positif karena orang Batak selalu menjunjung tinggi aturan atau hukum. Nilai ini selalu disosialisasikan untuk

menegakkan kebenaran melalui peraturan dan hukum. dalam perkembangannya banyak orang-orang yang hanya bermain-main dengan kaidah-kaidah hukum itu sendiri tanpa memperhatikan nurani kebenarannya. Kadang-kadang demi uang asal semua ada bukti, maka mereka akan berusaha memenangkan perkara. Padahal secara nurani kebenaran itu sebenarnya tidak terjadi.

Dalam rangka otonomi daerah pemahaman hukum yang hanya berlandaskan bukti, tetapi melepaskan aspek nurani kebenaran akan menjadi kebenaran yang semu. Di sini banyak masyarakat yang merasa tertipu. Akibatnya kepercayaan masyarakat terhadap kebenaran hukum menjadi tidak ada. Hal ini akan mengakibatkan ketidakpedulian masyarakat pada lembaga hukum itu sendiri.

Akibat dari lemahnya hukum maka daerah tersebut akan sangat rawan terhadap praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang pada gilirannya akan mengakibatkan kebangkrutan daerah tersebut.

4. Bagi si njarumi baju, icaingi muat jilena (Seperti menjahit baju, lebih dulu dipotong agar cantik).

Nilai-nilai yang terkandung dalam peribahasa tersebut adalah dalam perencanaan suatu pembangunan. Dalam hal ini, pembentukan otonomi daerah tidak lepas dari segala pemikiran orang banyak. Masing-masing memikirkan cara terbaik menurut pikiran mereka. Sumatera Utara yang merupakan daerah dengan multietniknya tentunya mempunyai banyak kebudayaan suku bangsa. Oleh karena itu, pemikiran-pemikiran yang dibuat kalau tidak hati-hati akan menimbulkan perpecahan.

Keberagaman suku bangsa di satu sisi merupakan suatu karunia, namun di sisi lain merupakan ancaman bagi persatuan. Arti simbolik kain yang hendak dibuat pakaian, tetapi sudah dipotong-potong melambangkan kesulitan dan kerumitan. Oleh karena itu, harus **njarumi** (menjahit) agar potongan-potongan kain dapat dipersatukan kembali.

Masyarakat Sumatera Utara yang merupakan masyarakat multietnik tampaknya akan terjadi perpecahan bila masing-masing tidak menyadari akan kepentingan bersama. Bila hal itu terjadi maka otonomi daerah justru

akan menjadi terhambat oleh perebutan kekuasaan dan kekayaan antar pejabat pada masing-masing golongan. Akibatnya hanya kehancuran daerah tersebut yang terjadi. Oleh karena itu diperlukan suatu kesadaran akan kepentingan bersama agar pembangunan di Sumatera Utara dapat tumbuh dengan baik. Di samping itu pejabat-pejabat yang ada di pemerintahan harus benar-benar mempunyai pendirian dan tidak terombang-ambing karena keuntungan diri sendiri. Mereka harus orang-orang yang berkeaktifitas tinggi, sehingga kemakmuran daerah cepat tercapai.

Dengan demikian di dalam proses pembangunan otonomi daerah pejabat harus mampu untuk mengendalikan dan memotivasi masyarakat luas tanpa pamrih. Namun apabila **bagi baling-baling, ija nari angin rembus kuje ala kena**. (Seperti baling-baling dari mana angin bertiup kesitu hadapannya) yang berarti sifat seseorang yang hanya mencari keuntungan untuk dirinya sendiri. Apabila hal ini terjadi, maka pemerintahan otonomi daerah Sumatera Utara tidak akan berjalan dengan baik.

B. EKONOMI RAKYAT

Ekonomi rakyat di masyarakat Medan sebenarnya dikuasai orang Cina, Batak, dan Minang. Namun demikian orang Cina betul-betul mendominasi perekonomian kota tersebut. Berbagai industri dikuasai oleh orang Cina sehingga keberadaanya betul-betul sangat dominan. Budaya Cina dapat berkembang tanpa mengalami hambatan di kota Medan. Bahasa pergaulan yang digunakanpun adalah bahasa Cina. Sosialisasi terhadap anak-anaknya lebih pekat memakai budaya Cina. Oleh karena itu, orang Cina di kota Medan merasa dirinya sangat eksklusif dan tidak mau berbaur dengan budaya setempat. Hal ini kadang-kadang menimbulkan rasa sakit hati pada orang pribumi. Kenyataan demikian sebenarnya merupakan bom waktu yang setiap saat dapat menimbulkan kerusakan. Keeksklusifan orang Cina di Medan betul-betul telah membuat masyarakat pribumi sering merasa tidak senang sehingga kalau tidak segera diperbaiki dapat sebagai pemicu adanya kerusakan sosial di Medan. Bila hal ini terjadi maka akan sangat menghambat otonomi daerah yang sekarang ini terus dipersiapkan.

Dari sisi pedagang pribumi, tampaknya otonomi daerah belum betul-betul mereka pikirkan. Mereka tak berpikir perubahan apapun yang ada di daerah yang penting mereka tetap bisa berdagang dengan lancar. Pedagang yang berasal dari luar Sumatera Utara tampaknya juga tidak merasakan adanya perubahan dalam otonomi daerah. Mereka merasa orang Indonesia yang bisa berdagang di wilayah itu. Keadaan demikian menjadikan tidak ada pengaruh yang cukup berarti terhadap otonomi daerah.

Bagi aparat Pemda tampaknya otonomi daerah akan menjadikan beban daerah seperti di daerah Sumatera Utara menjadi semakin berat. Para pengelola pemerintahan daerah ini sangat paham betul terhadap kemungkinan adanya kesulitan sumber daya alam yang mampu dijual seperti daerah Riau, Kalimantan Timur, dan Irian Jaya. Adanya keprihatinan di bidang ekonomi ini telah menyebabkan mereka merasa kena imbas keinginan propinsi-propinsi kaya untuk bisa mandiri. Aparat dihinggapi rasa was-was terhadap bagaimana mengakomodasikan dana daerah, terutama yang mempunyai tugas sebagai perencanaan daerah.

Keresahan di bidang sosialpun banyak bermunculan terutama bagi masyarakat pribumi yang bekerja sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil) umumnya terdiri dari suku Batak, Minang, Jawa, Melayu dan lain-lain. Adanya otonomi daerah telah menyebabkan perasaan ketidakpastian dalam kehidupan mereka. Adanya pengurangan pegawai dan pengurangan jabatan telah sangat menimbulkan keresahan. Di samping itu, mereka juga merasa khawatir dengan kekayaan daerahnya yang tidak ada sumber tambang seperti di Riau, Kalimantan Timur dan lain. Tiadanya sumber tambang tersebut, menurut mereka menyebabkan Sumatera Utara harus bekerja keras untuk mendapatkan sumber pendapatan daerah. Kesadaran terhadap kekayaan daerah ini telah menyebabkan mereka cukup was-was terhadap penggajian pegawai di masa yang akan datang.

Kendala lain adalah dengan adanya otonomi daerah tampaknya telah menimbulkan pertanyaan pada pegawai yang bukan berasal dari daerah tersebut bagaimana akan kelanjutan kariernya. Hal ini sebenarnya dirasakan oleh setiap pegawai di berbagai tempat di Indonesia. Walaupun dalam hal ini sebenarnya Sumatera Utara keadaanya masih lebih kondusif dibanding dengan daerah lain di Indonesia yang memiliki suku bangsa yang relatif homogen.

Adanya kekhawatiran pada diri pegawai ini telah banyak memacu para pegawai negeri untuk berwiraswasta. Dengan demikian, terjadi permasalahan baru di instansi negeri yaitu banyaknya pegawai negari yang tidak masuk kantor karena mereka banyak mencari obyek di luar kantor. Seorang informan mengatakan bahwa untuk menyelamatkan keluarga ia harus berani untuk bisnis di luar kantor. Sebab kalau terjadi apa-apa terhadap dirinya, maka keluarganya tidak akan terlalu menderita.

Berbagai permasalahan yang menyelimuti pegawai ini telah menyebabkan kemerosotan dalam pelayanan di masyarakat. Kantor tidak kondusif lagi untuk bekerja. Bila hal ini berlarut-larut tampaknya akan mempengaruhi proses pengembangan otonomi daerah. Adanya pola pikir bahwa menjadi pegawai negeri adalah pekerjaan yang aman, menyebabkan banyak pegawai yang kaget dan tidak siap untuk menghadapi perubahan perkembangan daerahnya. Oleh karena itu, penjelasan secara transparan sangat diperlukan agar rasa aman dan nyaman dalam bekerja dapat cepat kembali. Ketidakpastian pada diri pegawai selama ini harus segera diakhiri sehingga suasana kerja yang kondusif segera terwujud dan pada gilirannya akan mendorong perkembangan otonomi daerah.

C. SISTEM PEMERINTAHAN TRADISIONAL

Sistem pemerintahan tradisional di Medan sebenarnya sekarang ini sudah tidak terlihat lagi. Kenyataan tersebut dikarenakan Medan sebagai kota dengan penduduk multietnik telah menyebabkan Pemerintahan Tradisional ini relatif lebih sulit dikembangkan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Medan tampaknya tidak begitu berminat untuk mengembangkan sistem pemerintah tradisional tersebut. Hal ini akan sangat berbeda dengan Yogyakarta yang masyarakatnya homogen dan bermatapencaharian dari sektor pertanian.

Sesuai dengan karakter matapencaharian masyarakatnya tersebut di Yogyakarta ada perangkat pemerintahan desa yang mengatur tentang sistem pengairan sawah yang dinamakan **ulu-ulu**. Di Aceh dikenal suatu bentuk pemerintahan tradisional yang dinamakan **gapong dan mukim**.

Di Sumatera Barat ada sistem pemerintahan tradisional yang dinamakan **Nagari**.

Seorang informan dari Pemda Sumatera Utara mengatakan bahwa di Medan tetap harus menggunakan sistem yang sudah berkembang seperti sekarang ini dalam arti tidak mementingkan satu golongan tertentu. Keberagaman masyarakatnya mengharuskan adanya sistem yang dapat dipahami dan disetujui oleh semua pihak. Penggunaan sistem Pemerintahan Tradisional akan memicu timbulnya rasa ketidaksenangan pada etnis tertentu yang akhirnya justru akan memicu adanya konflik. Dari pengalaman informan hubungan antar etnis cenderung lebih terbuka dan tidak ada masalah. Hal ini mungkin dikarenakan keheterogenan yang tinggi di masyarakat.

Pemerintah tradisional pada masing-masing etnis di Sumatera Utara seperti Huta di masyarakat Batak mungkin dapat dikembangkan di tingkat daerah etnis tersebut. Namun demikian ada kendala dikarenakan huta sudah tidak berfungsi selama pemerinatahan orde baru yang telah memakai pemerintahan secara nasional. Bila pemerintahan tradisional ini mau dikembangkan tampaknya harus ada sosialisasi terhadap masyarakat.

Namun demikian, pemerintahan tradisional ini akan menghadapi kendala bila dikembangkan di daerah dengan tingkat heterogenitas yang tinggi seperti Medan. Dengan masyarakat dari berbagai suku bangsa tampaknya pemahaman terhadap pemerintahaan tradisional akan mengalami hambatan. Hambatan ini secara langsung atau tidak langsung akan menyebabkan hambatan pula dalam mengembangkan otonomi daerah. Oleh karena itu, dalam pengaturan pemerintah daerah hendaknya sistem yang digunakan adalah yang mampu diterima oleh masyarakat luas. Diterimanya sistem itu oleh masyarakat berarti akan ikut memberikan andil dalam memperlancar pembangunan otonomi daerah itu sendiri.

BAB VI ANALISA

A. KERESAHAN PNS SEJAK DIUNDANGKANNYA UU NO. 22 DAN 25 TAHUN 1999

Pada masa UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 diundangkan tampaknya masyarakat luas belum memahami secara konkrit akan arti kebijakan tersebut. Kenyataan demikian memang cukup beralasan dikarenakan kehidupan masyarakat luas belum merasa terganggu maupun ada pengaruh nyata dari diberlakukannya undang-undang tersebut.

Undang-undang ini justru sangat terasa dampaknya pada pegawai negeri sipil (PNS) sebagai pengelola pemerintahan. Pada sisi aparat pemerintahan daerah ini justru diundangkannya UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 telah menimbulkan suatu keresahan besar. Hal ini terjadi dikarenakan adanya penataan kembali struktur pemerintahan sehingga jumlah pegawai dan jabatan menjadi disesuaikan kembali. Prinsip efisiensi yang selama ini kurang diperhitungkan menjadi pertimbangan utama.

Kebijakan di atas telah membuat suasana yang kurang kondusif di aparat pemerintahan, akibatnya pelayanan masyarakat menjadi terganggu. Banyak pegawai negeri yang enggan masuk kantor karena merasa akan tersingkir dari jabatan. Begitu pula banyak pula yang menggunakan waktu tersebut untuk mencari pekerjaan lain sehingga mereka akan siap bila pada waktunya nanti terbuang dari pegawai negeri.

Keresahan di kalangan pegawai negeri sipil tersebut tidak lepas dari kekurangannya sosialisasi terhadap mereka mengenai di Undangan Undang-Undang otonomi daerah yang diberlakukan. Banyak pegawai negeri hanya mendapatkan berita sepotong-sepotong dari media massa. Pengetahuan yang banyak dipahami dikalangan pegawai negeri justru otonomi daerah akan menyebabkan pengurangan pegawai besar-besaran. Pemahaman demikian telah mengusik pikiran para pegawai negeri yang telah lama mempunyai konsep bahwa menjadi pegawai negeri adalah pekerjaan yang aman.

Adanya benturan budaya dalam pemahaman pekerjaan sebagai pegawai pemerintahan telah menyebabkan banyak pegawai yang stres dan bingung terhadap keputusan yang akan mereka terima. Penerangan terhadap nasib pegawai yang kurang transparan telah memicu pemikiran-pemikiran sesuai dengan pemahaman masing-masing. Hal ini mengakibatkan mereka merasa bagaikan *air di daun talas*.

Benturan budaya lain adalah adanya jabatan yang dihapuskan. Kenyataan demikian telah menyebabkan pegawai yang tadinya mempunyai jabatan dan kemudian tidak menjabat mempunyai perasaan malu terhadap anak buahnya. Orang yang tadinya memerintah dan kemudian menjadi sederajat merasa belum siap. Hal seperti ini menyebabkan mereka cenderung untuk tidak masuk kantor. Akibatnya banyak pelayanan masyarakat terganggu.

Akibat dari belumm jeelasnya sistem otonomi yang berlaku di Pemerintah daerah tingkat dua atau Kabupaten menjadikan tugas-tugas rutin kantor berkaitan dengan hubungannya ke tingkat Propinsi menjadi agak terganggu. Pada tingkat kabupaten, banyak pejabat yang merasa sekarang sama sekali tidak tergantung dengan tingkat I atau Propinsi. Akibatnya bila ada pejabat propinsi yang datang misalnya dalam kaitan monitoring mereka justru diacuhkan dan tidak di tanggapi hal ini menjadikan sistem Pemerintahan menjadi tidak berjalan dengan baik.

B. DAMPAK UU NO. 22 DAN 25 TAHUN 1999 BAGI MASYARAKAT

Dampak diundangkannya UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 bagi masyarakat di Kotamadya Medan tampaknya dapat dikatakan belum ada. Masyarakat luas belum merasakan akibat yang dirasakan dengan undang-undang tersebut. Keresahan yang dirasakan oleh pegawai negeri tampaknya sama sekali tidak dirasakan oleh masyarakat yang mempunyai pekerjaan di luar sektor pemerintahan. Masyarakat luas hanya mengetahui bahwa daerah mereka akan diberi otonomi tetapi sama sekali belum merasakan perubahan yang berarti.

Penataan di sektor pemerintah tampaknya masih terbatas pada penataan pegawai negeri dan instansi-instansi pemerintah guna lebih efisien. Namun demikian, aksi dalam pekerjaan tatanan bagi masyarakat belum

tampak. Mereka justru hanya apatis terhadap perubahan tersebut. Bagi mereka apapun bentuk perubahan di sekitar pemerintahan tidak ada masalah asalkan mereka mampu mencari makan dengan baik.

Kenyataan demikian sekaligus menandakan bahwa gema otonomi yang membuat heboh pegawai negeri sipil belum sedikitpun berpengaruh bagi masyarakat. Pemahaman masyarakat terhadap otonomipun tampaknya masih "separo-separo". Begitu pula dengung tentang putra daerah yang harus menguasai sektor pemerintahan dan perekonomian seperti terjadi di daerah-daerah lain, di Kotamadya Medan sama sekali tidak tampak. Hal ini juga dapat dikarenakan kota Medan yang lebih kondusif dalam menerima perbedaan di antara mereka. Oleh karena itu pada saat penelitian ini, sama sekali belum tampak perubahan yang mendasar terutama pada bidang perekonomian yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Salah satu yang menjadi pemikiran bagi masyarakat khususnya masyarakat yang berpendidikan seperti dosen, guru adalah belum jelasnya mereka tentang pemberlakuan sistem pendidikan sejak otonomi daerah diberlakukan. Sebab bagaimanapun juga menurut pemikiran mereka akan sangat berpengaruh terhadap kualitas pendidikan antara kabupaten kaya dan miskin. Perbedaan kekayaan ini harus segera diantisipasi secara benar dan hal ini membutuhkan mentalitas-mentalitas pegawai pemerintahan yang berwawasan nasional. Berbagai kebingungan-kebingungan di masyarakat tersebut bila tidak segera diberikan penjelasan secara transparan akan mengganggu proses otonomi daerah.

C. KONDISI MASYARAKAT MEDAN DAN OTONOMI DAERAH

Pemahaman budaya masyarakat Medan sebenarnya cukup mendukung perkembangan otonomi daerah. Budaya Medan yang heterogen menyebabkan kondusif untuk pembangunan wilayah tersebut. Hal ini dibuktikan melalui sejarah bahwa Medan sangat jarang terjadi kerusuhan sosial walaupun penduduknya sangat beragam. Keheterogenan ini juga tidak menimbulkan adanya benturan-benturan budaya. Mereka lebih cenderung memandang perbedaan sebagai kekayaan bangsa. Oleh karena itu sistem yang diberlakukan di Medan harus berorientasi tidak kedaerahan sebab masyarakat Medan tidak ada etnis yang dominan.

Budaya yang berkembang di daerah ini adalah budaya yang sangat beragam seperti budaya Cina, budaya Batak, dan budaya Melayu yang semuanya merupakan potensi masyarakat Sumatera Utara umumnya dan Medan pada khususnya dalam rangka otonomi daerah. Namun demikian, akibat dari tiadanya budaya dominan di sini menjadikan budaya lokal sulit dikembangkan seperti pemerintahan tradisional tidak bisa mengacu pada etnis tertentu. Jalan terbaik untuk perkembangan otonomi daerah di Medan adalah dengan menggunakan sistem pemerintahan nasional seperti yang selama ini berlaku.

Begitu pula dalam bidang kerajinan, di Medan hampir tidak ada cendera mata yang betul-betul mampu diandalkan sebagai kerajinan khas daerah tersebut, beberapa kerajinan yang sekarang dapat diadakan seperti ulos, namun inipun jumlahnya kurang memadai. Kerajinan-kerajinaan lain justru berasal dari daerah lain seperti kerajinan Sumatera Barat, batik Yogyakarta dan lain-lain.

Acara kesenian di Sumatera Utara seperti Pesta Danau Toba yang mempertontonkan berbagai kesenian daerah merupakan suatu asset wisata yang akan mampu mendatangkan devisa. Berbagai acara ini harus dikembangkan dan kualitasnya harus ditingkatkan. Penyebaran informasi tentang adanya acara ini juga harus diberikan kepada biro-biro pariwisata sehingga akan mampu menarik turis domestik maupun mancanegara.

Otonomi daerah yang selama ini digembar-gemborkan, sebenarnya hanya diteriakkan oleh daerah kaya. Propinsi Sumatera Utara sama sekali tidak menghendaki hal tersebut. Propinsi Sumatera Utara merasa bahwa pembangunan selama ini sudah berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan Medan tidak mempunyai sumber daya alam yang mendukung, sehingga untuk mendapatkan pendapatan daerah akan sangat sulit. Namun demikian, otonomi daerah tidak terus mengubur pembangunan di Sumatera Utara sebab daerah ini mempunyai potensi Pariwisata yang sangat terkenal keindahannya, yaitu Danau Toba dengan Pulau Samosirnya yang menawan, Brastagi dengan hawanya yang sejuk di ketinggian 1.400 meter dari permukaan laut, air terjun Sigura-gura yang berasal dari Sungai Asahan dan lain-lain. Melalui keindahan alam ini Propinsi Sumatera Utara pada umumnya dan Medan khususnya mulai bersiap menyambut otonomi daerah.

Adanya daerah kaya dan miskin telah memberikan wawasan pada penguasa pusat bahwa sebenarnya pembagian kekayaan untuk daerah kaya dengan daerah kurang mampu mutlak diperlukan. Keadilan dan pemerataan kepada masyarakat Indonesia perlu mendapat perhatian khusus. Kemakmuran yang hanya ada di beberapa daerah kaya dengan mengabaikan daerah lain hanya menimbulkan tambahan penderitaan bagi daerah kurang mampu.

Medan sebagai ibukota Propinsi Sumatera Utara sebenarnya merupakan daerah yang sangat siap dalam bidang pendidikan menyambut otonomi daerah. Keberadaan Perguruan Tinggi Sumatera Utara telah mempersiapkan tenaga-tenaga potensial yang berintelektual. Namun demikian keberadaan perguruan tinggi yang belum merata di Sumatera tampaknya menjadikan Perguruan Tinggi Sumatera Utara masih menjadi tujuan bagi daerah-daerah sekitar. Oleh karena itu dalam bidang pendidikan, keberadaan otonomi daerah jangan sampai meminggirkan generasi muda untuk dapat menuntut pendidikan di daerah.

Di samping itu, pemerataan dalam bidang tenaga pendidikan, keamanan, politik, luar negeri, peradilan dan lain-lain yang menunjang pembangunan nasional tampaknya harus tetap diatur oleh pusat. Pendidikan sebagai kunci pokok dalam pembangunan tampaknya harus mendapatkan perhatian yang serius. Dengan berkembangnya pendidikan, maka kemajuan suatu daerah akan sangat terasa. Oleh sebab itu, perkembangan pendidikan harus terlepas dari pengkotak-kotakan kedaerahan tersebut. Begitu pula dalam bidang keamanan dan peradilan harus mempunyai kekokohan yang standard sehingga keamanan dan keberadaan negara Indonesia dapat betul-betul terjaga. Sebab bagaimanapun sistem yang berlaku di Indonesia bila keamanan kurang kondusif, maka akan mempengaruhi proses pembangunan yang direncanakan dan akibatnya akan menjadi suatu kebangkrutan bagi negara kita.

BAB VII

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah diuraikan proses otonomi daerah akibat diundangkannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 tampaknya cukup memberikan rasa tidak nyaman bagi aparat Pemda. Namun demikian diundangkannya undang-undang tersebut justru kurang berdampak pada masyarakat luas.

Dampak langsung diundangkannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 adalah pengefisiensian anggaran belanja daerah. Tindakan yang dilakukan adalah dengan mengurangi pegawai dan jabatan pemerintah. Akibatnya adalah banyak pegawai yang resah. Berkurangnya jabatan telah menyebabkan banyak pegawai yang mengalami stress. Kondisi demikian menyebabkan kurang kondusifnya pelayanan di Pemda setempat.

Keresahan bagi kalangan pegawai negeri merupakan sesuatu yang sungguh sangat ironis bagi kalangan masyarakat. Selama ini masyarakat menganggap kedudukan pegawai negeri adalah suatu jenis pekerjaan yang relatif aman. Di samping itu, lemahnya keterampilan pegawai negeri menyebabkan suatu guncangan yang berat bagi mereka.

Persaingan dalam perebutan kekuasaan yang disebabkan perbedaan etnis di aparat Pemda Medan relatif rendah. Hal ini sangat berbeda di daerah lain yang penduduknya homogen. Bagi pegawai di Medan permasalahan utamanya adalah jika mereka kehilangan jabatan. Walaupun demikian sebenarnya dari aparat yang berwenang mengatur kepegawaian telah diinstruksikan oleh Bupati setempat untuk seminimal mungkin membuang jabatan seseorang. Hal ini dikarenakan akan menimbulkan keresahan.

Kebijakan bupati setempat agar memperkecil kehilangan jabatan bagi pegawainya sebenarnya merupakan tindakan yang bijaksana.

Permasalahannya adalah kebijakan tersebut tidak disosialisasikan ke pegawai Pemda sehingga kebijakan yang seharusnya menyejukkan tersebut tidak dapat sampai ke pegawai Pemda secara menyeluruh.

Dari sisi persiapan tenaga ahli bagi Pemda Medan tampaknya tidak ada masalah sebab mereka tidak mengkatagorikan etnis. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat menguntungkan sebab gejala etnis putra daerah dan pendatang sama sekali tidak terlihat di Medan.

Di sisi lain akibat diundangkannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 justru belum disadari oleh masyarakat luas. Golongan pedagang merasa bahwa otonomi daerah tidak memberikan pengaruh apa-apa pada dirinya. Oleh karena itu diperlukan gerak pemerintah daerah yang cepat sehingga masyarakat luas pun mampu mengantisipasi perubahan yang terjadi sehingga kemajuan daerah pun menjadi sesuai dengan tujuan diberlakukannya otonomi daerah.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ahimsa Putra, Heddy Shri, 1999. Pola Komunikasi Budaya Antar Etnis, makalah yang disampaikan dalam pembinaan Sosial Budaya Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional.
- Bart, Fredrik, 1988, *Kelompok Etnik dan Batasannya*, UI Pres, Jakarta
- Geertz Clifford, **Politik Kebudayaan**, Penerbit Kanisius, Yogya, 1992
- Geertz, C. 1973. The impacct of the concept culture in tahe concept Of man, dalam *The interpretation of cultures: Selescted Essays*. New York : Basis Book 33-54
- Ihromi T.O, Penyunting, **Antropologi Hukum**, Yayasan Obor Indonesia Jakarta, 1984
- Irwan Abdullah, 1999, *Dari Bounded System ke Borderless Society Krisis Metode Antropologi dalam memahami masyarakat Masa Kini*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Jubelium ke 30 Antropologi Indonesia, Depok, 6-8 Mei.
- Kayam Umar, Colletta Nat J, Panyunting, *Kebudayaan dan Pembangunan Sebuah Pendekatan Antropologi Terapan di Indonesia*, yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1987.
- Keesing, FM & RM. Keesing 1971 *New Perspektif ini cultural anthropolgy* Chicago, Holt, Renehart and Winston
- Lembaga **Administrasi Indonesia, Sistem Administrsi Negara Republik Indonesia**, Jilid 1 dan 2, Edisi Ketiga, Penerbit PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 1997

- Pelly, Usman, **Urban Migration and Adaptation in Indonesia: A Case Study of Minangkabau and Mandailing, Batak Migrants In Medan, Nort Sumatra, a. Ph.D. Desetation, Urbana Champaign, university of Illinois, 1982,**
- Pelly Usman, dkk, **Sejarah Pertumbuhan Pemerintahan Kasultanan Langkat, Deli dan Serdang, Proyek Invertarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Ditjen Kebudayaan, Depdikbud, Jakarta, 1986**
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000 tentang **Kewenangan Pemerintahan dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi dan Juklak Undang-Undang Otonomi Daerah, CV. Tamita Utama, Jakarta, 2000.**
- Yuki Gary A, Phd, Wexley Kenneth N. Phd. **Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalia, Bina Aksara, Jakarta 1977**
- Siregar, Timbul, **Sejarah Kota Medan, Yayasan Pembina Jiwa Pancasila Sumatera Utara, Medan, 1980**
- Sudharto, PH dan JT Darmanto, **Mencari Konsep Manusia Indonesia, sebuah bunga rampai, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986.**

