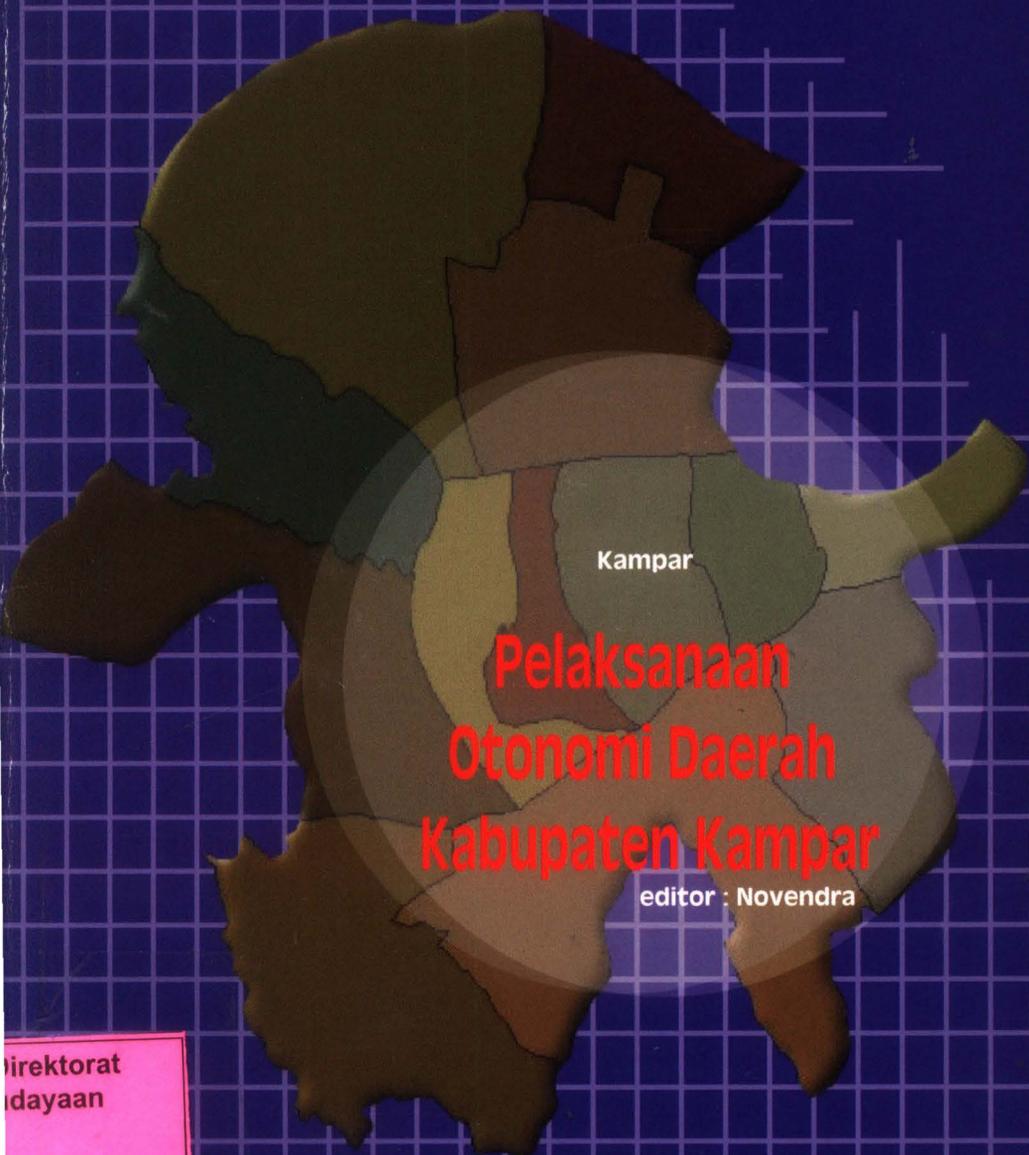


Nuraini
Dwi Sobuwati



Direktorat
Budaya



Departemen Kebudayaan dan Pariwisata
Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional
Tanjungpinang

352.14

NUR

P.

Nuraini
Dwi Sobuwati

Pelaksanaan Otonomi Daerah Kabupaten Kampar

editor : Novendra

Diterbitkan oleh :
Departemen Kebudayaan dan Pariwisata
Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional
Tanjungpinang
2006

Pelaksanaan Otonomi Daerah Kabupaten Kampar

Penulis

Nuraini

Dwi Sobuwati

Editor

Novendra

Desain Cover

Cacik Gunarti

Tata Letak

Cacik Gunarti

Cetakan I, November 2006

Penerbit

Departemen Kebudayaan dan Pariwisata
Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional
Tanjungpinang

ISBN : 978-979-1281-02-7

SAMBUTAN DIREKTUR NILAI SEJARAH

Otonomi Daerah (Otda) merupakan salah satu ciri, karakteristik dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh sebuah negara demokrasi (baik yang berbentuk negara kesatuan maupun negara federal). Untuk Indonesia, Otda merupakan konsekuensi logis dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ini berarti bahwa kelangsungan hidup NKRI sangat ditentukan oleh adanya dan berlangsungnya otonomi daerah secara konsisten dan konsekuen yang diberikan kepada pemerintah daerah (Pemda) maupun kepada rakyat daerah.

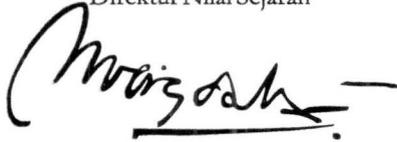
Setelah lebih kurang enam tahun UU Otonomi Daerah diberlakukan dan dilaksanakan di berbagai daerah di seluruh Indonesia, tentu menghasilkan berbagai dampak, baik yang bersifat positif maupun negatif. Adapun dampak positifnya antara lain adalah, adanya perkembangan tingkat partisipasi masyarakat di berbagai sektor pembangunan baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial-budaya. Sementara dampak negatif dari pelaksanaan Otda antara lain adalah adanya kecenderungan *over exploitation* terhadap Sumber Daya Alam (SDA) yang berdampak pada kerusakan hutan dan ekosistem yang pada gilirannya dapat menyebabkan bencana alam seperti banjir dan tanah longsor. Hal ini terjadi akibat penafsiran atau pemahaman yang dimiliki tidak sama. Adanya tumpang-tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berbagai peraturan yang tumpang-tindih bahkan bertentangan baik secara vertikal maupun horisontal, egoisme kedaerahan yang berlebihan dan berbagai bentuk mismanajemen dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, termasuk di Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, tidaklah terlepas dari adanya pemahaman atau penafsiran yang kurang atau salah tentang otonomi daerah. Oleh sebab itu, tulisan Saudara Nuraini dan Dwi Sobuwati dalam buku ini akan sangat bermanfaat bagi pembaca untuk mengetahui lebih dalam tentang pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kampar. Atas nama pribadi dan Direktur Sejarah, saya menyambut baik terbitnya buku yang berjudul *Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kampar* ini. Harapan saya dan tentunya harapan

penulis juga, semoga buku ini dapat bermanfaat bagi yang memerlukan,
selamat membaca.

Jakarta, Januari 2007

Direktur Nilai Sejarah

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Magdalia', with a horizontal line underneath it.

Dr. Magdalia Alfian

NIP. 131 408 289

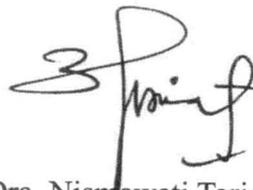
KATA PENGANTAR

Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Tanjungpinang adalah salah satu Unit Pelaksana Teknis (UPT) Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Salah satu tugasnya adalah melakukan penelitian sosial budaya dan inventarisasi untuk kepentingan pelaksanaan kebijakan kebudayaan dalam pembangunan nasional.

Sehubungan dengan itu Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Tanjungpinang pada tahun anggaran 2006 menerbitkan 10 (sepuluh) judul buku dari penelitian yang telah dilakukan para peneliti Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Tanjungpinang dalam kurun waktu tahun 2000-2005, yang meliputi aspek kesejarahan maupun kebudayaan. Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada para peneliti yang telah bersungguh-sungguh dan penuh dedikasi dalam melakukan penelitian ini, juga kepada divisi penerbitan yang mengupayakan penerbitan ini terwujud.

Dengan terbitnya buku ini, kepada semua pihak kami ucapkan terima kasih, semoga berguna bagi Bangsa dan Negara yang kita cintai.

Kepala Balai Kajian Sejarah dan Nilai
Tradisional Tanjungpinang



Dra. Nismawati Tarigan
NIP.131 913 840

DAFTAR ISI

SAMBUTAN DIREKTUR SEJARAH	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Tujuan	2
1.3 Ruang Lingkup	2
1.4 Metode	3
BAB II SEJARAH KAMPAR.....	7
2.1 Kampar Pada Masa Kerajaan.....	7
2.2 Kampar Pada Masa Kolonial Belanda	12
2.3 Kampar Pada Masa Kemerdekaan	17
BAB III OTONOMI DI DAERAH KAB. KAMPAR.....	27
3.1 Kampar Sebelum Otonomi	27
3.2 Kampar Sesudah Otonomi.....	42
BAB IV DAMPAK PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH	72
BAB V PENUTUP	83
5.1 Kesimpulan	83
5.2 Saran.....	84
DAFTAR PUSTAKA.....	85
DAFTAR INFORMAN	87
BIOGRAFI PENULIS	88

BAB I PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Kampar adalah salah satu Kabupaten yang terdapat dalam wilayah Propinsi Riau, yang terbentuk pada tahun 1949. Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah tanggal 9 Nopember 1949 No.10/GM/STE/49 dinyatakan ibukota Kabupaten Kampar adalah Pekanbaru, karena sarana penunjang di Kampar pada waktu itu belum ada sama sekali. Wilayah pemerintahan pada waktu itu meliputi; Pelalawan, Pasir Pengaraian. Bangkinang dan Pekanbaru Luar Kota.

Pada tahun 1956, berdasarkan UU No.12 ibukota Kabupaten Kampar tidak lagi di Pekanbaru, tetapi dipindahkan di Bangkinang, Faktor yang mendorong pemerintah Tk. II Kampar memindahkan ibukota Kabupaten dari Pekanbaru ke Bangkinang antara lain: karena Pekanbaru pada waktu itu sudah menjadi ibukota Propinsi. Selain itu, Pekanbaru juga sudah menjadi Kotamadya Daerah Tk. II. Kemudian melihat masa depan Daerah Tk. II Kampar tidak mungkin terbina dari Pekanbaru. Atas dasar tersebut, maka ibukota Kabupaten Kampar dipindahkan.

Setelah ibukota Kabupaten Kampar dipindahkan ke Bangkinang, penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan masyarakat telah menunjukkan kemajuannya. Meskipun telah menunjukkan kemajuannya, tetapi dalam perkembangannya perlu ditingkatkan. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk lebih meningkatkan peran aktif masyarakat, maka Kabupaten Kampar yang luas wilayah 30.563.72 km² dipandang perlu untuk dilakukan pemekaran wilayahnya.

Sehubungan dengan itu, maka pada tahun 1999 dikeluarkan UU RI No. 53 tentang pemekaran wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar. Kabupaten ini dipecah menjadi 3 Kabupaten yaitu; Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan, dan Kabupaten Rokan

Hulu. Dengan dipecahnya Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar menjadi 3 Kabupaten, diharapkan banyak perubahan ke arah kebaikan dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Apalagi dengan dikeluarkan Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Daerah diberi otonomi yang luas dalam bentuk kewenangan yang lebih besar dalam menentukan kebijakan dan melakukan pembangunan. Oleh karena itu, peluang Kabupaten Kampar untuk membangun daerahnya menjadi semakin besar. Akan tetapi harapan yang demikian belum menjadi kenyataan, karena masih dihadapkan berbagai masalah seperti sosial, ekonomi dan politik.

Berdasarkan uraian diatas, yang menjadi masalah adalah Kabupaten Kampar sejak dilaksanakan Otonomi Daerah masih dihadapi berbagai masalah, sehingga untuk membangun daerahnya menjadi terhambat. Seharusnya, dengan dilaksanakan Otonomi Daerah tidak ada lagi masalah-masalah seperti tersebut di atas. Dengan demikian, dapat di contoh oleh daerah-daerah otonomi lainnya di Indonesia.

Tujuan

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana perkembangan Kabupaten Kampar setelah dilaksanakan Otonomi Daerah, baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pembinaan masyarakatnya. Kemudian, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam memanfaatkan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

RuangLingkup

Ruang lingkup penelitian ini meliputi ruang lingkup spasial dan temporal. Ruang lingkup spasial adalah Kabupaten Kampar, Propinsi Riau. Sedangkan ruang lingkup temporal yaitu sejak adanya fakta dan data tentang berdirinya sebuah Kerajaan di daerah Kampar pada abad ke-7 hingga tahun 1999. Dengan pertimbangan sekitar pada abad ke-7 ditemukan cacatan Cina tentang berdirinya Kerajaan di daerah

Kampar. Sedangkan tahun 1999 adalah tahun ditetapkan Kampar menjadi daerah otonomi.

Metode

Untuk mengumpulkan data dalam penyusunan naskah ini, peneliti berusaha meneliti dan memanfaatkan berbagai sumber yang ada serta wawancara mendalam (Depth Interview) terhadap informan yang menguasai permasalahan, sehingga akan dapat memberikan gambaran tentang permasalahan yang akan diteliti. Dengan demikian, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode sejarah. Metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau.

Adapun langkah-langkah yang ditempuh: Pertama, penelitian kepustakaan sebagai kegiatan pengumpulan data dan pencatatan data serta fakta. Kedua, penelitian lapangan dengan melakukan wawancara terhadap nara sumber yang dianggap memiliki kompetensi tentang masalah yang diteliti, sebagai upaya mengumpulkan dan melengkapi data dan fakta yang ada, disamping untuk menguji data dan fakta yang belum ditemukan sebelumnya. Dan, ketiga, interpretasi terhadap data dan fakta serta dilanjutkan dengan penulisan laporan

BAB II

SEJARAH KAMPAR

Kampar adalah nama sebuah daerah yang termasuk dalam wilayah Propinsi Riau, terletak diantara kaki Bukit Barisan membujur ke arah Timur Sumatera. Sejak dulu hingga kini, Kampar sangat dikenal oleh masyarakat luas, lebih-lebih oleh pedagang dari berbagai bangsa di dunia, karena dalam priode antara 500 1400 Masehi daerah ini (di lembah sungai Kampar kanan dan Kiri) adalah daerah penghasil lada terpenting di seluruh dunia.

Kampar yang luasnya 30.563, 70 km² terdiri dari dataran rendah dan perbukitan yang dialiri beberapa sungai-sungai besar yaitu: sungai Kampar yang pada bagian hulunya bercabang dua yakni sungai Kampar Kanan dan Kampar Kiri, sungai Rokan dan sungai Siak yang dapat digunakan sebagai prasarana transportasi yang merupakan urat nadi perekonomian juga sumber penghidupan dan mata pencaharian masyarakat.



Foto I. Sungai Kampar

Sungai Kampar digunakan sebagai prasarana transportasi yang merupakan urat nadi perekonomian, juga sumber mata pencaharian masyarakat Kampar.

Selain terdapat beberapa sungai besar, di wilayah Kampar banyak pula dijumpai sungai kecil seperti: sungai lubuk, sungai Air Hitam, sungai Batang Sosa yang mengalir melalui Kecamatan Kepenuhan, sungai Sibayang di Kecamatan Kampar Kiri, sungai Salampaya kecil,

sungai Kerumutan dan sungai Pantan yang sebagai sarana penghubung antar desa.

Kampar yang wilayahnya cukup luas, meliputi Pelalawan, Pasir Pangarayan, Bangkinang dan Pekanbaru luar kota, telah berdiri beberapa kerajaan yaitu Kerajaan Katangka, Kerajaan Kuntu-Kampar, dan Kerajaan Gunung Sahilan. Kerajaan Gunung Sahilan sampai saat ini masih dijumpai, walaupun bangunan aslinya sudah tidak kelihatan lagi, karena telah dilakukan perubahan bagian-bagian tertentu.

Pada abad ke- 8, Kampar yang dikenal penghasil lada terbesar ini telah dikuasai oleh Sriwijaya, dan Muara Takus dijadikan pusat kerajaannya. Untuk menampung barang dagangan dari berbagai daerah, Sriwijaya membangun pelabuhan di Muara Takus. Dengan dibangunnya pelabuhan di Muara Takus, Kampar semakin berkembang sehingga di kenal dengan sebutan kota pelabuhan Sriwijaya. Pelabuhan ini menjadi tempat pengumpulan hasil-hasil bumi dari berbagai negara. Kapal-kapal dari dalam dan luar negeri menuju ke pelabuhan ini dengan membawa barang-barang dagangan. Kemudian, barang-barang dagangan tersebut di bawa ke tempat lain untuk di jual.

Pada akhir abad ke- 13 Kerajaan Sriwijaya telah runtuh. Sejak runtuhnya Kerajaan Sriwijaya, Kampar dikuasai oleh Kerajaan Dayah di Aceh, tetapi pada tahun 1286 masehi ekspedisi Pamalayu dari Kerajaan Singosari berhasil merebut daerah ini dari Kerajaan Dayah. Dalam tahun 1301, Kesultanan Aru Baruno yang telah lama mengincar daerah ini dapat pula merebutnya.

Selanjutnya, tahun 1349 Adityawarman seorang Raja Melayu dari Kerajaan Pagarruyung berhasil merebut Kampar dari Kesultanan Aru Baruno . Untuk mengkosolidasi kekuatannya, Adityawarman membentuk suatu pemerintahan yang dikenal dengan pemerintahan Andiko Nan 44. Pemerintahan Andiko Nan 44 ini meliputi negeri-negeri di Kampar Kiri, Kampar Kanan, Tapung Kanan, Rokan yang semuanya berjumlah 44 negeri.

Karena daerah pemerintahannya luas dan makmur, maka pemerintahan Andiko Nan 44 mempunyai 4 buah pangkalan sebagai tempat memuat hasil-hasil yang terdapat di daerah itu untuk diperdagangkan. Pangkalan itu adalah, pangkalan Indarung, pangkalan Sarai, pangkalan Kapas, dan pangkalan Koto Baru.

Pemerintahan Andiko Nan 44 ini tidak bertahan lama, karena pada tahun 1530 Kampar telah dikuasai oleh Sultan Abdullah. Setelah Sultan Abdullah ditangkap oleh Portugis, Kampar mengalami kemunduran. Tetapi ketika Mangkubumi Tun Megat memerintah, keadaan ekonomi di Kampar mulai membaik.

Selanjutnya pada tahun 1949, Kampar telah menjadi sebuah Kabupaten. Karena sarana penunjang seperti kantor-kantor, perumahan Dinas dan lain-lain pada waktu itu belum ada, maka ibukota Kabupaten ini untuk sementara di Pekanbaru. Wilayahnya pada waktu itu meliputi Siak Hulu, Bangkinang, Rokan Kiri, Rokan Kanan, Kampar Kiri dan Langgam.

Melihat masa depan Daerah Kampar tidak mungkin terbina dari Pekanbaru, maka pada tahun 1967 berdasarkan Undang-undang no. 12 tahun 1956 ibukota Kabupaten Kampar yang semula di Pekanbaru dipindahkan ke Bangkinang. Sejak ibukota Kabupaten Kampar dipindahkan ke Bangkinang, telah menunjukkan kemajuan yang cepat dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan lain-lain.

Pada tahun 1991, wilayah Kabupaten Kampar telah terdapat 15 pemerintahan Kecamatan yang terdiri atas 18 kelurahan, dan 179 desa. 115 desa/kelurahan, 5 kelurahan diklasifikasikan perkotaan, dan selebihnya diklasifikasikan sebagai pedesaan. Setelah dilihat dari perkembangannya tahun 1991, sudah terdapat 14 desa swakarya dan 124 desa swasembada.

Dengan semakin meningkatnya perkembangan wilayah Kabupaten Kampar, maka dipandang perlu untuk pemekaran wilayahnya. Pada tahun 1999 dikeluarkanlah Undang-Undang Republik Indonesia No. 53 tentang pemekaran wilayahnya, dan Kabupaten Kampar di pecah menjadi 3 Kabupaten yaitu Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu. Kemudian, dengan dikeluarkan Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999, maka Kampar telah dijadikan salah satu daerah yang berotonomi. Dengan demikian, Kampar saat ini terdapat dua pemerintahan, yaitu sebagai ibukota Kabupaten, dan sebagai ibukota Otonom.

Kampar Pada Masa Kerajaan

Dalam catatan Cina, mengatakan bahwa sekitar abad ke-7 di

daerah Kampar telah berdiri sebuah kerajaan bernama Sejangkung (diambil dari nama pohon yang kulitnya dapat digunakan untuk dinding rumah). Akan tetapi, data-data dan fakta tentang sejarah Kerajaan ini tidaklah sebanyak kerajaan setelah masa beberapa abad berselang, hal ini dikarenakan tidak adanya sumber tertulis baik dari para penulis lokal maupun asing.

Kerajaan Sejangkung, kemudian diganti dengan nama Katangka (Muara Takus) karena bangunannya berbentuk stupa. Katangka sebagai pusat kerajaan menguasai pelayaran di Selat Malaka dan pesisir Timur Sumatera. Untuk menampung armada niaga dari luar dan dalam negeri, maka Muara Mahat yang letaknya berdekatan dengan pusat kerajaan Katangka di bangun pelabuhan. Disinilah pedagang dari luar maupun dalam negeri berkumpul. Dengan ramainya pedagang-pedagang yang berkumpul di pelabuhan Muara Mahat, membuat daerah-daerah pesisir sungai pun muncul pula bandar-bandar dagang yang bernaung di bawah Kerajaan Katangka. Dengan meningkatnya perdagangan di daerah ini, maka timbullah keinginan bangsa asing untuk merebut daerah ini.

Menjelang akhir abad VIII, Sriwijaya yang mempunyai kekuasaan besar di darat dan di laut, berhasil menguasai Kampar, dan Muara Takus dijadikan pusat kerajaan oleh Sriwijaya. Setelah Kerajaan Sriwijaya runtuh akhir abad ke-13, Kampar dikuasai oleh Kerajaan Dayah. Kerajaan ini berhasil memonopoli perdagangan di daerah ini. Selanjutnya, Kerajaan Dayah membangun pula sebuah kerajaan di Kutu Kampar.

Kerajaan ini terus mengalami perkembangan, sesuai dengan fungsinya sebagai daerah penghasil barang perdagangan yang penting pada masa itu. Tetapi perkembangan ini tidaklah berjalan lama, karena dalam tahun 1286 Masehi, Ekpedisi Pamalayu dari Kerajaan Singosari berhasil merebut daerah monopoli perdagangan tersebut. Meskipun Pamalayu telah berhasil merebut Kampar, tetapi tidak berjalan lama. Karena pada tahun 1301, Sultan Malik Al-Mansur putra Sultan Malik As Saleh dari Kerajaan Aru Barumun berhasil merebut daerah ini dari sisa-sisa tentara Pamalayu. Dan, pada tahun itu juga Kesultanan Aru Barumun mendirikan kembali Kerajaan Kampar. Rakyat Singosari yang sejak tahun 1286 telah menetap di lembah sungai Kampar Kiri dan Kampar Kanan terpaksa melarikan diri ke daerah Minangkabau.

Pada tahun 1349 Adityawarman seorang raja keturunan Melayu yang memerintah di Pagarruyung tahun 1347, berhasil menaklukan Kesultanan Aru Barumun di Kerajaan Kampar. Dalam mengkonsolidasikan kekuatannya, Adityawarman secara bijaksana mengintroduksi suatu bentuk pemerintahan yang khusus bagi daerah yang berbatasan dengan Minangkabau, yaitu semacam otonom yang diberikan kepada daerah tersebut. Dalam usahanya, Adityawarman mengirim dua orang utusan ke Kampar yaitu Datuk Patih dan Datuk Ketumenggungan. Sebagai hasil dari permusyawaratan antara utusan Adityawarman dengan para pembesar Kerajaan Kampar, maka terbentuklah pemerintahan Andiko Nan 44, berdasarkan jumlah negeri yang tergabung dalam pemerintahan Andiko itu. Dan, sebagai pusat ditetapkan di Muara Takus dengan nama baru "**Kota Indah Dunia**".

Pemerintah Andiko Nan 44 meliputi negeri-negeri yang terdapat di Kampar Kiri, Kampar Kanan, Tapung Kanan serta Rokan, yang semuanya berjumlah 44 buah negeri. Federasi dari 44 buah negeri itulah yang membentuk pemerintahan Andiko Nan 44 (Lutfi, 1996: 160).

Karena daerah pemerintahannya yang luas dan makmur, maka pemerintahan Andiko Nan 44 mempunyai 4 buah pangkalan sebagai tempat memuat hasil-hasil bumi yang terdapat di daerah ini untuk diperdagangkan. Pangkalan itu adalah:

1. Pangkalan Indarung terletak di hulu sungai Singingi,
2. Pangkalan Sarai disebut juga Laras kiri terletak di Batang Sebayang,
3. Pangkalan Kapas disebut juga Laras Kanan, terletak pada anak sungai Batang Sebayang,
4. Pangkalan Kota Baru di sebelah hulu Batang Mahat, termasuk daerah Sumatera Barat sekarang.

Pucuk pemerintahan di pusat pemerintahan Muara Takus dipegang oleh seorang Datuk yaitu Datuk Simarajo di Balai dari suku Domo. Dalam melaksanakan pemerintahan ia dibantu oleh satu kerapatan terdiri dari 4 orang yang merupakan utusan dari keempat suku yang ada, yaitu: Datuk Rajo Ampuni dari suku Peliangtahan, Datuk Mojolelo dari suku Domo, Datuk Malintang dari suku Caniago, dan Datuk Paduko Rajo dari suku Melayu.

Pemerintahan di tiap-tiap negeri terdiri dari Penghulu Pucuk

sebagai Kepala Kerapan Tinggi. Penghulu Pucuk ditunjuk dari salah seorang penghulu suku yang ada, biasanya suku yang terbanyak jumlah anggotanya. Sebagai anggota kerapatan ialah penghulu dari setiap suku yang ada di dalam negeri itu. Penghulu inilah yang langsung meneruskan perintah kepada anggota sukunya dibantu oleh seorang Hulubalang, Monto dan Pendito. Sistem pemerintahan yang dijalankan demikian hidup dalam adat dan tutur bahasa rakyat.

Selanjutnya, pada tahun 1530 di Kampar berdiri pula sebuah kerajaan berpusat di Pekantua yang terletak sebelah hilir Pelalawan. Kerajaan ini mengalami kemunduran sejak ditangkapnya Sultan Abdullah oleh Portugis, sehingga pemerintahan dalam Kerajaan Kampar ini dilaksanakan oleh para pembesar kerajaan. Pembesar yang melaksanakan pemerintahan di Kampar berturut-turut adalah Mangkubumi, Tun Perkasa, Tun Hitam, dan Tun Megat. Tun Hitam adalah putera dari Mangkubumi Tun Perkasa, sedangkan Tun Megat adalah putera dari Tun Hitam. Selama pemerintahan Mangkubumi Tun Perkasa dan Tun Hitam tidak terdapat kemajuan-kemajuan yang berarti. Tetapi pada masa pemerintahan Mangkubumi Tun Megat, hubungan dengan kemaharajaan Melayu yang selama ini terputus dilanjutkan kembali atas usul 3 orang pembesar kerajaan. Mereka adalah: Batin Muncak Rantau, Ratih Jambuano, dan rajo bilang Bungsu (Lutfi, 1977: 264).

Ketiga pembesar ini langsung dikirim oleh Mangkubumi Tun Megat untuk menghubungi Sultan Abdul Jalil Syah I raja Kemaharajaan Melayu di Johor. Utusan ini memohon kepada Sultan Abdul Jalil syah I agar dingkat seorang raja di Kampar sebagai pengganti Abdullah. Permohonan ketiga utusan tersebut disetujui oleh Sultan Abdul Jalil Syah I, dan mengangkat Raja Abdurrachman pembesar Kerajaan Melayu di Johor menjadi raja di Kampar dengan gelar Maharaja Dinda I.

Pada tahun 1590, setelah Maharaja Dinda I dilantik menjadi raja di Kerajaan Kampar, beliau berangkat ke Pekantua. Disana beliau disambut oleh Mangkubumi Tun Megat. Setelah sampai di Pekantua, Maharaja Dinda I berusaha untuk meningkatkan perdagangan, namun usaha itu kurang berhasil. Hal ini disebabkan karena adanya gangguan keamanan di laut untuk mengadakan hubungan dengan kerajaan lain. Disamping itu di Pekantua penduduknya tidak begitu ramai dan

letaknya kurang strategis sebagai bandar perdagangan. Oleh karena itu, pada tahun 1595 ibukota kerajaan dipindahkan ke Bandar Tolam di sungai Kampar. Pemandahan ke bandar Tolam ini dianggap lebih strategis, karena terletak dalam jalur lalu lintas di sungai Kampar. Bandar Tolam dapat menampung seluruh hasil dari daerah hulu sungai Tolam dan sekitarnya seperti daerah Pangkalan Bunut. Setelah Bandar Tolam dijadikan ibukota kerajaan dan pusat perdagangan, keadaan pemerintahan dan dan perekonomian semakin baik. Pemerintahan Maharaja Dinda I ini berlangsung sampai tahun 1630.

Selanjutnya, di Kampar kiri berdiri pula sebuah kerajaan berpusat di Gunung Sahilan. Kapan berdirinya kerajaan ini tidak diketahui dengan pasti, tetapi perkembangannya besar kemungkinan baru awal abad ke-19. Wilayah kekuasaan kerajaan ini pada saat itu meliputi dari Muara Linggi sampai ke Pangkalan dua di hulunya, diperkirakan daerah pangkalan Indarung Minangkabau. Oleh karena itu, adat istiadat Kampar Kiri banyak dipengaruhi adat istiadat Minangkabau (Lutfi, 1976: 335).

Dalam pemerintahan diatur berdasarkan adat, dan raja sebagai pemimpin kerajaan juga pemimpin agama (syarak). Kerajaan ini perkembangannya sangat lambat, karena dalam beberapa kali keturunan raja-raja yang memerintah tidak ada perubahan-perubahan yang berarti. Kemudian awal abad ke- 19 kerajaan ini mulai berkembang.

Pada tahun 1905 Tengku Sultan Abdul Jalil bin Yang Dipertuan Hitam menduduki tahta kerajaan. Agar negerinya tetap aman dan makmur, maka beliau mengirim utusan ke Bengkulu untuk menyerahkan dan mengaku tunduk di bawah pemerintahan Hindia Belanda.

Pada tanggal 27 Pebruari 1905, Sultan mengadakan perjanjian dengan Belanda. Dengan diadakan perjanjian tersebut, maka Abdul Jalil hanya merupakan wakil pemerintahan Hindia Belanda. Dan, Kerajaan Kampar Kiri langsung diwakili oleh raja dengan gelar Yang Dipertuan Besar Van Gunung Sahilan en Datuk Van het Landschap. Kemudian pada tanggal 29 Mei 1907, diadakan lagi perjanjian dengan Belanda. Perjanjian ini ditandatangani Yang Dipertuan Abdurrahman sebagai pengganti sultan Abdul Jalil. Dengan perjanjian ini secara administratif kekuasaan kerajaan Kampar Kiri diserahkan kepada

pemerintahan Hindia Belanda. Dan, Belanda menempatkan seorang controleur sebagai kepala dari pangreh praja disana. Menurut perjanjian tersebut, bekas kerajaan Kampar Kiri termasuk ke dalam Zelfbestuur, yaitu kerajaan-kerajaan yang dibentuk pemerintahan sendiri.

Kerajaan Kampar Kiri di bagi atas lima kekhalifahan. Kedudukan khalifah adalah sebagai pembantu raja. Khalifah tidak duduk pada pusat pemerintahan Kampar Kiri, akan tetapi berkedudukan pada daerahnya masing-masing.

Khalifah-khalifah kerajaan Kampar Kiri adalah sebagai berikut:

- Datuk khalifah Kampar Kiri, berkedudukan di gunung Sahilan,
- Datuk Bendahara khalifah Kuntu, berkedudukan di Kuntu,
- Datuk Bendahara Khalifah Ujung Bukit berkedudukan di Ujung Bukit,
- Datuk Gedang Khalifah Batu Sanggam berkedudukan di Batu Sanggam, dan
- Datuk Marajo Besar Khalifah Ludai berkedudukan di Ludai,

Khalifah yang bernaung dibawah khalifah Kuntu Kampar Kiri adalah 3 buah negeri dan bernaung di bawah khalifah Kampar Kiri 14 buah negeri. Khalifah Kuntu yaitu “Kuntu Taraba” semacam ucapan dalam Islam seperti “ya Allah”. Kata itu di ucapan oleh puteri Lindung Bulan, karena pada waktu itu orang belum tahu ucapan nama Allah. Akhirnya Kuntu Taraba menjadi Kuntu saja.

Kerajaan Kampar Kiri yang kemudian disebut Kerajaan Gunung Sahilan, awalnya meliputi 25 negeri, kemudian berkembang menjadi 30 negeri. Gelaran Datuk Besar Khalifah Kampar Kiri ialah Datuk Intan Dilangit. Penghulu suku di gunung Sahilan berjumlah 8 orang yaitu Datuk Sinaro, Datuk Paduk, Datuk Maharajo, Datuk Temenggung, Datuk Marajo, Datuk Batuah, Datuk Paduko Sinaro dan Datuk Margo Dundo.

Negeri-negeri yang bernaung dibawah khalifah Batu Sanggam terdiri atas 6 negeri, dan negeri yang berada dibawah khalifah Ludai terdiri atas 3 buah negeri. Susunan pemerintahan kerajaan Kampar Kiri adalah sebagai berikut:

1. Raja sebagai pucuk pimpinan negeri dan kepala adat istiadat dan syarak,

2. Khalifah-khalifah adalah pembantu raja,
3. Penghulu pucuk yang mengepalai semua penghulu tiap-tiap negeri,
4. Penghulu-penghulu mengepalai suku setiap kenegerian,
5. Penghulu-penghulu dibantu oleh Hulubalang dan saudagar dalam lapangan adat,
6. Penghulu-penghulu dibantu oleh Malin dan pegawai mesjid, mengurus soal syarak (Lutfi, 1976: 357).

Kampar Pada Masa Kolonial Belanda

Dengan dihapusnya VOC pada tanggal 31 Desember 1799, mengakibatkan adanya perubahan dalam ketatanegaraan Belanda. Oleh karena itu, sikap Belanda terhadap raja-raja di Indonesiapun mulai berubah pula. Dengan perubahan di dalam ketatanegaraan ini, Belanda mulai pula menyusun bentuk pemerintahan di daerah-daerah yang telah mulai dikuasanya di Indonesia. Perjanjian-perjanjian yang tadinya dibuat oleh VOC diganti dengan perjanjian-perjanjian baru antara raja-raja dengan Kerajaan Belanda. Kedudukan wakil-wakil dagang Belanda telah diganti oleh pembesar-pembesar pemerintahan Belanda.

Dalam perjanjian baru ini, Belanda masih menggunakan perjanjian yang masih bersifat persahabatan, akan tetapi titik beratnya mulai diusahakan yaitu hak-hak istimewa kerajaan Belanda yang membatas kebebasan raja-raja di Riau. Raja-raja di Riau tidak dapat lagi mengadakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain selain dengan Belanda. Dan, dengan berbagai dalih Belanda memancing-mancing insiden sehingga dengan kekuatan senjatanya berusaha memaksa perubahan-perubahan kontrak yang sama-sama disetujui.

Kontrak-kontrak lain yang menyusul kemudian memang sudah lama dipersiapkan oleh Belanda, disesuaikan dengan struktur pemerintahan yang dasarnya berlandaskan “kolonialisme”. Hal ini akan jelas terlihat ketika Belanda nanti berhasil menggagalkan perlawanan-perlawanan rakyat di Riau. Maka pola tersebut mereka terapkan, yang pada hakekatnya bersifat sepihak. Dimana secara tegas dinyatakan bahwa raja-raja di Riau dipaksa mengakui, bahwa seluruh daerah kerajaannya adalah bahagian dari Hindia Belanda dan termasuk dalam kekuasaan kerajaan Belanda. Dengan demikian, bidang politik dan

ekonomi sudah berpindah ke tangan pemerintahan Hindia Belanda, hanya bidang kehidupan sosial saja yang dapat diurus oleh para raja maupun sultan-sultan.

Politik kolonial Belanda di seluruh tanah jajahan bertujuan untuk dapat menguasai satu daerah yang akan dijadikan satu koloni (wilayah kekuasaan). Dilapangan kemasyarakatan ditanamkan benih-benih perpecahan dengan suatu politik yang dikenal dengan nama yang sangat devide populer “**devide et impera**”, yakni diadunya suatu suku dengan suku yang lain, antara golongan yang satu dengan golongan yang lain, antara bangsawan dengan rakyat jelata, antar satu kerajaan dengan kerajaan lainnya, dan sbgainya. Dalam menguasai ekonomi tanah jajahan, Belanda sejak masa VOC melakukan perdagangan monopoli yang terkenal dengan politik pemerasan.

Riau yang letaknya sangat strategis yaitu dipersimpangan jalan perdagangan internasional, dimana terdapat kota-kota dagang yang sangat penting artinya dalam perdagangan dan pelayaran serta mempunyai kakayaan alam yang melimpah, sudah tentu menjadi incaran Belanda.

Untuk mewujudkan impian itu, salah satu cara yang ditempuh oleh Belanda adalah merebut pusat perdagangan di Selat Malaka dari tangan Portugis pada tahun 1641. Dengan demikian, tentu saja telah berarti mengkhianati perjanjian yang telah dibuat sebelumnya. Pada masa-masa selanjutnya, Belanda menekan raja-raja Melayu Riau, dengan cara mempersempit kekuasaan raja, baik dalam bidang politik maupun bidang perekonomian.

Walaupun Belanda telah mempersempit kekuasaan raja-raja, akan tetapi secara diam-diam raja-raja di Riau mengadakan perdagangan dengan bangsa-bangsa asing, dan dengan kerajaan-kerajaan di Sumatera seperti Minangkabau, Aceh, Palembang, dan sebagainya (Lutfi, 1977;28). Cara yang dilakukan oleh kerajaan-kerajaan di Riau ini, akhirnya diketahui oleh kompeni Belanda. Oleh karena itu, Belanda melakukan pembersihan terhadap perdagangan gelap tersebut. Akibatnya perekonomian kerajaan-kerajaan di Riau mengalami kemunduran.

Kerajaan-kerajaan di Riau seperti kerajaan Riau-Lingga, Siak Sri Indrapura, Kampar, Indragiri dan Rokan semakin terjepit oleh kompeni

Belanda yang terus melakukan tindakan-tindakan yang sewenang-wenang dan jika perlu dengan kekerasan. Tindakan Belanda yang semakin kejam dirasakan oleh pemimpin-pemimpin kerajaan di Riau. Untuk itu, pemimpin tersebut mencoba mengadakan tindakan balasan, baik secara perundingan, dan apabila tidak berhasil baru dilakukan perlawanan secara fisik.

Awal abad ke-18 perlawanan terhadap Belanda dilakukan, karena Belanda telah mengambil alih kekuasaan raja-raja di kerajaan Riau. Karena gigihnya sultan-sultan melakukan perlawanan terhadap Belanda, maka Belanda melakukan siasat perundingan untuk mengikat kerajaan-kerajaan tersebut, yang akhirnya diplomasi itu terpaksa sultan-sultan kerajaan Riau menandatangani perjanjian-perjanjian yang diajukan oleh Belanda.

Dengan ditandatangani perjanjian tersebut, maka segala urusan-urusan yang menyangkut bangsa-bangsa asing, beralih ke tangan pemerintahan Belanda. Dengan demikian, maka pemerintahan Hindia Belanda telah menjalankan pemerintahan secara langsung dan raja-raja serta sultan menjalankan pemerintahan yang sangat terbatas. Sejalan dengan perkembangan dan ditingkatkannya hak kekuasaan pemerintahan Hindia Belanda, dengan sendirinya hak dan kekuasaan raja-raja dan sultan-sultan menjadi sangat terbatas.

Dalam kontrak-kontrak yang diadakan oleh kompeni Belanda, ternyata bahwa perjanjian-perjanjian tersebut bersifat sepihak, dimana Belanda memegang dominasi. Pada hakekatnya pemerintahan kerajaan tak lebih dan tak kurang hanya merupakan pemerintahan daerah otonomi yang sempit.

Dengan kontrak-kontrak itu, pada pokoknya diatur hak-hak sebagai berikut:

1. Seluruh kerajan menjadi bagian langsung dari wilayah Hindia Belanda dan para raja-raja/sultan hanya mempunyai hak pinjaman,
2. Kerajaan Belanda menjadi “Yang Dipertuan” oleh kerajaan-kerajaan di Riau,
3. Sumber-sumber keuangan kerajaan-kerajaan/ raja-raja diambil alih oleh Belanda dan, kerajaan-kerajaan tersebut hanya mendapat sebagian kecil sebagai imbalan,

4. Belanda bebas mengatur ekonominya,
5. Kerajaan-kerajaan tersebut tidak dapat lagi mengadakan hubungan dengan luar negeri, Pengangkatan/ pemberhentian raja-raja/sultan-sultan harus dengan persetujuan pemerintahan Belanda.

Dengan demikian jelaslah bahwa, para raja dan sultan-sultan hampir tidak mempunyai hak apa-apa lagi. Dan, pada hakekatnya mereka adalah “pegawai Kerajaan Belanda”. Sekalipun ada daerah yang diberi nama oleh Belanda dengan “Zelbesturende Lasdschappen” (daerah-daerah yang berpemerintahan sendiri) tapi posisi kerajaan-kerajaan tersebut tidak ada artinya sama sekali.

Belanda tidak menganggap bahwa kerajaan-kerajaan tersebut merupakan suatu negara dan memang statusnya tidak lagi merupakan suatu negara, tetapi telah menjadi suatu daerah saja, yaitu bagian dari negara kolonial Belanda.

Cengkraman Belanda semakin kuat dengan diadakannya perjanjian (kontrak), baik berupa *Lange kontrak* maupun *Korte Velklaring* dengan semua kerajaan yang ada di Riau. Dan, dengan begitu Belanda mengatur administrasi pemerintahan sendiri. Walaupun demikian, Belanda masih memberikan hak untuk memerintah kepada sultan dan raja-raja untuk daerah kerajaannya masing-masing dibawah pengawasan Belanda. Jadi, dengan sistem itu terdapat pula dua tata pembagian administrasi. Kerajaan mengadakan pembagian wilayah administrasinya sesuai dengan keadaan daerah dan Belanda mengadakan pula pembagian daerah administrasinya sesuai dengan kepentingan tugas pengawasan kepada daerah.

Untuk fungsi pengawasan, Belanda mengatur sendiri pola administrasi pemerintahannya sehingga pusat-pusat pemerintahannya tidak harus berkedudukan di ibukota kerajaan-kerajaan yang ada di Riau, melainkan membagi daerah Riau atas wilayah administrasi sebagai berikut:

1. Daerah Residentie Riouw en Onderhorigheden dengan ibukota Tanjungpinang,
meliputi: Afdeling Riouw Archipel dan Afdeling Indragiri,
2. Afdeling Bengkalis dengan ibukota Bengkalis yang menjadi bagian dari Gouvernement Sumatra's Oostkust,

3. Onderafdeling Bangkinang merupakan bagian dari Afdeling Lima Puluh Koto termasuk Gouvernement Sumatreas't Weskust yang beribukota di Padang.

Pada penghujung abad ke- 19 kerajaan-kerajaan di Riau tidak dapat berbuat banyak lagi, raja dan kaum bangsawan sudah merupakan alat penjajah yang ampuh untuk menghadapi rakyat, sehingga penjajahan Belanda dapat berlangsung dengan leluasa tanpa halangan yang berarti.

Sebelum tahun 1903, daerah Propinsi Riau yang sekarang ini terbagi atas daerah-daerah administratif yaitu: Geweesten, Afdeling dan Onderafdeling yang berada di bawah kekuasaan seorang pamong praja bangsa Belanda (Europes Bestuuramtenaar) seperti Resident, Asisten Resident dan Controleur. Selain itu, terdapat lagi districten dan onderdistricten yang berada dibawah kekuasaan seorang pamong praja bangsa Indonesia. Jadi kesatuan administrasi terkecil yang dibentuk pemerintahan Belanda ialah Onderdisrrict, kira-kira sama dengan Kecamatan sekarang.

Pemerintahan Belanda menjalankan pemerintahan yang sentralistik. Akan tetapi dalam pelaksanaannya pemerintah Belanda menjalankan azaz dekonsentrasi secara terbatas, yaitu dalam kesatuan-kesatuan yang berdasarkan hukum adat. Dalam kesatuan hukum adat itu berjalan pemerintahan otonomi asli atau swa praja yang dikuasai oleh raja-raja atau sultan. Raja atau sultan itu boleh melakukan pemerintahan di daerah masing-masing dengan batas-batas yang disebutkan dalam kontrak panjang (Lange Contract) dan pernyataan pendek (Korte Velkling). Tercatat ada kurang lebih 10 buah kerajaan di Riau yang menandatangani perjanjian tersebut dengan Belanda.

Semenjak ditandatangani perjanjian tersebut kerajaan-kerajaan itu berada dibawah naungan pemerintah Hindia Belanda. Kedudukan raja/sultan adalah sebagai kepala swapraja. Dalam hal ini kepala swapraja menjalankan medebewind (tugas pembantu) yang didampingi oleh seorang Controleur atau asisten Residen. Boleh dikatakan pada permulaan abad ke-20 itu, seluruh kerajaan-kerajaan di daerah Riau sudah menandatangani perjanjian takluk dibawah kekuasaan kolonial Belanda. Dengan demikian di daerah Riau terdapat dua macam pemerintahan, yaitu daerah swapraja dengan Zelfbestuuren Landschaappen dan daerah yang langsung diperintah oleh Belanda yang

dinamakan Rechtsstreeks Bestuursgebeid. Daerah yang langsung diperintah oleh Belanda ialah seluruh Kepulauan Riau (Riau Archipel), Reteh, Mandah, Gaung, Kateman, Ulu Teso, Pucuk Rantau Indragiri, Bengkalis, dan daerah Bangkinang. Daerah-daerah tadi pada mulanya adalah bagian dari daerah kerajaan-kerajaan yang kemudian diambil alih oleh Belanda.

Daerah Riau pada awal abad ke- 20 sebagian besar daerahnya termasuk ke dalam Residensi Sumatera Timur (Oostkust Van Sumatra's) yang mula-mula berpusat di Bengkalis dan kemudian pindah ke Medan.

Sampai masuknya Jepang ke Indonesia, di daerah Riau terdapat dua corak pemerintahan, yaitu: Rechtsstreeks Bestuurgebeid (daerah yang diperintah langsung oleh Belanda) dan Zelfbestuur/Ende/Landshaape (kerajaan-kerajaan swapraja). Yang termasuk corak pemerintahan yang diperintah langsung oleh Belanda (Rechtsreeks Bestuurgebeid) meliputi:

1. Seluruh Afdeling Tanjungpinang,
2. Reteh, Mandau, Gaung dan Kateman,
3. Ulu Teso, dan Pucuk Rantau Indragiri,
4. Pulau Bengkalis,
5. Bangkinang.

Kampar Pada Masa Kemerdekaan

Pasca kalahnya Jepang oleh tentara sekutu meninggalkan derita yang cukup mendalam bagi rakyat Indonesia umumnya, dan rakyat Kampar khususnya. Akan tetapi, penderitaan ini belum berakhir karena Belanda sebagai bekas jajahan bertekad menegak dan melanjutkan kolonialisme kembali di Indonesia.

Pada pertengahan bulan September 1945, pasukan Australia sudah menduduki beberapa kota di Kepulauan Riau, dengan memboncengi tentara dan pegawai sipil Belanda (NICA). Kepulauan Riau dikuasai dan dijadikan pangkalan oleh Belanda untuk merebut daratan Sumatera. Dari pangkalan-pangkalan yang ada di Kepulauan Riau, mereka dengan aktif mengadakan patroli di perairan Riau, seperti Sungai Siak, sungai Indragiri, sungai Kampar dan lain-lain dalam rangka memblokade ekonomi dan mempersempit ruang gerak Republik Indonesia.

Pada Agresi Militer I ini, Belanda belum melakukan serangan di

daerah Riau. Untuk berjaga-jaga apabila sewaktu-waktu Belanda melakukan serangan, maka di Riau di bentuk Tentara Keamanan Rakyat (TKR) pada bulan Januari 1946. Tujuan pembentukan TKR ini adalah; mempertahankan kemerdekaan yang telah di Proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, berperang bila di serang, menghentikan semua ofensif tepat pada saat menerima cease fire order dari atasan, cinta damai dan cinta kemerdekaan dan tetap siap dan waspada.

Anggota-anggota TKR Riau terdiri dari pemuda-pemuda bekas tentara Jepang dari Gyu Gun, Hei Ho, Hei Gun, Yokiokan Rigako, Koakusenso, termasuk juga sebagai anggota orang-orang sipil yang telah mendapat latihan kemeliteran Jepang.

Selain membentuk TKR, pasukan pejuang Republik Indonesia di Riau juga membentuk sebuah organisasi yang di dalamnya bergabung seluruh anggota Polisi, CPM, AD, AURI dan ALRI, dijadikan satu dalam Brigade Mobil Angkatan Perang Riau. Dan, dari kekuatan-kekuatan yang berfungsi ini di bentuk Mobil Troop (MT), dan ke dalam MT ini bergabung pula rakyat daerah Riau. Sebagai komandan Brigade Mobil Troop Ap Riau adalah Mayor Akil Prawiradirja yang membawahi 4 buah MT yaitu:

1. Mobil Troop I, Komandannya Kapten Arifin Achmad. Daerahnya meliputi: Pekanbaru, Sungai Apit, dan Siak,
2. Motor Troop II, Komandannya Inspektur Silalahi. Daerahnya meliputi: Bangkinang, muara Mahat, dan Kuak,
3. mobil Troop III, Komandannya Lettu Iskandar. Daerahnya meliputi: Bengkalis dan daratan Sumatera di hadapan Pulau Bengkalis,
4. Motor Troop IV, Komandannya Kapten Marah Halim. Daerahnya meliputi: Rengat, Taluk Kuantan, dan Tembilahan.

Pada tanggal 18 Desember 1948, Belanda telah melancarkan Agresi Militer II, karena pada tanggal tersebut Dr. Beel sebagai wakil Tinggi Mahkota Belanda di Indonesia, tiba-tiba menyatakan bahwa Niderland tidak lagi terikat dengan perjanjian Renville dan serentak di seluruh Indonesia mengadakan serangan umum terhadap wilayah seluruh Republik Indonesia.

Dengan adanya pelanggaran terhadap perjanjian Renville tersebut, pemerintahan

Republik Indonesia segera mengumumkan bahwa negeri dalam keadaan perang. Pada tanggal 27 Desember 1948, yaitu 8 hari setelah serangan umum tanggal 18 Desember 1948, Pasukan Belanda sudah sampai di Bangkinang dengan melalui jalan Payakumbuh dan Muara Mahat. Dan, Kota Bangkinang dapat diduduki Belanda.

Untuk mengusir Belanda yang telah menduduki Kota Bangkinang, para pejuang kita tidak tinggal diam. Pada bulan Maret 1949, pasukan Mobil Toop II yang dipimpin oleh Inspektur Silalahi, segera melakukan serangan umum atas kedudukan Belanda di Bangkinang. Serangan itu mendapat bantuan dari rakyat dan KPG (Komando Pangkalan Grilya) Batu Bersurat di bawah pimpinan Datuk Bandaro Sati.

Kekuatan musuh yang menduduki Bangkinang kurang dari satu kompi menempati tangsi di tepi sungai Kampar. Sungai Kampar digunakan untuk keperluan sehari-hari oleh pasukan Belanda seperti; mandi, mencuci dan sebagainya.

Untuk menyerang kedudukan Belanda di Bangkinang, Mobil Troop II merencanakan akan melakukan serangan dari dua jurusan, yaitu dari arah utara sungai, sebagai serangan memikat dengan membuat kubu-kubu penyerangan di tepi sungai Kampar menghadap tangsi Belanda yang berada di tepi sungai Kampar. Dari arah barat merupakan serangan pokok dengan melalui kiri kanan jalan besar ke arah kota. Gempuran terhadap tangsi Belanda ini dilakukan bila pasukan yang ada di utara (seberang sungai) telah terlibat dalam pertempuran.

Pasukan dari arah utara yang dipimpin oleh Tugimin, setelah sampai di tepi sungai Kampar, mereka segera membuat kubu penembakan yang mengarah ke tempat pemandian yang biasa digunakan oleh tentara Belanda. Dari informasi yang diterima bahwa setiap pagi tentara Belanda pergi ke sungai untuk mandi, dan pada saat itulah serangan dibuka. Sekitar pukul 07.00 tampak anggota pasukan Belanda turun ke sungai yang pada saat itu airnya sedang pasang, maka

tembakan pancinganpun dilakukan oleh dua orang pasukan kita yang memang telah disiapkan. Dengan menampakan dirinya, kedua pasukan kita melakukan tembakan ke arah pasukan Belanda, kemudian mereka melarikan diri ke arah pedalaman. Berulang-ulang kali mereka lakukan

hal yang sama, sehingga Belanda merasa dihina oleh pasukan kita. Dan, tanpa menunggu lebih lama, maka meluncurlah 4 buah sampan yang berisi penuh tentara Belanda dengan bersenjata lengkap mereka menuju ke seberang untuk mengejar orang-orang yang menembak mereka. Kira-kira jarak sampan dengan tepi sungai seper empat perjalanan lagi, maka saat itulah mereka dihujani dengan tembakan-tembakan dari pasukan kita yang sudah disiapkan menunggu kedatangan mereka. Dalam peristiwa itu, tidak kurang 16 orang pasukan Belanda tercebur ke dalam sungai dan meninggal. Melihat keadaan yang tidak menguntungkan ini, pasukan Belanda terburu-buru mendayungkan sampannya ke hilir tepi sungai untuk minta bantuan kepada teman-temannya. Tetapi mereka tidak berdaya karena dari arah barat laut terdengar tembakan-tembakan gencar yang menyebabkan mereka lari masuk tangsi menyatu diri dengan induk pasukannya. Kiranya bersamaan dengan itu, serangan pokok dari arah barat telah sampai dekat tangsi dan langsung membuka serangan.

Pasukan Belanda yang ada dalam tangsi tidak dapat berbuat banyak, mereka hanya melakukan tembakan yang tidak terarah untuk menyelamatkan diri. Keadaan seperti itu menyebabkan pasukan kita tidak dapat menyerbu ke dalam tangsi. Dengan demikian kedudukan musuh hanya di sekitar tangsi saja, sedangkan bagian lain dari kota dikuasai TNI. Malam harinya tembakanagak mereda, tetapi menjelang subuh musuh kembali melakukan tembakan-tembakan mortir, bren, granat yang luar biasa hebatnya. Bersamaan dengan terbitnya matahari, tembakan musuh semakin mereda, dan, akhirnya hilang sama sekali. Setelah tidak terdengar lagi tembakan dari musuh, maka pukul 10.00 pasukan Motor Troop II membuka serangan lagi, tetapi tidak mendapat balasan. Rupanya tanpa diketahui pasukan kita, mereka telah keluar dari tangsi ketika mereka melakukan tembakan dari dalam tangsi. Pada saat itulah mereka dapat meloloskan diri dari serangan pasukan kita. Dengan menggunakan kendaraan mereka menuju ke Pekanbaru dengan membawa sejumlah korban termasuk Letnan de Bruin yaitu komandan kompi mereka.

Dengan demikian, Bangkinang dapat direbut kembali oleh pasukan kita dari tangan Belanda. Perlengkapan militer dan bahan makanan Belandapun dapat pula di rampas oleh pasukan kita. Belanda

yang telah menyingkir ke Pekanbaru, kembali untuk merebut kota Bangkinang dengan menaiki beberapa buah truk. Tetapi keinginan mereka untuk merebut kembali kota Bangkinang tidak berhasil, karena dihadang oleh pasukan kita di Rumbio. Tiga buah truk Belanda terbakar dan sisanya melarikan diri dan kembali ke Pekanbaru. Setelah penyerangan itu, daerah antara Danau Binguang, Rumbio, Bangkinang sampai Muara Mahat dikuasai oleh pasukan kita.

Tindakan ceroboh Belanda mengadakan Agresi Militer II terhadap Republik

Indonesia mendapat perhatian yang sangat besar dari dunia Internasional. Bahkan, PBB sebagai lembaga dunia melalui Dewan Keamanan (Security Council) mengadakan sidang darurat untuk membahas Agresi Militer Belanda tersebut pada tanggal 28 Januari 1949. Dewan Keamanan PBB menerima resolusi dari beberapa negara. Resolusi tersebut berisikan himbauan penghentian permusuhan dan dikembalikannya pemimpin-pemimpin Republik dari Bangka ke Yogyakarta. India sebagai salah satu sahabat Indonesia terdekat, mengambil inisiatif dengan mengadakan Konferensi Asia di New Delhi yang bertepatan “Mengutuk Agresi Belanda di Indonesia sambil memperkuat resolusi Dewan Keamanan PBB”.

Komisi Tiga Negara (KTN) berusaha untuk mempertemukan pihak Belanda dengan Indonesia sampai terlaksananya pertemuan itu di Bangka antar Presiden Soekarno dengan Dr. Beel dari pihak Belanda. Kelanjutan dari pertemuan kedua pemimpin itu ialah ditandatanganinya persetujuan “Roem-Royen” pada tanggal 7 Mei 1949, yang isinya antara lain: Republik Indonesia menerima Cease Fire Order, Yogyakarta di serahkan kepada RI dan Presiden Soekarno dikembalikan ke Yogyakarta sebagai kepala Negara RI, diadakan konferensi Meja Bundar (KMB) untuk membicarakan pengakuan kepada Indonesia (Poesponegoro, 1984: 167).

Pada tanggal 27 Desember 1949, di negara Belanda dilakukan penandatanganan persetujuan KMB oleh kerajaan Belanda terhadap RIS oleh Ratu Juliana dihadapan Drs. Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri RIS. Di Jakarta pada saat yang bersamaan dilakukan oleh wakil Tinggi Mahkota Belanda di Indonesia Dr. Lovink dihadapan Sultan Hamengkubuwono IX sebagai wakil Perdana Menteri. Di daerah Riau

sendiri perundingan antara pihak pemerintah setempat dengan pihak Belanda berjalan dengan lancar atas bantuan pihak United Nation Commisioner For Indonesia (UNCI) yang merupakan perpanjangan tangan PBB di Indonesia. Sebelum dilakukan timbang terima itu pihak Belanda telah membuat proses verbalnya, tata cara pelaksanaannya serta tanggal timbang terima itu. Setelah semuanya siap, maka dilaksanakan timbang terima daerah-daerah itu pada tanggal 27 Desember 1949. Sebagai contoh disebutkan beberapa daerah yang melaksanakan serah terima tersebut, antara lain:

- Di Bengkalis, Bupati Militer Haji Muhammad menerima dari GTBA Mr. G>Z>A Veling. Timbang terima ini didahului persetujuan pabean dan polisi,
- Di Selat Panjang, Wedana Militer Datuk Arifin menerima dari GTBA Mr. P.Z. Flik,
- Di Bangkinang, Bupati Militer Jalaluddin dengan Komandan Militer setempat,
- Di Indragiri, Bupati militer Umar Usman, Kapten Mora Halim, Kapten A>F Langkai, Lettu Hutapea menerima dari asisten Residen Van Poort dan Kapten E.Deking, dan
- Di Tanjungpinang, Mayor Akil menerima dari Kolonel Trebels masing-masing dengan stafnya.

Kenegerian Pulau Balai (Kecamatan Bangkinang) dijadikan tempat perundingan dan pengakuan kekuasaan dari penguasa Militer (PMC) dan GTBA kepada Komando Daerah Militer dan Bupati Militer Roau Utara yang disaksikan oleh dua orang utusan KTN. Semua tentara dan semua pejuang Republik Indonesia pada hari itu secara resmi turun ke kota. Mereka disambut rakyat dimana-mana dengan perasaan baru dan bangga. Mereka disambut sebagai pahlawan bangsa. Dan, setelah serah terima serah terima tersebut, barulah Tentara Republik Indonesia kembali menduduki kota-kota. Pada masa itu Keresidenan Riau merupakan bagian dari Propinsi Sumatera Tengah. Selanjutnya, dalam rangka realisasi Undang-undang no. 22 tahun 1948 tersebut. Dengan demikian, maka status keresidenan dihapuskan dan Residen Riau R.M Oetoyo di tarik ke kantor Gubernur Sumatera Tengah di Bukittinggi. Secara hirarki bupati-bupati daerah yang tadinya berada dibawah residen,

maka dengan kebijakan yang baru itu berada dibawah Gubernur.

Berdasarkan Undang-undang no. 22 tahun 1948 tersebut, selain status keresidenan, dihapus pula status kewedanaan, dengan maksud memperpendek tangga hirarki. Dengan demikian, akan terdapat susunan sebagai berikut: negeri/kampung-wilayah-Bupati-Gubernur. Akan tetapi di dalam realisasinya terdapat perbedaan pendapat dan pendirian, sehingga di daerah Riau terdapat dua macam struktur yaitu wilayah dan kewedanaan.

Dalam susunan baru tersebut daerah Riau terbagi menjadi 4 Kabupaten yaitu:

1. Kabupaten Kampar (sebagai ganti Kabupaten Pekanbaru) dengan ibukotanya Pekanbaru. Wilayah-wilayahnya meliputi: Siak Hulu, Bangkinang, Rokan Kiri, Rokan kanan, Kampar Kiri dan Langgam. Bupatinya adalah Dt. Wan bdurrahman,
2. Kabupaten Bengkalis, dengan ibukotanya Bengkalis meliputi Kewedanaan-kewedanaan Bengkalis, Siak, Pelalawan, Selat Panjang dan Bagan Siapi-api, dan kewedanaan-kewedanaan tersebut tetap terbagi dalam kecamatan-kecamatan seperti sebelum Agresi militer II, Bupatinya adalah H. Muhammad,
3. Kabupaten Indragiri, dengan ibukotanya Rengat, meliputi wilayah singingi, Kuantan Hilir, Kuantan Hulu, Pasir Penyu, Rengat, siberida, Tembilahn, Enok, Rete, Mandah, Kateman, dan Gaung Anak Serka. Bupatinya Umar Usman,
4. Kabupaten Kepulauan Riau, dengan ibukotanya Tanjungpinang, terbagi dalam kewedanaan-kewedanaan Tanjungpinang, Karimun, Dabo Singkep dan Pulau Tujuh. Bupatinya Rakanadalyan.

Dari susunan baru ini, jelas terlihat bahwa terdapat perbedaan struktur yaitu Kabupaten Kampar dan Indragiri terbagi dalam wilayah, sedangkan Kabupaten Bengkalis dan Kepulauan Riau terbagi dalam kewedanaan. Untuk Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Kepulauan Riau tidak ada perubahan dan tetap seperti masa sebelumnya. Perubahan-perubahan yang lain adalah tentang batas-batas Kabupaten tersebut, seperti Kewedanaan Siak yang sebelumnya masuk Kabupaten Pekanbaru dipindahkan ke Kabupaten Bengkalis. Kewedanaan Pelalawan dipecah dua yaitu sebagian dimasukkan ke Kabupaten

Bengkalis dan sebagian lagi (Langgam) dimasukkan ke dalam Kabupaten Kampar. Wilayah-wilayah Bangkinag, V Koto Kampar dan XIII Kota Kampar yang semula merupakan bagian dari Kabupaten Lima Puluh Kota (Payakumbuh) dimasukkan ke dalam Kabupaten Kampar. Kewedanaan Pasir Pangaraian dipecah menjadi dua wilayah yaitu wilayah Rokan Kiri dan wilayah Rokan Kanan. Daerah Sengingi yang sebelumnya adalah bagian dari Kabupaten Pekanbaru, dimasukkan ke dalam Kabupaten Indragiri.

Kabupaten Kampar, dan Indragiri yang sudah menyesuaikan diri dengan undang-undang no. 22 tahun 1948 tersebut telah dianggap sebagai daerah yang berotonomi. Dengan demikian, dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan juga wilayah-wilayah, sedangkan daerah-daerah Kabupaten Bengkalis dan Kepulauan Riau hanya DPRD tingkat Kabupaten saja.

Untuk mengkoordinir keempat Kabupaten tersebut diangkat seorang Residen koordinator yang berkedudukan di Tanjungpinang, yaitu Jamin Dt. Bagindo. Kekacauan struktur tersebut mengakibatkan kurang lancarnya pemerintahan pada yang berstatus wilayah, sehingga menyebabkan kelumpuhan dalam pemerintahan. Kabupaten dan wilayah-wilayah yang dianggap berotonomi tadi, ternyata lumpuh dan tidak sanggup berdiri sendiri untuk mengatur rumah tangganya. Akibatnya tidak ada pertimbangan keuangan antar daerah atasan dan bawahan, sehingga daerah yang dianggap berotonomi tersebut merupakan ekspimen itu tidak dapat dipertahankan. Oleh karena dengan struktur demikian, wilayah-wilayah yang tidak mempunyai sumber keuangan mengalami kesulitan. Dengan demikian, maka pada tahun 1954 status wilayah-wilayah dihapuskan dan dikembalikan dalam status kewedanaan. Dan, Kecamatan merupakan daerah administrasi belaka yaitu tidak berotonomi. Yang mempunyai hak otonomi hanya sampai tingkat Kabupaten saja. Begitu pula dengan residen koordinator yang semula statusnya kurang jelas, diganti dengan residen.

Dengan perubahan itu, di Kabupaten Kampar terjadi lagi perubahan kesatuan daerah. Apabila sebelumnya terdapat 6 wilayah, maka dengan perubahan itu terdapat 12 Kecamatan yaitu Kecamatan Kampar, Kecamatan Kampar Kiri, Kecamatan Tapung, Kecamatan Bangkinang, Kecamatan Bangkinang Barat, Kecamatan Tambang,

Kecamatan XIII Koto Kampar, Kecamatan Siak Hulu, Kecamatan Kampung Panjang, Kecamatan Gema, Kecamatan Sekijang, dan Kecamatan Senama Nenek.

Meskipun status wilayah dihapuskan, dan diganti dengan kewedanaan, tetapi jalan pemerintahan otonomi Kabupaten-kabupaten tersebut tidaklah selancar yang diharapkan. Oleh karena perimbangan keuangan antara Kabupaten dengan Propinsi Sumatera Tengah sangat tidak seimbang, sehingga Kabupaten-kabupaten hanya hidup dari subsidi-subsidi yang diberikan oleh Propinsi.

Sudah bertahun-tahun rakyat Riau menginginkan agar terlepas dari Propinsi Sumatera Tengah yang wilayahnya meliputi keresidenan Riau, Jambi, dan Sumatera Barat. Rakyat merasakan penggabungan itu tidak banyak manfaatnya bagi perkembangan daerah dan masyarakat Riau sendiri. Penggabungan daerah Riau ke dalam Propinsi Sumatera Tengah itu betul-betul dirasakan sebagai suatu tindakan untuk menghancurkan segala kebiasaan yang telah di pupuk selama berabad-abad. Oleh karena itu, berbagai upaya dilakukan masyarakat Riau untuk terlepas diri dari Propinsi Sumatera Tengah.

Tahun 1958, masyarakat Riau berhasil memperjuangkan nasib daerahnya untuk menjadi Propinsi sendiri terlepas dari Propinsi Sumatera Tengah setelah melalui perjuangan yang cukup panjang, yaitu kurang lebih 6 tahun.

Kabupaten Kampar yang awalnya beribukota di Pekanbaru, berdasarkan Undang-undang No. 12 tahun 1956 dipindahkan ke Bangkinang. Setelah dipindahkan ke Bangkinang, maka Kampar mulai membangun berbagai instansi baru, rumah-rumah Dinas dan sekolah-sekolah, terutama Sekolah Menengah Atas.

Dalam bidang pemerintahan, Kabupaten Kampar pada waktu itu belum banyak perubahan mendasar yang terjadi. Para kepala Daerah atau Bupatiya bergati tanpa ditandai dengan gejolak politik dan sosial yang terlalu tajam.

Memasuki tahun 1994, Kabupaten Kampar sudah mulai sesak. Penduduknya pada waktu itu sudah mencapai 633.262 jiwa. Sebelumnya, sensus penduduk tahun 1991 hanya berjumlah 587.164 jiwa. Pertambahan penduduk Kabupaten Kampar sangat dipengaruhi adanya transmigrasi yang masuk ke wilayah Kabupaten Kampar. Warga

transmigrasi tersebut berasal dari daerah Jawa dan lain-lain. Tahun 1991 jumlah warga transmigrasi yang ditempatkan ke wilayah Kabupaten Kampar sebanyak 79.086 jiwa yang ditempatkan di enam Kecamatan dalam wilayah Kabupaten Kampar.

Tahun 1997, menurut sumber Badan Pusat Statistik Propinsi Riau, jumlah penduduk wilayah Kabupaten Kampar sudah mencapai 742.229 jiwa, yang terdiri dari 378.510 laki-laki, dan 363.719 perempuan. Dengan semakin bertambahnya penduduk di Kabupaten Kampar, maka semakin menjadi sesak. Oleh karena itu, memerlukan pengembangan wilayahnya.

Pada tahun 1999 di keluarkan Undang-Undang Republik Indonesia no. 53 tentang pemekaran wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar. Kabupaten ini di pecah menjadi 3 Kabupaten yaitu: Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan, dan Kabupaten Rokan Hulu. Tahun-tahun terakhir ini, setelah dilaksanakan Otonomi Daerah Kabupaten Kampar berkembang lebih pesat, lebih dinamis, baik sebagai kota perdagangan, kota pendidikan dan budaya maupun sebagai kota wisata. Ini terlihat banyaknya bangunan-bangunan baru seperti kantor-kantor, sekolah, jalan dan lain-lain.



Foto 2
Pusat Kota Kabupaten Kampar

BAB III OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KAMPAR

Kampar Sebelum Otonomi

Salah satu karakteristik yang dimiliki Propinsi Riau dan sekaligus merupakan sumberdaya yang sangat potensial untuk dikembangkan adalah letak geografisnya yang sangat strategis, serta terdiri dari wilayah daratan dan kepulauan dengan kawasan perairannya yang sangat luas.

Keadaan daerah Riau bagian kepulauan merupakan gugusan dari pulau besar dan kecil di sepanjang perairan Timur Pulau Sumatera terdapat pulau-pulau seperti Pulau Tebing tinggi, Pulau Padang, Pulau Rupat, Pulau Rangsang dan sebagainya.

Topografi daerah Riau terdiri dari daratan rendah dengan ketinggian 0-91m, atau rata-rata 20 m di atas permukaan laut. Propinsi Riau beriklim tropika basah dengan curah hujan rata-rata 1.500-3.000 mm pertahun.

Keadaan tanah di wilayah Riau daratan merupakan lahan kering dan basah yang terdiri atas susunan tanah gambut yang banyak mengandung bahan organik. Daerah dan rantau dialiri oleh 4 aliran sungai besar yaitu Sungai Rokan, Siak, Kampar dan Indragiri. Sungai-sungai ini mengalir dari daratan tinggi pegunungan Bukit Barisan dan bermuara ke Selat Malaka.

Letak geografis Propinsi Riau yang sangat strategis, bukan saja letaknya yang berada di tengah-tengah Pulau Sumatera bagian Timur, akan tetapi juga oleh karena berhadapan langsung dengan jalur pelayaran internasional Selat Malaka serta dengan negara-negara tetangga, khususnya Singapura sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan Asia Tenggara.

Perkembangan beberapa negara Asia Pasifik yang sangat pesat pada dekade tahun delapan puluhan dan bergesernya paradigma perdagangan internasional dari poros Atlantik ke poros pasifik, serta kecenderungan dibentuknya kawasan-kawasan khusus sebagai wadah kerjasama ekonomi dan atau perdagangan dari beberapa negara, merupakan pemicu dan pemacu lahirnya konsep kerjasama segi tiga pertumbuhan (*growth triangle*) antara Indonesia (Riau), Singapura, dan Malaysia (Johor) yang dikenal dengan Sijori dan khususnya kerjasama

ekonomi antara Indonesia dan Singapura dalam pembangunan Propinsi Riau, pada tahun 1990.

Dilihat dari keadaan sosial ekonomi dan sosial kemasyarakatan di daerah Riau selama priode 1989-1993 telah mengalami perkembangan dan perubahan yang relatif cepat. Percepatan perkembangan dan perubahan yang terjadi bukan saja disebabkan oleh faktor-faktor pendorong dari dalam negeri seperti sudah semakin baiknya intrastruktur dan semakin besarnya peranan kalangan dunia usaha, akan tetapi juga disebabkan oleh adanya faktor-faktor luar negeri terutama Singapura dan negara-negara Asia lainnya berkenaan dengan strategisnya posisi geografis daerah ini. Salah satu indikasi cepatnya perkembangan perekonomian, hal ini disebabkan oleh karena cukup tingginya pertumbuhan beberapa sektor usaha seperti sektor listrik, gas dan air minum, sektor industri pengolahan, sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor pertanian, sektor perdagangan, dan sektor jasa.

Indikator penting lainnya yang dapat memberikan gambaran begitu cepatnya perubahan yang terjadi adalah relatif tingginya pertumbuhan penduduk, terutama disebabkan oleh besarnya pengaruh migrasi dari luar daerah. Disamping itu, begitu banyak lahir kota-kota kecil sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, baik yang disebabkan oleh karena adanya kegiatan industri maupun perkebunan yang sejak awal tahun delapan puluhan telah mulai dikembangkan. Selaras dengan tumbuh dan berkembangnya kota-kota kecil tersebut, maka pertumbuhan penduduk perkotaan juga semakin meningkat.



Foto 3
Areal Perkebunan Kelapa Sawit

Dengan adanya pembangunan perkebunan secara besar-besaran di wilayah daratan dan pembangunan industri menunjukkan telah terjadi suatu mobilitasi perangkat keras dan perangkat lunak, serta migrasi penduduk yang cukup tinggi, yang pada gilirannya berpengaruh terhadap berbagai aspek kehidupan sosial, ekonomi dan sosial kemasyarakatan. Kegiatan lain yang berpengaruh cukup besar adalah relatif tingginya jumlah wisatawan mancanegara yang semakin meningkat tiap tahunnya. Namun demikian, tantangan yang cukup kuat dalam melaksanakan kegiatan pembangunan di daerah ini adalah untuk memacu peningkatan pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan.

Oleh karena itu, berbagai upaya telah dilaksanakan di daerah ini yang dirintis sejak Pelita ke-3 melalui pelaksanaan Crash Programme Pembangunan Kecamatan miskin dalam rangka lebih meningkatkan pemerataan dan pemberantasan kemiskinan yang sampai saat ini belum sepenuhnya dapat memberikan hasil yang optimal seperti yang diharapkan.

Semula, Propinsi ini hanya dikenal sebagai penghasil utama minyak bumi Indonesia (sekitar 60% dari produksi minyak nasional). Namun, sekarang nilai ekspor non migas Riau juga meningkat, karena dikembangkannya sektor perkebunan, pariwisata dan industri secara besar-besaran.

Adanya faktor-faktor yang mendorong meningkatnya laju pertumbuhan penduduk terutama karena adanya perkembangan perkebunan secara besar-besaran di Kabupaten Kampar, Indragiri Hulu, dan Bengkalis yang dikaitkan dengan program transmigrasi.

Sebagaimana diketahui untuk pengembangan otonomi daerah, ada 19 (sembilan belas) urusan Pemerintah Pusat yang telah diserahkan ke daerah Tingkat .I. Untuk daerah Riau telah menerima urusan pemerintahan pusat sejumlah 14 urusan dan telah dibentuk Dinas Daerah yaitu: Dinas Pertanian Tanaman Pangan, dinas Perkebunan, dinas Kehutanan, dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan, Dinas Perindustrian, Dinas Pariwisata, Dinas Kesehatan, Dinas Pendapatan daerah, Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ), dan Dinas Pertambangan.

Untuk memberikan kesempatan Daerah Tingkat II mengurus rumah tangganya sendiri maka pemerintah Daerah Tingkat I Riau menyerahkan sebagian urusan Pemerintah Daerah Tingkat I Riau kepada Pemerintah Daerah Tingkat II dalam Propinsi Daerah Tingkat I Riau seperti urusan pertanian, pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perindustrian, perikanan, perkebunan dan perternakan.

Sebelum sepenuhnya terbentuk otonomi daerah wilayah Kabupaten Kampar terdiri atas daerah Pelalawan, Kampar, dan Rokan Hulu. Wilayah Kabupaten Kampar terletak di antara 1° 25' Lintang Utara dan 0° 20' Lintang Selatan, 100° 42' Bujur Barat dan 103°28' Bujur Timur. Kabupaten Kampar merupakan wilayah Kabupaten nomor dua terluas di Propinsi Riau setelah Kabupaten Bengkalis. Adapun batas-batas Kabupaten Kampar di sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Siak, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Rokan Hulu, di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Pelalawan, dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Rokan Hilir

Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar beribukotakan Bangkinang. Sebagai pusat pemerintahan, dipimpin oleh seorang Bupati Kepala Daerah Tingkat II. Pada tahun 1991 wilayah daerah Kabupaten Kampar terdapat 15 pemerintahan kecamatan yang terdiri atas 18 kelurahan dan 197 desa. Dari 215 desa/kelurahan, 5 kelurahan diklasifikasikan sebagai perkotaan dan selebihnya diklasifikasikan sebagai pedesaan. Dilihat dari perkembangan desa, terdapat 1 desa swakarsa dan 124 desa swasembada. Perbedaan pokok antara pengertian Desa dan kelurahan adalah terletak pada kedudukan pemimpin wilayahnya. Desa adalah suatu wilayah pemerintahan terkecil yang dipimpin oleh seorang kepala desa. Adapun kepala desa dipilih dan diangkat langsung oleh penduduk dan disahkan oleh Bupati Kepala Daerah Kabupaten. Sedangkan kelurahan adalah suatu wilayah pemerintahan terkecil yang dipimpin oleh seorang kepala kelurahan atau lurah. Lurah adalah seorang pegawai negeri yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati Kepala Daerah dan diberi gaji seperti halnya pegawai negeri pada umumnya.

Berdasarkan undang-undang Republik Indonesia No.53 th 1999 tentang Pemerintahan Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu yang berasal dari wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar,

maka wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar dibagi menjadi 3 Kabupaten yakni:

1. Kabupaten Kampar
2. Kabupaten Pelalawan
3. Kabupaten Rokan Hulu

Kabupaten Kampar sekarang, berdasarkan undang-undang Republik Indonesia No. 53 tahun 1999 tersebut di atas adalah wilayah Kabupaten Kampar yang dahulunya adalah wilayah kerja Bupati Kampar yang meliputi 8 Kecamatan, 4 Kecamatan Pembantu, 8 Kelurahan, dan 141 Desa. Delapan Kecamatan tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Kecamatan Kampar ibu kotanya Air Tiris
2. Kecamatan Kampar Kiri ibu kotanya Lipat kain,
3. Kecamatan Tapung ibu kotanya Petapahan;
4. Kecamatan Bangkinang ibu kotanya Bangkinang;
5. Kecamatan Bangkinang Barat ibu kotanya Kuok;
6. Kecamatan Tambang ibu kotanya Tambang;
7. Kecamatan XIII Koto Kampar ibu kotanya Batu bersurat;
8. Kecamatan Siak Hulu ibu kotanya Pangkalan Baru.

Sedang ke empat Kecamatan pembantu adalah:

1. Kampung Panjang;
2. Gema;
3. Sekijang;
4. Senama Nenek.

Ibu kota Kabupaten Kampar adalah Bangkinang yang merupakan pusat kota di daerah tersebut. Kabupaten Kampar dipimpin oleh seorang Bupati dan wakil Bupati.



Foto 5
Kantor Bupati Kampar

Kabupaten ini mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat dan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kampar. Disamping itu ada juga sekretaris Kabupaten, dan Lembaga Teknis Kabupaten. Bupati dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kampar dan diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden berdasarkan usul Gubernur Riau.



Foto 6
Kantor DPRD Kampar

Dari keadaan geografisnya wilayah Kampar yang terluas adalah daratan yang terhampar. Oleh karena itu, lebih dari 70% penduduk

Kabupaten Kampar mata pencahariannya adalah bertani. Sektor pertanian cukup dominan untuk dapat dikembangkan seperti pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan. Sumbangan Kabupaten Kampar dalam sektor pertanian terhadap PDRD (Produksi Domestik Regional Bruto) cukup tinggi.



Foto 7

Sawah, salah satu mata pencaharian penduduk Kampar

Dibidang pendidikan, Kabupaten Kampar dapat dikatakan sudah maju karena letaknya yang tidak begitu jauh dari ibu kota propinsi (Pekanbaru). Pendidikan sebagai upaya mencerdaskan bangsa sehingga nantinya dihasilkan tenaga trampil sebagai pelaksana pembangunan yang memiliki kecakapan dan ketrampilan yang diperlukan. Dengan adanya sumber daya manusia yang cakap, maka pola pikir yang kritis dapat digunakan untuk membangun daerah, disamping sikap yang terbuka untuk kemajuan daerah sendiri.

Untuk membangun daerah diperlukan suatu konsepsi yang pas sehingga dapat terealisasi pembangunan fisik dan psikis seutuhnya. Sebelum adanya/diberlakukannya otonomi daerah orang lebih mengenal pusat (Jakarta) sebagai sentral pemerintahan.

Otonomi daerah lebih cepat dipacu oleh orde reformasi yang secara tegas telah menumbangkan Orde Baru. Dalam sistem Orde Baru inilah sentralisasi dikumandangkan hingga segala sesuatunya diatur oleh pusat (Jakarta sebagai pusat pemerintahan). Pada zaman Orde Baru pemerintahan pusat selalu mengagung-agungkan “pembangunan” yang

pada kenyataannya tidak menyentuh persoalan perekonomian masyarakat pada umumnya, karena yang dapat menikmati hasil pembangunan (karya) hanya segelintir orang, sementara sebagian besar masyarakat tetap miskin, bodoh, dan tertinggal. Dari keadaan yang demikian, masyarakat akhirnya hilang kepercayaan kepada pemerintah, sebagai masyarakat tidak lagi mempercayai program-program yang ditawarkan pemerintah. Oleh karena itu pemerintah menawarkan wacana otonomi untuk dilaksanakan dan dikembangkan. Pemerintah pusat meyakinkan bahwa otonomi lahir dari suatu niat baik untuk menghidupkan dan mengembangkan kehidupan bernegara yang berkeadilan, jujur, demokratis, dan transparan. Tetapi di lain pihak, masyarakat sendiri haruslah mempunyai kesadaran bahwa prinsip otonomi memang sesuatu yang relevan untuk membangun masyarakat sipil pada masa mendatang.

Oleh karena sistem sentralisasi yang selalu mencekoki (mendikte) pemerintah daerah, disamping masyarakat tidak percaya kepada pemerintah, mereka juga menjadi apatis. Sikap-sikap tersebut muncul karena berbagai upaya masyarakat menuntut haknya untuk mengecap kehidupan yang lebih baik dalam alam yang demokratis, berkeadilan dan jujur tidak mendapat respon yang diinginkan. Disebabkan masyarakat terbiasa dengan kondisi tersebut maka lama kelamaan masyarakat menjadi pasif dan tidak peduli, bahkan pada tingkat tertentu karena terbiasa hidup dalam alam yang serba tak enak tersebut, mereka pun menjadi nrimo (menerima saja apa kata pemerintah). Hal ini menunjukkan bahwa mereka pasif dan apatis.

Masyarakat yang terlanjur tidak percaya kepada pemerintah menyebabkan mereka melawan dengan caranya sendiri. Lihat saja di daerah-daerah seperti Aceh, Papua, Kalimantan Timur, bahkan di Riau sendiri terjadi gejolak-gejolak yang menentang pemerintah pusat. Penentangan tersebut bukan dilakukan oleh masyarakat saja secara sporadis tetap dipelopori oleh tokoh-tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pendidikan yang bersama-sama masyarakat menyuarakan aspirasi daerah bahkan timbul opsi merdeka bagi Riau. Yang merasa "terjajah" oleh kesewenang-wenangan pusat dalam mengatur pemerintahan.

Dengan adanya gagasan Riau merdeka diharapkan dapat memuluskan keinginan masyarakat Riau untuk mendapat otonomi yang

sesuai dengan prinsip-prinsip dasar otonomi secara universal. Banyak sekali motif dari tercetusnya gagasan negara Riau merdeka yang dilontarkan pada waktu itu seperti:

1. Masyarakat Riau selama pemerintahan Orde Baru merasa dininabobokan oleh pemerintah pusat dengan alasan demi nasionalisme, persatuan, kesatuan. Kita harus rela semua potensi yang ada di daerah langsung dikelola, dieksploitasi, dan dibawa oleh pemerintah pusat. Semua hasil-hasil alam yang berlimpah dari daerah Riau: bouksit, minyak bumi, timah; pasir laut; hutan; dan perkebunan. Bahkan pada waktu itu Pulau Batam, bintan; dan Natuna (masih bergabung ke Provinsi Riau) . Semuanya dipaksakan dibawa ke pusat untuk mensejahterakan elit-elit di tingkat pusat; baik itu elit politik, ekonomi, pemerintahan, dan lain sebagainya.
2. Masyarakat Riau telah frustasi terhadap sistem yang diterapkan maupun yang akan dijalankan, ataupun terhadap elit-elit politik dan ekonomi.
3. Tuntutan terhadap bagi hasil minyak Riau yang didengungkan masyarakat yang terdiri dari tokoh masyarakat, Rektor Perguruan Tinggi se-Riau, anggota DPR, mahasiswa, dan lembaga swadaya masyarakat yang ada di Riau kepada pemerintah pusat.
4. Selama ini Riau merasa tidak terwakili di dalam penentuan kebijakan yang telah dan akan dilakukan oleh pemerintah pusat. Tidak adanya elit-elit politik maupun ekonomi yang berasal dari Riau yang dapat mengambil keputusan dan memberikan masukan terhadap pemerintah pusat, sehingga selama ini Riau merasa selalu dikorbankan.

Semua masyarakat Riau berpendapat bahwa selama ini masyarakat Riau luput perhatian pemerintah pusat, dan selama itu pula rakyatnya telah bersikap baik, yang tidak pernah melawan terhadap keputusan pusat untuk mengeruk semua sumber daya alam yang dimiliki. Dan saat ini hubungan yang bersifat paternalis antara pemerintah pusat sebagai “ayah, orang yang maha tahu dan maha besar” dan daerah sebagai “anak, yang penurut sudah putus sejak lengsernya Pak Harto dan tumbangnya rezim Orde Baru.

Masyarakat Riau merasa iri melihat daerah-daerah yang lain maju pesat menjadi sebuah daerah yang memiliki berbagai kemajuan dan keunggulan baik di bidang politik, pendidikan, pertanian, teknologi, sosial ekonomi, sarana dan prasarana, dan lain-lain. Dengan demikian keinginan masyarakat Riau pada waktu itu adalah memerdekakan diri dari penjajahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Oleh karena itu, undang-undang Otonomi Daerah 1999 yang memuat tentang Undang-undang no. 22 tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah, UU No. 25 th 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dan UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, disambut baik oleh seluruh masyarakat termasuk aparat pemerintah di daerah.

Kabupaten Kampar sebelum otonomi daerah, sama halnya dengan Kabupaten-kabupaten/Kotamadya lain di Indonesia, pemerintahannya bersifat sentralisasi yaitu pemusatan kekuasaan pada satu tangan yakni di tingkat pemerintah pusat (Jakarta). Namun dengan adanya era reformasi, maka penyelenggaraan pemerintah mulai bergeser ke arah asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Yang dimaksud Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Serta tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan (Pasal 1 huruf e,f,g, UU No. 22 tahun 1999).

Berahi otonomi daerah sebenarnya berasal dari “politik etis” (ethicche Politick) yang dijalankan oleh pemerintah Hindia Belanda. maksud semula politik etis adalah untuk meningkatkan kecerdasan dan kehidupan sosial ekonomi rakyat, namun dalam perkembangannya hasil yang menonjol justru kemunculan dari pertumbuhan gerakan-gerakan politik kaum cendekiawan bangsa Indonesia. Organisasi dan gerakan-

gerakan politik kaum cendekiawan pada masa itu, bertujuan menuntut hak bangsa Indonesia untuk turut berperan menentukan dalam lapangan ketatanegaraan.

Perkembangan itulah yang mendorong pemerintah Belanda melakukan perubahan-perubahan dalam lapangan ketatanegaraan untuk mengimbangi gerakan-gerakan kebangsaan dan kemudian terhadap gerakan kemerdekaan yang dipelopori kaum cendekiawan bangsa Indonesia. Perubahan ketatanegaraan yang dilakukan oleh pemerintah Belanda, antara lain dengan memberikan otonomi pada badan-badan politik setempat.

Dengan demikian, sejarah modern otonomi di Indonesia, awal perkembangannya dimulai sejak masa pendudukan Belanda di bumi Indonesia melalui pemerintah Hindia Belanda. Pada masa itu pulalah, pemerintah Belanda memberikan pengalaman panjang Indonesia terhadap bentuk otonomi bertingkat, yaitu dengan adanya hubungan hierarkis antara daerah otonomi yang tingkatnya lebih rendah dengan daerah otonomi yang tingkatnya lebih tinggi, seperti Propinsi dan Kabupaten atau/kotamadya/kota atau kelurahan atau desa. Pada gilirannya bentuk otonomi bertingkat ini selalu menjadi bayang-bayang yang mengikuti kemana pun pelaksanaan otonomi daerah. Melalui otonomi bertingkatlah, arah hubungan pemerintah pusat dan daerah di dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah lebih cenderung kepada dekonsentrasi daripada desentralisasi.

Pada masa sekarang dengan situasi yang agak berbeda, yaitu dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lebih banyak memberikan keleluasaan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya pada Daerah Tingkat II (Kabupaten, Kotamadya) sehingga tidak dikenal lagi tingkatan daerah sebagai Daerah Tingkat II, tetapi hanya disebut sebagai Kabupaten atau kota walaupun sampai kini propinsi belum menjadi daerah otonomi juga.

Sejarah kepemerintahan Indonesia pasca kemerdekaan, hampir seutuhnya adalah sejarah kepemerintahan yang dikendalikan oleh “satu tangan”, yakni suatu pengaturan kehidupan bernegara yang serba terpusat di bawah satu tongkat komando. Meski di atas kertas kata otonomi tidak pernah terhapus. Jika Undang-undang no. 1 tahun 1945 dan terus menerus diperbaharui menurut tuntutan keadaan dan pasang

surut iklim politik nasional, seperti tercermin dalam Undang-undang No.22 tahun 1948, undang-undang no. 1 tahun 1957, Undang-undang no. 18 tahun 1965, hingga Undang-undang no.5 tahun 1974. Undang-undang terakhir ini baru dibuat peraturan pelaksanaannya 18 (delapan belas) tahun kemudian, melalui Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1992 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, yang pada kenyataannya otonomi daerah merupakan substansi dan semangat pasal 18 Undang-undang dasar 1945 itu tidak pernah benar-benar terlaksana di lapangan.

Sejak pada zaman Orde Baru, otonomi daerah dalam pengertian yang sesungguhnya memang belum pernah terwujud. Kata Desentralisasi yang berpuluh-puluh tahun dijadikan slogan, betapapun tidak sebagai paradigma pengelola kekuasaan. Zukro (dalam Alfitra Salam) mengemukakan kegagalan otonomi pada masa Orde Baru yang mengungkapkan dua kecenderungan yang dapat dicatat sebagai penyebab otonomisasi itu gagal:

1. Kekurangseriusan pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat I dalam bentuk ketidakikhlasan mereka dalam melepas anggaran (termasuk peralatan dan personal) yang seharusnya menyertai penyerahan sejumlah urusan. Akibatnya, masuk akal jika ketergantungan Pemda Tingkat II kepada Pemda Tingkat I dan pusat menjadi sangat sulit dihindari. Ibarat ular, kepala mereka dilepas, tapi ekornya diinjak.
2. Dianutnya asas Desentralisasi, dekonsentrasi, dan perbantuan sekaligus telah menempatkan Pemda Tingkat II pada satu posisi yang tidak lebih dari ladang perebutan kepentingan yang tak kunjung selesai antara pemerintahan pusat dan daerah.

Kegagalan dari pelaksanaan otonomi daerah ini kemudian harus ditebus dengan biaya mahal, yang ujungnya adalah kegagalan pembangunan nasional secara keseluruhan. Sebab gagalnya otonomisasi itu sesungguhnya dapat dibaca sebagai gagalnya desentralisasi, yang sekaligus juga berarti kemenangan sentralisasi dalam pengelolaan negara.

Dari uraian di atas, dapat kita lihat bahwa sentralisasi dan uniformasi yang menjadi karakteristik kebijakan pemerintah Orde baru telah memainkan peranan yang sangat besar dalam mengiring masyarakat menuju ambang bencana nasional yang akhirnya meledak di

penghujung abad duapuluh ini. Mubyarto, dkk(1991), mengemukakan bahwa sebagai konsekwensi dari kebijakan Orde baru yang sentralistis, pengabaian terhadap realitas keberagaman pola-pola dan mekanisme pola hubungan sosial politik lokal yang semestinya merupakan unsur-unsur yang lebih esuai bagi penyusunan struktur kelembagaan pemerintah setempat telah mengakibatkan matinya potensi otonomi dan keswadayaan masyarakat. Masyarakat yang dimatikan potensi kemandirian dan keswadayaannya tentu saja akan bersikap pasif bahkan jika berkepanjangan mereka akan frustasi. Dari titik inilah dapat menimbulkan berbagai persoalan bangsa yang pelik dan berkepanjangan.

Diberlakukannya Undang-undang no. 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa memberikan gambaran bahwa sentralisasi kekuasaan yang antara lain dilakukan melalui uniformasi pemerintah desa itu telah mengakibatkan dispartisipasi masyarakat adat setempat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan proses pembangunan desa. Akibatnya mereka tidak mau lagi tunduk kepada pemerintah formal. Hal seperti ini dapat mengakibatkan dispartisipasi, baik pasif maupun aktif dari masyarakat setempat terhadap pembangunan. Dispartisipasi pasif adalah apatisme, sedangkan dispartisipasi aktif dapat berupa penolakan, bahkan pembangkangan. Oleh karenanya, masuk akal apabila menyatakan bahwa gejala disintegrasi bangsa yang masih menghantui, sebetulnya merupakan fenomena yang benih-benihnya telah disemai oleh Orde Baru melalui berbagai kebijakannya yang sentralistis dan seragam itu dalam rentang waktu yang cukup panjang.

Selain akibat tersebut di atas, dapat juga menyebabkan luntarnya nilai-nilai dan norma adat sebagai akibat diseragamkannya model pemerintahan di tingkat terbawah (desa) oleh Orde Baru merupakan kondisi yang telah ikut mendorong mengapa aktivitas pembangunan di daerah itu hampir-hampir menjadi tidak lebih sebagai aktivitas eksploitasi alam yang tidak terkendali dan untuk pengerukan keuntungan golongan tertentu.

Pemusatan kekuasaan dan penyelenggaraan telah mengakibatkan munculnya anggapan bahwa masyarakat merupakan sekedar sekumpulan massa yang tidak tahu apa-apa dan karenanya tidak perlu didengar suaranya. Mereka dianggap tidak memiliki aspirasi. Di sisi lain,

sendi-sendi kehidupan sosial mereka menjadi goyah. Norma dan forum musyawarah masyarakat adat, yang semula merupakan tempat di mana mereka dapat membicarakan segala sesuatu yang menyangkut persoalan kehidupan sehari-hari, kini harus tersingkir dan dipaksa mengalami disfungsi. Kepala Desa sebagai orang nomor satu di pemerintahan desa lebih sering tidak memahami bahkan tidak lagi berkepentingan terhadap lestarnya norma-norma itu. Akibatnya banyak di antara mereka yang dengan mudah, kemudian mau “menggadaikan|” kekuasaan di wilayahnya untuk sekedar mendapatkan keuntungan-keuntungan yang bersifat pribadi dan sesaat.

Dimanapun sejarah telah berulang kali membuktikan, bahwa sentralisasi dan akumulasi kekuasaan yang berlebihan, akan membuatnya sulit bahkan tidak terkontrol. Akibat lebih jauh, terbentuklah sekelompok kecil anggota masyarakat yang memiliki “kuasa” untuk menindas bagian kelompok lain secara tidak terkendali, dan secara bersamaan muncullah kelompok yang harus dikorbankan sebagai tumbalnya. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistis akan selalu muncul, di satu pihak kelompok yang mendapatkan terlalu banyak apa-apa yang sesungguhnya bukan haknya, dan di lain pihak, terlalu banyak kelompok yang tidak mendapatkan apa-apa dari yang seharusnya menjadi hak mereka. Dengan demikian, sangat dipahami mengapa pembangunan nasional yang telah berlangsung sekian lama, tak kunjung dirasakan manfaatnya secara nyata di dalam kehidupan masyarakat. Mereka kebanyakan menjadi masyarakat miskin yang hanya dapat “menonton”.

Sentralisasi dan Uniformasi yang telah dijadikan sebagai modal kebijakan mengatur pemerintah selama masa Orde Baru berikut segala implikasi persoalannya yang rumit adalah masalah yang harus diatasi. Telah sama-sama dimaklumi, bahwa sebagai konsekuensi dari kemajuan teknologi, terutama telekomunikasi, informatika, dan komputer, salah satu sifat kehidupan global adalah minimalnya peran negara dalam pengaturan kehidupan masyarakat. Minimal dalam pengertian, kini negara bukan lagi merupakan satu-satunya lembaga yang mengetahui, memiliki dan dapat mengatur ataupun menentukan segala-segalanya, tetapi masyarakat sendirilah yang mengatur kehidupan mereka sendiri. Lebih jauh, di luar pengertian fisik geografis, batas-batas negara memang

kini telah memudar secara substansial. Negara kini menjadi negara yang tidak tersekat (borderless). Investasi, individu konsumen, industri dan informasi merupakan empat faktor utama yang dapat bebas keluar masuk negara tanpa rintangan. Keempat-empatnya merupakan kekuatan yang ada di luar jangkauan kemampuan negara untuk mengontrolnya.

Sebagai contoh arus globalisasi dapat dilihat dari sebab akibat berikut, dulu pemerintah masih dapat melakukan sensor secara ketat dan dimungkinkan untuk menentukan boleh tidaknya jenis-jenis film tertentu yang beredar dan ditonton masyarakat, kini hal itu merupakan tindakan yang mustahil. Bukankah tidak mungkin pemerintah, misalnya melarang orang memiliki televisi dan antena parabola? Padahal, keduanya merupakan benda “ajaib”, yang sepanjang ada aliran listrik, memungkinkan siapa pun dapat menonton apapun yang dipancarkan stasiun televisi dari berbagai negara, meski dengan materi tontonan yang dahulu termasuk kategori “dilarang keras” oleh pemerintah. Sebab, berkat kecanggihan teknologi segalanya kini memang telah mengalami informatisasi, ilmu pengetahuan, berita, agama, budaya, ekonomi, politik, hiburan, termasuk pornografi, telah dikemas menjadi unit-unit informasi digital dalam jumlah yang melimpah ruah dan siap membanjiri seluruh penjuru Nusantara. Pornografi kini bukan Cuma melimpah ruah baik variasi maupun kuantitasnya, tetapi bahkan juga mudah dan murah untuk mengaksesnya.

Minimalnya peran negara dalam pengaturan kehidupan masyarakat memang merupakan suatu kenyataan tersendiri yang harus disikapi secara arif sebagai resiko globalisasi. Namun, permasalahannya bukan hanya itu. masalah lain yang tidak kalah mendasarnya adalah ahwa negara, khususnya negara-negara Asia, di masa depan secara seklaigus juga akan menghadapi tantangan dua kekuatan yang muncul dari dalam, yaitu kekuatan masyarakat madani dan kekuatan ekstra-birokrasi.

Akibat pengaruh logika ekonomi global, posisi tawar masyarakat dengan pemerintah dalam menentukan segala sesuatu yang mereka inginkan menjadi semakin kuat. Begitu pula karena jenis, kualitas, dan kompleksitas persoalan kehidupan mengalami kecanggihan, sehingga masing-masing menuntut curahan energi yang besar untuk menangannya, kekuatan-kekuatan ekstra birokrasi, seperti Lembaga

Swadaya Masyarakat (LSM), juga semakin besar. Jangkauan dan kerumitan persoalan yang muncul di tengah masyarakat memang kini tidak mungkin lagi dikelola sepenuhnya oleh pemerintah.

Konsekuensi yang timbul dari keadaan di atas adalah pertama, pengelolaan pengurusan pemerintahan yang serba terpusat, yang mengasumsikan bahwa segala persoalan masyarakat dapat diketahui, diatur, dan ditentukan hanya oleh “santangan” tidak lagi punay tempat, dan karenanya, hal demikian tidak mungkin dipertahankan lagi. Upaya untuk tetap menerapkan sentralisasi, betapapun, lebih dari sekedar kesia-siaan, hanya akan membawa kita seemua kepada keporakperandaan. Ini berarti, desentralisasi yang sejak awal berdirinya republik ini sebenarnya memang telah menjadi konsensus nasional dalaam penyelenggaraan peemerintah kini harus segera diwujudkan.

Kedua, karenanya, distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan, menurut kesepakatan semua pihak. Hanya melalui distribusi kekuasaan yang proporsional seperti itulah yang memungkinkan segenap potensi bangsa selanjutnya dapat dioptimalkan pemanfaatannya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama. Seklaigus, persoalan-persoalan ketegangan antara pusat dengan daerah dapat dikikis. Berkaitan erat dengan itu, jelaslah bahwa pemerintah daerah harus memilih kemandirian yaitu yang berupa Otonomi.

Kampar Sesudah Otonomi

Istilah Otonomi secara etimologi berasal dari bahasa latin yaitu dari kata “Autos” yang berarti “sendiri” dan “Nomos” yang berarti “aturan”. Jadi kata otonomi dapat diartikan sebagai mengatur atau memerintah sendiri. Pengertian istilah otonomi dengan pemaknaan yang lebih luas dari etimologinya dikemukakan oleh Logeman yang dikutip Y.W. Sunindia (dalam krisna D. Danumurti 2000:14). Yaitu kebebasan atau kemnadirian tetapi bukan kemerdekaan. Dengan demikian, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Senada dengan pendapat tersebut J. Wayang (dalam krisna D. danumurti 2000:15) mengemukakan bahwa otonomi adalaah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.

Sistem otonomi dapat menjadi patokan tentang cara penentuan batas-batas urusan rumah tangga daerah. Hal ini, pada umumnya dikenal 2 (dua) sistem otonomi yang pokok, yaitu:

1. Sistem Otonomi Materiil, atau pengertian rumah tangga materiil (materiele huishondingsbegrip);
2. Sistem Otonomi Formil atau pengertian rumah tangga formil (formeele huishoudings begrip).

Selain kedua sistem tersebut, ada juga yang dinamakan otonomi riil atau dengan pengertian rumah tangga riil (riele huishoudingsbegrip) yang merupakan kompromi antara kedua sistem yang telah disebutkan di atas. Adapun yang dimaksud dengan:

A. Sistem Otonomi materiil

pengertiannya adalah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas (wewenang dan tanggungjawab) yang ekspansif dalam Undang-undang Pembentukan Daerah. Artinya Otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang terlalu ditentukan satu persatu, jadi bersifat definitif. Hal itu berarti segala sesuatu yang tidak tercantum dalam Undang-undang pembentukan Daerah, tidak termasuk urusan Pemerintah daerah Otonom, melainkan Pemerintah Pusat.

B. Sistem Otonomi Formil

Pengertian otonomi secara formil, tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Hal ini berarti bahwa apa yang dilakukan oleh negara (Pemerintah Pusat), pada prinsipnya dapat pula dilakukan oleh daerah-daerah otonom.

Bila ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab), hal itu semata-mata disebabkan pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, seperti efisiensi penyelenggaraan tugas pelayanan publik. Artinya, pembagian tugas itu tidaklah disebabkan materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan adanya keyakinan bahwa kepentingan daerah dapat lebih baik dan berhasil (lebih efisien) apabila diselenggarakan sendiri oleh daerah-daerah itu masing-masing daripada oleh pemerintah pusat.

Dalam sistem otonomi formil tidak terdapat perbedaan sifat materi yang diurus oleh daerah-daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih besar. Perbedaan tugas diadakan secara formil dengan membuat bentuk-bentuk peraturan tertentu. Demikian pula, dalam sistem otonomi formil tidaklah secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonom. Tugas dari daerah otonom secara normatif tidak terperinci di dalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumusan yang umum. Adapun rumusan yang umum itu hanya mengandung asas-asasnya saja, sedangkan pengaturan yang lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung dari keadaan, waktu dan tempat. Jadi otonomi menurut sistem formil ini, batasnya bertitik tolak pada peraturan yang dibuat oleh pemerintah di atasnya (*rengorde regeling*).

Sistem Otonomi formil tidak selalu menjadi pendorong, bagi daerah otonom untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintah menurut bagir Maron (1994:27), terdapat beberapa hal yang dapat menjadi kendala sebagai berikut:

1. Tingkat hasil guna dan daya guna sistem otonomi formil sangat bergantung pada kreativitas dan aktivitas daerah otonom. Daerah harus mampu melihat urusan yang menurut pertimbangan mereka penting bagi daerah tepat diatur, dan diurus oleh daerah. Bagi daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, dalam kenyataannya akan banyak bergantung kepada pusat atau daerah-daerah tingkat atasnya.
2. Keterbatasan dalam hal keuangan daerah meskipun mempunyai peluang yang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah, hal ini tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh sumber keuangan yang memadai.
3. Kemungkinan terjadi persoalan yang bersifat teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya.

C. Sistem Otonomi Riil

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dari wewenang

kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi.

Dengan adanya pemebrian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan memperhatikan kemampuan masyarakat daerah untuk mengaturnya dan mengurusnya sendiri. Sebaliknya, tugas yang telah menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika apabila dipandang perlu dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat.

Sistem ini merupakan jalan tengah atau campuran dari sistem otonomi materiil dan formil. Dalam arti, sistem ni mengandung anasir-ansair, baik dari sistem otonomi materiil maupun sistem otonomi formil sehingga dapat dikatakan merupakan sistem tersendiri.

Dalam sistem otonomi riil terdapat ciri-ciri khusus yang membedakannya dengan kedua sistem otonomi terdahulu, yaitu:

- a. Menurut urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formil.
- b. Disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara materiil, daerah-daerah dalam rumah tangga riil dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan daerah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintah pusat ataupun oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.
- c. Otonomi dalam rumah tangga riil didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Disamping ketiga sistem di atas, dikenal juga apa yang disebut sistem residu (sisa). Dalam sistem ini secara umum telah ditentukan terlebih dahulu tugas-tugas yang telah menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan pada sistem ini terletak pada saat timbulnya keperluan-

keperluan baru. Pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari Pusat.

Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Beberapa perubahan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih banyak bersifat mendasar, sehingga memperlihatkan paradigma baru tentang pemerintahan daerah. Perubahan mendasar dimaksud menyangkut azas-azas penyelenggaraan pemerintahan di daerah; pembagian wilayah; kewenangan daerah otonom; prinsip otonomi daerah; susunan pemerintahan daerah; mekanisme pencalonan; pemilihan; pengangkatan; dan pertanggungjawaban kepala daerah; serta penyatuan peraturan tentang pemerintahan desa dan kelurahan dengan pemerintah daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 2 huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974). Sistem otonomi yang dianut oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 ini adalah prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Semula prinsip ini dianut untuk mengganti sistem otonomi riil dan seluas-luasnya yang dianut oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1955. Menurut penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dianutnya istilah "seluas-luasnya" didasarkan pada pengalaman selama ini bahwa istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai prinsip-prinsip yang digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kemudian dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Berbeda dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

pemerintahan daerah dinyatakan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 1 huruf h Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999).

Ketentuan itu memberikan gambaran bahwa otonomi daerah merupakan wewenang dari daerah. Dalam bahasa hukum, wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Tetapi wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan (Manan, 2000:2).

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa susunan pemerintahan daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah (PEMDA) DPRD merupakan badan legislatif daerah, sedangkan Pemerintah Daerah adalah badan eksekutif daerah.

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah lainnya. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Kepala Daerah Propinsi karena jabatannya adalah juga kepala daerah administrasi sebagai wakil pemerintah.

Susunan pemerintahan daerah tersebut di atas berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Susunan yang demikian dimaksudkan untuk menghilangkan kesan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana eksistensi dan peran DPRD lebih banyak didominasi oleh Kepala Daerah. Dominasi ini muncul karena Kepala Daerah merupakan komponen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal mana tampak dengan adanya sebutan sebagai Penguasa Tunggal (Orang nomor satu di daerah) yang melekat dalam

jabatan tersebut.

Disamping itu, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1974 yang melakukan pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah juga dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintah dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah termanifestasi lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada DPRD dalam menjalankan fungsinya, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislative function*), fungsi perwakilan (*representative function*), dan fungsi pengawasan (*control function*). Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD diberikan hak-hak tertentu, yaitu hak meminta pertanggungjawaban bupati/walikota dan meminta keterangan-keterangan kepada Pemerintah Daerah (*hak interpelasi*), hak mengadakan penyelidikan (*hak angket*), hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah (*hak amandemen*), hak mengajukan pertanyaan pendapat, hak mengajukan rancangan Peraturan Daerah (*hak inisiatif*), hak menentukan anggaran belanja DPRD (*hak budget*), dan hak menetapkan peraturan tata tertib DPRD (pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Manifestasi lebih lanjut dari besarnya peran DPRD adalah diberikannya kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota, serta adanya kewajiban dari Kepala Daerah untuk menyampaikan pertanggungjawabannya kepada DPRD pada setiap tahun anggaran.. Kewenangan tersebut tidak dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, oleh karena kedudukan DPRD saat itu berada di bawah bayang-bayang Kepala Daerah, yang merupakan wakil Pemerintah Pusat dan penguasa tunggal di daerah.

Untuk pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik untuk daerah Kabupaten dan Kota dilakukan oleh DPRD

melalui proses pencalonan dan pemilihan secara bersamaan/berpasangan (pasal 34 ayat 1,2) . Mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1974 mengenai pencalonan, pemilihan, dan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahapannya sebagai berikut:

a. Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk panitia pemilihan, yang terdiri atas Ketua dan para Wakil Ketua DPRD (karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap anggota) setra Sekretaris DPRD (karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan).

Adapun tugas panitia ini diatur dalam pasal 34 ayat 3,4,5 dan pasal 35 ayat 1 yaitu:

- (1). melakukan pemeriksaan berkas identitas bakal calon sesuai persyaratan yang ditetapkan dalam pasal 33;
- (2).melakukan kegiatan teknis pemilihan calon, dan
- (3). menjadi penanggung jawab penyelenggaraan pemilihan
 - a. Penyaringan pasangan bakal calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah
 - b. Dilakukan oleh masing-masing fraksi, 2 (dua) atau lebih fraksi secara bersama-sama sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam pasal 33 (pasal 36 ayat 1 dan 3);
 - c. Fraksi menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan Bakal Calon Wakil Kepala Daerah sebagai hasil penyaringannya dan disampaikan kepada DPRD pada rapat paripurna (khusus). Dalam rapat ini masing-masing fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan (alasan-alasan yang mendasari pencalonannya) mengenai bakal calonnya (pasal 36 ayat 2 dan pasal 37 ayat 1).
- (4) Kemudian Pimpinan DPRD mengundang bakal calon dimaksud untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon tersebut terpilih sebagai Kepala Daerah (dan atau Wakil Kepala Daerah). Pada tahap ini anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon (pasal 37 ayat 2 dan 3).
 - a. Pimpinan DPRD dan Pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan

sekurang-kurangnya 2 (dua) pasang calon Kepala Daerah yang akan dipilih salah satu (satu pasang) diantaranya oleh DPRD (pasal 37 ayat 4).

- b. Sebelum memasuki tahap pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, nama-nama pasangan calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah tersebut, ditetapkan dengan keputusan Pimpinan DPRD.
- c. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna (khusus) DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD. Apabila belum mencapai kuorum, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam, dan bila tetap belum mencapai kuorum, maka rapat diundur paling lama satu jam lagi. Apabila masih tetap belum mencapai kuorum (setelah untuk kedua kalinya rapat diundur paling lama satu jam lagi), rapat paripurna pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap dilaksanakan tanpa kuorum tercapai (pasal 40 ayat 1 dan 2).

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan dengan keputusan Pimpinan DPRD (pasal 40 ayat 1,2)

- d. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan tersebut ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden (pasal 40 ayat 3).
- e. Sebelum memangku jabatannya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengucapkan sumpah/janji dan dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk bertindak atas nama Presiden (pasal 42 ayat 1,2).

Memperhatikan tahapan di atas, terlihat adanya perubahan yang mendasar dalam mekanisme pemcalonan, pemilihan, dan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jika dibandingkan dengan pengaturan hal serupa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pemerintah Pusat lebih

berperan baik dalam pencalonan maupun dalam pemilihan, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini pada umumnya peranan itu lebih besar berada di tangan DPRD.

Pengaturan semacam ini dilakukan sebagai manifestasi dari pengakuan prinsip kedaulatan rakyat di daerah. Pengakuan prinsip ini dengan sendirinya menempatkan DPRD sebagai wakil rakyat dalam posisi yang cukup sentral dan utama. Hadirnya mekanisme pemilihan dan pencalonan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dipandang cukup demokratis tersebut, sekaligus membawa beberapa persoalan yang seyogianya membutuhkan perhatian, agar di kemudian hari tidak menimbulkan konflik dalam hubungan Pusat dan Daerah, yaitu seperti yang dikemukakan oleh Krishna D. Danumurti dan Umbu Rauta (2000:50-51):

a. Pada saat Pimpinan DPRD dan Pimpinan Fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian bakal calon, perlu ditentukan terlebih dahulu pedoman atau kriteria, yang disepakati bersama oleh masing-masing pimpinan Fraksi. Apabila tidak ada pedoman atau kriteria tersebut, dikhawatirkan masing-masing fraksi akan menentukan sendiri kriterianya dalam menilai kemampuan dan kepribadian bakal calonnya. Sebagai upaya memperjuangkan dan mempertahankan bakal calonnya masing-masing.

B. Adanya ketentuan agar nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan dprd dikonsultasikan dengan Presiden sebelum dilakukan pemilihan oleh DPRD. Hal ini masih menampakkan adanya peranan Pemerintah Pusat seperti keyentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Dengan adanya ketentuan dikonsultasikan terlebih dahulu tersebut, terbuka untuk ditafsirkan bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui calon-calon dimaksud. Jika Presiden menyetujui, tentu tidak menjadi persoalan. Namun persoalan akan muncul jika Presiden tidak memberikan persetujuan. Oleh karena calon yang diajukan terdiri atas 2(dua) pasangan, maka jika salah satu pasangan tidak disetujui oleh Presiden, apakah DPRD harus melakukan pencalonan ulang agar kembali

menjadi 2 (dua) pasang bakal calon ataukah DPRD dapat melanjutkan pemilihan hanya dengan salah satu pasangan dan bagaimana pula apabila kedua calon pasangan tersebut tidak disetujui oleh Presiden. Dalam hal ini, tentunya DPRD harus bermusyawarah atau memperjuangkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dalam hal pertanggungjawaban dan pemberhentian Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah, Kepala Daerah (KDH) yaitu Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD setiap akhir tahun anggaran (pasal 44 ayat 2 jo pasal 45 ayat 1 dan 2).

Disamping itu, KDH berkewajiban atau jika dipandang perlu oleh KDH, atau apabila diminta oleh Presiden memberikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sekurang-kurangnya sekali dalam 1 (satu) tahun.

Mengenai mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, dilakukan oleh Presiden dengan ketentuan sebagai berikut:

- (a) DPRD dapat mengusulkan (atas usul ataupun tanpa usul DPRD) kepada Presiden, karena pertanggungjawaban Kepala daerah ditolak sampai 2 (dua) kali oleh DPRD (pasal 46 ayat 3).
- (b) Ditetapkan dengan keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden, karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (pasal 50 ayat 1).
- (c) Tanpa melalui keputusan DPRD jika terbukti melakukan tindak pidana kejahatan (pasal 51), dan tanpa persetujuan DPRD jika terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 52).

Berkaitan dengan kewenangan pemberhentian Kepala Daerah yang berada di tangan Presiden, akan menimbulkan persoalan terutama dalam suasana banyaknya partai politik yang mempunyai wakil di DPRD. Dalam pemberhentian atas usul DPRD akibat ditolaknya pertanggungjawaban Kepala Daerah, akan menimbulkan persoalan.

lebih lanjut dinyatakan dalam pasal 112 sampai dengan pasal 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai pembinaan dan

pengawasan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan dimaksud lebih ditekankan pada upaya memfasilitasi dalam rangka pemberdayaan daerah otonom, sedangkan pengawasan, lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karenanya, peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang (penjelasan umum angka 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di atas memberikan gambaran bahwa mekanisme pengawasan dalam undang-undang tersebut lebih sederhana, dalam upaya memberikan kemandirian dan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan.

Berbeda jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang mengatur tentang pengawasan umum, preventif, dan represif. Adanya jenis pengawasan demikian yang dimaksudkan sebagai usaha untuk menjamin adanya keserasian penyelenggaraan tugas pemerintahan antara daerah-daerah dengan Pemerintah Pusat serta untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna. Namun demikian, didalam kenyataannya justru menunjukkan bahwa pemerintah pusat sangat mengekang daerah-daerah dalam upaya pengaturan dan pengurusan kegiatan pemerintahannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan baik. Pengawasan ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan (pasal 69).

Adapun yang dimaksud dengan pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan

Daerah (PERDA) dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I, dan Gubernur Kepala Daerah bagi peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah Tingkat II (pasal 70).

Kemudian pengawasan represif dilakukan terhadap semua peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Pengawasan ini berwujud penangguhan atau pembatalan peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Penangguhan atau pembatalan itu dilakukan oleh yang berwenang (pasal 71).

Adanya mekanisme pengawasan sebagaimana diatur dalam undang-undang No. 5 tahun 1974 juga merupakan cerminan dari besarnya campur tangan pemerintah pusat terhadap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang membawa dampak pada kepatuhan dan ketaatan yang berlebihan dari daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat dan pengekangan aktivitas daerah, yang pada gilirannya kurang atau bahkan tidak memberikan kekuasaan dan kemandirian kepada daerah. Campur tangan demikian tidak lepas dari politik ekonomi sentralisasi yang dikembangkan oleh pemerintah.

Mengenai keuangan daerah dinyatakan dalam pasal 79 undang-undang No. 22 tahun 1999 yang mengemukakan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli daerah (PAD);
- b. dana perimbangan;
- c. Pinjaman daerah, dan
- d. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan asli daerah (PAD) berasal dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sedangkan dana perimbangan terdiri atas bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, penerimaan dari sumber daya alam, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

Selanjutnya, dalam pasal 81 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan

dengan persetujuan DPRD. Pinjaman dari dalam negeri diberitahukan kepada pemerintah. Sedangkan pinjaman yang berasal dari luar negeri harus mendapatkan persetujuan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan atau luar negeri merupakan pengijawantahan dari upaya pemerintah agar daerah dapat secara kreatif mencari peluang-peluang sumber investasi di luar daerah agar keuangan daerah dapat terpenuhi, yang pada gilirannya urusan-urusan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan lancar.

Perihal hubungan pusat dengan daerah selalu menjadi persoalan yang akhirnya berimplikasi pada adanya kecenderungan praktek sensualisasi atau desentralisasi. Paham negara kesejahteraan yang dianut oleh negara-negara modern selalu memperlihatkan adanya campur tangan yang begitu luas dari pemerintah pusat dalam kegiatan.

Kemasyarakatan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Campur tangan ini menuntut hal-hal seperti prinsip “equal featment”, “equal services”, “equal protection”, dan lain-lain yang membutuhkan berbagai keseragaman atau unuformitas pengaturan dan pengelolaan (Basir Manan, 1999: 4).

Bagi negara Indonesia, yang menganut bentuk negara kesatuan, eksistensi dan peranan pemerintah pusat tidak bisa dikesampingkan atau ditinggalkan dengan diberikannya kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Peranan pemerintah pusat akan tetap dan terus ada melalui kebijakan-kebijakan rasional (public policy) dalam semua aspek kehidupan, demi mewujudkan kesejahteraan yang seimbang, maupun perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat atau daerah.

Oleh karenanya, yang perlu dijaga adalah keseimbangan peran antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitan ini, Basir Manan (1999: 11) menyatakan:

“Hubungan pusat dan daerah harus diletakkan dalam hubungan yang wajar. Hubungan pusat dan daerah dalam sistem otonomi yang bagaimanapun luasnya bukanlah suatu patokan statik, tetapi dinamik. Bandul-bandul hubungan itu harus selalu berayun antara “memusat” dan “mendaerah” untuk

menemukan berbagai keseimbangan baru yang mampu mengemban tuntunan yang senantiasa berkembang baik pada sektor kemasyarakatan, kebangsaan, maupun kenegaraan.”

Selain hubungan pusat dan daerah, dengan adanya otonomi daerah yang luas, maka perlu diatur mekanisme hubungan antardaerah, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 87 ayat (1) undang-undang no. 22 tahun 1999 bahwa beberapa daerah dapat mengadakan kerja sama antaradaerah yang diatur dengan keputusan bersama. Pentingnya pengaturan hubungan kerjasama antar daerah dilatarbelakangi oleh kenyataan adanya ketimpangan dan perbedaan sumber daya (resources) yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Kemungkinan yang terjadi, ada daerah yang memiliki sumber daya manusia yang memadai, tetapi kurang pada sumber daya keuangan, atau sebaliknya ada daerah yang sumber daya keuangannya memadai, tetapi kurang pada sumber daya manusia. Bahkan mungkin ada daerah yang memiliki dengan cukup kedua sumber tersebut atau kurang kedua-duanya.

Berdasarkan kenyataan ini, harus ada mekanisme, baik atas dasar “nasional publik policy” maupun mekanisme antar daerah, yang memungkinkan aliran-aliran resources antar daerah yang memberi manfaat sebesar-besarnya pada semua daerah. Dengan demikian, kesejahteraan dan kemakmuran akan merata pada seluruh masyarakat. Untuk itu, sejak dini daerah harus mempersiapkan mekanisme hubungan antar daerah yang saling memberikan manfaat antardaerah tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat ditegaskan bahwa otonomi daerah adalah kemandirian daerah tertentu untuk melakukan self-manage, yang merupakan suatu keniscayaan bagi terselenggaranya kehidupan berbangsa dan bernegara yang sehat. Oleh karena itu, otonomi daerah adalah prasyarat yang harus dipenuhi demi kelangsungan masyarakat. Dapat ditegaskan disini bahwa hal tersebut lebih dari sekedar solusi guna mengundurkan ketegangan hubungan antara pusat dengan daerah (yang bersifat ke permukaan), implementasi otonomi daerah adalah jaminan bahwa proses pembangunan yang sedang terus digulirkan dalam bingkai negara ini. Memang merupakan suatu upaya bersama yang dilakkan secara Menuju kehidupan kesana yang lebih baik, yang melibatkan secara aktif segenap kehendak

masyarakat di daerahnya. Tidak hanya semata-mata dalam proses pelaksanaan, tetapi dari mulai merencanakan hingga pemanfaatan hasil-hasil, bahkan termasuk pula evaluasinya.

Otonomi menjadi keniscayaan terlebih-lebih jika diingat bahwa Indonesia merupakan negara yang besar, baik penduduk maupun ukuran wilayahnya, kaya dan sangat plural unsur pembentukannya. Jika keberadaan negara sebenarnya adalah karena adanya kesepakatan dari masyarakat yang membayangkan bahwa mereka secara bersama-sama memang terikat oleh alasan-alasan tertentu sebagai satu kesatuan. Oleh sebab itu, setiap unsur pembentuk “komunitas yang disayangkan” itu haruslah mendapat tempatnya masing-masing secara wajar. Untuk itu, jika setiap unsur hendak diberi kesempatan yang adil untuk dapat hidup, tumbuh dan berkembang dalam ikatan kebersamaan sebagaimana mestinya, terhadap realitas yang plural itu tidak mungkin diberlakukan hanya satu model treatment yang sama untuk semua.

Semakin tinggi tingkat pluralisme, semakin banyak muncul ketidakadilan ketika tindakan disamaratakan, uniformasi dinerlakukan. Sebab jelas apa yang baik dan tepat untuk orang maupun daerah Kabupaten Kampar, misalnya, belum tentu cocok untuk daerah lain. Begitupun sebaliknya. Wilayah memiliki karakteristik dan kehendak yang beragam dalam menafsirkan apa yang disebut pembangunan. Masing-masing wilayah itulah yang akan lebih memahami apa dan bagaimana jalan yang terbaik untuk mereka. Karenanya, jika memang pembangunan berarti proses sadar menuju kesejahteraan bersama, masing-masing pihak haruslah diberi keleluasaan yang semestinya dalam mengatur dirinya. Tentu saja, ini harus ditempatkan dalam batas-batas mewujudkan cita-cita bersama. Sebenarnya, hal-hal seperti yang telah diuraikan tadi yang dinamakan esensi otonomi.

Oleh karena memahami esensi tersebut, maka Prof. Soepomo menegaskan hal ini dengan mengatakan:

“Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat sendiri-sendiri dalam negara kesatuan. Tiap-tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubung dengan itu, pemerintah harus menjauhkan segala usaha yang bermaksud akan

menguniformisir seluruh daerah menurut suatu model. Misalnya janganlah pemerintah mencoba menyusun pemerintahan daerah Sumatera, Kalimantan, Minahasa, dan sebagainya ala pemerintahan di Jawa, perhatikanlah dan sesuaikanlah segala susunan dengan struktur sosialnya masing-masing daerah”.

Dalam kaitan ini, otonomi daerah sesungguhnya merupakan suatu pengakuan terhadap adanya “ruang hidup” yang secara alamiah diperlukan, baik oleh kelompok maupun individu-individu untuk tumbuh dan berkembang secara wajar, dalam kerangka “hidup bersama” secara sehat. Ruang hidup yang memadai itulah yang memungkinkan setiap potensi terbaik yang dimiliki daerah dapat berkembang optimal untuk kebaikan semua.

Suatu hal yang tidak boleh terabaikan dalam penerapan otonomi daerah adalah keterkaitannya dengan proses demokratisasi dalam segenap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, baik itu dalam aspek politik, ekonomi, hukum, sosial, maupun budaya. Oleh karenanya otonomi dan demokrasi punya keterkaitan yang sangat erat sebab keduanya sesungguhnya berangkat dari tiga asumsi dasar, yakni sebagai berikut: penekanan terhadap individu, persamaan umat manusia, dan negara sebagai alat.

Demokrasi adalah pengakuan kesederajatan setiap manusia sebagai individu berikut segala hak asasi yang melekat pada dirinya. Tujuan demokrasi adalah teraktualisasinya potensi setiap individu secara optimal. Dengan sendirinya otonomi dibutuhkan. Terkait dengan ini, otonomi daerah harus dimaknai pula sebagai upaya optimalisasi potensi yang ada di masing-masing daerah, baik potensi alam maupun manusianya, untuk kesejahteraan bagi setiap individu seluas-luasnya. Lebih lanjut dalam kerangka demokrasi, negara bukanlah tujuan, melainkan alat guna mewujudkan tujuan “hidup bersama” yang menjamin hak-hak setiap individu dalam optimalisasi potensinya itu. Akhirnya, jelas terlihat bahwa titik berat baik demokrasi maupun otonomi pada akhirnya sebetulnya adalah individu.

Kemudian, terutama untuk Indonesia, ada beberapa hal yang dapat dikemukakan sebagai alasan mengapa otonomi ini penerapannya harus tidak terlepas dari proses demokrasi.

Pertama, tak perlu dipungkiri bahwa akibat kebijakan pemerintah Orde Baru di masa lalu banyak daerah, terutama yang kaya, termasuk propinsi Riau, masih mengidap sindrom “terjajah” bahkan “dijarah” oleh Pusat. Sindrom ini lebih lanjut telah melahirkan cara pandang tipikal dalam bentuk model pukul rata yang cenderung melihat bahwa Orde Baru adalah Indonesia itu sendiri, atau Indonesia adalah Pusat, dan Pusat adalah Jawa. Meski sampai tingkat tertentu, dimasa lalu, pandangan demikian mengandung kebenaran, tetapi jika direnungkan lebih jauh pandangan seperti itu jelas sangat menyesatkan.

Memang benar bahwa Orde Baru merupakan orde paling lama yang menduduki tampuk kekuasaan sejak negara ini diproklamasikan, dan benar pula bahwa selama masa kekuasaannya itu telah mengeruk kekayaan daerah, tapi jangan dilupakan bahwa ia bukanlah Indonesia itu sendiri. Indonesia telah ada sebelum Orde Baru dan masih ada setelah Orde Baru runtuh. Berbagai elemen reformasi bahkan telah menunjukkan bahwa Orde Baru merupakan orde yang telah mengkhianati konsensus nasional.

Kedua, kecenderungan dengan adanya generalisasi dapat merupakan sikap yang potensial “membutakan kita” ketika kesalahan-kesalahan seperti di atas dilakukan lagi. Bukankah tidak menutup kemungkinan bahwa kesalahan yang dilakukan orang-orang Pusat dahulu. Kelak dapat juga diulang oleh kelompok elit tertentu di daerah yang tidak bertanggung jawab. Tidak mengherankan karena, jika begitu otonomi daerah yang dihembuskan oleh La Ode Ida (dalam Alfitra Salamm, 2001:53) mengingatkan bahwa: tanpa persiapan instrumen-instrumen pengendaliannya yang berbasis pada tingkat lakoal, boleh jadi pelaksanaan otonomi hanya akan berupa *transferring the problems from central to local government*. Demikian juga Andi Mallarangeng mengungkapkan: “Pelaksanaan otonomi daerah dapat menciptakan raja-raja kecil dan memindahkan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di daerah, jika tidak ditempatkan dalam kerangka demokratisasi. Untuk itu, harus ditumbuhkan kekuatan pengontrol seperti pers lokal yang bebas”. Dengan demikian demokratisasi yang harus menyertai pelaksanaan otonomi karena itu juga harus diartikan bahwa perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan evaluasi harus dilakukan secara terbuka dan bahwa setiap anggota masyarakat memiliki kedudukan dan hak yang

sama untuk menyampaikan aspirasinya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pelaksanaan otonomi yang terkait dengan demokratisasi, juga menghendaki agar masing-masing pihak mampu memetik hikmah dari pengalaman yang objektif. Sebab pengalaman subjektif saja lebih sering mendorong orang untuk menilai orang lain. Sedang pengalaman objektif, selain memberikan kemampuan menilai, juga dinilai oleh orang lain secara jujur dan terbuka. Dalam kaitan ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus benar-benar diberdayakan.

Ketiga, tanpa proses demokratisasi sebagai wacana kehidupan berbangsa dan bernegara, penyelenggaraan otonomi juga bisa hanya menjadi ajang rebutan pembelahan diri yang tidak berkesudahan. Akibat sindrom keterjajahan yang diwariskan Orde Baru. Misalnya, wilayah manapun yang merasa dirinya akan hidup lebih baik jika berdiri sendiri, ia akan menuntut hak untuk memisahkan diri, menjadi otonomi. Sekedar ilustrasi, beberapa propinsi yang kaya menuntut merdeka dari Indonesia. Di wilayah propinsi tertentupun banyak daerah-daerah yang “kaya” atau “merasa kaya” untuk memisahkan diri dari propinsi sendiri, contohnya Banten dari Propinsi Jawa Barat, Kepulauan Riau dari Propinsi Riau, dan Bangka Belitung dari Propinsi Sumatera Selatan. Patut dicatat, gejala ini rupanya juga menjalar ke tingkat yang lebih rendah, yakni dalam lingkup kabupaten yang menyatakan ingin berpisah menjadi kabupaten sendiri. Kenyataan demikian seakan hendak menyatakan bahwa tidak saja mereka ingin melepaskan diri dari cengkeraman pusat yang “memeras”, tapi juga menghindarkan diri sejauh-jauhnya dari daerah miskin yang hanya akan menjadi benalu. Lalu bagaimanakah nasib daerah-daerah lain yang Sumber Daya Alamnya “miskin” tersebut?

Oleh karenanya, bagaimanapun juga jika kelestarian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini hendak tetap dijaga, tidak bisa tidak, harus ada political will dari segenap elemen yang menjadi pendukungnya untuk menjaga komitmen “hidup bersama”. Harus tetap diingat kembali bahwa hidup bersama dalam wadah keindonesiaan adalah lebih baik daripada menjadi serpihan-serpihan kecil yang berserak-serak dan menjadi mangsa empuk negara-negara kuat dalam kehidupan global.

Keempat adalah ekstrimisasi sense kedaerahan yang berlebihan dapat mengarah pada primordialisme sempit yang akan mengurung

masing-masing kelompok dalam pengolongan kecil-kecil yang mempersulit gerak diri sendiri. Jika diturutkan, kecenderungan semacam itu, yang pangkalnya adalah perasaan “takut tidak kebagian” hanya akan menjadikan daerah bebas dimana orang berusaha mendapat sesuatu untuk lingkarannya (outside-in) bukan membeikan miliknya untuk kepentingan bersama (inside-out). Itulah alasannya bahwa otonomi daerah haruslah dibarengi dengan demokratisasi. Ia merupakan suatu kebutuhan yang diperlukan oleh setiap elemen bangsa dalam membangun kesepakatan persepsi tentang masa lalu. Sedang di atas kesepakatan itu haruslah dibuat komitmen mengenai pembangunan di masa depan.

Dari uraian terdahulu seperti yang telah dikemukakan, otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi tampaknya memang telah disepakati bersama sebagai model terbaik dalam pengelolaan pemerintahan yang dapat menjamin survival bangsa. Tetapi tidak demikian halnya di tingkat pelaksanaan. Karena itu kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UUPD) dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UUPKPD), yang merupakan penjabaran amanat TAP MPR-RI XV/1998, pada awal terbentuknya undang-undang tersebut di atas telah memicu tanggapan yang sangat beragam. Banyak yang optimis, tetapi tidak sedikit pula yang skeptis, bahkan pesimis.

Mengenai Undang-undang Pemerintah Daerah, mereka yang optimis yakin, inilah titik awal terwujudnya sebuah tatanan pengelolaan kehidupan bernegara yang sehat. Dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang digantikannya. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menawarkan banyak kemajuan yang cukup menjanjikan. Secara umum, prinsip dasar UUPD adalah demokrasi, prakarsa, dan peranserta masyarakat, pemerataan, dan keadilan terhadap potensi dan keragaman daerah, dan akuntabilitas publik. Otonomi daerah menurut definisi dalam pasal UUPD adalah “kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 91 dinyatakan mengenai partisipasi masyarakat sebagai berikut:

“Dalam penyelenggaraan pembangunan kawasan perkotaan, Pemerintah Daerah perlu mengikutsertakan masyarakat dan pihak swasta” (ayat 1) sebagai “Upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan perkotaan “ (ayat2). Kemudian tidak seperti dulu, sebagai tempat penyaluran prakarsa dan aspirasi sekaligus lembaga pengawasan, DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. DPRD adalah “badan legislatif daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah” (pasal 16 ayat 2). Kini DPRD bahkan memiliki wewenang penuh untuk memilih bupati atau walikota (pasal 18 ayat 1) tanpa harus melalui persetujuan pusat. Kepada DPRD itu pulalah nantinya Kepala Daerah mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya (pasal 19 ayat 1). Selain itu, DPRD kini juga dilengkapi dengan hak untuk meminta keterangan secara paksa dan hak penyelidikan. Demikian juga, ia berhak untuk mengusulkan pemecatan Kepala Daerah kepada Presiden. Dengan demikian, kelak kebijakan-kebijakan Pemda dituntut memiliki akuntabilitas yang tinggi.

Besarnya power yang disandang oleh DPRD ini tidak lain untuk menjamin kekuatan dan efektivitas kontrol terhadap Pemerintah Daerah yang kini juga memiliki keleluasaan penuh. Kabupaten dan kota, menurut UUPD ini, tidak lagi memiliki hubungan hierarkis terhadap propinsi. Dengan demikian daerah yang dipimpin oleh Bupati/Walikota merupakan daerah yang berdiri sendiri dan memiliki kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA), berdasarkan peraturan perundang-undangan (pasal 76). Dalam pasal 7 disebutkan bahwa kewenangan Pemda meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter fiskal, peradilan, agama, dan kewenangan lain (antara lain: perencanaan pembangunan nasional, perimbangan keuangan, Sumber Daya Manusia, dan teknologi tinggi strategis).

Adanya beberapa hal penting yang telah diuraikan di atas, sebagai hembusan angin segar yang akan membuat PEMDA otonom, bebas mengatur dirinya sendiri. Makanya dalam hal penyebutan Undang-undang inipun tidak lagi menggunakan istilah Pemerintahan di Daerah

tetapi cukup hanya Pemerintah Daerah. Seperti yang pernah dikatakan Riyaa Rasyid: “Inilah perangkat hukum yang akan menghapus sentralisasi; suatu model kebijakan yang sekian lama telah melumpuhkan kreativitas daerah dalam membangun dirinya sendiri” (Alfitra Salamm, 2001:58).

Namun demikian, desentralisasi tentu saja tidak semata-mata ditopang oleh kewenangan di bidang politik. Yang juga mutlak adalah kewenangan dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan. Sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah merupakan “jantung” otonomi daerah. Dalam konteks itulah Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 (UUPKPD) sering dianggap sebagai “saudara kembar” UUPD.

Sebagaimana UUPD, UUPKPD dianggap telah memberikan harapan hembusan angin segar, antara lain dengan ditegaskannya besaran prosentase dana perimbangan antara Pusat dan Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, selain Pendapatan Asli Daerah (PAD). Secara rinci besaran masing-masing sebagai berikut: Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah: Minyak untuk Pusat 85% untuk Daerah 15%. Gas Alam untuk Pusat 70% untuk Daerah 30%. Pertambangan Umum untuk Pusat 20% untuk Daerah 80%. Hasil Hutan untuk Pusat 20% untuk Daerah 80%. Dana Alokasi Umum untuk Pusat 75% untuk Daerah 25%. Reboisasi untuk Pusat 60% untuk Daerah 40%. Perikanan 20% untuk Pusat dan 80% untuk Daerah. Begitu pula untuk PBB 10% untuk Pusat dan 90% Daerah. Dan BPHTB 20% untuk Pusat dan 80% untuk Daerah.

Dibanding keadaan sebelumnya saat Pusat menguasai hampir 95% penerimaan dalam negeri, terutama untuk daerah kaya seperti Riau, khususnya Kampar, aturan di atas jelas telah menawarkan suatu gambaran keadilan yang cukup signifikan. Pada masa kini, sistem informasi keuangan daerah juga merupakan data terbuka yang dapat diketahui masyarakat, sehingga segala sesuatunya dituntut untuk transparan. Yang tidak kalah pentingnya, kini PEMDA pun dimungkinkan memperoleh pinjaman dana dari sumber luar negeri untuk keperluan membiayai anggarannya. Meski, prosedurnya tetap harus melalui Pusat. Keleluasaan pengelolaan sumber-sumber keuangan demikian memang mutlak jika diingat bahwa sekarang tanggung jawab yang diemban Daerah jauh lebih besar.

Sebagaimana daerah lain yang sumber kekayaannya melimpah, secara umum masyarakat dan aparat pemda Kabupaten Kampar optimis atas pelaksanaan otonomi daerah. Dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang terdidik dan berkeahlian, di masa yang akan datang putra-putra Kamparlah yang akan menjadi pelaku utama aktivitas pemanfaatan kekayaan daerah ini. Putra-putra Kampar yang profesional yang akan lebih banyak menduduki posisi-posisi strategis dalam membangun daerah mereka, tanpa harus terjebak dalam sikap sempit primordialisme kedaerahan. Tapi jelas investasi pendidikan membutuhkan proses yang cukup memakan waktu.

Oleh karena pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) di daerah ini harus terus berjalan mengikuti roda pembangunan nasional, eksploitasi kekayaan alam yang terus dilakukan seperti dalam sektor kehutanan dan perkebunan, haruslah melibatkan masyarakat setempat secara lebih ekstensif dibanding masa sebelumnya. Sedemikian jauh aktivitas pemanfaatan dan pengolahan hasil hutan secara umum memang tidak terlalu melibatkan masyarakat, terutama lapisan bawah. Bagian masyarakat lokal justru lebih banyak berupa dampak lingkungan yang memperburuk kehidupan mereka, misalnya sungai-sungai yang tercemar, menghilangnya ikan-ikan tangkapan para nelayan, hutan yang habis ditebang, dan menyempitnya ruang hidup.

Karena itu, alih-alih pengusaha besar, individu-individu, atau kelompok masyarakat lokal yang sebaiknya kini mendapatkan prioritas dan kemudahan untuk dilibatkan secara ekstensif dalam pemanfaatan Sumber Daya Alam di Kabupaten Kampar. Lebih dari itu, perusahaan-perusahaan besar yang sudah sekian lama menikmati keuntungan, perlu didorong untuk ikut memfasilitasi keterlibatan tersebut. Sebagai misalnya, kalau sekedar untuk bekerja di pabrik kelapa sawit yang membutuhkan sistem “kerja mekanis”, bukankah tidak harus orang-orang yang berijazah saja yang dibutuhkan. Dengan membeikan pelatihan secukupnya dalam bengkel-bengkel kerja yang dibuat perusahaan yang bersangkutan, penduduk Kabupaten Kampar yang mayoritas berpendidikan rendah sebetulnya dapat ditampung sebagai buruh.

Demikian pula halnya dengan aktivitas pengelolaan dan pengawasan hutan. Otonomi daerah telah membuka peluang luas bagi

partisipasi masyarakat, dalam hal ini mesti segera direspon dengan terselenggaranya aturan main yang berorientasi kepada kepentingan dan kesejahteraan rakyat, bukan hanya sekelompok kecil pemilik modal saja. Langkah-langkah yang terencana untuk menjadikan hutan sebagai “hutan rakyat” perlu dipertimbangkan. Dalam sebanyak mungkin pengelolaan hutan, sebaiknya rakyat diikutsertakan sejak dini, sehingga mereka punya rasa memiliki. Misalnya, dengan syarat-syarat yang tidak sulit dilakukan oleh kelompok masyarakat lapisan bawah. Peluang dibuka selebar-lebarnya bagi mereka untuk ikut mengelola hutan tanaman industri.

Dalam bidang perekebunan, Kampar juga memiliki potensi yang sangat besar, terutama kelapa sawit dan karet sebagai komoditas unggulan. Namun secara keseluruhan, sebagian besar lahan dikuasai oleh sejumlah perusahaan besar, seperti Salim Group, sedangkan masyarakat di sekitarnya hanya sebagai penonton saja. Peran yang mereka miliki hanya peran di tingkat paling bawah yaitu pengolahan lahan dan tanaman, suatu posisi yang sangat lemah dalam keseluruhan rantai produksi. Sementara yang disebut pasar, bagi mereka merupakan daerah yang sangat jauh untuk mereka jangkau. Dalam posisi seperti itu, perusahaan besarpun dapat berbuat semaunya untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Para pemilik modal dapat dengan mudah mempermainkan harga produk hampir tanpa kompromi. Penduduk sebagai petani pengolah lahan sama sekali tidak memiliki posisi tawar. Seberapapun patokan harga jual itu harus diterima oleh penduduk, karena mereka tidak tahu lagi harus menjual ke tempat lain, selain kepada perusahaan besar yang ada di sekitarnya atau kalau tidak dijual, hasil panen mereka teronggok percuma.

Lebih-lebih dalam posisi lemah itu, mereka harus terdesak lagi oleh para penggarap lahan yang berdasarkan kebijakan program transmigrasi PIR-BUN yang didatangkan dari luar daerah. Jelas kesempatan mereka berkompetisi secara sehat guna ikut menikmati kekayaan daerah merekapun semakin kecil. Dalam kaitan ini, substansi demokrasi ekonomi harus dijalankan dengan segera. Perusahaan-perusahaan yang ada harus merekrut tenaga dari penduduk sekitar daerah operasionalnya sebagai pekerja. Namun demikian, tanpa niat baik dan tindakan konkrit perusahaan besar dan Pemerintah Daerah

setempat untuk memberi kesempatan kepada masyarakat lapisan bawah, maka mereka termasuk ke dalam kelompok mayoritas, akan jauh tertinggal dalam proses pembangunan di daerahnya.

Hal yang sama juga perlu dilakukan di sektor perikanan, nelayan-nelayan kecil perlu diberi fasilitas lebih. Selain pemberian bibit gratis, kepada mereka juga perlu disediakan kredit lunak berupa peralatan yang memadai untuk mengembangkan usahanya. Kesulitan mereka selama ini, terutama karena masih terlalu sederhananya teknologi penangkapan dan pembudidayaan yang mereka miliki. Upaya ekstensifikasi seperti itu juga perlu dilakukan di setiap sektor eksploitasi Sumber Daya alam (SDA) yang ada di Kabupaten Kampar yang dapat melibatkan peran masyarakat secara langsung.

Dengan demikian pemberian kesempatan kepada masyarakat lokal untuk terlibat dalam aktivitas pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) belumlah cukup. Suatu sistem jaringan ekonomi rakyat yang kokoh dalam rantai produksi yang lebih luas juga harus dibentuk guna memberikan posisi tawar yang diperlukan. Melalui jaringan ekonomi semacam itu, masyarakat luas akan dapat bersaing secara sehat tidak saja di tingkat paling dasar seperti pengolahan lahan, penangkapan dan pembudidayaan ikan, ataupun pembuatan produk tertentu lainnya, tetapi juga di tingkat distribusi dan pemasaran. Jika itu dapat dilakukan, mereka tidak akan lagi sekedar menjadi bulan-bulanan pasar, yang tidak memihak kepada mereka.

Fasilitas penting yang dapat diberikan oleh Pemerintah Daerah dalam proses pembentukan jaringan ekonomi rakyat ini antara lain, dibuatkannya regulasi yakni Perda-perda yang memungkinkan mereka dapat tumbuh dan bersaing dengan kekuatan lainnya secara wajar. Dengan cara seperti itulah partisipasi, kreativitas, dan potensi masyarakat luas akan teraktualisasikan secara optimal di setiap sektor. Kesejahteraan bersama yang diimpikan semua orang pun menjadi lebih mungkin untuk dicapai. Sebetulnya, inilah suatu model pembangunan yang bersifat bottom up, sebagaimana dimaksudkan dalam otonomisasi daerah.

Tidak terlepas dari itu semua, ujung tombak lain dalam mengatasi persoalan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah dengan memanfaatkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dikelola secara profesional. Karena keuntungan usaha BUMD diharapkan akan

memperbesar pendapatan daerah selain pajak, retribusi, serta lain-lain pendapatan yang sah. Dalam hal ini, keberadaan BUMD hendaknya memiliki beberapa manfaat bagi perkembangan perekonomian daerahnya.

Disamping yang telah dikemukakan di atas, untuk membangun kabupaten kampar di era otonomi daerah yakni diharapkan dengan adanya kesadaran dari orang-orang dalam birokrasi untuk memberikan pengakuan dan berbagi tugas dengan kekuatan non birokrasi, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), institusi keagamaan dan lembaga adat, kelompok usaha, dan lain-lain. Semua itu harus ditumbuhkembangkan demi tercapainya kemajuan dan kesejahteraan bersama. Keterbukaan merupakan syarat yang harus dipenuhi, selain sifatnya yang juga harus berubah menjadi betul-betul memberikan pelayanan, bukannya sebagai pemilik kekuasaan.

Selain itu, perampingan birokrasi, dalam bentuk penggabungan lembaga-lembaga tertentu yang masa lalu tugasnya sering tumpang tindih telah dilakukan di Kabupaten Kampar. Misalnya Dinas Perhubungan dan Pariwisata Seni dan Budaya. Sehingga struktur birokrasi Pemerintah Daerah lebih ramping. Dengan itu, ia lebih leluasa bergerak, sekaligus lebih berdaya guna. Contoh lain adalah adanya dualisme yang sebetulnya lebih merupakan cerminan adanya persaingan kepentingan antara Pusat dan daerah, selalu nyaris tidak terhindarkan antara Kandep-Kandep dengan Dinas kabupaten dapat disiasati dengan melakukan "merger".

Pendeknya, dalam pelaksanaan otonomi daerah, birokrasi harus direstrukturisasi secara menyeluruh menurut prinsip-prinsip efisiensi organisasi modern sesuai dengan kebutuhan daerah yang ada. Yang juga tidak kalah pentingnya adalah saluran-saluran uang yang berdasarkan prinsip otonomi daerah tidak seharusnya mengalirkan dana ke Pusat perlu segera ditutup guna lebih menunjang pemberdayaan daerah. Ini salah satunya, bisa dilakukan melalui pemindahan kewenangan mengeluarkan berbagai perizinan dari Kandep ke Dinas-Dinas yang baru dibentuk.

Disamping itu, besarnya wewenang di kalangan eksekutif harus disadari pula sebagai suatu peluang yang selain dapat mensejahterakan masyarakat juga dapat berpeluang sebaliknya, jika tidak ada kontrol yang

memedai itu berarti, betapapun seluruh proses otonomisasi ini memang tidak dapat tidak harus disertai dengan penguatan kelembagaan legislatif, yakni DPRD sebagai pengontrol. Begitupun halnya dengan kinerja DPRD sendiri yang harus secara jujur mampu mengemban aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya, yang sedemikian banyak dan akan semakin kompleks dari hari ke hari. Semua kepentingan masyarakat itu pertama-tama merupakan tanggungjawab DPRD sebagai lembaga penyalur aspirasinya. Jika DPRD macet, otonomi tidak akan berarti apa-apa.

Oleh sebab itu, akuntabilitas publik dari setiap lembaga yang ada di semua sektor dan setiap urusan, haruslah terpenuhi. Sebanyak mungkin kepentingan semua unsur masyarakat perlu didengar. Sebab itulah yang akan menjamin kesejahteraan dan keadilan bersama dapat terwujud. Dan semua itu hanya mungkin jika masyarakat, pemimpin-pemimpin informal, eksekutif, dan legislatif di tingkat daerah memiliki kesepakatan untuk terus menjaga iklim kehidupan yang demokratis, yang adil dan terbuka serta mengakui kesederajatan setiap individu anggotanya. Transparansi dan demokrasi secara umum memang merupakan hal yang mutlak dalam implementasi otonomi daerah. Dengan otonomi dimana demokrasi dan transparansi kehidupan masyarakat menjadi syaratnya itulah maknanya setiap daerah, termasuk di Kabupaten Kampar, dapat berkembang menurut cara yang dikehendaki masyarakatnya dan mengoptimalkan potensi yang dimilikinya. Dan atas kenyataan seperti itu pula sebenarnya daerah otonomi dapat mantap meneruskan pembangunan daerah seperti yang dicita-citakan.

Jika diikuti secara cermat, sebegitu jauh, wacana yang berkembang mengikuti pembicaraan mengenai otonomi daerah masih berkuat pada dua hal yakni otonomi politik dan otonomi ekonomi. Otonomi politik adalah kewenangan masing-masing daerah untuk melakukan pengelolaan kebijakan pemerintahan menurut aspirasi masyarakatnya, sedang otonomi ekonomi adalah kemandirian suatu daerah dalam memanfaatkan dan menciptakan sumber-sumber produksi. Dua aspek itulah yang nampak mendominasi otonomi daerah.

Akan tetapi, ada aspek lain yang tidak dapat terpisahkan dari kedua aspek tersebut di atas dan aspek ini dapat pula menentukan

keberhasilan otonomisasi, yakni otonomi budaya. Jika secara sederhana budaya dimengeri sebagai konstruksi seperangkat nilai yang diciptakan masyarakat untuk mengatur kehidupan bersama, maka otonomi budaya adalah independensi masing-masing kelompok kultural yang ada di daerahnya untuk mengaktualisasikan cara khas mereka sendiri mengatur dirinya menurut konstruksi nilai yang mereka anut, agar proses dan hasil-hasil pembangunan dapat tercapai secara optimal. Cara khas untuk mengatur diri sendiri masing-masing daerah inilah yang nampaknya masih kurang mendapat cukup perhatian. Regulasi yang ada memang cenderung menuntun wacana publik menjadi lebih terarah hanya kepada aspek politik dan ekonomi.

Sekarang sudah saatnya otonomi budaya perlu mendapat perhatian lebih besar, selain otonomi politik dan ekonomi. Sebab, selama ini penafian otonomi budaya seperti telah dilakukan di masa lalu melalui penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang mengakibatkan terhapusnya banyak budaya lokal seperti “kampung” di Kalimantan, “marga” di Palembang, “nagari” di Sumbar dan Riau daratan, yang nota bene merupakan ciri khas masing-masing komunitas dalam mengatur diri mereka, telah menimbulkan akibat yang serius bagi kelangsungan pembangunan dan bahkan bangsa secara keseluruhan. Tanpa otonomi budaya, masyarakat telah mengalami kemandulan di depan pembangunan, bahkan dispartisipasi.

Dalam kaitan otonomi daerah di Kabupaten Kampar, karenanya otonomi budaya masyarakat Kampar semestinya juga mendapat perhatian, baik dari kalangan birokrasi maupun masyarakat. Apalagi di Kabupaten Kampar sendiri hidup berbagai etnis dan sub-etnis yang secara historis dan antropologis memiliki riwayat kehidupan uniknya sendiri

Perlu diingat, lebih dari pihak manapun termasuk pemerintah Pusat, setiap komunitas itu haruslah dihargai sebagai pihak yang pertama-tama lebih mengetahui tentang apa yang terbaik dan bagaimana mengatur diri sendiri bagi kehidupan mereka. Sebab hanya dengan demikian, mereka akan benar-benar menjadi subyek yang eksis dalam proses pembangunan, merasa dimanusiakan. Dengan begitu pula aspirasi, kreasi, dan potensi setiap individu di dalamnya akan tersalurkan secara lebih optimal.

Dengan pemberian otoritas yang lebih luas, khususnya dalam kaitannya dengan keleluasaan yang dibutuhkan untuk mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik, imajinasi dan kreativitas setiap individu dalam suatu komunitas tentu akan menjadi lebih berkembang sehat dalam proses pembangunan. Jika itu terjadi, bukan Cuma aparat pemerintah saja yang akan menyuarkan pembangunan, tetapi juga masyarakat akan terlibat secara aktif melalui inisiatif masing-masing, termasuk lewat kontrol sosial yang efektif, dalam pelaksanaan pembangunan. Sebab, secara langsung mereka menyadari bahwa apa yang dilakukan pada dasarnya memang merupakan kebutuhan hidup sosial mereka sendiri.

Lebih jauh otonomi budaya juga akan memperteguh posisi masing-masing komunitas pemeluknya dalam kehidupan nasional. Hal ini pada gilirannya, akan memperkuat kehidupan bangsa secara keseluruhan. Sebab bukan saja, masing-masing pihak akan merasa diakui eksistensinya, tetapi yang lebih penting lagi mereka akan dapat melihat diri masing-masing sebagai kelompok yang memiliki andil cukup signifikan dalam kehidupan berbangsa.

Demikian pula komunikasi antara apa yang biasanya disebut sebagai modernitas dan tradisionalitas juga akan berlangsung dinamis. Pendeknya melalui otonomi budaya cap-cap seperti primitif, kurang beradab, dan sebagainya terhadap kelompok tertentu untuk kemudian secara tidak menusiawi diperlakukan begitu rupa agar segera dimodernkan. Diberadatkan, tidak perlu lagi terjadi. Dengan menghargai kedaulatan masing-masing.

Sebagaimana telah ditunjukkan oleh berbagai bukti, orang-orang yang sering dicap primitif, pada kenyataannya justru sering jauh lebih paham tentang hal-hal tertentu yang justru tidak dimiliki atau terabaikan oleh manusia modern. Misalnya bagaimana hidup yang selaras dengan alam, hidup dari hutan tanpa merusaknya. Lebih dari orang-orang modern seringkali mereka justru ditempatkan sebagai orang yang tahu banyak tentang pelestarian lingkungan.

Dilihat secara sepintas, otonomi budaya yang demikian mungkin akan nampak merepotkan bagi pemerintah. Sebab, itu berarti adalah munculnya begitu banyak jenis model pengelolaan kehidupan sosial yang harus diatur. Tetapi kekhawatiran seperti itu menjadi tidak lag beralasan

ketika diingat bahwa memang pemerintah bukanlah pihak yang harus mengatur segalanya.

Oleh karenanya, pemerintah tidak secara sepihak boleh begitu saja mengatur masyarakatnya. Kini justru masyarakatlah yang mesti diberi kesempatan lebih besar untuk mengatur diri mereka masing-masing, melalui pemerintah. Pemerintah adalah pengemban amanat bagi pelaksanaan apa yang dikehendaki masyarakatnya. Keberhasilan pembangunan tentu harus lebih berpihak pada optimalisasi potensi masyarakat menurut cara yang dikehendaki oleh kalangan luas. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, otonomi budaya akan merupakan semacam jaminan bagi ketepatangunaan pembangunan, disamping partisipasi aktif dan penerimaan yang positif dari masyarakat.

BAB IV

DAMPAK OTONOMI DAERAH

Era reformasi yang mulai tercetus pada tanggal 21 Mei 1998, telah mengubah segala aspek kehidupan maupun penghidupan. Perubahan tersebut juga memperlihatkan adanya liku-liku tuntutan, tantangan dan harapan tetapi juga warna-warni konflik, perbedaan pendapat bahkan suasana saling ancam mengancam dan saling menjatuhkan.

Secara teoritik konseptual apabila reformasi dipandang dan disadari sebagai proses yang inevitable dan merupakan rencana perubahan, seharusnya tidak perlu terjadi centang-perenang di bidang politik, pemerintahan, sosial, ekonomi, dan kemasyarakatan. Akan tetapi dikarenakan kita tidak atau belum pernah berangkat dari perencanaan yang matang, maka yang terjadi adalah segala sesuatu sering timbul dengan tiba-tiba, mendadak, tanpa rencana, tanpa memperhitungkan dahulu adanya dampak, efek, atau akibatnya. Kita sering bertindak reaktif atau kebetulan ada peluang, tanpa merencanakan tindakan dengan menggunakan analisis situasi.

Demikian juga yang terjadi dengan diundangkannya Undang-undang mengenai otonomi daerah yang menyangkut Pemerintahan Daerah (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999) dan Perimbangan Keuangan (Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999). Kedua Undang-undang ini meskipun memberikan harapan yang sangat besar kepada daerah-daerah, tetapi dengan masih banyaknya peraturan pelaksanaan yang harus dibuat, menumbuhkan pesimisme untuk secara utuh dapat melaksanakan Undang-undang tersebut. Apalagi kesiapan Pemerintah Pusat untuk memberikan atau melepaskan serta membagikan kekuasaan, pendapatan, dan administrasi daerah, yang selama kurun waktu 32 tahun selalu terpusat (monolitik sentralistik). Maka tidak mengherankan apabila terhadap berbagai tanggapan dari daerah-daerah dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kedua undang-undang ini. Sehingga apabila sering terjadi eforia yang berlebih-lebihan di daerah dapat dimaklumi. Bahkan sebagian orang mengkhawatirkan akan terjadi disintegrasi bangsa karena munculnya regionalisme atau daerahisme.

Terlepas dari dampak yang terjadi, kedua undang-undang ini memberikan makna otonomi atau desentralisasi yang tampak lebih tegas dan pas sesuai aslinya ialah kebebasan, self independence terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dibuat di masa era Orde Baru. Paling tidak terdapat 4 (empat) isu strategis yang memberikan harapan besar bagi tercapainya kemandirian di daerah-daerah, ialah pembagian atau susunan daerah, susunan Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah, dan keuangan daerah. Meskipun kenyataan didalam implementasinya sangat bergantung tidak saja kepada political will pemerintah Pusat atau atasan tetapi juga haruslah dibarengi dengan ketulusan.

Dengan pembagian daerah yang terdiri dari propinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Namun demikian otonomi daerah dipusatkan pada daerah kabupaten dan kota. Hal ini menyebabkan daerah kabupaten dan kota berada di persimpangan jalan. Di satu pihak memiliki kesempatan untuk merealisasikan kemandirian daerah terlepas dari ketergantungan pihak atasan, merasa tidak memerlukan lagi koordinasi dan integrasi dengan propinsi. Di pihak lain, pemerintah propinsi masih enggan melepaskan kewenangannya dalam hal ini dinampakkan pada penguatan kedudukan propinsi yang juga memegang wewenang dekesentrasi. Di sinilah tampak adanya fenomena dan tendensi tarik-menarik kepentingan diantara propinsi dengan kabupatenpun atau kota, sehingga pada akhirnya nanti kekuatan dan kekuasaanlah yang menentukan.

Meskipun susunan pemerintahan di daerah hanya terdiri atas 2 (dua) badan yakni badan legislatif yang terwadahi dalam DPRD dan badan eksekutif ialah kepala daerah/wakil kepala daerah, dan perangkat daerah. Tetapi sesungguhnya Pemerintahan Daerah terdiri dari tiga kekuatan atau komponen atau pejabat. Ketiganya ialah DPRD sebagai pejabat politis, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah sebagai eksekutif tetapi merupakan pejabat politis, dan perangkat daerah dibawah komando Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai pejabat karier.

Harapan yang muncul di daerah adalah terjadinya keseimbangan atau kompatibilitas dari ketiganya, sehingga tidak terjadi lagi zaman/era monolitik sentralistik dimana kekuasaan dan kekuatan kepala daerah

terlalu besar dan kuat. Akan tetapi, di dalam kenyataannya justru dengan situasi politik pemerintah yang bernuansa demokratik, terjadilah eforia yang berlebih-lebihan sehingga DPRD menjadi penguasa daerah sebagai pengganti kepala daerah. Sedangkan kepala daerah menjadi komponen yang harus bertanggung jawab kepada DPRD, sehingga sering tampak dalam kedudukan yang tidak seimbang.

Dipihak lain perangkat daerah ialah birokrasi atau birokrat seperti “anak ayam kehilangan induk” ada di dalam kebingungan untuk meletakkan dirinya. Sehingga perangkat daerah menjadi bulan-bulanan dianggap sebagai penyebab kesalahan-kesalahan selama ini, baik dari pihak DPRD maupun Kepala Daerah/Wakil kepala Daerah. Situasi yang mengedepankan kedaulatan rakyat dalam hal ini demokrasi lokal justru di dalam implementasinya tidak jauh berbeda dengan situasi sentralisasi.

Dengan sebelas kewajiban di bidang pemerintahan yang mau tidak mau harus dilaksanakan oleh daerah, dan hanya lima kewenangan yang berada di Pusat, maka seharusnya daerah menjadi besar dan luas. Akan tetapi di dalam kenyataannya justru menimbulkan permasalahan-permasalahan di daerah, antara lain menyangkut perihal/pengaturan organisasi pemerintahan di daerah dan juga pelepasan urusan yang berupa kegiatan-kegiatan yang selama ini dikuasai oleh pemerintah Pusat maupun atasan.

Permasalahan yang timbul adalah Pemerintah Daerah (Pemda) harus menyempitkan atau mereorganisasi perangkat-perangkat daerah terutama Dinas-Dinas menjadi minimal sebelas dibandingkan sebelumnya yang berjumlah puluhan. Dan ini, merupakan permasalahan penempatan dan pengurangan birokrat yang dapat menumbuhkan masalah besar. Pemerintah Daerah harus memikirkan adanya reorganisasi, restrukturisasi, refungsionalisasi, bahkan kemungkinan tidak saja terjadinya replacement terhadap pengurangan birokrat. Disamping belum relanya pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan urusan-urusan yang selama ini dipegangnya, terutama urusan-urusan yang berkategori “basah”. Hal ini dinampakkan dalam pembuatan Rencana Pengaturan Pemerintah (RPP) yang lebih mendasar kepada teori atau sistem residu daripada sistem materiil.

Meskipun dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah telah terperinci dengan mendetail, baik dalam

prosentase maupun macamnya yang terdiri dari bagian Daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus, tetapi akibat masih banyaknya peraturan pelaksanaan yang harus dibuat, maka Daerah tidak dapat berbuat apa-apa.

Ditambah lagi selama ini belum terjadi perubahan pengelolaan keuangan baik di Pusat, Propinsi, maupun Kabupaten/Kota, harapan untuk memperoleh bagian keuangan yang besar ternyata dalam pelaksanaannya belum dapat diandalkan.

Sesungguhnya di dalam kerangka formulasinya dan implementasi otonomi yang dituntut oleh daerah-daerah selama ini terdapat keadilan. Baik keadilan yang menyangkut permasalahan pembagian dan penggunaan wewenang maupun yang berkenaan dengan keuangan atau pendapatan. Karena selama ini baik keuangan maupun kewenangan selalu terletak di tangan Pusat atau pemerintah atasan, sehingga daerah hanyalah sebagai pengguna atau pelaksana saja. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang bernuansa reformasi dan demokrasi lokal, harapan daerah-daerah menjadi besar.

Begitu besar harapan terhadap pelaksanaan otonomi di daerah, sehingga saat ini muncul pemikiran, otonomi daerah mampu mencegah terjadinya disintegrasikan bangsa. Sebab pelaksanaan otonomi daerah di kemudian hari akan menciptakan pembangunan daerah yang berkeadilan dan mendorong rasa persatuan dan kebangsaan yang tinggi. Bahkan otonomi daerah diyakini membuka kesempatan masyarakat daerah untuk berpartisipasi memajukan daerahnya. Otonomi daerah juga diyakini satu-satunya cara untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang sebelumnya tidak dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya.

Melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, diharapkan terselenggaranya otonomi daerah yang sukses. Namun kata otonomi daerah ternyata tidak seindah harapan sebelumnya. Selain menjanjikan harapan kemakmuran dan kemandirian daerah ternyata di dalam otonomi daerah tersembunyi sesuatu yang sangat menakutkan.

Seperti dengan adanya pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang berlandaskan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pada masa

sebelumnya, DPRD tidak memiliki peran berarti dalam menentukan siapa yang bakal menjadi Kepala Daerah. Saat itu yang lebih menentukan adalah pemerintah Pusat. Sayangnya setelah DPRD diberi peran penuh, justru bukan kemandirian yang aspiratif yang ditampilkan, melainkan sesuatu tindakan yang amat mengecewakan bagi para pemilihnya. Sebab dalam pemilihan Kepala Daerah yang terjadi di berbagai daerah ditengarai telah terjadi politik uang. Hal ini pasti mengecewakan masyarakat. DPRD yang anggota-anggotanya berasal dari orang-orang baru, ternyata belum mampu menjalankan perannya, sehingga yang nampak adalah suatu kinerja yang hanya menguntungkan kepentingan pribadi.

Persoalan lain yang lebih mendasar, ternyata model pencalonan ala Orde Baru masih subur dipraktikkan. Hal ini terlihat dari model pencalonan yang masih menggunakan rekomendasi dari induk partai politik sebagai rujukan siapa yang direstui untuk menjadi Kepala Daerah. Inilah gejala sentralistis yang mestinya sudah tidak digunakan lagi. Kondisi ini menjadikan harapan besar pada otonomi daerah menjadi sirna.

Harus diingat penentuan pejabat daerah oleh pemerintah Pusat baik melalui restu ataupun petunjuk menjadi tidak berbeda dengan ketentuan pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintah daerah. Undang-undang ini memberi peluang pada pemerintah Pusat sebagai penentu apa yang terjadi di daerah. Termasuk menentukan siapa penguasa daerah.

Kemudian, ketika model Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 terkena gelombang reformasi, terbentuklah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai otonomi daerah. Dalam Undang-undang ini persoalan pemilihan Kepala Daerah sepenuhnya ada di tangan DPRD. Undang-undang ini semangatnya pemberdayaan DPRD. Karena DPRDlah yang menentukan siapa yang bakal menjadi Kepala Daerahnya. Sekelompok Undang-undang ini mempunyai kemajuan berarti, sebab rakyat dapat menyalurkan aspirasinya melalui DPRD untuk menentukan siapa yang bakal menjadi pemimpinnya.

Namun sayang, otonomi pemilihan Kepala Daerah tidak dimanfaatkan sesuai semangat yang terkandung dalam kata reformasi.

Justru DPRD mengartikan sendiri kata reformasi menjadi "sesuai kehendak anggota dewan", sehingga di berbagai daerah penyelenggaraan suksesi diwarnai permainan kotor yang tidak pantas dilakukan anggota-anggota DPRD yang terhormat. Gejala mendewakan harta dan kekuasaan merasuk dalam proses pemilihan Kepala Daerah. Hal itu sungguh amat menyakitkan bagi rakyat yang telah terlanjur percaya kepada anggota dewan setempat. Suksesi yang terjadi di daerah setelah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ditengarai berbau politik uang. Politik uang dimanapun sulit dibuktikan, tetapi gejala yang terjadi pasti akan menunjukkan keanehan.

Jika reformasi hanya diartikan apa maunya anggota dewan, pemberdayaan DPRD tidak punya makna. Fungsi kontrol terhadap eksekutif menjadi tidak mempan, karena sejak awal rahasia anggota dewan telah dipegang oleh Kepala Daerah, sehingga anggota dewan yang bersangkutan akan mati kutu. Tidak berkutik dalam mengkritisi kebijakan eksekutif. Disamping itu ada pula kinerja sebagian anggota DPRD yang dalam kenyataannya cenderung lebih menonjolkan "kekuatan" dalam melaksanakan fungsi pengawasan ketimbang memberi solusi jika eksekutif menghadapi suatu masalah. Dalam realitas selama ini, tidak sedikit anggota DPRD yang hanya mencari-cari kesalahan eksekutif, lalu dijadikan alat penekan atau alasan menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Bahkan ada anggota atau fraksi di DPRD yang hanya ingin memperlihatkan mereka "berbeda" dengan persepsi Bupati/ Kepala Daerah agar mendapat respek rakyat. Lebih celaka lagi disinyalir fungsi pengawasannya "kebablasan" yang hanya membuat Bupati/Kepala Daerah takut salah melakukan terobosan (tidak kreatif). Akibatnya lahirlah kompromi negatif agar posisi Kepala Daerah tetap aman yang ujung-ujungnya pada pemberian finansial bagi oknum anggota atau fraksi yang bersangkutan. Ada pula oknum anggota DPRD yang diduga berfungsi ganda sebagai broker dengan menggunakan berbagai cara, padahal otonomi daerah merupakan konkretisasi dari asal desentralisasi yang memberikan wewenang lebih besar kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, tetapi tetap dalam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Memang cukup berat dan berliku mengimplementasikan

pelaksanaan otonomi daerah tanpa dukungan semua pihak, termasuk dukungan Pemerintah Pusat. Inilah konsekuensi yang harus diterima daerah, karena harus berjuang sendiri mengatasi pelbagai permasalahan yang timbul. Tentu ini tidak terlepas dari kenyataan perhatian Pemerintah Pusat tidak lebih dari sekedar menyenangkan daerah agar tidak bergolak atau melakukan reaksi yang kemungkinan memicu disintegrasi.

Bagi daerah yang kaya Sumber Daya Alam, seperti Kabupaten Kampar yang dijadikan pilot project dalam pelaksanaan otonomi daerah di Propinsi Riau. Otonomi disambut gembira dan penuh gairah, namun bagi daerah yang miskin Sumber Daya Alamnya, justru ragu dan bersikap dingin karena merasa tidak akan mampu memenuhi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)nya tanpa bantuan maksimal dari Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu Pemerintah Daerah berupaya keras meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Tampaknya sampai saat ini, jargon *autonomy is automoney* masih melekat pada aparat Pemda setempat. Ada sentimen kuat bahwa otonomi akan benar-benar berhasil apabila daerah dapat meningkatkan peran PAD terhadap Anggaran Daerah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD). Hal ini dapat dilihat dari adanya usaha pemerintah untuk meningkatkan PAD dengan mengadakan berbagai pungutan Pemerintah Daerah yang merebak di beberapa tempat. Bahkan ada yang merupakan pungutan lama yang pernah dihapus, namun tidak sedikit pula pungutan-pungutan baru.

Desentralisasi keuangan dalam hal manajemen pengeluaran yang efisien dan efektif merupakan salah satu perwujudan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, karena esensi dari pelimpahan wewenang dan sumber keuangan kepada daerah sesungguhnya adalah peningkatan (kualitas) pelayanan masyarakat.

Hal tersebut di atas dapat tercapai apabila pemanfaatan dana-dana yang ada oleh Pemerintah Daerah dipergunakan sedemikian rupa sehingga benar-benar terarah untuk pelayanan publik yang optimal. Dengan demikian proses penganggaran memegang peranan penting. Selama ini metode penyusunan anggaran mengikuti apa yang disebut *line item budgeting*. Dalam metode ini, sumber daya yang dikuasai oleh pemerintah dialokasikan menurut kategori input yaitu: pegawai, barang,

pemeliharaan, unit organisasi, dan sebagainya.

Cara tersebut di atas dimaksudkan untuk menghindari kecurangan atau penyalahgunaan. Namun beberapa kelemahan muncul dalam penerapan sistem penganggaran ini yang amat mempengaruhi kinerja pengelolaan daerah. Seperti tidak adanya indikator yang dapat dipakai untuk mengukur kinerja anggaran. Indikator demikian sangatlah penting untuk mengevaluasi pelaksanaan anggaran. Titik berat evaluasi sekarang baru terbatas pada aspek akuntansi, seperti pencatatan, pengolahan, dan pelaporan bukti-bukti pengeluaran dari setiap kegiatan/proyek.

Dengan kata lain, hal tersebut masih berorientasi kepada input dan belum kepada output seperti pencapaian pelaksanaan program/proyek (kuantitas dan kualitas program/proyek yang dijalankan).

Disamping itu kekurangan dalam struktur APBD itu sendiri. Sebab informasi yang diberikan oleh APBD ini masih terbatas tentang jumlah sumber pendapatan dan penggunaan dana secara umum. Sedangkan informasi mengenai output dari suatu program/proyek, kinerja pelaksanaan urusan, keterkaitan alokasi belanja operasional, pemeliharaan modal, belum lagi terlihat.

Berdasarkan kekurangan-kekurangan di atas dan mengingat bahwa anggaran yang memiliki indikator kinerja (performance budget) praktis mutlak diperlukan di era otonomi, maka paling tidak ada satu hal yang krusial yang mesti dilakukan Pemerintah Daerah yaitu: mengembangkan penilaian pengeluaran standar (Standard Spending Assessment/SSA). Dengan dipergunakannya SSA kewajaran biaya lewat pertimbangan value of money (ekonomis, efisien, dan efektif) dari pengeluaran pemerintah dapat ditentukan.

Disamping desentralisasi ekonomi seperti yang telah disebutkan di atas, yang tidak kalah pentingnya adalah pengelola atau aparat pemerintahan itu sendiri. Pada era reformasi ini, peran dan posisi pemimpin mesti diubah, mereka harus menjadi pamong praja sejati yang selalu melindungi rakyatnya, menyantuni kalangan yang masih sengsara, tidak menggunakan paradigma kekuasaan melainkan paradigma moral dan hati nurani.

Kecuali itu adalah kecenderungan kegiatan pemerintah sebagai

provider atau pemasok, mesti diubah dengan peran lebih tepat sebagai enabler atau pemberdaya, agar masyarakat lebih bergairah, memiliki rasa percaya diri, kebanggaan, rasa memiliki, dan tekad untuk memelihara dan melanjutkan hasil-hasil pembangunan di daerahnya. Mengingat bahwa tingkat pendidikan, kemampuan, dan keterampilan masyarakat dalam berperan serta membangun wilayahnya masih serba terbatas, diperlukan pakar-pakar profesional dalam bidang perencanaan wilayah untuk mendampingi pemerintah maupun masyarakat luas.

Dalam mempersiapkan diri untuk betul-betul dapat melaksanakan tugas secara optimal dalam masa otonomi daerah, para perencana dan aparat Pemda mesti berbekal kemampuan memotret realitas yang ada sekarang (antara lain dengan SWOT Analysis) dan merumuskan visi ke depan yang cukup ideal, jelas, dan diduga dapat dicapai. Untuk mencapai visi tersebut, mesti ditetapkan pula misi dan aksi yang harus dilaksanakan, yang mencakup akumulasi pengetahuan dan perbaikan secara berkesinambungan.

Aparat yang menjadi pimpinan tidak hanya sekedar merumuskan visi, misi, strategi, dan aksi berdasarkan tata nilai yang dianut. Pimpinan yang efektif mesti dapat pula memberi petunjuk, menjadi pengarah, penjelajah, penentu derap langkah kegiatan, agen perubahan, pelindung, pelatih, pemberi motivasi, dan sebagai model keteladanan.

Dalam setiap tindakan atau karyanya mesti diawali dengan penalaran objektif, tetapi juga disertai dengan sentuhan rasa yang dikenal dengan kaidah triple H yaitu head-heart-hand. Dewasa ini banyak kegiatan yang langsung dilaksanakan tanpa kajian atau penalaran, tanpa mempertimbangkan sentuhan rasa. Akibatnya menimbulkan kecemburuan sosial dan keresahan sehingga mudah diprovokasi untuk berbuat kerusuhan.

Wolfgang Meyer, (1999) menyebutkan adanya tiga kecenderungan utama (megatrend) dalam reformasi yang berkaitan dengan pengelolaan dan pembangunan daerah.

Pertama, modernisasi dari birokrasi pemerintah daerah agar lebih efisien dan efektif. Kedua, meningkatkan kadar demokrasi dalam pemerintahan daerah agar segenap persepsi dan aspirasi berbagai pihak, khususnya masyarakat luas dapat terakomodasi. Ketiga, motivasi dalam

kemitraan pemerintah (public sector) dan swasta (private sector). Seorang tokoh perencana dan program perkotaan yaitu Nathaniel Von Eisiedel mengemukakan adanya lima syarat yang meningkatkan kinerja aparat Pemda agar berhasil dalam mengemban tugas. Syarat pertama adalah kehendak untuk mengubah atau memperbaiki diri, kedua yang bersangkutan mesti jujur dan memiliki kadar integritas yang tinggi, tidak tercemar oleh interes pribadi. Ketiga mesti memiliki komitmen personal yang tidak mudah luntur. Keempat, mengembangkan budaya yang mendukung kreativitas, saling membantu memecahkan masalah dalam suatau kerja sama tim yang baik, Kelima, pimpinan yang selalu tanggap terhadap kenyataan di lapangan yang harus ditanggulangi dengan penuh kearifan.

Setiap aparat Pemda yang menginginkan agar kinerjanya dalam membangun daerah dapat optimal dan manfaatnya terasa tidak hanya oleh generasi masa kini tetapi juga generasi mendatang, perlu memahami kaidah pembangunan berkelanjutan (sustainable development).

Untuk dapat menilai kinerja dari aparat Pemda dalam pengelolaan daerah diperlukan patokan patokan sebagai berikut: akuntabilitas dalam arti bahwa setiap tindakan Pemda harus dapat dipertanggungjawabkan dihadapan siapa saja, termasuk masyarakat luas. Sikap tanggap Pemda terhadap masalah-masalah yang dihadapi daerah atau warganya, agar dapat segera ditanggulangi. Kemudian inovasi manajemen, dalam wujud terobosan-terobosan baru khususnya yang menyangkut peningkatan pendapatan daerah. Kemitraan dengan pihak swasta dan pemerintah dengan landasan prinsip saling menguntungkan (mutual benefits). Interaksi yang kuat antara pemerintah dengan masyarakat secara resiprokal, mencegah terjadinya salah pengertian atau miskomunikasi. Pengelolaan atau manajemen pemerintahan yang didesentralisasikan agar lebih berakar dan sesuai harapan warga. Jaringan atau networking dengan Pemda yang lain di dalam maupun di luar negeri. Pengembangan Sumber Daya Manusia sesuai potensi masing-masing dengan prinsip the right man on the righ place, tanpa dicemari oleh kolusi atau nepotisme.

Bilamana patokan atau panduan sebagaimana disebutkan di atas dijadikan pegangan untuk meningkatkan kinerja para aparat Pemerintah Daerah dalam menyiapkan diri menghadapi otonomi daerah dalam arti

sebenarnya, diharapkan bahwa setiap daerah akan mampu tampil lebih optimal, lebih berhasil, dan lebih mensejahterakan segenap lapisan masyarakat di daerah.

BAB V PENUTUP

Kesimpulan

Kampar dalam priode 500-1400 Masehi , dikenal sebagai daerah penghasil lada terpenting di dunia, sehingga tidak sedikit bangsa-bangsa asing yang ingin merebut daerah ini.

Sriwijaya yang mempunyai kekuasaan terbesar, baik di laut maupun di darat menjelang abad ke- 8 berhasil menguasai daerah ini, dan Muara Takus dijadikan pusat kerajaan oleh Sriwijaya. Sejak itu, daerah Kampar semakin ramai dikunjungi oleh pedagang-pedang, baik dari luar maun dari dalam negeri, sehingga kemakmuran di negeri ini semakin meningkat. Setelah runtuhnya Kerajaan Sriwijaya akhir abad ke- 13, daerah Kampar dikuasai oleh Kerajaan Dayah, dan pada masa kekuasaan kerajaan inilah berdiri Kerajaan Kuntu-Kampar.

Kekuasaan Kerajaan Dayah tidak berjalan lama, karena tahun 1286 Masehi, ekspedisi Pamalayu dari Kerajaan Singosari berhasil merebut daerah monopoli perdagangan tersebut. Kemudian pada tahun 1301, Kampar dibawah kekuasaan Singosari direbut kembali oleh Kesultanan Aru Barumun. Rakyat Singosari yang telah menetap di daerah itu, secara terpaksa melarikan diri ke Minangkabau.

Melihat kemakmuran Kampar semakin meningkat, maka pada tahun 13 49 Adityawarman seorang raja keturunan Melayu yang memerintah di Pagarruyung tahun 1347 berhasil merebut daerah ini. Dengan dikuasainya daerah Kampar, Adityawarman membentuk pemerintahan Andiko Nan 44, berdasarka jumlah negeri yang ada dalam wilayah Kampar. Perkembangan Kampar pada waktu itu semakin meningkat. Tetapi pada tahun 1530, Kampar mengalami kemunduran, karena Sultan Abdullah, sultan yang menguasai Kerajaan Kampar pada waktu itu di tangkap oleh Portugis.

Untuk menjalani pemerintahan di Kerajaan Kampar, dilakukan oleh para pembesar kerajaan. Secara berturut-turut dilaksanakan oleh Mangkubumi, Tun Perkasa, Tun Hitam, dan Tun Megat. Pada masa pemerintahan Mangkubumi Tun Megat, Kampar kembali menjadi daerah yang makmur.

Kemudian, dengan semakin meningkatnya kemakmuran di daerah ini, maka pada tahun 1949 Kampar di bentuk menjadi sebuah Kabupaten. Dan, untuk sementara, ibukota Kabupaten Kampar masih berada di Pekanbaru. Melihat masa depan daerah Kampar tidak mungkin terbina dari Pekanbaru, maka pada tahun 1967 dikeluarkan Undang-Undang No.12 tentang pemindahan ibukota Kabupaten Kampar, yang semulanya berada di Pekanbaru dipindahkan ke Bangkinang

Sejak ibukota Kabupaten Kampar dipindahkan ke Bangkinang, sudah menampakkan kemajuan dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kesejahteraan masyarakatnya. Memasuki tahun 1994, Kabupaten Kampar sudah terasa sesak. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan wilayahnya. Pada tahun 1999 dikeluarkan Undang-undang RI No. 53 tentang pemekaran wilayah Kabupaten Kampar. Kabupaten Kampar di pecah menjadi 3 Kabupaten yaitu: Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan, dan Kabupaten Rokan Hulu. Dengan dikeluarkan Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999, Kampar menjadi salah satu daerah yang berotonomi.

Saran

1. Dengan dilaksanakan Otonomi Daerah, diharapkan pembangunan di daerah ini dapat ditingkatkan seperti kantor-kantor, sekolah, jalan dan lain-lainnya. Begitu juga kesejahteraan masyarakat perlu diperhatikan.
2. Agar pembangunan terlaksana dengan baik, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) harus dihapuskan.
3. Kampar sebagai daerah wisata perlu ditingkatkan, kalau tidak akan dapat mengurangi pendapatannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfitra, Salamun. 2001. *Aksi Percepatan Pembangunan Kabupaten Bengkalis Melalui Otonomi Daerah Agenda dan ke Depan*. Yayasan Pustaka Riau. Pekanbaru.
- Asmuni, Marlely R, dkk. 1979/1980. *Sejarah Masa Revolusi Fisik Daerah Riau*. Proyek IDKD. Jakarta.
- Beni Syahrizal. *Negara Riau Merdeka Sebagai Bargaining Position*. Artikel *Sijori Pos*. Kamis 15 Maret 1999.
- Renstra Kunci Sukses Otonomi Daerah*. Artikel *Sijori Pos*. Sabtu 5 Januari 2002.
- Danumurti D, Krishna dan Umbu Rauta. 2000. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Eko Budihardjo. *Reformasi dan Otonomi Daerah*. Artikel *Kompas*. Kamis 31 Mei 1999
- Feith, Herbeth. 1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945 1965*. LP3 ES Jakarta.
- .Kartodidjo, Sartono. 1982. *Pemikiran dan perkembangan Historiografi. Suatu Alternatif*. Gramedia. Jakarta.
- Lutfi, Muchtar, et al. ed. 1977. *Sejarah Riau*. Pemda Tk. I Riau. Pekanbaru.
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD1945*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Marwan Mas. Mewaspada Rencana Revisi Undang-Undang Otonomi Daerah. Artikel

Kompas, Selasa 26 Februari. 2002.

Mubyanto, dkk. 1993. *Riau Menatap Masa Depan*. Aditya Media.
Yogyakarta

Pemda Tk. II Kepulauan Riau. 1999. *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*. Sinar Trafika. Tanjungpinang.

Propinsi Daerah Tingkat II Riau. 1988. *Pola Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Riau*. Pekanbaru.

Robert A, Simanjuntak. *Otonomi Daerah Mulai Timbulkan Masalah*. Artikel Kompas. Senin 20 April 2001.

Teguh Yuwono. *Salah Kaprah Otonomi Daerah di Indonesia*. Artikel Kompas. Kamis 19 Januari 2001.

Soemargono, K (ed). 1992. *Propil Propinsi Indonesia*. Propinsi Riau. Yayasan Bakti. Wawasan Nusantara. Jakarta.

Sulardi. *Bencana Otonomi Daerah*. Artikel Kompas. Jumat 28 April 2000.

Warsito Utomo. *Otonomi Daerah Harapan dan Kenyataan*. Artikel Kompas, Jumat 21 Juni 2000.

Perpustakaan
Jendera

ISBN 978-979-1281-02-7