

ANALISIS KINERJA KELEMBAGAAN PEMBANGUNAN PULAU NATUNA

Urbanus M. Ambardi

Perencana Muda Pada P2KPDS Deputi PKT-BPPT

Abstract

Natuna island is specified for an area called Integrated Economic Development Zone. As a pledge area in which the development is being prioritized for escalating regional economic growth, included surrounded area, local, regional, and even national as well. This based on the President Decree number 71 the year of 1996. The changes of government system in the era of "local autonomy" by enacted the Regulation number 22 the year of 1999 concerning Local Government, makes the role of Central Government has been decreasing. Therefore it is required a review regarding current institutional system and the relation between Local and Central Government. In order to get synergetic relationship mentioned above, the concept of future Natuna Island Institution should be formulated

Kata Kunci : Kawasan Andalan, Kelembagaan

1. PENDAHULUAN

Pulau Natuna dalam konteks perspektif Nasional pernah ditetapkan sebagai kawasan yang memiliki beberapa fungsi dan potensi strategis, diantaranya adalah sebagai :

- a. **Kawasan Perbatasan**, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 38 Tahun 2002 salah satunya adalah Pulau Natuna, dimana Pulau Natuna memiliki beberapa pulau-pulau kecil yang berbatasan langsung dengan negara-negara tetangga.
- b. **Kawasan Tertentu**, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 47 tahun 1997 karena dinilai sebagai kawasan yang mempunyai nilai strategis yang penataan ruangnya diprioritaskan atau kawasan yang tingkat penanganannya diutamakan dalam pelaksanaan pembangunan.
- c. **Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET)**, berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 71 Tahun 1996, dinyatakan bahwa Pulau Natuna ditetapkan sebagai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu. KAPET Pulau Natuna meliputi seluruh wilayah Pulau Natuna dan pulau-pulau di sekitarnya.
- d. **Kawasan Pertahanan dan Keamanan**, dilihat dari letak geografisnya, Pulau Natuna berada di daerah terluar dari perbatasan negara Republik Indonesia, sehingga memiliki pengaruh faktor eksternal yaitu dalam hal pertahanan dan keamanan nasional.

- e. **Kawasan dengan potensi strategis di bidang pertambangan yaitu minyak dan gas yang diprioritaskan**, berdasarkan Keputusan Presiden No. 14 Tahun 1995 ditetapkan Pulau Natuna sebagai pangkalan utama pembangunan proyek gas Natuna blok D-Alpha di Laut Cina Selatan.
- f. **Daerah Otonomi**, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan dalam mengelola sumberdaya pesisir dari wilayah laut daerah propinsi. Kewenangan ini meliputi kewenangan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumberdaya alam, tata ruang, administrasi dan bantuan penegakan hukum, serta bantuan penegakan kedaulatan negara. Setiap fungsi strategis tersebut tentunya menuntut pola pengelolaan kawasan yang berbeda-beda secara fungsional maupun struktural kelembagaannya.

Dengan adanya perubahan dalam sistem pemerintahan pada era otonomi daerah yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka Pemerintah Daerah harus lebih mampu (*capable*) dalam mengelola sistem pemerintahannya dan berbagai macam kegiatan dalam pembangunan daerahnya.

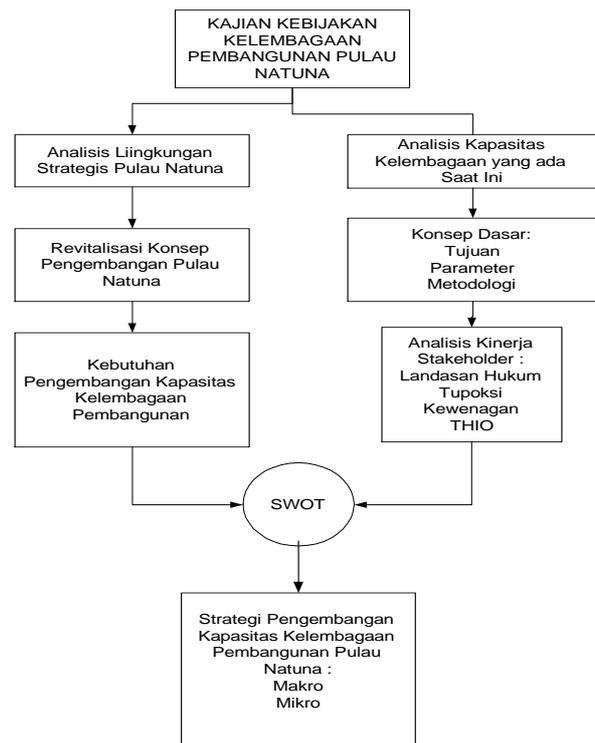
Perubahan sistem pemerintahan yang secara langsung atau tidak langsung memiliki pengaruh cukup besar terhadap perubahan skenario pembangunan yang telah dirumuskan dalam kegiatan yang selama ini telah dilakukan dalam proses perencanaan pengembangan wilayah Pulau Natuna oleh pemerintah pusat. Produk perencanaan yang disusun pada era sebelum otonomi daerah cenderung pada pendekatan yang bersifat sentralistik. Proses perencanaan tersebut sesuai dengan hirarkinya yang belum sepenuhnya memiliki legitimasi sebagai suatu produk perencanaan pembangunan daerah yang mengikat apabila belum disepakati terutama oleh dewan legislatif daerah. Oleh karena itu diperlukan suatu tinjauan mengenai proses perencanaan pembangunan yang terjadi selama ini sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki kinerja kelembagaan pembangunan pulau Natuna selama ini.

2. BAHAN DAN METODE

Metodologi yang digunakan untuk pengumpulan data hingga analisis data dalam kegiatan ini adalah sebagai berikut :

1. Metode pengumpulan data sekunder maupun primer yang berasal dari lingkup pulau Natuna, kabupaten maupun propinsi
2. Diskusi dan FGD dilakukan dengan melakukan pertemuan dan diskusi/ dialog terhadap materi rencana di setiap tahapan dengan Pemerintah Tingkat Provinsi, Pemerintah Tingkat kabupaten, dan Tingkat Lokal dengan pejabat dan masyarakat setempat di Pulau Natuna dan sekitarnya
3. Analisis dilakukan kajian evaluasi terhadap kinerja kapasitas dari berbagai komponen institusi/kelembagaan yang terlibat dalam proses pembangunan baik terhadap perencanaan, implementasi dan evaluasi yang berasal dari institusi pemerintah pusat, daerah maupun masyarakat/swasta.
4. Analisis evaluasi dilakukan dengan memberikan beberapa kriteria dan indikator kerja. terkait baik yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat.

Dengan demikian, kelembagaan pengembangan dan pembangunan Pulau Natuna masa depan nantinya merupakan suatu produk kesepakatan dan komitmen pembangunan bersama dari seluruh pihak terkait tersebut



Alur Pikir

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Analisis Kinerja Kelembagaan Pembangunan Kawasan Andalan Pulau Natuna

3.1.1. Analisis Potensi dan Kendala Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Natuna

Kawasan Natuna memiliki potensi untuk menjadi pusat orientasi pertumbuhan ekonomi di Kawasan Asia Pasifik pada khususnya serta salah satu pusat pertumbuhan ekonomi di wilayah Indonesia pada umumnya, yang bersifat :

- a. Memiliki potensi untuk cepat tumbuh;
- b. Mempunyai sektor unggulan yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- c. Mempunyai posisi strategis serta usaha berdampak besar dan penting terhadap kondisi politis dan pertahanan keamanan regional, nasional maupun internasional; dan
- d. Memerlukan dan investasi yang besar bagi pengembangannya

Pembangunan Kawasan Natuna mempunyai keunggulan-keunggulan utama di bidang-bidang

industri minyak dan gas, industri hulu dan hilir lainnya, industri pertambangan dan energi, maritim dan perikanan, telekomunikasi, perdagangan, jasa, dan pariwisata serta sebagai pusat jasa pelayanan internasional khususnya bagi jasa industri minyak dan gas di sekitar Laut Cina Selatan, yang dibangun secara terpadu dan berkelanjutan.

Kawasan Natuna juga berpotensi menjadi kawasan wahana penelitian, pengembangan dan rekayasa ilmu pengetahuan dan teknologi bidang kelautan, kebumihantaran, kedirgantaraan manufaktur dan teknologi informasi untuk masa kini dan masa mendatang, serta bidang-bidang potensial lainnya yang saling mendukung;

Pembangunan daerah sesuai amanat UU No. 22/1999, dihadapkan pada paradigma baru. Paradigma lama yang sentralistik telah menempatkan 'daerah' hanya sebagai obyek dalam pembangunan atau lebih dikenal dengan "paradigma era membangun daerah", maka setelah otonomi menjadi "paradigma era daerah membangun"; Pergeseran ini telah meningkatkan kewenangan serta peran daerah untuk mengelola dan membangun daerahnya sendiri.

Dapat diprediksikan perkembangan pada masa yang akan datang akan membawa dampak pada peningkatan intensitas investasi serta kerjasama pembangunan antar daerah. Bahkan lebih jauh lagi kemungkinan terjadinya kompetisi antar daerah yang menuntut pada efisiensi kinerja pemerintah dan optimalisasi pemanfaatan sumber daya

Pembentukan Kabupaten Natuna, yang ditetapkan dengan Undang-undang No. 53 Tahun 1999, memberikan peluang baru pada peningkatan fungsi dan peran Pulau Natuna dalam lingkup regional Kabupaten Natuna maupun Propinsi Kepulauan Riau. Jika sebelumnya hanya merupakan sebuah daerah otonom di wilayah Propinsi Riau yang hanya mengurus wilayahnya sendiri, maka sejak awal tahun 2000 Pulau Natuna harus pula berperan sebagai wilayah pengembangan Kabupaten Natuna dimana ibukota Kabupaten terletak didalamnya yaitu Kota Ranai

Perubahan-perubahan sistem pemerintahan secara langsung atau tidak langsung memiliki pengaruh cukup besar terhadap perubahan skenario pembangunan yang telah dirumuskan dalam kegiatan-kegiatan yang selama ini telah dilakukan dalam proses perencanaan pengembangan wilayah Pulau Natuna oleh BP 3-Natuna

Dalam perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi sekarang ini diperkirakan akan meningkatkan intensitas konflik antar pusat dan daerah jika tidak diantisipasi. Untuk itu diperlukan kegiatan sosialisasi dan diseminasi berbagai kebijakan termasuk perencanaan yang telah dibuat guna mendapatkan kesepakatan antar

stakeholder dalam konteks peningkatan kapasitas daerah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pengembangan wilayah dan pembangunan daerah.

Namun dalam perkembangan lebih lanjut, pembangunan Pulau Natuna menemukan beberapa hambatan dan terbentuk oleh permasalahan di tingkat nasional, regional maupun lokal antara lain :

- a. Krisis ekonomi.
- b. Implementasi Otonomi Daerah
- c. Perbedaan Persepsi Batas Wilayah
- d. Hambatan Transportasi Wilayah
- e. Keamanan dan Pengawasan Wilayah Laut.

Wilayah Natuna karena potensi SDA dan posisi geografisnya, memiliki fungsi-fungsi strategis yang lebih banyak dibandingkan daerah otonom kabupaten lainnya. Keberadaan fungsi-fungsi strategis ini mengakibatkan pola pengelolaan wilayah ini sewajarnya berbeda dengan kabupaten biasa.

Fungsi strategis sebagai kawasan perbatasan negara secara langsung menempatkan Wilayah Natuna sebagai bagian penting dari NKRI. Sebagai akibatnya, peranan pemerintah pusat di wilayah mempunyai ruang yang cukup strategis karena menyangkut keamanan dan keselamatan negara. Sedangkan fungsi strategis sebagai wilayah penghasil migas menuntut kemampuan kelembagaan yang cukup tinggi, terutama terkait dengan hubungan kerja sama dengan pihak asing, pemanfaatan teknologi tinggi dan pengelolaan bisnis kawasan. Kondisi ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa untuk Wilayah Natuna, stakeholder yang terlibat dalam pengelolaan wilayah memiliki kuantitas yang lebih besar baik dalam perspektif horisontal maupun vertikal.

Analisis potensi dan kendala pengembangan kapasitas lembaga akan difokuskan pada aspek hukum dan perundangan dari pelaksanaan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Aspek ini dinilai sebagai faktor kunci dari sukses tidaknya pelaksanaan pengelolaan wilayah secara nasional maupun lokal. Pembahasan berikut akan lebih menguraikan potensi dan kendala yang mungkin timbul dari dua instansi yang berbeda dalam perspektif pusat dan daerah.

Beberapa persoalan pokok yang masih menghambat proses pelaksanaan sistem kelembagaan pemerintahan berdasarkan Undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang no 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah, antara lain meliputi :

- Masih adanya tumpang tindih dalam pengaturan kewenangan daerah antara pemerintah pusat dengan daerah, pusat dengan provinsi dan provinsi dengan daerah. *Overlapping* yang terjadi antara pusat dan daerah umumnya terjadi pada bidang pertanahan (41%), BKKBN(11%), Kehutanan (10%), perhubungan darat dan udara (9%), PMA (5%) dan bidang lain sekitar 3%. Friksi ini terjadi karena wewenang yang sudah diberikan ke daerah belum ada pedoman, petunjuk, standar, pelatihan dan supervisi yang dilakukan oleh instansi pusat.
- Friksi dalam bidang penerapan wewenang daerah dalam kawasan tertentu atau otorita. Friksi terjadi bila kawasan otorita/tertentu tersebut diberikan otoritasnya pada pemerintah provinsi atau pusat, sehingga terjadi dualisme pengelolaan di suatu daerah, terutama di wilayah kabupaten.

Sesuai dengan pasal yang ada pada UU No 22 tahun 1999 tersebut, sebenarnya terdapat beberapa area pengembangan kelembagaan yang dapat menjadi ruang kerjasama antara pusat, provinsi dan kabupaten. Area tersebut adalah area pengelolaan wilayah yang melibatkan lebih dari satu kabupaten atau melibatkan hubungan antar wilayah yang membutuhkan institusi pusat. Dalam kasus pengembangan wilayah Natuna, terdapat 2 area yang dapat menjadikan ruang kerja sama antar instansi pusat, provinsi dan kabupaten.

3.1.2. Potensi dan Kendala Wilayah Natuna sebagai Wilayah Perbatasan Negara

Secara konseptual, kawasan perbatasan antarnegara merupakan salah satu pintu gerbang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikelola secara lebih komprehensif dengan mengutamakan pendekatan kesejahteraan dengan ditunjang oleh pendekatan keamanan (Draft Keppres Kawasan Perbatasan).

Wilayah Natuna adalah wilayah perbatasan yang termasuk dalam wilayah perbatasan negara di Provinsi Kepulauan Riau. Dilihat dari karakteristiknya, Wilayah Natuna tergolong pada wilayah perbatasan negara dengan tipe matra laut.

Dengan melihat kedudukan Natuna dalam konteks wilayah perbatasan, maka minimal terdapat 3 level instansi yang terlibat, yakni pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Hal ini terjadi karena walaupun terpisah laut, kawasan perbatasan negara yang ada di Provinsi Kepri, yang meliputi beberapa kabupaten lain merupakan suatu kesatuan wilayah yang penagangannya harus terkoordinasi. Selain itu, lokasi yang berada di laut lepas menuntut

pengawasan dan pengamanan yang terpadu anatara kabuapten, provinsi dan pemerintah pusat.

Saat ini sedang dirumuskan Keppres tentang dewan pengembangan kawasan perbatasan. Dalam rancangan keppres tersebut disebutkan adanya dewan pengembangan kawasan yang terdiri dari instansi pusat dengan fungsi utama sebagai wadah koordinasi dan diketuai oleh mendagri, serta adanya badan pengelola kawasan pusat pertumbuhan yang diketuai oleh gubernur. Selanjutnya disebutkan pula tentang aspek pembiayaan dewan dan badan tersebut, yang pada dasarnya melibatkan 3 komponen anggaran yakni APBN, APBD provinsi dan APBD Kabupaten.

Bila keppres ini berhasil dikeluarkan, maka terdapat potensi yang dapat diperoleh Wilayah Natuna sebagai salah satu wilayah perbatasan yakni semakin terstrukturnya pola kelembagaan dalam pengelolaan wilayah-wilayah yang ada di perbatasan di Wilayah Natuna. Dengan demikian, saluran kerja sama dalam membangun wilayah perbatasan yang ada di Natuna menjadi lebih jelas.

Dengan kinerja kapasitas kelembagaan daerah yang masih berorientasi pada pengembangan Natuna sebagai kabupaten biasa, maka keberadaan kerja sama dalam pengelolaan kawasan perbatasan ini menjadi sangat signifikan bagi pembangunan Natuna di masa yang akan datang.

3.1.3 Potensi dan Kendala Wilayah Natuna sebagai Wilayah Penghasil Migas

Kabupaten Natuna memiliki sumberdaya minyak dan gas bumi yang sangat besar, yaitu sebesar 193,1 juta barrel minyak dan 227,5 triliun kaki kubik gas (TSCF) yang terdiri dari 71% CO₂, 28% hidrokarbon, 0,5% H₂ dan 0,5% N₂ (sisa cadangan terbukti per Januari 1998). Cadangan gas sebesar itu merupakan yang terbesar di Asia. Namun demikian, potensi yang ada tersebut belum dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk kepentingana pembangunan Kabupaten Natuna itu sendiri.

Dengan melihat kapasitas kelembagaan yang ada di Natuna saat ini, sinergi antara instansi pusat, provinsi dan daerah dapat terjadi bila masing-masing instansi bergerak pada kompetensinya masing-masing.

Kinerja kelembagaan daerah yang belum mampu mengelola teknologi tinggi dapat menjadi area kerjasama dengan instansi pusat yang saling mendukung. Tentu saja dengan friksi yang ada saat ini masing-masing instansi harus membuka

diri terhadap perubahan yang ada. Keinginan untuk saling membuka diri ini, dari hasil survei di daerah sebenarnya sudah ada pada instansi pusat maupun daerah, persoalannya terletak pada dukungan politik pemerintah pusat dalam mereposisi peran dan fungsi instansi yang ada untuk lebih mampu menunjukkan eksistensi dalam bidang yang dibutuhkan oleh daerah.

Berdasarkan pada penjelasan diatas, maka kondisi pulau Natuna pada saat ini ditinjau dari kelemahannya (weakness), kekuatan (strength), ancaman (thread), dan peluang (opportunity) adalah seperti terlihat pada tabel 3.4 dibawah ini.

Tabel 3.1
Analisis SWOT Kawasan Andalan Pulau Natuna

INTERNAL :	
KELEMAHAN (WEAKNESS)	KEKUATAN (STRENGTH)
1. SDM yang rendah 2. Pertentangan wewenang pusat dan daerah 3. Perlu investasi yang besar untuk pengembangannya 4. Hambatan transportasi wilayah 5. Lemahnya prasarana dasar wilayah	1. Cadangan Gas Alam yang besar 2. Letak yang strategis 3. Alam yang relatif "belum tersentuh" 4. Potensi perikanan yang besar 5. Dapat dikembangkan menjadi kawasan penelitian IPTEK 6. Termasuk dalam daerah perbatasan dan kawasan tertentu
EKSTERNAL :	
ANCAMAN (THREAD)	PELUANG (OPPORTUNITY)
1. Krisis Ekonomi 2. Penentuan batas wilayah 3. Lemahnya keamanan dan pengawasan wilayah laut	1. Asian Gas Grid 2. Jalur kapal Internasional 3. Dapat dikembangkan menjadi kawasan berikat/ perdagangan bebas

Melihat pada tabel diatas, terlihat bahwa kondisi pulau Natuna mempunyai cukup banyak kelemahan maupun kekuatan, begitu juga ancaman dan peluang.

Analisis ini dimaksudkan untuk menyusun langkah-langkah atau kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kondisi pulau Natuna, yang pada awalnya merupakan kelemahan dapat ditingkatkan menjadi kekuatan, sehingga dapat mengeliminasi ancaman yang ada, dan menangkap seluruh peluang :

Adapun kelemahan-kelemahan yang ada dan berkaitan dengan studi ini adalah :

1. Bertentangan Wewenang Pusat dan Daerah, terutama dalam permasalahan :

- Penentuan batas wilayah, terutama yang berkaitan dengan SDA yang terkandung didalamnya
 - Penentuan wilayah kawasan berikat/ free trade zone
2. Perlu investasi yang besar untuk pengembangannya, terutama :
 - Dana yang sangat besar hanya bisa didapat dari bantuan/ pinjaman negara lain, hal tersebut menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat
 - Alternatif negara donor

3.1.4 Strategi Mikro : Pengembangan Kapasitas Internal Stakeholder Pembangunan Kawasan Andalan Pulau Natuna

Aktor utama pembangunan Pulau Natuna adalah pemerintah Kabupaten Natuna. Namun demikian, dari hasil analisis pelaksanaan tupoksi masing-masing dinas di kabupaten yang bersangkutan didapatkan gambaran bahwa tingkat pencapaian tupoksi dinas rata-rata berada di bawah 60 %, bahkan ada sebagian yang masih berada pada tahap pencapaian sebesar 20%. Kondisi ini menggambarkan bahwa dibutuhkan suatu strategi yang mampu mengotimalkan kemampuan internal aktor-aktor yang terlibat dalam pembangunan Pulau Natuna.

Strategi mikro adalah langkah-langkah sistematis yang perlu dilakukan guna mencapai tujuan dan visi pembangunan Pulau Natuna. Strategi mikro diarahkan pada pengembangan elemen internal kawasan natuna dalam kaitannya dengan pengembangan wilayah yang bersangkutan. Elemen internal kawasan dalam konteks pengembangan wilayah berbasis teknologi dikelompokkan dalam 3 (tiga) elemen pokok yaitu sumberdaya lam, sumber daya manusia dan sumber daya teknologi. Elemen-elemen pokok tersebut memiliki peran dan fungsi yang penting dalam menentukan tingkat perkembangan masyarakat yang ada di wilayah yang bersangkutan berdasarkan kemampuan dalam melakukan transformasi sumberdaya yang dimilikinya.

Sebagai akibatnya ke 2 elemen berkembang menciptakan sistem transformasi sosialnya masing-masing yang saling terlepas satu sama lain. Kedua sistem sama-sama menghasilkan output yang secara signifikan berbeda jauh, baik dari segi orientasi, skala, kuantitas, kualitas maupun aspek lainnya. Benturan kepentingan muncul ketika ke 2(dua) sistem sama-sama menggunakan sumber daya yang sama Akumulasi benturan-benturan akan semakin tajam

sejalan dengan semakin tingginya gap antara ke 2 sistem transformasi tersebut, yang ditandai dengan perbedaan yang mencolok dalam tingkat kesejahteraan (prosperity) ke 2 sistem. Kasus pembangunan Irian jaya, dan Aceh merupakan contoh konkrit dari permasalahan tersebut.

Belajar dari pengalaman pelaksanaan pembangunan tersebut diatas, maka pengembangan wilayah Natuna sedapat mungkin menghindari terjadinya *potensial loss* dari proses transformasi SDA yang dimilikinya. Hal ini perlu diantisipasi sejak dini karena Kepulauan Natuna memiliki beberapa potensi SDA yang proses pengolahannya membutuhkan teknologi tinggi, seperti potensi gas alam yang dimilikinya. Untuk itu diperlukan suatu strategi yang tepat dalam mengembangkan kapasitas internal kawasan. Sedangkan entry point pengembangan strategi ini adalah dengan mengkaji 3 pilar pengembangan wilayah Kepulauan Natuna dalam konteks pencapaian visi kawasan di masa datang.

Jangka Panjang :

Pengembangan kapasitas teknologi untuk tiap potensi pengembangan yang telah siap pada skala yang memungkinkan

Pemanfaatan potensi sumber daya yang ada sesuai dengan neraca dan road map pengembangan sumberdaya yang telah disusun sebelumnya.

Peningkatan daya saing SDA dengan melakukan pemantauan secara kontinu terhadap perkembangan transformasi SDA yang sama dalam lingkup nasional maupun internasional.

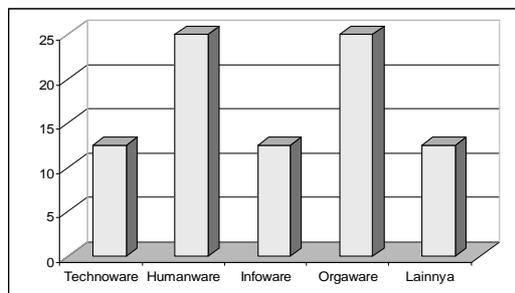
3.1.5 Strategi Pengembangan Kandungan Teknologi Pembangunan Wilayah

Strategi pengembangan kandungan teknologi dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas pengelolaan pembangunan di wilayah Natuna melalui peningkatan derajat kemutakhiran komponen teknologi di tiap stakeholder di tiap tahapan tranformasi SDA yang ada di wilayah yang bersangkutan. Mengingat proses tranformasi SDA di wilayah Natuna masih berada pada taraf penyiapan iklim teknologi yang terfokus pada pengembangan prasarana dan sarana, maka stakeholder yang terlibat secara intensif adalah pemerintah Kabupaten Natuna.

Dari kinerja kapasitas internal dinas-dinas yang didekati dari komponen teknologi masing-masing lembaga, terlihat bahwa belum ada lembaga di daerah yang memiliki kinerja teknologi yang menyamai kondisi ideal. Berdasarkan kondisi tersebut maka strategi yang dapat dikembangkan adalah meningkatkan komponen teknologi yang ada di tiap dinas dengan mengacu pada *state of the art*

dari komponen yang bersangkutan. Gambaran prioritas pengembangan komponen teknologi di wilayah Natuna dapat dilihat pada Gambar berikut.

Gambar 3.1
Prioritas Pengembangan Kandungan Teknologi Organisasi Pemerintah di Wilayah Natuna



Sumber : Hasil analisis, 2003.

Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa dari 4 komponen teknologi yang mendukung proses pelaksanaan tupoksi di instansinya, hampir semua dinas mengemukakan bahwa hampir semua komponen teknologi perlu dikembangkan di instasinya masing-masing. Namun beberapa komponen memiliki prioritas yang lebih tinggi dari komponen yang lain, antara lain komponen humanware dan komponen orgaware.

Pengembangan *humanware* diarahkan melalui peningkatan kualitas tenaga kerja yang ada baik dari sisi keahlian maupun jenjang pendidikan yang ada saat ini. Sedangkan pengembangan *orgaware* lebih diarahkan untuk meningkatkan kerja sama dalam pelaksanaan tupoksi lembaga-lembaga yang bersangkutan, disamping kebutuhan untuk mencari sumber-sumber pembiayaan yang dapat mendukung pelaksanaan tupoksi tersebut. Sementara pengembangan komponen lain seperti *technoware* dan *infoware* diarahkan melalui peningkatan jumlah dan pengembangan sistem informasi di seluruh dinas yang ada.

3.2 Revitalisasi Kelembagaan Pembangunan Pulau Natuna

Berdasarkan hasil evaluasi kelembagaan yang dilakukan Tim Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Departemen Dalam Negeri, ditemukan kenyataan bahwa ada kecenderungan untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang pada kebutuhan nyata Daerah yang bersangkutan.

Kecenderungan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat daerah secara sangat signifikan. Hal ini

tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing Daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) yang semestinya selain untuk belanja pegawai juga diperuntukkan bagi pembangunan dan perlindungan sarana dan prasarana untuk kepentingan pelayanan publik, sebagian besar untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah. Dengan demikian kondisi kelembagaan Pemerintah Daerah masih belum sejalan dengan makna, maksud dan tujuan otonomi daerah.

Beranjak dari PP No. 8 Tahun 2003 dan No. 9 Tahun 2003, maka pemerintah daerah seyogyanya untuk segera menetapkan bentuk organisasi perangkat daerah yang ditetapkan berdasarkan azas perampingan, karakteristik, potensi dan kemampuan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumberdaya aparatur daerah.

Hasil evaluasi terhadap pelaksanaan pengangkatan Sekretaris Daerah dan perangkat organisasi lainnya selama ini menunjukkan adanya penyimpangan terhadap norma, standar dan prosedur yang telah ditetapkan. Pada umumnya penyimpangan terjadi lebih disebabkan belum cukup tersedianya PNS yang memenuhi persyaratan untuk diangkat dalam jabatan Sekretaris Daerah dan jabatan-jabatan lainnya untu daerah yang bersangkutan.

Perangkat Daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah (Pasal 1 ayat (7) PP No. 8 Tahun 2003).

Sedangkan Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan yaitu :

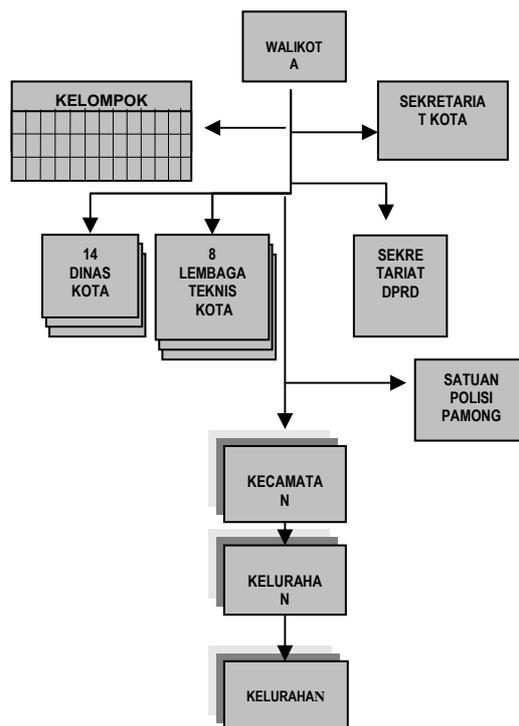
- Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh Daerah;
- Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah;
- Kemampuan keuangan daerah;
- Ketersediaan sumber daya aparatur;
- Pengembangan pola kerja sama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Selanjutnya Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, termasuk menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah, didasarkan pada kriteria penataan yang tercantum dalam lampiran peraturan pemerintah tersebut.

Berikut diagram dari masing-masing organisasi perangkat daerah khususnya Pemerintahan Kota sesuai PP No. 8 Tahun 2003, antara lain :

- Sekretariat Daerah Kota;
- Dinas Daerah Kota;
- Lembaga Teknis Daerah Kota berbentuk Badan;
- Lembaga Teknis Daerah Kota berbentuk Kantor;
- Satuan Pamong Praja;
- Kecamatan dan Kelurahan;
- Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota.

Penyusunan sistem kelembagaan ini sangat penting karena berdampak terhadap pengembangan sumberdaya manusia dan keadaan sosial pada umumnya dan sebagai daya



tarik bagi investor maupun pihak-pihak lain yang akan mengembangkan usahanya di pulau Natuna. Bahkan dalam perkembangannya apabila kegiatan eksplorasi dan eksploitasi gas di wilayah pulau Natuna telah dimulai, maka peranan sistem kelembagaan ini akan semakin penting.

3.2.1 Konsep Sistem Kelembagaan Pulau Natuna di Masa Datang

Dalam rangka merancang sistem kelembagaan yang dapat menunjang kawasan pengembangan ekonomi terpadu Natuna, maka berbagai macam aspek yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat perlu didefinisikan secara jelas, tepat sasaran dan dilandasi oleh komitmen bersama guna memajukan kawasan Natuna secara sinergis. Tidak dapat dihindari bahwa nantinya akan

terindikasi akan adanya benturan dalam pengusulan kelembagaan Natuna dan semangat ekonomi daerah. Untuk mengantisipasi hal tersebut saat ini telah dan sedang dilakukan upaya perumusan kelembagaan oleh beberapa instansi pusat yang terkait secara langsung dan juga dengan pemerintah daerah. Kelembagaan tersebut tentunya diharapkan dapat menjembatani dan mengakomodir kepentingan bersama baik sesuai dengan bagian kewenangan masing-masing disatu sisi maupun kepentingan nasional disisi lainnya.

Mengingat bahwa potensi pengembangan yang ada di kawasan Natuna demikian besar dan kondisi objektif pemerintah daerah yang dipandang masih belum mampu membawa kepermukaan dan memberdayakannya, maka peran pemerintah pusat tetap harus dijaga melalui proses pembinaan dan advokasi. Dengan demikian dapat diharapkan percepatan pengembangan dan pembangunan kawasan sebagai salah satu growth centre yang dibutuhkan sangat mendesak guna menunjang perekonomian negara yang masih dalam keadaan terpuruk.

Hal ini pada prinsipnya sejalan dengan dengan PP Nomor 47 Tahun 1997 tentang RTRW Nasional yang juga mengatur mengenai kawasan tertentu dimana Kawasan Pulau Natuna dan sekitarnya termasuk dalam daftar kawasan tertentu tersebut. Namun demikian, pada tingkat implementasi dan operasional tetap harus dijaga dan diprakondisikan bahwa peraturan-peraturan yang disepakati dan dibuat secara komprehensif harus selalu dapat menunjang pelaksanaan kerja sama antar pemerintah daerah dan kelembagaan yang dibentuk, sehingga friksi-friksi yang mungkin timbul dapat diminimalkan dan bahkan dieliminir.

Beberapa langkah untuk mengantisipasi munculnya "potential problem" yang dimaksud antara lain dengan melakukan:

- a. Pendefinisian Wilayah Hubungan Kerja
- b. Pendefinisian Kewenangan dan Tugas masing-masing baik pemerintah daerah maupun badan ataupun lembaga
- c. Pendefinisian Hubungan Kerja pada sektor-sektor pengembangan dan pembangunan
- d. Cara pelaksanaannya mencakup :
 - Kewenangan yang menjadi objek hubungan kerja harus dipahami terlebih dahulu oleh kedua belah pihak
 - Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna dan Badan/Lembaga yang dibentuk harus bertanggung jawab atas pelaksanaan hubungan kerja secara proporsional

- Dalam rangka pelaksanaan hubungan kerja tersebut kedua pihak mengadakan koordinasi dengan mengikutsertakan instansi terkait

- Dalam rangka realisasi pelaksanaan hubungan kerja dimaksud harus berpegang pada azas:

Tidak boleh bertentangan dengan Kebijakan Nasional dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan publik.

Pengaturan hubungan kerja antara Pemerintah Kabupaten Natuna dengan Badan/Lembaga yang akan dibentuk bertujuan untuk memelihara keserasian, keselarasan, kemitraan dan kesinambungan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pengembangan/pembangunan Kawasan Pulau Natuna sebagai Kapet Natuna. Selain itu juga bertujuan untuk menghindari kemungkinan tumpang tindih dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Beberapa alternatif dasar pengembangan rancangan Badan/ Lembaga yang mungkin serupa ataupun sama dengan Badan Pengelola Pengembangan Pulau Natuna yang sudah ada, yaitu :

- a. Merubah Keppres No. 71 tahun 1996 dengan melakukan perubahan tugas dan fungsi lembaga dengan mengakomodir kewenangan kabupaten dan kota secara proporsional.
- b. Pengembangan Natuna diarahkan sebagai Kapet dibawah Keppres No. 150 tahun 2000 dimana Badan Pengelola Kapet diketuai oleh Gubernur dimana lokasi Kapet berada dan Menristek sebagai Pembina.
- c. Pulau Natuna sebagai kawasan berbasis Iptek
- d. Kelembagaan berdasarkan pola kemitraan dengan mengoptimalkan kerja sama antar lembaga yang dibentuk dengan pemerintah daerah berdasarkan PP 25 / 2000

Pada prinsipnya apabila landasan peraturan perundangan-undangan guna pembentukan kelembagaan telah dapat disepakati dan disetujui oleh pemerintah pusat dengan mengakomodir kepentingan daerah disertai pengaturan hubungan kerja yang jelas, maka bentuk/ bagan organisasi yang sudah ada saat ini apabila dipandang perlu dapat segera untuk direvisi/disesuaikan menjadi suatu lembaga/badan dengan bagan organisasi serta tugas pokok dan fungsi yang baru.

Sistem kelembagaan pengelolaan kawasan Natuna yang saat ini sedang dalam pembahasan,

diharapkan dalam waktu yang tidak lama lagi dapat dituangkan kedalam suatu bentuk yang lebih kongkrit sebagai landasan untuk pembentukan suatu badan / lembaga. Diharapkan dengan terbentuknya badan / lembaga dimaksud maka proses pengembangan dan pembangunan kawasan Natuna dapat lebih cepat direalisasikan secara berkesinambungan.

4. KESIMPULAN

Dari kajian terhadap kinerja kapasitas kelembagaan, beberapa temuan penting yang diperoleh dapat dikemukakan sebagai berikut :

- Perspektif daerah dalam membangun Wilayah Natuna masih berorientasi pada fungsi Natuna sebagai suatu kabupaten biasa tanpa fungsi-fungsi strategis lainnya. Konsekuensi dari perspektif tersebut maka pengembangan kelembagaan pemerintah daerah juga mengacu pada standar pembentukan kelembagaan pemda sesuai peraturan dan perundangan yang berlaku bagi suatu pemda kabupaten biasa.
- Tidak terdapat suatu unit kelembagaan yang difungsikan untuk menangani fungsi-fungsi strategis kawasan lainnya seperti fungsi kawasan perbatasan maupun potensi migas yang dimiliki.
- Dilihat dari realisasi pelaksanaan tupoksi kelembagaan yang ada, masih terdapat beberapa dinas yang menunjukkan realisasinya dibawah 20%. Namun sebagian besar berada pada kisaran dibawah 80%.
- Dilihat dari kinerja kapasitas internal lembaga yang didekati dari komponen teknologi masing-masing lembaga, terlihat bahwa belum ada lembaga di daerah yang memiliki kinerja teknologi dengan kondisi ideal.
- Dalam jangka pendek dan menengah, sebagian besar dinas menginginkan adanya peningkatan pada komponen *humanware* dan *orgaware* melalui peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kerja yang dimiliki serta peningkatan jaringan kerja sama dengan organisasi lain guna mengoptimalkan pelaksanaan tupoksi lembaga-lembaga yang bersangkutan.

5. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan diatas maupun setelah melalui proses diskusi secara intensif dengan Bupati Kabupaten Natuna dan instansi terkait serta dilakukan analisis kelembagaan melalui wawancara dan pernyataan stakeholder terkait, maka Untuk mencapai arah, tujuan dan sasaran pembangunan Pulau Natuna serta dalam rangka meningkatkan

kapasitas kelembagaan yang seimbang dan optimal, saran yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Memperbaiki aspek kelembagaan dalam pengelolaan pembangunan Pulau Natuna yang dapat dilaksanakan dengan membentuk forum kerjasama antar pemerintah, swasta dan masyarakat baik pada tahap perencanaan, implementasi maupun pengawasan yang mencakup pula pembiayaan pembangunan infrastruktur di Pulau Natuna.
2. Meningkatkan partisipasi masyarakat dan dunia usaha dalam pengambilan keputusan pembangunan Pulau Natuna, serta meningkatkan fungsi dan peran pemerintah sebagai fasilitator dalam proses pembangunan.
3. Meningkatkan dan memperkuat fungsi dan peran lembaga yang ada sehingga koordinasi program-program pembangunan dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien, yaitu melalui pemantapan perangkat peraturan dan perundang-undangan pendukung pembangunan.
4. Beranjak dari PP No. 8 Tahun 2003 dan No. 9 Tahun 2003, maka pemerintah daerah seyogyanya untuk segera menetapkan bentuk organisasi perangkat daerah yang ditetapkan berdasarkan azas perampingan, karakteristik, potensi dan kemampuan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumberdaya aparatur daerah.
5. Mengingat bahwa potensi pengembangan yang ada di kawasan Natuna demikian besar dan kondisi objektif pemerintah daerah yang dipandang masih belum mampu membawa kepermukaan dan memberdayakannya, maka peran pemerintah pusat tetap harus dijaga melalui proses pembinaan dan advokasi. Dengan demikian dapat diharapkan percepatan pengembangan dan pembangunan kawasan sebagai salah satu *growth centre* yang dibutuhkan sangat mendesak guna menunjang perekonomian negara yang masih dalam keadaan terpuruk.
6. pada tingkat implementasi dan operasional tetap harus dijaga dan diprakondisikan bahwa peraturan-peraturan yang disepakati dan dibuat secara komprehensif harus selalu dapat menunjang pelaksanaan kerja sama antar pemerintah daerah dan kelembagaan yang dibentuk, sehingga friksi-friksi yang mungkin timbul dapat diminimalkan dan bahkan dieliminir.

7. Beberapa langkah untuk mengantisipasi munculnya “potential problem” yang dimaksud antara lain dengan melakukan (a) Pendefinisian Wilayah Hubungan Kerja (b) Pendefinisian Kewenangan dan Tugas masing-masing baik pemerintah daerah maupun badan ataupun lembaga (c) Pendefinisian Hubungan Kerja pada sektor-sektor pengembangan dan pembangunan, (d) Cara pelaksanaannya mencakup :
- Kewenangan yang menjadi objek hubungan kerja harus dipahami terlebih dahulu oleh kedua belah pihak
 - Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna dan Badan / Lembaga yang dibentuk harus bertanggung jawab atas pelaksanaan hubungan kerja secara proporsional
8. Pada prinsipnya apabila landasan peraturan perundangan-undangan guna pembentukan kelembagaan telah dapat disepakati dan disetujui oleh pemerintah pusat dengan mengakomodir kepentingan daerah disertai pengaturan hubungan kerja yang jelas, maka bentuk/ bagan organisasi yang sudah ada saat ini apabila dipandang perlu dapat segera untuk direvisi/disesuaikan menjadi suatu lembaga/ badan dengan bagan organisasi serta tugas pokok dan fungsi yang baru.

DAFTAR PUSTAKA

Bappeda Kabupaten Natuna (2001), *Pola Dasar Pembangunan Daerah Kabupaten Natuna*.
 Keputusan Presiden RI No. 152 tahun 2000.
 Keputusan Presiden RI No. 14 Tahun 1995.
 Keputusan Presiden RI No. 71 Tahun 1996.

Keputusan Presiden RI No. 150 tahun 2000.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 25 / 2000.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 8 Tahun 2003.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 9 Tahun 2003.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 47 Tahun 1997.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 38 Tahun 2002.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI No 83 Tahun 2003.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 84 Tahun 2000.
 Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 1 tahun 2000.
 Rencana Induk Pengembangan Pulau Natuna, *Rencana Umum 25 tahun (R25) 1996 –2020 dan Program Jangka Menengah 5 Tahun (P5) 1996–2000 Pengembangan Pulau Natuna sebagai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET)*.
 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999.
 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2002.
 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999.
 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2002.
 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999.

