



Laporan Lapangan

**Persiapan  
Desentralisasi dan  
Otonomi Daerah  
*Kasus:  
Kabupaten Kudus,  
Jawa Tengah***

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336, fax: 62-21-330850, web: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id) atau e-mail: [otda@yahoogroups.com](mailto:otda@yahoogroups.com)

Laporan dari Lembaga Penelitian SMERU, dengan dukungan dari AusAID dan Ford Foundation.

Juli 2001

# **TIM STUDI**

**Syaikhu Usman**

**Ilyas Saad**

**M. Sulton Mawardi**

**Nina Toyamah**

**Vita Febriany**

**Sri Budiyati**

**Akhmadi**

**Musriyadi Nabiu**

**Pamadi Wibowo**

## SUMMARY

The Province of Central Java and Kabupaten Kudus represent the seventh area visited by SMERU during the course of a year 2000 regional autonomy study. Kabupaten Kudus is a relatively 'rich' kabupaten in terms of regional GDP per capita. The kabupaten is a center for cigarette production and taxes from this industry are the largest form of regionally generated revenues for the central government. Kabupaten Kudus is a well known destination for religious tourism within Indonesia because it is the site of an historic mosque. The kabupaten is also famous for a traditional jelly-like sweet known as *jenang*. The villages of Jatikulon and Tumpangkrasak in the Sub-District (or *Kecamatan*) Jati were included in the investigation. The villages may be said to be 'urban' because of the density of the population and because the village centers offer several facilities including modern shops.

The Provincial Government of Central Java and the Kabupaten Government of Kudus have taken several steps to prepare for regional autonomy including *drafting and implementing new policies*. One factor slowing preparations for regional autonomy is the lack of clear supporting regulations and directives from the central government. There is also a continuing debate over the benefits of regional autonomy at both the provincial and the kabupaten and kota level. Despite varying opinions regarding the benefits of regional autonomy, both the provincial and kabupaten and kota levels of government in Central Java are in agreement that regional autonomy should start on January 1, 2001. However there is also a common perception among all levels of government that not all the preparations for regional autonomy need to be completed by January 1, 2001.

Some education and awareness campaigns of regional autonomy have been conducted within the government. However for those groups outside the government and the general public there remains a strong need for public awareness campaigns. Some public awareness campaigns about regional autonomy have been conducted by NGOs and the press, however these campaigns have been limited.

Organizational Restructuring and the Transfer of Public Servants. When Law No. 22, 1999 was passed the Provincial Government of Central Java began preparations for regional autonomy by setting up a team composed of various working groups to concentrate on autonomy issues. This team has drafted three possible organizational structures which the provincial government might take after regional autonomy begins. The draft structures include the number and the rank of the public servants within the organizational structure which will be required to form the administrative government. The team has tried to re-structure the government as efficiently as possible without reducing the present number of public servants.

Kabupaten Kudus has produced four draft regional institutional regulations which are based on a circular from the Ministry of Home Affairs No. 061/58/BOR. However the Government Regulation No. 84, 2000 which abolished the public service rank of 'Eschelon V' made a revision of the four draft regional institutional regulations necessary. The revision of these draft regulations is currently being discussed by the kabupaten parliament. The abolition of the rank of *Eschalon V* will make the process

of restructuring the kabupaten level government and the placement of government officials into new offices more difficult. The budget for Kabupaten Kudus presently covers funds for the 1.184 kabupaten level public servants. There are concerns that when regional autonomy begins the regional budget will not be sufficient to cover the 8.875 public servants that will fall under the administration of the kabupaten government.

Autonomy and Regional Finances. There is the concern that regional autonomy will lead to greater disparities in wealth between kabupaten and kota within one province. This is because of the disparities in the potential for natural resource exploitation and the quality of human resources between various kabupaten and kota within the Province of Central Java. Provincial and kabupaten and kota governments are also concerned that the size of the annual budget from the central government has not been decided and that the Law No. 18, 1997 on domestic trade has not been revised. (At the time of the survey the central government was discussing a revision of Law No. 18, 1997).

The Kabupaten Government of Kudus is confident that regional autonomy can be implemented if funding from the central government is sufficient. Presently Kabupaten Kudus relies on the central government for 79-86% of its budget. The Kabupaten Government of Kudus is also exploring alternative sources of revenue such as a 10% excise duty on all cigarette production. There are also Kabupaten Government efforts underway to intensify the collection of fees for services as a means of increasing regional revenues.

There is a concern at the provincial as well as the kabupaten and kota levels of government in Central Java that after regional autonomy begins the central government's budget allocation for some sectors will not be sufficient to continue programs which are already in place.

Regional Parliaments. In general the administrative and legislative branches of government are working well together at both the provincial level in Central Java and in Kabupaten Kudus. However both the administrative and the legislative branches of government are in the process of learning to practice democracy and the quality of some of the human resources, especially in the parliament, could be improved. Problems include arrogance on the part of some members of parliament as well as a lack of initiative on the part of policy and lawmakers. There have been some efforts to build the capacity of the parliament. A forum for interactive discussions between parliamentarians has been held as well as the hiring of expert advisors and efforts to increase the level of education of parliament members. The parliament has been more proactive in listening to the aspirations of the people than in the past and these aspirations have influenced policymaking. Furthermore, when draft regional regulations are being discussed, members of parliament have been vocal in expressing the aspirations of the people. It appears that members of the provincial level parliament in Central Java are far more vocal and ready to express the views of their constituents than in the past.

The Kabupaten Kudus Parliament has passed several regional regulations. Those regulations which relate to regional autonomy include twelve regulations on village

government and four draft regulations on local government structures. There are also several draft regulations which have been prepared on generating regional revenues.

Autonomy and the Delivery of Public Services. The civil society and NGO groups in the capital city of Central Java and in Kabupaten Kudus were generally optimistic that regional autonomy would bring benefits to broader society. Despite this optimism, these civil society and NGO groups raised several questions including: 1) Is the central government serious about implementing regional autonomy? 2) Would regional autonomy be more successful if it was implemented at the provincial level instead of at the kabupaten and kota level? 3) Will regional autonomy lead to 'small kingdoms' of corruption, collusion and nepotism at the kabupaten and kota level? Civil society and NGO groups in Kabupaten Kudus perceive that the kabupaten government interprets regional autonomy as being inextricably linked with raising regional revenues. There is therefore a concern that regional autonomy will lead to increases in government charges for services which will overly burden the population.

Civil society and NGO groups feel that the quality of the administrative government as well as the quality of the members of parliament could be improved. An example of where improvement is considered to be needed is in the delivery of public services in several sectors. The level of service delivery in some sectors is considered to be low. Some corruption and the charging of illegal levies still exist in the public sector. Further, some members of parliament have been criticized as not having all the skills required of parliamentarians but rather only possessing oratory skills.

## RINGKASAN

Propinsi Jawa Tengah (Jateng) dan Kabupaten Kudus merupakan daerah sampel ketujuh yang dikunjungi Tim SMERU. Kabupaten Kudus dipilih mewakili kategori kabupaten dengan tingkat pendapatan domestik regional bruto (PDRB) per-kapita tinggi. Kabupaten ini dikenal sebagai pusat industri rokok ---yang memberikan kontribusi terbesar pada PDRB---, dikenal pula dengan makanan khas jenang Kudus, serta daerah wisata religius. Desa Jatikulon dan Desa Tumpangkrasak di Kecamatan Jati dipilih sebagai desa dan kecamatan sampel. Kedua desa itu dari segi jumlah penduduk dan beberapa fasilitas kehidupan, seperti pertokoan, sudah bercirikan urban.

Pemda Propinsi Jateng dan Kabupaten Kudus telah melakukan persiapan nyata dalam menghadapi otonomi daerah, baik menyangkut kebijakan maupun teknis pelaksanaannya. Namun karena lambat dan masih sangat sedikitnya peraturan pendukung yang dikeluarkan pusat membuat persiapan otonomi di daerah terhambat. Di samping itu perdebatan mengenai pro-kontra tentang wilayah otonomi masih terus berlangsung, apakah sebaiknya di tingkat propinsi atau kabupaten/kota. Namun demikian, baik di Propinsi Jateng maupun Kabupaten Kudus berkembang satu persepsi bahwa, 1 Januari 2001 adalah titik dimulainya proses pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada saat itu tidak berarti segala sesuatu harus telah siap.

Upaya sosialisasi otonomi daerah sendiri, sejauh ini baru dilaksanakan dalam jajaran aparat pemerintah melalui pendekatan hierarki birokrasi. Pada tingkat masyarakat umum dan kelompok lain di luar pemerintah masih kurang. Prakarsa dan usaha pihak LSM dan pers dalam mensosialisasikan otonomi daerah juga masih sangat terbatas.

Organisasi dan Administrasi Kepegawaian. Pemda Jateng sudah mulai mempersiapkan otonomi daerah sejak Undang-undang (UU) No. 22, 1999 disahkan dengan membentuk suatu tim yang dilengkapi dengan beberapa kelompok kerja (pokja). Tim ini berhasil merumuskan tiga alternatif organisasi pemda berdasarkan jumlah posisi dan pegawai yang diperlukan. Tim ini berusaha merampingkan organisasi pemda, tetapi dengan tetap mempertimbangkan jumlah pegawai yang ada sekarang, agar tidak terlalu banyak menimbulkan gejolak.

Kabupaten Kudus pada mulanya sudah mempunyai empat raperda kelembagaan yang disusun berdasarkan SE Mendagri No. 061/58/BOR. Belakangan keluar PP No. 84, 2000 yang menghapus eselon V, sehingga empat raperda itu terpaksa harus dirombak lagi. Sekarang konsep raperda ini sedang dibahas DPRD. Penghapusan eselon V membuat pemda semakin sulit menyusun organisasinya karena dihadapkan pada semakin rumitnya mengatur penempatan pegawainya nanti. Dari segi keuangan, sebelum pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, Pemda Kabupaten Kudus harus mengurus gaji 1.184 pegawai, sekarang yang harus diurus sebanyak 8.875 pegawai.

Otonomi dan Keuangan Daerah. Dalam hal keuangan daerah, muncul kekhawatiran bahwa disparitas pendapatan antar propinsi dan antar kabupaten dan kota dalam satu propinsi akan makin lebar, mengingat beragamnya potensi sumber daya alam (SDA) dan kualitas sumber daya manusia (SDM). Selain hal itu, daerah masih dihadapkan pada kendala belum pastinya pencairan dana alokasi umum (DAU), dan belum direvisinya UU No. 18, 1997 (pada saat survei dilakukan revisi UU No. 18, 1997 tengah dibahas).

Pemda Kabupaten Kudus optimis dapat melakukan otonomi daerah dengan baik jika dana yang dibutuhkan cukup. Sampai sekarang sebanyak 79% - 86% penerimaan daerah masih tergantung pada pemerintah pusat. Selain berharap dari pendapatan yang sudah pasti diterima, pemda juga sedang memperjuangkan kontribusi dari sumber penerimaan lain, yaitu cukai rokok yang besarnya minimal setara 10% dari hasil yang diperoleh. Untuk meningkatkan penerimaannya pemda juga melakukan upaya intensifikasi beberapa retribusi daerah.

Berkenaan dengan alokasi anggaran di masa otonomi daerah nanti, baik di Propinsi Jateng maupun Kabupaten Kudus, muncul kekhawatiran sektoral yaitu berupa tidak terpenuhinya kebutuhan dana sesuai dengan program yang selama ini mereka lakukan.

Gambaran tentang DPRD. Secara umum hubungan kerja antara pihak eksekutif dengan legislatif di Propinsi Jateng dan juga Kabupaten Kudus berlangsung baik. Kedua pihak masih dalam tarap belajar mempraktekkan demokrasi dan disadari bahwa kualitas SDM di kedua lembaga tersebut, belum sepenuhnya memadai. Arogansi anggota dewan masih sering muncul, sementara hak inisiatifnya belum diwujudkan secara konseptual. Upaya peningkatan kapabilitas anggota dewan antara lain dilakukan melalui forum 'diskusi interaktif,' mengangkat staf ahli, dan peningkatan jenjang pendidikan anggotanya. Penjaringan aspirasi masyarakat juga dilakukan lebih proaktif, demikian pula pelibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan daerah sudah mulai dilakukan. Dalam proses pembahasan raperda, anggota dewan telah aktif menyuarakan kepentingan masyarakat. Penampilan anggota DPRD saat ini dinilai banyak responden tergolong lebih berani dan vokal.

DPRD Kabupaten Kudus cukup produktif apabila dilihat dari banyaknya perda yang disyahkan. Berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah, telah disyahkan 12 perda tentang pemerintahan desa, serta telah dipersiapkan empat raperda tentang kelembagaan perangkat daerah. Di samping itu Kabupaten Kudus telah mempersiapkan beberapa perda tentang pengelolaan PAD.

Otonomi dan Pelayanan Publik. Masyarakat pada umumnya optimis bahwa otonomi daerah akan bermanfaat bagi masyarakat, tetapi banyak kendala yang membuat mereka khawatir. Apakah pusat benar-benar serius melaksanakan kebijakan otonomi daerah? Apakah pelaksanaannya lebih baik di tingkat propinsi atau kabupaten/kota? Masyarakat khawatir otonomi akan memunculkan "raja-raja kecil," khawatir akan membuka peluang terjadinya KKN di daerah, dan sebagainya. Masyarakat juga melihat adanya persepsi di lingkungan aparat pemda bahwa otonomi daerah identik dengan PAD. Oleh karena itu, mereka mengkhawatirkan otonomi daerah akan membebani rakyat.

Masyarakat menilai bahwa kualitas aparat pemda maupun anggota dewan saat ini belum memadai. Indikator yang ada menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik oleh aparat pemda di beberapa sektor yang diamati dinilai masih rendah. Penyimpangan dan praktek pungli yang menyertai beberapa penyelenggaraan pelayanan tersebut masih tetap ada. Anggota dewan terpilih juga dinilai merupakan "orang kagetan" yang hanya memiliki keberanian berbicara.

# DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TIM STUDI	i
SUMMARY	ii
RINGKASAN	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR SINGKATAN	ix
I. PENDAHULUAN	1
Latar Belakang	1
Gambaran Umum Daerah Penelitian	2
Catatan Lapangan tentang Pengumpulan Data	4
II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH	5
Tingkat Propinsi Jawa Tengah	5
• Gambaran Umum	5
• Organisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian	5
• Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Jateng	9
• DPRD dan Kebijakan Publik	14
Tingkat Kabupaten Kudus	17
• Gambaran Umum	17
• Organisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian	18
• Penerimaan dan Belanja Pemda Kabupaten Kudus	24
• DPRD dan Kebijakan Publik	26
• Pelaksanaan Pelayanan Publik	29
Tingkat Masyarakat	31
• Sosialisasi Otonomi Daerah	32
• Persepsi Masyarakat tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah	33
• Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah	34
• Kualitas Aparat Pemda dan Anggota DPRD	36
• Pelayanan Publik dan Pengawasan	37
• Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat	39
III. KESIMPULAN	40
LAMPIRAN I Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah	42
LAMPIRAN II Daftar Responden	47

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Kabupaten dan kota sampel studi otonomi daerah	2
2. Gambaran umum daerah penelitian	3
3. Jumlah pegawai departemen/instansi vertikal di Propinsi Jawa Tengah	7
4. Jumlah pegawai non departemen/instansi vertikal di Propinsi Jawa Tengah	7
5. Jumlah pegawai enam kanwil dan kandep yang dilikuidasi di Propinsi Jawa Tengah	8
6. Perbandingan jumlah jabatan struktural sekarang dan alternatif setelah otonomi	9
7. Perkembangan PAD kabupaten dan kota se Jawa Tengah, TA 1995/96 - 1999/00 (Rp Juta)	10
8. PDRB per kapita kabupaten dan kota menurut harga konstan 1993 di Propinsi Jawa Tengah, 1995-1997	11
9. Bobot Dana Alokasi Umum (DAU) per propinsi	12
10. Pendapatan daerah Propinsi Jawa Tengah, TA 1999/2000	13
11. Komposisi realisasi PAD di Propinsi Jawa Tengah, TA 1994/95-1998/99 (dalam %)	13
12. Realisasi PAD Propinsi Jawa Tengah menurut jenis pendapatan TA 1994/1995-1998/1999 (Rp Ribu)	14
13. Keadaan pegawai di Kabupaten Kudus berdasarkan statusnya, Oktober 2000	21
14. Jumlah pegawai pemda dan pusat di Kabupaten Kudus	22
15. Jumlah jabatan struktural sesuai dengan Rencana Struktur Organisasi Pemda Kabupaten Kudus	23
16. Perbandingan jumlah jabatan struktural sesuai struktur lama dan struktur baru di Kabupaten Kudus	23
17. Perkembangan pita cukai rokok menurut jenisnya di Kabupaten Kudus 1995-1998 (dalam rupiah)	24
18. Perincian sumber penerimaan dan struktur APBD Kabupaten Kudus TA 1998/99 s/d TA. 2000 dan perkiraan untuk TA 2001	25
19. Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Kudus TA 1994/95 - 2000 dan estimasi 2001	25

## DAFTAR SINGKATAN

APBD/N	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/ Negara	Arnas	Arsip Nasional
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BIPP	Badan Informasi dan Penyuluhan Pertanian	BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BKN	Badan Kepegawaian Negara	BPD	Badan Perwakilan Desa
BPD	Bank Pembangunan Daerah	BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BNP	Badan Pertanahan Nasional	BPKP	Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan
BPPC	Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh	BP3	Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan
BPR	Bank Perkreditan Rakyat	BPS	Badan Pusat Statistik
BUMD/N	Badan Usaha Milik Daerah/Negara	Cabdin	Cabang Dinas
DAK	Dana Alokasi Khusus	DAU	Dana Alokasi Umum
Depdagri	Departemen Dalam Negeri	Dephub	Departemen Perhubungan
Dephutbun	Departemen Kehutanan dan Perkebunan	Depkes	Departemen Kesehatan
Depperindag	Departemen Perindustrian & Perdagangan	Depsos	Departemen Sosial
Deptan	Departemen Pertanian	Dirjen	Direktorat Jenderal
Disnaker	Dinas Tenaga Kerja	Diknas	Pendidikan Nasional
Dinkes	Dinas Kesehatan	Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
Diperta	Dinas Pertanian	Disbun	Dinas Perkebunan
Dolog	Depot Logistik	Disnak	Dinas Peternakan
DPC	Dewan Pimpinan Cabang	DPD	Dana Pembangunan Daerah
DPR/D	Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah	Fisip	Fakultas Ilmu Sosial dan Politik
Gapensi	Gabungan Pengusaha Kontruksi	Humas	Hubungan Masyarakat
IMB	Izin Mendirikan Bangunan	Itwilkab/prop	Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Propinsi
Jateng	Jawa Tengah	Jatim	Jawa Timur
JPS	Jaring Pengaman Sosial	Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis	Kabag	Kepala Bagian
Kades	Kepala Desa	Kadin/da	Kamar Dagang dan Industri/Daerah
Kandep	Kantor Departemen	Kandepkes	Kantor Departemen Kesehatan
Kanwil	Kantor Wilayah	KB	Keluarga Berencana
KK	Kepala Keluarga	KKT	Kelompok Kerja Terpadu
KKN	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	KTP	Kartu Tanda Penduduk
Litbang	Penelitian dan Pengembangan	LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LPOD	Lembaga Pengamat Otonomi Daerah	LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MAI	Madrasah Aliyah	Mendagri	Menteri Dalam Negeri
MIB	Madrasah Ibtidaiyah	MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MTs	Madrasah Tsanawiyah	NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur	Otda	Otonomi Daerah
PAD/S	Pendapatan Asli Daerah/Sendiri	Parsenibud	Pariwisata, Seni dan Budaya
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum	PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	PDRB	Produk Domestik Regional Bruto

## DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

P&K	Pendidikan dan Kebudayaan	Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah	POM	Pengawasan Obat dan Makanan
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor	PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PMD	Pemberdayaan Masyarakat Desa	PMPK	Paguyuban Masyarakat Peduli Kudus
PNS	Pegawai Negeri Sipil	Pokja	Kelompok kerja
PP	Peraturan Pemerintah	Properda	Program Pembangunan Daerah
PU	Pekerjaan Umum	PUMDA	Pemerintahan Umum Daerah
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat	PT	Perseroan Terbatas
P3D	Pembiayaan, pegawai, perlengkapan, dan dokumen	Raker	Rapat Kerja
Rakorbang	Rapar Koordinasi Pembangunan	Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
RAPBN	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah	Renstra	Rencana Strategis
RS	Rumah Sakit	RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun Warga	S-2	Strata Dua
SD	Sekolah Dasar	SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia	SDO	Sumbangan Daerah Otonom
SE	Surat Edaran	Sekwilda	Sekretaris Wilayah Daerah
Setda	Sekretariat Daerah	SK	Surat Keputusan
SLTA	Sekolah Menengah Tingkat Atas	SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMERU	the Social Monitoring and Early Response Unit	SOTK	Struktur Organisasi & Tata Kerja
Sumbar	Sumatera Barat	TA	Tahun Anggaran
THR	Tunjangan Hari Raya	TPI	Tempat Pelelangan Ikan
TU	Tata Usaha	UDKP	Unit Daerah Kerja Pembangunan
UGM	Universitas Gajah Mada	UII	Universitas Islam Indonesia
UNDIP	Universitas Diponegoro	UPT/D	Unit Pelaksana Teknis/Daerah
UU	Undang-undang		

# I. PENDAHULUAN

## 1. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan pemerintahan di negara dengan wilayah dan penduduk besar, seperti Indonesia, sangat sulit untuk dilakukan dengan pendekatan sentralistis. Pemerintah pusat akan dihadang berbagai keterbatasan kalau dia menempatkan diri sebagai regulator sekaligus pelaksana kebijakannya. Oleh karena itu, perkembangan manajemen pemerintahan cenderung menghendaki adanya pemerintah daerah (pemda) yang kuat dan berkemampuan tinggi. Kekuatan dan kemampuan itu diperlukan bagi pengembangan daerah dan masyarakatnya, serta guna menjamin pemenuhan kepentingan nasional.

Pengalaman Indonesia dengan sistem sentralistis selama ini memperlihatkan bahwa dalam jangka pendek dan menengah sistem ini berhasil menstabilkan kondisi politik, sosial, dan ekonomi nasional. Tetapi, dalam jangka panjang tidak mampu meredam potensi konflik yang bahkan mengarah ke disintegrasi bangsa. Situasi itu ingin diperbaiki dengan kebijakan desentralistis dan otonomi daerah. Sistem desentralistis dalam jangka pendek dan menengah akan membuat kondisi politik, sosial, dan ekonomi nasional goyah, tetapi dalam jangka panjang akan dapat menstabilkan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kelahiran UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan langkah baru untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan. Kedua UU itu mengatur otonomi yang lebih luas bagi pemda. Namun banyak pengamat menilai bahwa UU tersebut dibuat "tergesa-gesa,"<sup>1</sup> karena itu dalam pelaksanaannya akan menghadapi banyak hambatan.

Kendala yang dihadapi bukan hanya menyangkut perangkat peraturan perundangan, tetapi juga masih melekatnya sikap mental "top-down" pejabat, baik pusat maupun daerah, dalam mengatur berbagai aspek kewenangan pemerintahan. Selama ini aparat pemerintah lebih banyak berperilaku memerintah daripada melayani publik. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol rakyat agar sikap oposisi pada pemerintah tidak berkembang. Demikian pula, Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah (DPR/D) kerap kali lebih banyak berpihak kepada eksekutif dari pada memperhatikan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Di samping itu, pengalaman menunjukkan bahwa penyerahan kewenangan pemerintahan dari pusat kepada daerah (desentralisasi) seringkali terkesan "setengah hati." Oleh karena itu, banyak pihak yang meragukan keberhasilan meningkatkan pelayanan publik melalui kebijakan ini.

Namun demikian, meskipun banyak argumen bernada pesimis terhadap pelaksanaan otonomi daerah, tuntutan daerah makin hari makin keras untuk memiliki dan melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam waktu cepat. Di beberapa daerah muncul keinginan untuk mengembangkan sistem pemerintahan federal. Lebih jauh dari itu, bahkan ada beberapa pihak di daerah yang menuntut berpisah dari Indonesia (antara lain kasus Aceh, Riau, dan Papua).

---

<sup>1</sup> Ada beberapa pasal dalam UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 yang tidak jelas maksudnya serta jadwal waktu persiapan dan pelaksanaan yang disediakan sangat sulit untuk dipenuhi.

Melihat situasi itu, maka pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat menimbulkan gejolak, tetapi penundaannya akan lebih membahayakan persatuan bangsa. Oleh karena itu, pelaksanaannya memerlukan langkah bijak dan perhitungan matang yang didukung dengan informasi akurat tentang kondisi yang berkembang di daerah. Semua regulasi pendukung tentang otonomi daerah perlu disusun melalui proses konsultasi dan transparan dengan berbagai pihak terkait di pusat dan di daerah. Hal itu diperlukan guna memperkecil hambatan dalam implementasinya. Di satu pihak, pusat dituntut jujur dan rela melaksanakan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 dengan menyerahkan sebagian besar kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah. Di pihak lain, daerah juga perlu lebih sabar dan realistis dalam mengikuti tahap-tahap pelaksanaannya.

Laporan ini merupakan hasil kegiatan lapangan yang dilakukan di Propinsi Jateng pada 1 - 7 Nopember 2000 dengan fokus observasi di Kabupaten Kudus yang merupakan salah satu dari 12 daerah sampel penelitian ini (lihat Tabel 1). Informasi tentang persiapan dan harapan atas pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dikumpulkan melalui kunjungan ke beberapa instansi pemerintah di tingkat propinsi maupun kabupaten. Tim juga mengunjungi satu kecamatan dan dua desa sampel di Kabupaten Kudus. Selain itu, berbagai informasi juga diperoleh dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), redaksi surat kabar, asosiasi pengusaha, kepala sekolah dan guru Sekolah Dasar (SD), kelompok orang tua murid, dokter puskesmas, dan anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Gambaran umum Studi Otonomi Daerah dilampirkan pada bagian akhir laporan ini.

**Tabel 1.** Kabupaten dan kota sampel studi otonomi daerah

Kabupaten/Kota	Propinsi	Pulau	Kategori (PDRB per kapita)
<u>Kabupaten:</u>			
1. Kabupaten Kudus	Jawa Tengah	Jawa	Tinggi atas
2. Kabupaten Jayawijaya	Irian Jaya	Irian	Tinggi tengah
3. Kabupaten Minahasa	Sulawesi Utara	Sulawesi	Tinggi bawah
4. Kabupaten Sanggau	Kalimantan Barat	Kalimantan	Sedang atas
5. Kabupaten Solok	Sumatera Barat	Sumatera	Sedang tengah
6. Kabupaten Donggala	Sulawesi Tengah	Sulawesi	Sedang bawah
7. Kabupaten Magetan	Jawa Timur	Jawa	Rendah atas
8. Kabupaten Lombok Barat	NTB	Nusa Tenggara	Rendah tengah
9. Kabupaten Ngada	NTT	Nusa Tenggara	Rendah bawah
<u>Kota:</u>			
1. Kota Sukabumi	Jawa Barat	Jawa	Tinggi
2. Kota Banjarmasin	Kalimantan Selatan	Kalimantan	Sedang
3. Kota Binjai	Sumatera Utara	Sumatera	Rendah

Keterangan: Cetak miring adalah daerah sampel yang dikunjungi, sebelum Tim berkunjung ke Jateng.

## 2. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN

Luas wilayah Propinsi Jateng termasuk Pulau Karimunjawa, tercatat sekitar 32,5 juta km,<sup>2</sup> atau 1,7% dari luas wilayah Indonesia. Berdasarkan Susenas 1998 jumlah penduduknya tercatat sebanyak 30,4 juta jiwa atau sekitar 15% dari total penduduk Indonesia, dengan tingkat kepadatan penduduk 934 jiwa/km<sup>2</sup>, merupakan propinsi terpadat ke-empat di Indonesia. Secara administratif Propinsi Jateng dibagi kedalam 29 kabupaten dan 6 kota dengan 533 kecamatan, 7.871 desa, dan 668 kelurahan.

Propinsi Jateng berperan cukup besar dalam pengadaan pangan nasional, terutama untuk komoditi beras, jagung, ubi kayu, kacang kedelai, kacang tanah, ternak sapi dan unggas, serta bawang merah. Untuk menunjang kegiatan ekspor dan impor dari dan ke Jateng terdapat lima pelabuhan laut yang cukup besar, yaitu Tanjung Mas, Cilacap, Tegal, Jepara, dan Juwana serta dua pelabuhan udara yang juga cukup besar, yaitu Achmad Yani (Semarang) dan Adi Sumarmo (Solo).

Kabupaten Kudus dipilih sebagai salah satu daerah sampel penelitian mewakili kategori daerah kabupaten dengan tingkat PDRB per-kapita "tinggi atas." Tingginya nilai PDRB Kabupaten Kudus dikarenakan adanya kontribusi nyata dari industri rokok, yang besarnya diperkirakan mencapai 62%. Terdapat empat pabrik rokok besar yang beroperasi di kabupaten ini, yaitu PT. Djarum, PT. Noyorono, PT. Sukun, dan PT. Jambu Bol. Walaupun kontribusi langsung terhadap keuangan daerah dinilai masih terbatas, namun kontribusinya terhadap penerimaan negara berupa cukai rokok bisa mencapai Rp6 milyar/hari. Selain pabrik rokok besar, berkembang pula pabrik rokok kecil serta industri rumah tangga seperti ukiran dan makanan (Jenang Kudus adalah salah satu jenis makanan khas yang terkenal). Oleh karena itu, sebagian besar penduduk Kabupaten Kudus (hampir 39% dari total penduduk yang bekerja) berusaha di sektor industri (terutama sebagai buruh pabrik rokok), kemudian yang berusaha di sektor pertanian dan perdagangan masing-masing sekitar 18% dari jumlah penduduk yang bekerja.

Wilayah Kabupaten Kudus terletak di jalur lintas utara Pulau Jawa, berjarak sekitar 51 km dari Kota Semarang, ditempuh melalui jalur jalan yang cukup padat. Keberadaan makam Sunan Muria dan Sunan Kudus menjadikan kabupaten ini sebagai daerah tujuan wisata yang dikenal dengan nilai sejarah dan religiusnya.

Luas wilayah Kabupaten Kudus 42,5 km<sup>2</sup>, merupakan kabupaten terkecil di Jawa Tengah. Wilayah bagian tengah merupakan pusat kota dan pemerintahan serta industri, bagian selatan merupakan wilayah pertanian, bagian utara adalah Pegunungan Muria yang sebagian besar lahannya ditanami pohon tahunan non-produktif untuk mencegah erosi. Secara administratif Kabupaten Kudus terbagi atas 9 kecamatan, 123 desa, dan 7 kelurahan. Berdasarkan Susenas 1998, jumlah penduduknya sekitar 675 ribu jiwa atau 2,2% dari total penduduk Jateng dengan tingkat kepadatan penduduk rata-rata 1.589 jiwa/km<sup>2</sup>, merupakan kabupaten terpadat kedua di Jateng setelah Kabupaten Klaten.

**Tabel 2.** Gambaran umum daerah penelitian

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> )	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk/km <sup>2</sup>	Jumlah KK	Jumlah Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan
Propinsi Jawa Tengah	32.544,1	30.385.445	934	7.451.755	533	7.871/668
--Kabupaten Kudus	425,2	675.193	1.589	148.068	9	123/ 7
---Kecamatan Jati	26,3	78.686	3.026	17.357	-	14/ -
----Desa Jatikulon	1,9	7.270	3.826	1.796	-	-
----Desa Tumpangkrasak	1,3	5.157	3.967	t.a.d	-	-

Sumber: - Jawa Tengah Dalam Angka, 1999.

- Kudus Dalam Angka, 1998.

- Monografi Kecamatan Kudus, 2000.

- Data Monografi Desa Jatikulon dan Tumpangkrasak, 2000.

Kecamatan Jati ditetapkan sebagai kecamatan sampel untuk studi ini yang dari segi perkembangan sosial ekonomi berposisi lebih kurang menengah di Kabupaten Kudus. Kemudian ditetapkan pula dua desa sampel di wilayah Kecamatan Jati, yaitu Desa Jatikulon dan Desa Tumpangkrasak. Kecamatan Jati terletak di bagian selatan wilayah Kabupaten Kudus, berbatasan langsung dengan wilayah Kota Kudus dan Kabupaten Demak, hanya berjarak sekitar 4 km dari Kota Kudus. Luas wilayah Kecamatan Jati sekitar 26,3 km<sup>2</sup> atau 6,2% dari luas wilayah Kabupaten Kudus, dihuni oleh sekitar 79 ribu jiwa penduduk dengan tingkat kepadatan penduduk yang relatif tinggi yaitu 3.026 jiwa/km<sup>2</sup> (wilayah terpadat kedua setelah Kecamatan Kota Kudus).

Sebagai daerah yang berbatasan langsung dengan pusat kota kabupaten, penduduk Kecamatan Jati memiliki akses langsung ke berbagai fasilitas publik (pendidikan, kesehatan, perdagangan). Di masa datang, kebijakan tataguna lahan di kecamatan ini akan diarahkan sebagai area perluasan pemukiman dan pengembangan sektor tersier dan industri non-polutan. Dua desa sampel yang dikunjungi Tim SMERU umumnya sudah bercirikan daerah urban.

Fasilitas pendidikan yang tersedia di wilayah Kecamatan Jati (1999) meliputi 49 SD, 13 MIb), enam SLTP (termasuk satu MTs), satu SMU, dan satu MAI. Sebagian besar fasilitas kesehatan milik pemerintah dan swasta (Rumah Sakit Umum/Bersalin, Balai Pengobatan, Apotek) berlokasi di Kecamatan Jati dan Kecamatan Kota Kudus, dengan demikian akses dan pilihan penduduk terhadap berbagai fasilitas kesehatan relatif mudah. Selain itu, di kecamatan ini tersedia dua Puskesmas dan dua Puskesmas Pembantu.

### 3. CATATAN LAPANGAN TENTANG PENGUMPULAN DATA

Kunjungan lapangan di Propinsi Jateng dengan fokus Kabupaten Kudus (sample ke-7) merupakan lanjutan dari kunjungan lapangan ke Jatim (Kabupaten Magetan). Dari Kabupaten Magetan Tim SMERU menempuh jalan darat selama enam jam ke Semarang. Kunjungan ke Jateng dan Kabupaten Kudus berlangsung selama 7 hari, dengan jumlah responden sebanyak 72 responden dengan perincian 14 instansi pemerintah di tingkat propinsi, 22 instansi pemerintah di tingkat kabupaten, 8 responden non pemerintah di propinsi, dan 15 responden non pemerintah di kabupaten, serta 13 responden di kecamatan dan desa. Jenis responden yang tergolong baru dibandingkan dengan kunjungan lapangan sebelumnya adalah kunjungan ke Pabrik Rokok Djarum di Kabupaten Kudus. Pabrik rokok dipilih sebagai responden dengan alasan: pertama, sekitar 50% penduduk Kudus bekerja sebagai buruh pabrik rokok dan kedua, isu otonomi melahirkan minat pemda untuk mendapatkan bagian dari cukai rokok.

Secara umum kunjungan lapangan ke Propinsi Jateng dan Kabupaten Kudus berjalan lancar. Hampir semua responden (pemda maupun non pemda) dapat ditemui sesuai dengan jadwal yang sudah dikirim melalui radiogram oleh Direktorat PUMDA Depdagri. Di Propinsi Jateng, pemda sudah membagikan kuesioner ke responden di tingkat pemerintahan. Untuk tingkat kabupaten, beberapa responden non pemerintah dipilih oleh pemda, sehingga mereka juga mendapat kuesioner sebelum dikunjungi oleh tim. Beberapa responden non pemerintah sempat mengkritik sistem pembagian kuesioner ini. Dengan dibagikannya kuesioner oleh pemda, mereka mencurigai hal-hal yang ditanyakan sudah diarahkan oleh pemda. Jawaban kuesioner yang harus diserahkan melalui pemda, membuat beberapa responden ragu memberikan jawaban

yang sesungguhnya. Kalau kritik keras mereka sampai ke tangan pemda, tentu akan mengganggu hubungannya dengan aparat pemda. Persoalan ini akhirnya dapat diatasi setelah Tim SMERU berkunjung ke tempat responden sehingga mereka mempunyai kesempatan memberikan jawaban secara lisan dengan bebas.

## II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH

### 1. TINGKAT PROPINSI

#### Gambaran Umum

Kalangan DPRD Propinsi Jateng terkesan mengkhawatirkan pelaksanaan otonomi di kabupaten. Kekhawatiran ini mereka kaitkan dengan adanya sikap kedaerahan (kabupaten) yang berlebihan. Hal ini bisa merugikan daerah lainnya yang pada gilirannya juga akan merugikan kabupaten sendiri, misalnya, menyangkut masalah irigasi, ketenagakerjaan antar daerah, dan lain-lain.

Oleh karena itu, kalangan DPRD dan beberapa pihak lain di tingkat propinsi menilai bahwa otonomi daerah lebih tepat di tingkat propinsi. Argumen yang digunakan adalah: 1) pelaksanaan otonomi daerah di tingkat kabupaten dan kota lebih rumit karena banyak kegiatan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, 2) pengaturan di tingkat propinsi lebih mudah karena dapat melibatkan berbagai kabupaten dan kota.

Untuk mengatasi hal-hal yang dianggap rumit itu, apabila otonomi daerah tetap dilaksanakan sesuai dengan UU No. 22, 1999, maka Pemda Propinsi Jateng memandang perlu pembentukan *Badan Koordinasi Pembangunan Wilayah*. Dalam hal ini, pemda propinsi perlu diberi kewenangan bertindak sebagai administrator pembangunan yang menyangkut kepentingan antar kabupaten dan kota.

#### Organisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian

Persiapan pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan Pemda Jateng berlangsung secara intensif sejak UU No. 22, 1999 diberlakukan. Langkah persiapan yang telah diambil pemda antara lain:

#### Pembentukan tim persiapan, meliputi:

- Tim Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan surat Gubernur Jateng No. 120.1.05/192/1999. Surat ini menjadi landasan pembentukan beberapa kelompok kerja (pokja) yang bertugas membahas bidang khusus yang meliputi kewenangan, kelembagaan, personil, keuangan, serta sarana dan prasarana.
- Melalui surat Gubernur No.050/8894, 15 Juni 1999, Gubernur juga mengimbau pembentukan Tim Persiapan Pelaksanaan Otda di tingkat kabupaten/ kota.
- Sedangkan untuk tingkat kanwil dan dinas propinsi pembentukan tim yang sama didasarkan pada surat Gubernur No. 120/20945 tanggal 28 Desember 1999.
- Tim fasilitator yang beranggotakan birokrat, perguruan tinggi dan LSM. Tim ini bekerja dalam format forum yang berperan memfasilitasi persiapan pelaksanaan otonomi daerah serta menjembatani perbedaan persepsi dalam penjabaran pelaksanaannya, baik antar instansi internal pemda propinsi, antara propinsi dengan kabupaten/kota, atau antar kabupaten/kota. Di samping itu, tim ini juga berperan untuk mencari solusi dari kecenderungan melemahnya hubungan hierarki

antara pemda propinsi dan kabupaten/kota sebagai akibat dari distorsi pemahaman titik berat otonomi daerah di tingkat kabupaten dan kota.

Identifikasi dan inventarisasi kewenangan. Dalam menindaklanjuti pelaksanaan PP No. 25, 2000 tentang kewenangan daerah, pemda propinsi telah melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan. Upaya tersebut dilakukan oleh Pokja Kewenangan di bawah koordinasi Biro Bina Otda bekerja sama dengan Tim Puskodak FISIP UNDIP serta seluruh tim dari masing-masing kanwil/dinas. Saat Tim SMERU berkunjung telah disusun *draft* kedua mengenai kewenangan yang sudah dipresentasikan di hadapan Gubernur. Hasil inventarisasi menunjukkan bahwa dari 20 bidang urusan terdapat 108 jenis kewenangan. Bidang kehutanan dan perkebunan memiliki jenis kewenangan terbanyak, yaitu sebanyak 18 kewenangan.

Kelembagaan daerah. Pokja Kelembagaan bersama dengan masing-masing tim dari kanwil dan dinas terkait telah menyusun *draft* Struktur Kelembagaan Daerah Propinsi. Direncanakan pada 2 November 2000 hasil pembahasan penyusunan kelembagaan ini dipaparkan dihadapan Gubernur Jateng.

Rancangan kelembagaan baru yang disusun menawarkan tiga alternatif. Masing-masing alternatif disusun berdasarkan banyaknya jabatan struktural yang akan dipangkas.

- Alternatif I, kelembagaan daerah yang akan dibentuk terdiri dari 22 dinas, 12 badan, dan 6 kantor, sedangkan untuk sekretariat daerah terdiri dari 3 asisten dan 7 biro (sebelumnya ada 4 asisten dan 12 biro).
- Alternatif II dan III, kelembagaan daerah yang akan dibentuk lebih ramping dari alternatif I, demikian pula jumlah jabatan struktural yang ada juga semakin sedikit.

Pilihan atas alternatif yang ada sepenuhnya diserahkan kepada Gubernur. Namun sudah dapat diperkirakan bahwa alternatif I akan menjadi pilihan Gubernur, mengingat resiko terjadinya gejolak diantara pegawai adalah relatif paling kecil.

Administrasi Kepegawaian. Inventarisasi pegawai, baik di lingkungan pemda maupun di instansi vertikal di Propinsi Jateng sudah dimulai sejak 5 September 2000, seperti ditetapkan berdasarkan Surat Gubernur Jateng No. 824/16921. Pengumpulan data dari setiap instansi dilakukan melalui penyebaran program database ke semua instansi yang ada, untuk kemudian di masing-masing instansi tersebut melakukan data entry. Data yang terkumpul dikompilasi oleh Biro Kepegawaian.

Selama proses inventarisasi, sebagian besar instansi vertikal dinilai cukup aktif dan akomodatif, kecuali Dolog dengan alasan yang tidak jelas menolak untuk memberikan data kepegawaianya. Sementara itu, biodata pegawai masih dalam proses penyusunan.

Jumlah pegawai di semua instansi yang sudah dikompilasi Biro Kepegawaian disajikan dalam Tabel 3 dan Tabel 4. Jumlah keseluruhan pegawai pusat yang ada di daerah adalah 137.484 personil, dengan perincian 126.801 personil merupakan pegawai departemen dan sisanya 10.683 adalah pegawai pusat non departemen. Data ini sudah disampaikan pada saat Raker Biro Kepegawaian se Indonesia (24 - 27 Agustus 2000) yang diadakan di Jakarta oleh Depdagri.

**Tabel 3. Jumlah pegawai departemen/instansi vertikal di Propinsi Jawa Tengah**

Departemen/Unit Kerja		Jumlah	Golongan			
			I	II	III	IV
1. Deptan	Kanwil	238	5	95	124	14
	UPT	3.195	89	1485	1.595	26
	UPT Dirjen	1.908	144	722	862	59
2. Depperindag	Kanwil	370	19	236	105	10
	Kandep	1.534	39	1002	465	28
3. Depnaker	Kanwil	214	3	55	147	9
	Kandep	1.287	29	359	101	21
	UPT	1.191	36	358	781	16
	Disnaker Banyumas	19	0	0	18	1
4. Depkes	Kanwil	282	17	229	35	1
	Kandep	35.317	58	25.980	5.680	740
5. Depdiknas	Kanwil	658	33	229	264	132
	Kandep	17749	2.141	9.110	6.288	270
	Edukatif	59.547	0	6.289	48.000	5.258
6. Dephutbun	Kanwil	447	84	573	1.193	45
	Dinas PKT	1.783	7	698	448	5
	UPT	165	18	197	134	6
7. Dephub	Kanwil XI	253	2	90	152	9
	UPT	644	33	404	205	2
<b>Total</b>		126.801	2.757	48.111	68.357	6.652

Sumber: Biro Kepegawaian, Pemda Propinsi Jateng

**Tabel 4. Jumlah pegawai non departemen/instansi vertikal di Propinsi Jawa Tengah**

Unit Kerja		Jumlah	Golongan			
			I	II	III	IV
1. Kantor BKKBN	Kandep	211	3	64	129	15
	UPT	6.140	20	3.354	40	6.140
		104	0	49	40	15
2. Kantor BPS	Kandep	104	1	32	66	5
		898	4	375	507	12
3. Kantor Perpusnas		126	5	79	39	3
4. Kanwil BPN	Kandep	275	7	123	135	10
		2.754	78	1.87	1.52	32
5. Kantor Arnas		71	1	37	33	0
6. Kantor Dolog	Kandep	-	-	-	-	-
	UPT	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-
<b>Total</b>		10.683	114	4982	5455	132

Sumber: Biro Kepegawaian, Pemda Propinsi Jateng.

Sementara jumlah pegawai dari enam kanwil dan kandep yang dilikuidasi telah diserahkan secara resmi oleh pusat ke propinsi, selanjutnya propinsi menyerahkannya ke pemda kabupaten/kota yaitu sejumlah 11.292 pegawai, pada 5 Juli 2000 (Tabel 5).

Terdapat perbedaan jumlah pegawai di enam departemen yang dilikuidasi tersebut, antara pusat (data BKN) dan data propinsi (hasil inventarisasi Biro Kepegawaian). Diungkapkan oleh Staf Biro Kepegawaian bahwa perbedaan ini disebabkan adanya

mutasi pegawai yang berlangsung selama ini, namun tidak diketahui oleh Biro Kepegawaian. Data mutasi pegawai yang tidak diketahui (atau karena kendala administrasi) umumnya berasal dari daerah yang sedang mengalami gejala seperti Aceh dan Maluku. Kebijakan penempatan pegawai enam kanwil yang dilikuidasi tersebut untuk sementara masih ditetapkan pada kantor masing-masing sambil menunggu terbentuknya lembaga baru.

**Tabel 5.** Jumlah pegawai enam kanwil dan kandep yang dilikuidasi di Propinsi Jawa Tengah

Unit Kerja	Data Awal <sup>)</sup>	Data BKN	SK yang telah Diserahkan
Dept. Penerangan	3.708	3.701	2.999
Dept. Sosial	1.563	1.563	1.552
Dept. Trans & PPH	1.354	1.276	1.198
Dept. Koperasi	1.868	947	831
Dept. PU	2.711	2.553	2.267
Dept. Parsenibud	88	90	90
Total	11.292	10.130	8.937

Keterangan: <sup>)</sup> Data hasil inventarisasi Biro Kepegawaian Pemda Jateng.

Diperkirakan jumlah pegawai Pemda Propinsi Jateng yang ada saat ini sudah melebihi kebutuhan, meskipun belum pernah dilakukan analisis khusus terhadap personil dan beban kerja. Oleh karena itu kelebihan PNS yang akan diserahkan pusat direncanakan akan disalurkan baik ke instansi yang ada di tingkat propinsi maupun di kabupaten/kota, seperti Kepolisian, Tata Usaha Sekolah, Puskesmas, Kecamatan, dan Kelurahan. Selain itu terhadap mereka juga akan ditawarkan kemungkinan untuk pensiun dini dan atau memperoleh uang tunggu seperti diatur berdasarkan Pasal 23 ayat (20) huruf c, UU No. 43, 1999, dan pasal 6, 7, dan 17, PP No. 32, 1979.

Formasi kepegawaian nantinya akan mengikuti formasi jabatan di kelembagaan baru yang akan dibentuk. Seperti telah disampaikan sebelumnya bahwa dalam rancangan kelembagaan pemda baru diajukan tiga alternatif yang memberikan konsekuensi berbeda-beda terhadap formasi pegawai dengan dipangkasnya sebagian jabatan struktural. Untuk ketiga alternatif tersebut secara otomatis akan memangkas 1.088 jabatan eselon V (sesuai dengan PP No. 84, 2000). Alternatif I memangkas hanya 1.796 sehingga masih menyisakan 909 jabatan struktural. Dalam Alternatif I diupayakan menghindari pemangkasan jabatan di tingkat staf. Alternatif II memangkas 2.055 jabatan menjadi tinggal 650 jabatan. Alternatif II ini diajukan berdasarkan penyesuaian dengan rasio kebutuhan personil dan beban pekerjaan. Alternatif III diperkirakan akan memangkas 2.105 jabatan, sehingga yang tersisa hanya 600 jabatan dari 2.075 jabatan struktural yang ada sebelumnya. Struktur kelembagaan alternatif III ini disebut sebagai struktur ideal sesuai dengan tuntutan UU No. 22, 1999, dan merupakan struktur yang paling ekstrim karena memangkas jabatan paling banyak (lihat Tabel 6).

Pegawai Kanwil umumnya pasrah dalam menghadapi otonomi, mereka akan menerima apa saja keputusan pemda dan tidak mengkhawatirkan jika pemda akan mendahulukan orang-orangnya. Mereka percaya bahwa pemda tidak akan melakukan tindakan 'pilih kasih', mengingat kondisi masyarakat sekarang lebih aktif melakukan

pengawasan terhadap keputusan yang dilakukan pemda. Namun demikian, menurut pandangan staf propinsi, ada gejala bahwa kalangan pejabat di tingkat kabupaten/kota, cenderung lebih mendahulukan orang daerah. Hingga saat ini pemda belum membicarakan sistem pengisian jabatan yang akan dilakukan.

**Tabel 6.** Perbandingan jumlah jabatan struktural sekarang dan alternatif setelah otonomi

No.	Jenjang Eselon	Jumlah Sekarang	Jumlah Alternatif I	Jumlah Alternatif II	Jumlah Alternatif III
1.	Eselon I A	-	-	-	-
2.	Eselon I B	1	1	1	1
3.	Eselon II A	32	42	36	31
4.	Eselon II B	37	15	14	15
5.	Eselon III A	183	210	155	143
6.	Eselon III B	132	-	-	-
7.	Eselon IV A	775	641	444	410
8.	Eselon IV B	457	-	-	-
9.	Eselon VA	1.049	-	-	-
10.	Eselon VB	39	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>2.705</b>	<b>909</b>	<b>650</b>	<b>600</b>

Sumber: Biro Kepegawain, Pemda Jateng.

### **Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Jateng**

Dengan diberlakukan kebijakan baru tentang otonomi daerah mulai 1 Januari 2001, banyak kalangan mengkhawatirkan akan terjadi disparitas pendapatan yang makin lebar baik antar propinsi maupun antar kabupaten/kota dalam satu propinsi. Kemungkinan ini bisa terjadi karena kondisi setiap daerah memang berbeda, baik potensi SDA, maupun kualitas SDMnya. Dilihat dari besarnya PAD, misalnya, Tabel 7 menunjukkan bahwa jumlah PAD suatu kabupaten dan kota bisa 10 kali lebih besar dibanding dengan kabupaten dan kota lainnya. Hal yang sama juga terjadi pada kapasitas perekonomian daerah seperti ditunjukkan oleh besaran PDRB setiap daerah (lihat Tabel 8). Kondisi demikian dikhawatirkan akan menimbulkan benturan kepentingan, baik antar kabupaten/kota, maupun kepentingan antara kabupaten/kota dengan propinsi.

Selain adanya persoalan di atas, pelaksanaan otonomi daerah di bidang keuangan juga terkendala oleh belum adanya PP yang mengatur DAU, dan belum direvisinya UU No. 18, 1997 (pada saat survei ini ditulis revisinya sedang dibahas). Oleh karena itu, responden berpendapat bahwa agenda mengenai peluang pemanfaatan penerimaan daerah<sup>2</sup> tidak bisa dibicarakan sebelum ada peraturan yang digariskan pusat. Meskipun demikian, dalam rangka persiapan Otonomi daerah, Pemda telah membuat kerjasama dengan UGM untuk menyusun standar analisa keuangan daerah. Langkah lainnya adalah berupa inventarisasi anggaran lembaga vertikal dan badan tingkat propinsi.

<sup>2</sup> Di antaranya adalah dari keberadaan BUMN di daerah (sesuai tap MPR), tetapi untuk menangkap peluang ini daerah belum melakukan langkah nyata, karena peraturannya belum ada.

**Tabel 7. Perkembangan PAD kabupaten dan kota se Jawa Tengah,  
TA 1995/96 - 1999/00 (Rp Juta)**

No.	Kab./Kota	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
<u>Kabupaten:</u>						
1.	Semarang	6.366,7	8.276,6	9.985,9	10.701,2	10.003,3
2.	Kendal	6.638,5	8.067,8	9.110,5	10.045,9	9.470,6
3.	Demak	3.670,8	3.623,4	4.059,1	4.238,6	4.782,7
4.	Grobogan	959,3	5.842,4	6.754,7	6.435,9	6.454,2
5.	Pati	8.908,7	9.915,5	10.832,5	9.929,7	11.471,9
6.	Kudus	7.501,3	8.854,7	10.148,9	10.983,6	11.649,7
7.	Jepara	4.793,4	6.004,2	8.953,5	12.190,1	7.634,3
8.	Rembang	3.902,5	4.930,4	5.046,4	5.300,0	4.750,0
9.	Blora	5.017,3	6.342,1	7.236,4	6.531,2	6.529,6
10.	Pekalongan	4.241,6	5.290,8	5.922,9	6.246,9	6.696,9
11.	Batang	2.865,4	3.319,0	3.893,3	4.252,3	4.500,0
12.	Pemalang	5.669,1	6.255,5	7.195,1	6.828,7	7.162,1
13.	Tegal	5.785,9	6.205,1	7.768,7	7.131,1	8.295,6
14.	Brebes	5.290,3	6.133,0	6.720,7	7.098,3	8.867,2
15.	Banyumas	9.179,9	10.673,9	12.869,8	12.474,5	14.095,5
16.	Cilacap	6.032,9	7.245,9	9.017,4	8.315,3	15.766,2
17.	Purbalingga	2.683,2	3.111,9	3.696,0	4.352,7	5.160,4
18.	Banjarnegara	4.169,7	3.814,0	4.243,3	4.081,2	4.977,2
19.	Magelang	5.707,6	5.749,3	6.835,4	8.697,9	7.924,9
20.	Temanggung	3.402,5	3.961,2	4.605,0	4.389,1	4.600,0
21.	Wonosobo	2.182,2	4.048,0	4.665,8	4.784,2	4.835,3
22.	Purworejo	5.585,0	5.966,7	8.136,5	7.545,4	6.512,6
23.	Kebumen	5.061,9	6.441,7	7.643,0	5.646,2	6.316,8
24.	Klaten	6.141,7	5.774,7	6.518,5	6.635,8	6.535,7
25.	Boyolali	5.133,5	5.922,7	7.611,3	7.376,7	8.950,8
26.	Sragen	6.971,5	8.170,0	9.479,6	9.527,0	7.262,0
27.	Sukoharjo	5.411,8	5.899,3	6.734,9	5.709,2	5.484,1
28.	Karanganyar	5.049,9	5.806,6	7.073,0	7.955,9	7.712,0
29.	Wonogiri	7.108,5	7.669,9	8.753,5	8.865,7	9.261,8
<u>Kota:</u>						
30.	Semarang	37.817,4	45.681,2	50.094,7	49.605,3	50.513,4
31.	Pekalongan	2.797,3	2.718,0	3.054,0	3.179,6	3.042,0
32.	Surakarta	14.943,2	16.842,4	18.727,7	17.206,7	17.575,6
33.	Salatiga	3.495,1	3.868,2	4.427,8	4.908,7	5.004,7
34.	Tegal	5.057,8	5.816,2	6.472,0	7.592,8	7.142,4
35.	Magelang	4.301,5	5.398,2	6.157,6	5.810,0	7.156,8
	Jumlah	219.845,0	259.640,4	300.445,4	302.573,5	314.098,3

Sumber: Nota Keuangan APBD Propinsi Jateng TA 2000.

**Tabel 8.** PDRB per kapita kabupaten dan kota menurut harga konstan 1993 di Propinsi Jateng, 1995-1997

No.	Kabupaten/Kota	1995	1996	1997
1.	Kab. Cilacap	3.325.482	3.404.264	3.232.032
2.	Kab. Banyumas	691.309	714.082	752.255
3.	Kab. Purbalingga	734.480	777.464	784.778
4.	Kab. Banjarnegara	997.964	1.057.029	1.046.246
5.	Kab. Kebumen	761.041	808.126	823.750
6.	Kab. Purworejo	858.607	915.751	985.659
7.	Kab. Wonosobo	732.356	801.457	789.054
8.	Kab. Magelang	919.433	967.609	971.551
9.	Kab. Boyolali	994.611	1.052.612	1.075.939
10.	Kab. Klaten	972.613	1.033.040	1.055.812
11.	Kab. Sukoharjo	1.357.170	1.550.682	1.626.171
12.	Kab. Wonogiri	639.091	704.847	718.228
13.	Kab. Karanganyar	1.502.350	1.600.415	1.673.399
14.	Kab. Sragen	764.394	817.209	826.753
15.	Kab. Grobogan	612.377	624.869	603.723
16.	Kab. Blora	858.922	871.959	886.114
17.	Kab. Rembang	907.361	922.425	946.383
18.	Kab. Pati	826.757	816.190	849.789
19.	Kab. Kudus	4.983.539	5.285.822	4.941.917
20.	Kab. Jepara	1.009.580	1.062.847	1.089.993
21.	Kab. Demak	815.170	849.874	877.756
22.	Kab. Semarang	995.857	1.154.995	1.198.451
23.	Kab. Temanggung	1.014.998	1.122.870	1.087.913
24.	Kab. Kendal	1.798.658	1.860.455	1.936.741
25.	Kab. Batang	1.126.763	1.192.690	1.215.713
26.	Kab. Pekalongan	1.087.433	1.149.435	1.216.020
27.	Kab. Pemalang	814.402	854.534	862.035
28.	Kab. Tegal	649.851	680.756	704.354
29.	Kab. Brebes	708.844	750.720	787.369
30.	Kota Magelang	2.430.630	2.646.011	2.737.941
31.	Kota Surakarta	2.359.247	2.571.908	2.726.132
32.	Kota Salatiga	1.527.137	1.634.170	1.699.033
33.	Kota Semarang	3.849.998	4.241.092	4.140.524
34.	Kota Pekalongan	1.527.835	1.728.624	1.792.401
35.	Kota Tegal	1.345.090	1.444.138	1.529.636

Sumber: BPS Propinsi Jateng, *Jawa Tengah Dalam Angka 1999*.

Di samping itu, penetapan anggaran belanja dan alokasinya harus memperhatikan pula bentuk kelembagaan yang baru. Selama restrukturisasi kelembagaan belum selesai, maka alokasi keuangannya juga belum bisa dirumuskan. Meskipun demikian, untuk besaran APBD 2001, prediksi yang dibuat adalah berdasarkan APBD TA 2000 ditambah dengan anggaran (rutin) enam kanwil yang dilikuidasi. Berkenaan dengan gaji pegawai di 6 eks kanwil tersebut, apabila pada Januari 2001 harus dibayarkan melalui Kas Pemda, maka uang itu seharusnya sudah masuk ke Kas Pemda pada Desember 2000. Pada kenyataannya sampai saat wawancara ini dilakukan, belum ada tanda-tanda adanya transfer gaji pegawai di 6 eks kanwil tersebut. Kenyataan ini makin memperkuat pendapat Pemda Jateng bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak bisa dilakukan secara simultan, tapi harus melalui proses yang bertahap.

Demikian juga keberadaan UU No. 25, 1999 dinilai hanya menguntungkan daerah yang mempunyai SDA saja, sementara daerah yang tidak mempunyai SDA sama sekali tidak dibuatkan aturan mainnya. Akibatnya disparitas antar daerah justru akan menjadi makin besar. Daerah yang tidak memiliki SDA, cenderung akan berupaya meningkatkan PAD dari sumber penerimaan pajak dan retribusi daerah, walaupun dana dari PAD tersebut umumnya hanya digunakan untuk membiayai belanja birokrasi dan DPRD.

Dengan otonomi daerah, Pemda Propinsi Jateng telah dan akan memperbaharui berbagai perda, terutama menyangkup pungtan daerah. Salah satu perda yang telah disyahkan oleh DPRD adalah perubahan Perda No. 3, 1999 tentang Retribusi Pasar, Grosir dan Pertokoan.

Dana Perimbangan. Dalam UU No. 25, 1999 disebutkan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan ke daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Salah satu komponen dana perimbangan yang banyak dibicarakan responden adalah DAU, karena sebagian besar penerimaan daerah nantinya sangat tergantung pada dana ini. Umumnya responden menghendaki agar DAU yang akan dialokasikan ke daerah dapat mencukupi kebutuhannya. Namun terlepas dari harapan daerah itu, RAPBN 2001 telah menetapkan besarnya dana perimbangan bagi daerah sebesar Rp81,676 trilyun terdiri dari dana bagi hasil Rp20,259 trilyun, DAU Rp60,516 trilyun, dan DAK Rp900,6 milyar. Alokasi DAU untuk seluruh Propinsi Jateng adalah sebesar Rp6,47 trilyun atau 10,7% dari total DAU, merupakan penerima terbesar kedua setelah Propinsi Jabar. Bobot DAU per propinsi disajikan dalam Tabel 9.

**Tabel 9.** Bobot Dana Alokasi Umum (DAU) per propinsi

Propinsi	%	Propinsi	%	Propinsi	%	Propinsi	%
D.I. Aceh	2,74	Lampung	2,98	Kalimantan Tengah	2,53	Bali	1,51
Sumut	4,37	DKI Jakarta	9,70	Kalimantan Selatan	2,02	NTB	2,03
Sumbar	2,33	Jawa Barat	10,96	Kalimantan Timur	4,25	NTT	2,49
Riau	4,16	Jawa Tengah	10,69	Sulawesi Utara	2,00	Maluku	1,67
Jambi	1,81	D.I. Yogyakarta	1,82	Sulawesi Tengah	2,09	Irian Jaya	5,47
Sumsel	3,62	Jawa Timur	7,43	Sulawesi Selatan	3,85	Maluku Utara	1,22
Bengkulu	1,37	Kalimantan Barat	3,21	Sulawesi Tenggara	1,68	Indonesia	100

Sumber: Keterangan Menkeu dalam Rapat Panitia Anggaran, *Kompas*, 5 Desember 2000.

Usul Perubahan atas UU No. 18, 1997. Selain dianggap menghambat daerah dalam meningkatkan PAD-nya, keberadaan UU No. 18, 1997 juga dianggap bertentangan dengan UU No. 22, 1999. Dalam penjelasan umum UU ini dinyatakan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri. Dana ini akan didukung dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara propinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Dengan alasan tersebut, banyak responden (birokrat) baik di tingkat propinsi maupun kabupaten mengusulkan agar UU No. 18, 1997 dicabut atau dilakukan revisi, sehingga sejalan dengan semangat otonomi daerah (pada waktu laporan ini ditulis UU itu sudah direvisi melalui UU No. 34, 2000).

Pendapatan Daerah. Pada TA 1999/00 pendapatan Propinsi Jateng terealisasi sebesar 92% dari yang ditargetkan. Hal ini disebabkan anggaran yang berasal dari pemberian pemerintah pusat dan bagian urusan kas dan perhitungan realisasinya di bawah rencana. Sementara itu, realisasi penerimaan PAD melebihi rencana (lihat Tabel 10).

**Tabel 10.** Pendapatan daerah Propinsi Jawa Tengah, TA 1999/2000

No.	Uraian	Anggaran (Rp Ribu)	Realisasi	
			Rp Ribu	%
I.	Bagian Sisa lebih Perhitungan Anggaran th yl.	49.148.852	49.148.852	100,0
II.	Bagian PAD	292.845.688	318.566.664	108,7
	a.Pajak Daerah	246.500.000	269.804.270,8	109,4
	b.Retribusi daerah	33.311.573	34.130.559,9	102,4
	c.Bagian Laba Usaha daerah	2.051.365	1.921.478,5	93,6
	d.Lain-lain Penadapatan	10.982.750	12.710.354,9	115,7
III.	Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi	599.723.986	518.595.801,5	86,4
	a.Bagi hasil pajak	39.500.000	39.857.463,6	100,9
	b.Bagi hasil bukan pajak	10.391.433	10.012.188,6	96,3
	c.Subsidi daerah otonom	362.132.728	317.350.404,7	87,6
	d.Bantuan pembangunan	187.699.825	151.375.744,5	80,6
	e.Penerimaan lainnya	0	0	0,0
IV.	Bagian pinjaman Pemda			
	a. Pinjaman dari Pemerintah Pusat	0	0	0,0
	b. Pinjaman dari Lembaga Keuangan	0	0	0,0
	Jumlah I s/d IV	941.718.526	886.311.317,9	94,1
V.	Bagian Urusan Kas dan Perhitungan	85.493.038	59.926.240,9	70,1
	Jumlah Total	1.027.211.564	946.237.558,8	92,1

Sumber: Dispenda Propinsi Jateng.

Sementara itu, Tabel 11 dan Tabel 12 menunjukkan bahwa sebagian besar PAD berasal dari pajak daerah (60% s/d 70%) khususnya dari PKB, BBN-KB. Walaupun komponen PAD dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan, namun kontribusinya tidak banyak mengalami perubahan.

**Tabel 11.** Komposisi realisasi PAD di Propinsi Jawa Tengah, TA 1994/95-1998/99 (dalam %)

Jenis Pendapatan	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
I. Pajak Daerah:					
PKB	27,50	29,61	28,58	29,35	41,07
BBN-KB	45,63	44,65	44,37	43,22	21,50
Tunggakan Pajak	0,45	0,51	0,61	0,53	0,80
Denda Pajak	0,86	0,97	0,95	0,91	1,89
II. Retribusi Daerah	12,80	11,93	12,06	12,69	6,56
III. Bagian Laba BUMD	1,29	1,04	1,08	1,22	2,23
IV. Penerimaan Dinas-Dinas	0,66	0,54	0,46	0,55	0,51
V. Penerimaan Lain-lain	2,47	2,97	3,57	3,05	10,43
VI. Bagi Hasil Pajak	5,99	5,74	6,13	6,46	12,32
VII. Bagi Hasil Bukan Pajak	2,33	2,04	2,20	2,03	2,70
Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Diolah dari Tabel 12.

**Tabel 12.** Realisasi PAD Propinsi Jawa Tengah menurut jenis pendapatan  
TA 1994/1995-1998/1999 (Rp Ribu)

Jenis Pendapatan	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
I. Pajak Daerah:					
PKB	63.055.652	89.842.801	103.251.735	117.001.030	118.176.639
BBN-KB	104.632.137	135.503.790	160.299.952	172.251.781	61.853.686
Tunggakan Pajak	1.037.446	1.537.566	2.208.169	2.094.683	2.308.591
Denda Pajak	1.978.499	2.954.513	3.417.338	3.608.469	5.424.442
II. Retribusi Daerah	29.350.106	36.205.491	43.548.004	50.594.787	18.863.012
III. Bagian Laba BUMD	2.965.446	3.163.497	3.892.920	4.882.470	6.418.302
IV. Penerimaan Dinas-Dinas	1.517.147	1.637.477	1.645.123	2.190.602	1.478.659
V. Penerimaan Lain-lain	5.670.062	9.002.212	12.896.504	12.148.374	30.018.310
VI. Bagi hasil Pajak	13.744.725	17.413.849	22.145.463	25.733.284	35.448.695
VII. Bagi Hasil Bukan Pajak	5.335.557	6.202.234	7.934.998	8.071.970	7.755.594
Jumlah	229.286.782	303.463.434	361.240.210	398.577.454	287.745.933

Sumber: Jawa Tengah Dalam Angka 1999.

### DPRD dan Kebijakan Publik

Secara umum hubungan kerja antara pihak eksekutif dengan legislatif berlangsung baik, dalam pengertian tidak ada persoalan yang mengganggu hubungan keduanya. Gubernur secara proaktif melakukan pendekatan melalui dialog dan silaturahmi dengan DPRD. Namun, beberapa responden menyatakan bahwa baik DPRD maupun Pemda masih dalam tarap belajar mempraktekkan demokrasi. Kualitas SDM kedua lembaga tersebut diakui masih belum memadai. Demikian juga, peraturan yang berkenaan dengan hubungan kerja keduanya juga dinilai belum jelas. Terdapat kecenderungan, fungsi dewan saat ini tidak sekedar melaksanakan fungsi kontrol, tetapi juga melakukan fungsi sebagai pemeriksa terhadap aspek yang sifatnya detail dan teknis. Kondisi demikian dapat mengganggu hubungan kerja kedua lembaga yang pada dasarnya memiliki posisi yang sejajar dan tidak saling mendominasi.

Berkenaan dengan pelaksanaan otonomi di tingkat kabupaten dan kota, sebagian anggota dewan menilainya sudah tepat. Dengan demikian, diharapkan inisiatif daerah akan dapat berkembang secara optimal, proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan dapat berlangsung secara terpadu yang disesuaikan dengan sumber daya yang dimilikinya. Pelaksanaan otonomi daerah sudah dimulai, khususnya dalam proses pemilihan bupati atau walikota dan penetapan peraturan daerah. Demikian pula peran DPRD sebagai mitra kerja eksekutif dalam berbagai penetapan kebijakan di daerahnya juga makin baik.

Kapabilitas Anggota Dewan. Penampilan anggota DPRD saat ini tergolong lebih berani dan vokal dibanding dengan anggota dewan pada periode sebelumnya. Namun, mereka cenderung masih berorientasi pada kepentingan golongan, dan umumnya menempatkan diri sebagai wakil partai.<sup>3</sup> Kondisi ini dimaklumi sebagai implikasi dari sistem pemilu yang tidak langsung memilih orang, tetapi memilih

<sup>3</sup> Seandainya setiap partai di daerah mempunyai konsep yang jelas tentang berbagai persoalan publik di daerahnya, maka anggota dewan yang memosisikan diri sebagai wakil partai di DPRD tidak akan dipersoalkan masyarakat. Masalahnya sejauh ini partai-partai hanya memanfaatkan wakilnya untuk memperebutkan jabatan-jabatan tertentu. Inisiatif partai untuk mengembangkan berbagai konsep tentang kebijakan publik belum banyak terlihat.

partai. Demikian pula kesan adanya arogansi anggota dewan juga sempat muncul. Seorang staf pemda menyatakan: "Saat ini anggota dewan dianggap manusia yang paling mulia, sehingga siapapun yang berbicara dianggapnya tidak perlu didengar dan mereka sulit ditemui."

Upaya penyelenggaraan pelatihan bagi anggota dewan yang melibatkan pihak eksekutif juga mereka tolak. Di samping itu dalam mereka melakukan kontrol terhadap eksekutif cenderung asal menuduh, mereka kurang menguasai substansi persoalannya. Hak inisiatif yang mereka miliki juga belum diwujudkan secara konseptual. Inisiatif perumusan kebijakan ditangani pihak eksekutif. Lemahnya kemampuan anggota dewan terkait erat dengan tidak berjalannya proses kaderisasi partai dan tidak adanya pendidikan politik bagi masyarakat selama ini. Salah satu contoh gambaran atas lemahnya mereka adalah masih ditemukan adanya anggota dewan yang menanyakan perbedaan antara "desa" dan "kelurahan."

Peningkatan kapabilitas anggota dewan antara lain dilakukan melalui forum 'diskusi interaktif' yang penyelenggaraannya dikoordinir oleh Universitas Diponegoro (Undip). Forum ini merupakan bentuk lain dari "pelatihan" atau "pemberdayaan" bagi anggota dewan yang akhir-akhir ini kedua istilah itu tidak mereka sukai. Diharapkan melalui penyelenggaraan 'diskusi interaktif' ini kedudukan legislatif dan eksekutif benar-benar sejajar, dalam pengertian antara satu dengan lainnya tidak merasa saling dominasi, baik secara politis maupun teknis.

Untuk menunjang kinerjanya, DPRD memiliki staf ahli yang dikenal sebagai "tim asistensi" yang kegiatannya didanai melalui anggaran dewan. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), misalnya, telah melakukan hal yang sama dengan mengangkat staf ahli untuk membantu mereka merumuskan berbagai kebijakan fraksinya. Selain itu DPRD juga mengundang para pakar tertentu dalam melakukan pembahasan berbagai kebijakan daerah yang sedang ataupun yang akan diberlakukan. DPRD juga menyiapkan anggaran khusus untuk peningkatan pendidikan anggotanya. Saat ini ada sekitar 18 anggota dewan yang menempuh pendidikan S-2.

Penjaringan Aspirasi Masyarakat. Secara umum, penjaringan aspirasi dilakukan anggota dewan secara pasif dan aktif. Cara pasif yaitu dengan menerima kedatangan masyarakat melalui demonstrasi masa dan dialog dengan utusan kelompok masyarakat. Cara lainnya adalah merekam aspirasi yang datang melalui surat pengaduan atau pemberitaan lewat media masa. Anggota dewan juga melakukan kegiatan proaktif melalui kunjungan langsung ke daerah atau masyarakat. Mereka juga melakukan 'cross check' terhadap informasi yang diperoleh pihak eksekutif dengan mengumpulkan berbagai informasi dari sumber yang lebih kurang sama atau setingkat.

Berkenaan dengan aspirasi yang datangnya melalui partai, selama aspirasinya dinilai objektif, substansinya menyangkut kepentingan masyarakat, dan bukan ditujukan untuk kepentingan memperebutkan posisi jabatan tertentu tidak perlu dipertentangkan, karena itu merupakan salah satu fungsi partai. Jika masyarakat merasa simpatik kepada partai tertentu dan memperjuangkan aspirasinya melalui partai itu adalah tindakan yang sangat wajar. Dalam hal ini tugas anggota dewan adalah mencari dan memperoleh aspirasi yang konstruktif untuk diperjuangkan.

Aspirasi masyarakat juga dijamin melalui mekanisme komunikasi dalam forum 'dialog interaktif' dengan melibatkan perguruan tinggi dan kelompok masyarakat terdidik dan tokoh di dalamnya.

Perumusan Kebijakan Daerah. Pelibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan daerah sudah mulai dilakukan. Misalnya, dalam penyusunan draft Propeda, perumusan dan penyusunannya dilakukan oleh Bappeda dengan bantuan para ahli, khususnya dari UGM. Kemudian dalam proses pembahasannya melibatkan LSM dan beberapa perguruan tinggi, serta pihak lain di luar pemerintahan. Mereka memberikan kontribusi berupa tanggapan, saran, dan komentar untuk perbaikan draft tersebut.

Melalui suatu forum diskusi yang melibatkan banyak pihak dari luar pemerintahan telah dirumuskan pula "Visi Jawa Tengah," yaitu "Jawa Tengah yang mandiri dan berdaya saing, berbasis pada sumberdaya daerah yang terjaga kelestariannya, dihuni oleh masyarakat yang bertakwa pada Tuhan yang Maha Esa, sejahtera, demokratis dan menjunjung negara kasatuan Republik Indonesia."

Melalui dialog interaktif yang dilakukan secara kontinyu, dewan dan eksekutif bergantian saling mengundang, untuk mendiskusikan berbagai hal menyangkut hasil temuan DPRD, maupun menyangkut materi yang dirumuskan dalam rakorbang. Dalam banyak kesempatan, berbagai hasil rumusan pihak eksekutif dapat dikoreksi oleh dewan. Demikian pula dalam mengkritisi berbagai produk hukum daerah (raperda), anggota dewan aktif menyuarakan kepentingan masyarakat, walaupun berdampak pada lambatnya penyelesaian suatu perda.

Berikut ini beberapa produk hukum yang telah disahkan maupun yang masih dalam tahap pembahasan dan akan dibahas oleh DPRD. Ada dua perda yang disahkan berdasarkan UU No. 22, 1999, yaitu: Pengesahan RAPBD TA 2000 dan Perda No. 3, 2000 tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan. Saat ini dewan sedang melakukan pembahasan atas dua raperda, yaitu:

- 1) Raperda tentang Tertib Pemanfaatan dan Pengendalian Kelebihan Muatan di Jalan. Pembahasan raperda ini melibatkan organda, LSM, perguruan tinggi, serta unsur masyarakat sebagai objek pajak/pungutan, dan
- 2) Raperda tentang pencabutan Perda tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan.

Di samping itu, pihak eksekutif juga telah menyerahkan tiga buah raperda baru untuk dibahas oleh DPRD, yang terdiri dari:

- 1) Raperda pencabutan Perda No. 7, 1986 tentang Pembentukan SOTK Kelistrikan Desa.
- 2) Raperda tentang Penjualan Kendaraan Dinas Milik Pemda Propinsi Jateng.
- 3) Raperda tentang Kewenangan Pemerintah Propinsi Jateng.

Perda No. 3, 2000 telah disosialisasikan sebelum resmi diundangkan dalam Lembar Daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menampung kemungkinan adanya usul perubahan dari masyarakat, sehingga pada saat dimasukkan ke Lembar Daerah, perda tersebut benar-benar sudah final. Aspek yang diatur dalam perda ini adalah berkenaan dengan pemberlakuan tiga jenis pungutan dalam rangka peningkatan sumber PAD, yang terdiri dari: 1) Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI) sebesar 5%, 2) Retribusi Pelelangan Hasil Hutan sebesar 2,5%, dan 3) Retribusi Tempat

Penjualan Barang Antik Di Anjungan Propinsi Jawa Tengah di TMII, dengan tarif Rp150 ribu/bulan.

Menyangkut upaya peningkatan PAD, dewan meminta pemda melakukan intensifikasi pada sumber penerimaan yang sudah ada, serta berupaya menekan kebocoran dana. Untuk saat ini tidak perlu dilakukan upaya ekstensifikasi sumber PAD, terkecuali telah dilakukan kajian mendalam dan terbukti tidak merugikan atau memberatkan masyarakat. Menurut dewan, hal paling pelik yang dihadapi masyarakat saat ini adalah menyangkut permasalahan tanah. Untuk itu telah diusulkan pembentukan satu tim terpadu untuk menangani permasalahan ini, namun belum direspon oleh gubernur.

Sementara itu, pihak eksekutif memahami bahwa otonomi daerah mempunyai implikasi pada kompetisi baik di tingkat lokal maupun global. Untuk itu, dalam merumuskan kebijakan publiknya, daerah harus "buka pintu" dalam mencari berbagai masukan maupun bentuk-bentuk kerjasama dengan pihak luar.

Otonomi dan Pelayanan Kesehatan. Kanwil Depkes Jateng memprediksi empat kemungkinan yang akan terjadi atas kualitas pelayanan kesehatan pada era awal otonomi daerah, yaitu:

- (1) kualitas pelayanan akan mengalami penurunan,
- (2) dalam jangka pendek kualitas pelayanan akan mengalami penurunan, untuk kemudian meningkat kembali setelah pembiayaan memadai,
- (3) kualitas pelayanan tetap konstan tidak meningkat dan tidak menurun, dan
- (4) kualitas pelayanan mengalami perbaikan.

Apakah pemda bisa menjamin adanya dana untuk mendukung upaya peningkatan kualitas pelayanan tersebut? Adanya kesepakatan antara Departemen Kesehatan dengan pemda bahwa 15% dari APBD akan dialokasikan untuk sektor kesehatan nampaknya tidak mengikat. Pelaksanaannya sangat tergantung pada kebijakan pemda, sementara pemerintah pusat tidak lagi ikut campur terlalu jauh.

Agenda utama di sektor kesehatan yang merupakan kelanjutan dari program sebelumnya meliputi: 1) 'unfinished agenda' yaitu membasmi penyakit menular seperti malaria, demam berdarah, dan segala penyebabnya; serta 2) upaya mencegah munculnya penyakit baru dan penanganan penyakit yang sedang berkembang.

## **2. TINGKAT KABUPATEN KUDUS**

### **Gambaran Umum**

Menurut Biro Bina Otonomi Daerah, kegiatan sosialisasi otonomi telah dilakukan melalui beberapa cara, antara lain: 1) Kegiatan sosialisasi yang bersifat umum, meliputi seminar untuk umum dengan materi pemahaman tentang UU oleh tim propinsi dan pusat, serta seminar dan diskusi yang dilakukan oleh perguruan tinggi. 2) Kegiatan sosialisasi yang bersifat teknis, berupa dialog interaktif antar bidang di lingkungan pemda. Dalam kesempatan ini yang paling banyak diperdalam adalah kewenangan yang dimiliki propinsi dan kabupaten/kota, karena setiap kewenangan itu harus jelas rumusnya. Pada tingkat pemerintahan, sosialisasi otonomi umumnya dilakukan secara berjenjang. Pada tingkat terbawah, sosialisasi ini sudah dilakukan

sampai tingkat RT dan RW, dengan materi utama seputar BPD. Di pihak lain, kegiatan sosialisasi otonomi untuk masyarakat umum dan kelompok lain di luar pemerintah masih kurang.

Berkaitan dengan otonomi daerah, Bupati Kabupaten Kudus mengharapkan adanya satu persepsi bahwa 1 Januari 2001 merupakan saat dimulainya pelaksanaannya. Jadi pada waktu itu tidak berarti segalanya telah harus tuntas. Meskipun demikian dalam hal keuangan daerah pengelolaannya sudah harus bersifat otonom penuh, terutama menyangkut penggajian pegawai dan operasional birokrasi. Sedangkan dalam hal pelayanan publik, masih memerlukan penataan lebih lanjut. Penataan yang dimaksud menyangkut rincian kewenangan, reorganisasi instansi, penempatan pegawai, pengaturan sistem dan mutu pelayanan, dan lain-lain. Untuk semua itu diperlukan periode transisi.

Seorang Kepala Bagian di Pemda Kabupaten Kudus menyatakan bahwa bila otonomi daerah akan dilaksanakan sungguh-sungguh, maka diperlukan pengelolaan dana perimbangan secara jelas dan transparan. Situasi itu akan mendorong pemda mengelola pembangunan daerah sesuai dengan kondisi, kebutuhan, kemampuan, serta prioritas daerah. Mengingat PAD baru 14,5% dari APBD Kabupaten Kudus, maka banyak responden menduga bahwa dalam waktu dekat pemda akan mengoptimalkan penerimaan PAD.

Di balik itu, muncul kekhawatiran, bila sistem pembagian dana perimbangan tidak adil dan tidak transparan, maka suasana pemerintahan akan kembali seperti sebelumnya. Secara tersirat pernyataan ini mengindikasikan bahwa keberhasilan otonomi daerah banyak tergantung pada cara pusat mengurus dana. Pemda Kudus menilai UU No. 25, 1999 tidak adil, karena hanya mengatur perimbangan keuangan berdasarkan SDA. Kalau saja cukai rokok, misalnya, dapat dipertimbangkan juga dalam perimbangan keuangan, maka bila daerah penghasil diberi bagian 10%, diperkirakan Kabupaten Kudus akan menerima dana tambahan senilai dua kali lipat dari APBD pada TA 2001.

Berkaitan dengan masalah keuangan, terutama dalam hal pengalokasiannya, beberapa responden pegawai instansi vertikal menyatakan masih diperlukannya kebijakan makro oleh pusat. Kebijakan itu diperlukan untuk memastikan agar proporsi dana untuk kebutuhan dasar masyarakat, seperti kesehatan dan pendidikan dalam APBD tetap terjamin. Pandangan ini, oleh pegawai instansi otonom, dinilai cenderung akan menghilangkan atau mengurangi prinsip sebuah daerah otonom, yakni kewenangan mengatur "rumah tangga" sendiri. Kekhawatiran semacam ini oleh beberapa responden diusulkan lebih baik dicarikan jalan keluarnya melalui peningkatan peranan DPRD, partai, dan berbagai kelompok masyarakat, bukan mengembalikannya ke pusat.

### **Organisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian**

Restrukturisasi Organisasi: Proses dan Hambatan. Sosialisasi dan persiapan otonomi daerah di Kabupaten Kudus mulai dilaksanakan secara intensif sejak pertengahan Juli 1999. Kegiatan ini dilakukan berdasarkan SK Bupati Kudus No. 061/607, 16 Juli 1999, tentang Pembentukan Kelompok Kerja Terpadu (KKT) Persiapan Pelaksanaan UU No. 22, 1999. KKT yang terdiri dari tiga pokja ini diketuai oleh Sekwilda dan masing-masing Asisten Sekwilda bertindak sebagai Koordinator Pokja dengan anggota seluruh Kabag dan Kepala Dinas di Pemda Kudus.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan kegiatan KKT, dalam SK Bupati tersebut dibentuk dua tim yaitu: 1) Tim Persiapan Pelaksanaan UU No. 22, 1999; dan 2) Tim Teknis Persiapan Pelaksanaan UU No. 22, 1999 yang bertugas menyusun tahapan program kerja dan skala prioritas dalam rangka persiapan, perencanaan, dan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam melaksanakan tugasnya tim menyelenggarakan kegiatan rapat rutin dan konsultasi dengan instansi di lingkungan Pemda Kabupaten Kudus, maupun instansi vertikal yang dilikuidasi dan dialihstatuskan menjadi perangkat daerah.

Hingga pertengahan Oktober 2000, saat Tim SMERU berkunjung, sejumlah langkah persiapan otonomi menyangkut kewenangan dan struktur organisasi pemda telah dilakukan, antara lain:

1. Inventarisasi Kewenangan. Pemerintah Kabupaten Kudus telah menginventarisasi kewenangan sesuai PP No. 25, 2000. Dinas instansi dan unit kerja di lingkungan pemerintah Kabupaten Kudus secara aktif diikutkan dalam kegiatan inventarisasi ini. Inventarisasi kewenangan yang dilakukan meliputi 23 bidang dan 439 kewenangan. Selain itu terdapat 66 kewenangan yang dilaksanakan bekerjasama dengan propinsi, dan 8 kewenangan diserahkan kembali ke propinsi. Bidang-bidang yang diserahkan kembali ke propinsi, antara lain, pada bidang pendidikan dan kebudayaan ada satu kewenangan; di bidang ke-PU-an empat kewenangan; serta perhubungan dan sosial masing-masing satu dan dua kewenangan. Bidang pertanian memiliki jenis kewenangan terbanyak, yaitu 56 kewenangan, 18 di antaranya dilaksanakan bekerjasama dengan propinsi. Bidang lain yang juga mempunyai banyak kewenangan adalah kesehatan, yaitu 45 jenis, 12 di antaranya dikerjasamakan dengan propinsi. Selain itu bidang perhubungan mengelola 35 kewenangan, pendidikan dan kebudayaan serta pekerjaan umum masing-masing 33 kewenangan.
2. Menyusun Struktur Organisasi Perangkat Daerah. Struktur organisasi perangkat daerah yang akan dipakai terdiri dari:
  - Sekretariat Daerah akan membawahi tiga asisten, yaitu: 1) Asisten Tata Praja (terdiri dari Bagian Pemerintahan, Bagian Hukum, Organisasi dan Tatalaksana serta Bagian Humas dan Protokol); 2) Asisten Pembangunan (terdiri dari Bagian Perekonomian, Bagian Pembangunan, dan Bagian Kesejahteraan Masyarakat); 3) Asisten Administrasi (terdiri dari Bagian Kepegawaian, Bagian Keuangan, dan Bagian Umum).
  - Sekretariat DPRD terdiri dari 1) Bagian Umum dan 2) Bagian Rapat dan Perundang-undangan.
  - Lembaga Teknis Daerah terdiri dari:
    - Dua instansi berbentuk badan: 1) Badan Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah dan 2) Badan Pengawas Fungsional Daerah.
    - Sembilan instansi berbentuk kantor : 1) Kantor Pertanahan, 2) Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 3) Kantor Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, 4) Kantor Perhubungan dan Pariwisata, 5) Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup, 6) Kantor Catatan Sipil dan kependudukan, 7) Kantor Pengolahan Data dan Arsip Daerah, 8) Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, serta 9) Kantor Polisi Pamong Praja.

- Lima instansi berbentuk dinas daerah terdiri dari: 1) Dinas Pekerjaan Umum, 2) Dinas Pertanian, 3) Dinas Kesehatan dan Keluarga Berencana, 4) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, serta 5) Dinas Pendapatan Daerah.
- Kecamatan dan Kelurahan

Pada saat Tim SMERU melakukan survey, empat raperda kelembagaan sudah diserahkan dan dibahas DPRD, yaitu 1) Raperda Sekda dan Sekwan, 2) Raperda Dinas-dinas Daerah, 3) Raperda Lembaga Teknis Daerah, dan 4) Raperda Kecamatan dan Kelurahan. Konsep raperda ini diserahkan ke dewan setelah keluarnya PP No. 84, 2000. Konsepnya memang mengalami perubahan dengan keluarnya PP itu, karena eselon V dihapus dan tidak ada sub seksi lagi. Pada awalnya, perancangan kelembagaan didasarkan pada SE Mendagri No. 061/58/BOR. Sebagai contoh, sebelumnya Sekda terdiri dari 10 biro, kemudian diperkecil menjadi 7 biro, dan diperkecil lagi menjadi 5 biro.

Ketika dilakukan pembahasan atas pertanggungjawaban bupati, DPRD memberikan masukan berkenaan dengan pembentukan kelembagaan pemda, antara lain, mereka mengusulkan agar instansi yang memiliki tugas dan fungsi sama sebaiknya dimasukkan dalam satu dinas.

Berbeda dengan kabupaten lain yang dikunjungi Tim SMERU, Pemda Kabupaten Kudus cenderung lebih banyak membentuk kantor daripada dinas (akan dibentuk 9 kantor dan 5 dinas). Dua alasan yang diungkapkan pemda tentang hal ini yaitu: 1) Kemampuan keuangan daerah (berdasarkan surat Menpan yang terakhir kelembagaan dibentuk berdasarkan kemampuan dan kebutuhan daerah) dan 2) Bentuk dinas, memerlukan eselon tinggi, padahal SDM yang bereselon tinggi masih terbatas.

Dalam mempersiapkan struktur organisasinya, pemda menghadapi beberapa persoalan, antara lain:

- Pusat belum menindaklanjuti ketentuan Pasal 68 ayat (1) UU No 22, 1999 tentang Pedoman Susunan Organisasi Perangkat Daerah.
- Adanya keberatan dari beberapa instansi vertikal untuk diintegrasikan ke pemda dengan alasan kewenangan yang ditangani merupakan kewenangan pusat.
- Adanya petunjuk/surat dari pusat yang berubah-ubah, sehingga menyulitkan pemda mengambil kebijakan dalam penataan kelembagaan perangkat daerah. Berdasarkan surat Menpan yang baru, kewenangan KB, BPS, dan POM masih merupakan urusan pusat. Padahal dalam rencana struktur organisasi pemda, kewenangan KB sudah menjadi urusan dinas kesehatan.
- Masih adanya keberatan dari masing-masing unit kerja di lingkungan pemda untuk digabung menjadi satu, padahal tugas dan fungsi, kegiatan yang dilaksanakan, serta produk yang dihasilkan hampir sama.
- Penataan dianggap merupakan keputusan yang tidak populer, karena pegawai lebih menyukai tidak ada perubahan. Masalah lain yang dihadapi kelembagaan adalah pendanaan. Organisasi yang besar akan menyerap dana besar dan mengurangi biaya pembangunan.

- Selama ini pemda kabupaten biasa menerima kewenangan, sekarang disuruh mencari kewenangan sisa berdasarkan PP No. 25, 2000.
- Dalam usaha menyusun raperda kelembagaan, hampir tidak mungkin bagi pemda untuk mengikuti slogan “miskin struktur kaya fungsi” karena pegawai yang ada di daerah sudah berlebih.

Administrasi Kepegawaian. Pendataan pegawai instansi otonom dan instansi vertikal di Kabupaten Kudus sudah dilakukan termasuk terhadap pegawai di enam kandep yang dilikuidasi. Pendataan ini dimulai sejak Oktober 1999. Format pendataan disusun sendiri, di dalamnya dicantumkan alamat pegawai, karena akan diusahakan untuk menempatkan pegawai sesuai dengan tempat tinggalnya. Demikian pula BKN melakukan pendataan pegawai pusat yang akan dilimpahkan ke daerah dengan format pendataan yang berbeda dengan yang dilakukan pemda. Rincian hasil inventarisasi pegawai disajikan pada Tabel 13 dan tabel 14.

**Tabel 13.** Keadaan pegawai di Kabupaten Kudus berdasarkan statusnya, Oktober 2000

Status	Pegawai tingkat kabupaten	Pegawai tingkat propinsi	Pegawai tingkat pusat	Jumlah
Instansi otonom kabupaten	1.184	0	980	2.164
Instansi otonom propinsi	0	301	18	319
Instansi vertikal pusat	0	0	6.392*	6.392
<b>Jumlah</b>	<b>1.184</b>	<b>301</b>	<b>7.390</b>	<b>8.875</b>

Keterangan: \*)Sebanyak 134 sudah diserahkan ke daerah. Mereka berasal dari instansi yang dilikwidasi, yaitu Kandep Penerangan 71 orang, Kandep Tarnsmigrasi 71 orang, dan Kandep Koperasi 32 orang.

Sumber: Diolah berdasarkan informasi dari Bagian Kepegawaian Pemda Kabupaten Kudus.

Selain melakukan inventarisasi jumlah pegawai, Bagian Kepegawaian bekerjasama dengan Bagian Organisasi Pemda Kabupaten Kudus melakukan analisis kebutuhan jabatan struktural berdasarkan pada rencana struktur organisasi pemda yang baru (Tabel 15). Setelah analisis kebutuhan dilakukan, kemudian dibandingkan dengan jumlah jabatan yang tersedia, sehingga dapat dilihat kelebihan atau kekurangan jabatan setelah struktur organisasi yang baru tersebut diterapkan.

Dari Tabel 16 dapat dilihat bahwa ada 497 pegawai eselon V di Kabupaten Kudus yang terpaksa jabatan strukturalnya harus dihapus sesuai PP No. 84, 2000 tentang Kepegawaian Daerah. Kebijakan tersebut mendorong pegawai eks eselon V membentuk suatu paguyuban untuk kemudian merencanakan melakukan demonstrasi, namun kemudian dapat diredam setelah dijelaskan bahwa penghapusan ini kehendak rakyat. Disamping itu pemda juga berencana mencalonkan pegawai eselon Va dan Vb yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan eselon IV yang kosong (eselon IV minimal D3), dengan memasukkan data mereka ke Baperjakat. Untuk setiap jabatan tersebut akan diajukan 3 orang calon. Apabila rencana struktur kelembagaan yang baru diterapkan, sebenarnya Pemda Kabupaten Kudus masih kekurangan pegawai untuk menempati eselon II dan III, yaitu masing-masing sebanyak 10 pegawai untuk eselon II dan 35 pegawai untuk eselon III.

**Tabel 14.** Jumlah pegawai pemda dan pusat di Kabupaten Kudus

Instansi	Pegawai Daerah*)				Pegawai Pusat				Total
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
1. Pemda	172	632	372	8	23	494	430	33	2.164
2. Kantor Depdikbud	-	-	-	-	5	60	102	12	179
3. Guru SLTP/SLTA	-	-	-	-	37	152	1.127	172	1.488
4. Guru SD/Penjaga SD	-	-	-	-	254	1.224	2.636	78	4.212
5. Kandep Koperasi	-	-	-	-	-	10	21	1	32
6. Kandep Tenaga Kerja	-	-	-	-	1	14	42	1	58
7. Kandep Transmigrasi	-	-	-	-	-	13	17	1	31
8. Kandep Penerangan	-	-	-	-	1	18	51	1	71
9. Kandep Perindag	-	-	-	-	2	9	23	-	34
10. Kandep Kesehatan	-	-	-	-	-	32	37	8	77
11. BKKBN	-	-	-	-	-	52	70	1	123
12. Kantor Statistik	-	-	-	-	-	6	13	19	19
13. Dinas Tenaga Kerja	-	7	4	-	-	-	-	-	11
14. PSBN Pendowo	-	-	-	-	1	17	21	-	39
15. Cab. Dinas Sosial	-	7	8	-	-	-	8	-	23
16. Cab. Dinas Perindustrian	-	12	7	-	-	-	-	-	19
17. Cab. Dinas PU Cipta Karya	1	19	21	-	-	1	1	-	43
18. Cab. Dinas PU Bina Marga	35	29	16	1	-	-	-	-	81
19. Cab. Dinas PU Pengairan	33	43	17	-	-	2	2	-	97
20. Cab. Dispenda TK I	3	9	17	-	-	-	-	-	29
21. Cab. DLLAJ	1	10	12	-	-	3	2	-	28
22. Kantor Pertanahan	-	-	-	-	1	38	28	1	68
<b>TOTAL</b>	<b>245</b>	<b>768</b>	<b>474</b>	<b>9</b>	<b>325</b>	<b>2.165</b>	<b>4.676</b>	<b>309</b>	<b>8.926</b>

Keterangan: \*) Terdiri dari pegawai kabupaten dan pegawai propinsi yang ada di Kabupaten Kudus.

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Kabupaten Kudus.

Di tingkat staf bawahan di instansi vertikal terkesan bahwa mereka lebih senang jika dijadikan pegawai pemda. Alasannya, selama ini pusat kurang memperhatikan kesejahteraan mereka. Misalnya, mereka tidak pernah mendapat tunjangan hari raya (THR). Sebaliknya, di kalangan pimpinan, mereka mengkhawatirkan bahwa bupati cenderung akan menunjuk orang pemda sebagai pimpinan di instansi baru hasil penggabungan nanti. Kekhawatiran ini sempat menimbulkan keinginan agar instansi vertikal tetap berdiri sendiri, dengan beralih bahwa kewenangan instansinya masih besar dan tetap diperlukan dengan cara melakukan kegiatan yang kadang-kadang di luar kewenangannya.

Untuk merespon aspirasi instansi vertikal yang tetap ingin berdiri sendiri tersebut, tim penyusun kelembagaan pemda pernah mengundang mereka untuk melakukan diskusi terbuka. Pada kesempatan itu dijelaskan bahwa jika tidak digabung, instansi mereka tidak dapat dibiayai oleh pemda. Sementara itu, menurut UU No. 22, 1999 kewenangan instansi yang bersangkutan sudah menjadi kewenangan pemda. Pada umumnya mereka dapat menerima penjelasan tersebut.

**Tabel 15.** Jumlah jabatan struktural sesuai dengan Rencana Struktur Organisasi Pemda Kabupaten Kudus

No.	Dinas/Instansi	Eselon					
		II.a	II.b	III.a	III.b	IV.a	IV.b
1.	Sekretariat Daerah	1	3	9	-	18	-
2.	Sekretariat Dewan	-	1	2	-	4	-
<u>Lembaga Teknis berbentuk Badan</u>							
3.	BKPMD	-	1	5	-	10	-
4.	Badan Pengawas Fungsional	-	1	5	-	2	-
<u>Lembaga Teknis berbentuk Kantor (Urusan Wajib)</u>							
5.	Kantor Pertanahan	-	-	1	-	5	-
6.	Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi	-	-	1	-	4	-
7.	Kantor Perindustrian dan Perdagangan	-	-	1	-	4	-
8.	Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup	-	-	1	-	3	-
<u>Lembaga Teknis berbentuk Kantor (Urusan Tidak Wajib)</u>							
9.	Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan	-	-	1	-	4	-
10.	Kantor Pengolahan Data & Arsip Daerah	-	-	1	-	3	-
11.	Kantor Satuan Polisi Pamong Praja	-	-	1	-	3	-
12.	Kantor Kesatuan Bangsa dan Linmas	-	-	1	-	3	-
13.	Kantor Perhubungan dan Pariwisata	-	-	1	-	4	-
<u>Dinas Daerah</u>							
14.	Dinas Pekerjaan Umum	-	1	5	-	10	-
15.	Dinas Pertanian	-	1	5	-	10	-
16.	Dinas Kesehatan dan KB	-	1	4	-	12	-
17.	Kepala UPTD Kesehatan Puskesmas (18)	-	-	-	-	18	-
18.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	-	-	-	-	10	-
19.	Cabang Dinas P & K (9 Kecamatan)	-	1	4	-	9	-
20.	Dinas Pendapatan Daerah	-	1	3	-	7	-
21.	UPTD Pendapatan Daerah "Pasar"	-	-	-	-	1	-
22.	UPTD Pendapatan Daerah "Parkir"	-	-	-	-	1	-
23.	UPTD Pendapatan Daerah Terminal	-	-	-	-	1	-
24.	UPTD Pesanggrahan Colo	-	-	-	-	1	-
25.	9 Kecamatan	-	-	-	9	54	-
26.	7 Kelurahan	-	-	-	-	7	28
<b>Jumlah</b>		<b>1</b>	<b>11</b>	<b>51</b>	<b>9</b>	<b>208</b>	<b>28</b>

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Kabupaten Kudus.

**Tabel 16.** Perbandingan jumlah jabatan struktural sesuai struktur lama dan struktur baru di Kabupaten Kudus

No.	Golongan	Struktur		Selisih	
		Lama	Baru	Lebih	Kurang
1.	II.a	0	1	-	1
2.	II.b	2	11	-	9
3.	III.a	17	51	-	35
4.	III.b	18	9	9	-
5.	IV.a	112	208	-	96
6.	IV.b	72	28	44	-
7.	V.a	281	-	281	-
8.	V.b	216	-	216	-
<b>Jumlah</b>		<b>717</b>	<b>308</b>	<b>550</b>	<b>141</b>

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Kabupaten Kudus.

## Penerimaan dan Belanja Pemda Kabupaten Kudus

Pemda Kabupaten Kudus optimis dapat melaksanakan otonomi dengan baik, jika dananya cukup, baik berasal dari pusat ataupun dari daerah sendiri. Secara sederhana, pemda berpendapat bahwa sumber pendapatannya dapat dibedakan yang berasal dari pusat, propinsi, dan daerah sendiri. Untuk dana dari pusat, selain memanfaatkan apa yang sudah ada juga mencari peluang yang masih mungkin diperjuangkan. Bagi Kabupaten Kudus, peluang ini ada pada cukai rokok. Industri rokok yang berlokasi di daerah ini merupakan sumber penerimaan pusat yang cukup besar (lihat Tabel 17). Untuk itu, bersama Pemda Kota Malang dan Kota Kediri, pada 5 Juni 2000 Pemda Kabupaten Kudus mengajukan usul kepada pusat tentang *Pembagian Alokasi Dana Cukai*. Dalam usulan ini mereka meminta agar mulai tahun 2001 pusat mengalokasikan dana penunjang otonomi daerah yang besarnya minimal setara dengan 10% cukai rokok yang dihasilkan daerahnya. Selain karena alasan eksternalitas, usulan tersebut diajukan karena industri rokok merupakan satu-satunya sektor ekonomi yang bisa menjadi potensi besar penerimaan daerah. Jika usul ini diterima, maka Kabupaten Kudus akan mendapatkan dana sekitar Rp230 milyar per tahun, suatu jumlah yang sangat besar jika dibandingkan dengan RAPBD 2001, yang jumlahnya hanya Rp115 milyar. Nampaknya, pemerintah pusat berkeberatan dengan formula yang diajukan. Alasannya, pendapatan cukai rokok akan dibatasi (karena alasan kesehatan), maka daerah diminta untuk tidak menjadikan cukai rokok sebagai sumber pendapatan daerah.

Selain upaya di atas, secara internal usaha penguatan basis keuangan daerah dilakukan melalui intensifikasi beberapa pos retribusi, di antaranya adalah retribusi pasar dan sumbangan pihak ketiga. Berkaitan dengan ini UU No.18, 1997 diminta untuk direvisi agar daerah mempunyai keleluasaan lebih besar dalam menggali sumber penerimaannya.

**Tabel 17.** Perkembangan pita cukai rokok menurut jenisnya di Kabupaten Kudus, 1995-1998 (dalam rupiah)

Jenis Pita Cukai Rokok	1995	1996	1997	1998
Sigaret Kretek Tangan	128.594.100.62 0	137.139.305.34 9	155.171.052.69 2	250.792.990.12 4
Klobot	51.210.960	37.352.300	40.734.100	78.909.250
Sigaret Kretek Mesin	225.760.403.02 0	311.898.366.42 2	459.412.928.78 6	689.974.838.49 4
Jumlah	354.405.714.60 0	449.075.024.07 1	614.624.715.57 8	940.846.737.86 8
<b>Peningkatan (%)</b>		<b>26,7</b>	<b>78,9</b>	<b>17,1</b>

Sumber: Kudus Dalam Angka 1998.

Pendapatan Daerah. Kabupaten Kudus tidak banyak memiliki SDA baik yang bersifat *renewable* maupun *non-renewable*. Pada Tabel 18 terlihat bahwa PAD Kabupaten Kudus pada TA 1998/99 sebesar Rp10,7 milyar dan pada TA 1999/00 meningkat 10,3% menjadi Rp11,8 milyar. Meskipun PAD Kabupaten Kudus dari tahun ke tahun meningkat, namun sumbangannya terhadap APBD masih kecil, yaitu antara 11% - 17% (lihat Tabel 18 dan Tabel 19). Perolehan PAD ini belum bisa digunakan untuk membiayai belanja rutin. Oleh karena itu, 79% - 86% penerimaan daerah masih

harus tergantung pada pemerintah pusat dalam bentuk bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, dana rutin daerah, dana pembangunan daerah, dan penerimaan lainnya.

**Tabel 18.** Perincian sumber penerimaan dan struktur APBD Kabupaten Kudus TA 1998/99 s/d T.A. 2000 dan perkiraan untuk TA 2001 \*)

Uraian	1998/1999		1999/2000		2000		Estimasi 2001	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
I. Sisa Perhitungan th yl.	1.543,3	2,5	1.820,7	2,2	1.076,3	1,4	1.076,3	0,9
II. PADS	10.788,7	17,7	11.897,9	14,8	9.618,4	12,4	13.602,6	11,8
-Pajak Daerah	2.415,2	3,9	2.934,2	3,6	2.323,6	3,0	3.803,5	3,3
-Retribusi Daerah	7.358,1	12,1	8.516,6	10,6	7.168,1	9,3	9.557,5	8,3
-Bagian Usaha daerah	232,7	0,4	137,1	0,2	---	---	72,8	0,1
-Lain-lain Pendapatan	782,6	1,3	309,9	0,3	126,6	0,2	168,8	0,1
III. Pendapatan yg berasal dari pemerintah/instansi yang lebih tinggi	48.463,6	79,7	66.752,8	82,9	66.390,1	85,7	100.176,2	86,9
-Bagi Hasil Pajak	4.256,7	7,0	5.336,2	6,6	4.846,9	6,2	6.914,9	6,0
-Bagi Hasil Bukan Pajak	317,1	0,5	109,9	0,1	81,5	0,1	116,3	0,1
-Sumbangan Daerah Otonom (SDO)	34.895,4	57,4	48.581,1	60,4	48.088,2	62,1	74.095,6	64,2
-Bantuan Pembangunan	8.994,4	14,8	12.406,2	15,4	13.373,5	17,2	19.049,3	16,5
-Penerimaan lainnya	---	---	319,4	0,4	---	---	---	---
IV. Lain-lain pendapatan daerah yang syah	---	---	---	---	328,2	0,4	472,6	0,4
<b>Jumlah</b>	<b>60.795,7</b>	<b>100</b>	<b>80.471,4</b>	<b>100</b>	<b>77.412,9</b>	<b>100</b>	<b>115.327,6</b>	<b>100</b>

Keterangan: \*) Tahun 1998/1999 dan 1999/2000 adalah realisasi APBD. Tahun 2000 merupakan revisi APBD. Tahun 2001 merupakan estimasi APBD

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Kudus dan Lampiran Usul Bersama Pembagian Alokasi Dana Cukai.

**Tabel 19.** Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Kudus TA 1994/95 - 2000 dan estimasi TA 2001

Tahun Anggaran	PAD (Rp Juta)	APBD (Rp Juta)	Persentase PAD terhadap APBD (%)
1998/1999	10.788,6	60.795,6	17,7
1999/2000	11.897,8	80.471,4	14,7
2000	9.618,3	77.412,9	12,4
Estimasi 2001	13.602,5	115.327,5	11,9

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Kudus.

Anggaran Sektor dan Desa. Secara teknis operasional, dinas sektoral umumnya menyatakan siap dan mampu melaksanakan otonomi daerah. Dalam kaitan ini, persoalan yang mungkin menjadi ganjalan adalah menyangkut ketersediaan dana bagi dinas sektoral bersangkutan. Ada dua hal yang dikhawatirkan responden, yakni 1) tingkat APBD yang ada tidak akan mencukupi kebutuhan, dan 2) meskipun seandainya nanti APBD-nya mencukupi, pertanyaannya adalah apakah pemda akan mengalokasikan dana pada sektor bersangkutan sesuai dengan kebutuhannya. Persoalan pertama sebagian besar tergantung pada DAU dan untuk ini dinas sektoral

tidak mempunyai hak untuk mempertanyakannya. Persoalan kedua sepenuhnya menjadi hak bupati (bersama DPRD) untuk menentukannya. Hal ini sangat tergantung pada visi, misi, dan prioritas pemda dalam menempatkan suatu sektor pada keseluruhan agenda pembangunan Kabupaten Kudus.

Sementara itu di tingkat desa, aspek keuangan dalam rangka otonomi daerah umumnya dianggap tidak menjadi persoalan serius. Hal ini dikarenakan selama ini sumber keuangan desa sebagian besar dari masyarakat desa sendiri. Dana yang mereka terima dari atas jumlahnya kecil dan bersifat sebagai stimulan.

Pengawasan Anggaran. Mengingat otonomi daerah menempatkan pemda sebagai pihak yang berperan besar baik dalam pengalokasian maupun pembelanjaan anggaran, maka persoalan pengawasannya menjadi masalah penting. Selain lembaga pengawasan internal, seperti Itwilkab, banyak responden yang menghendaki agar DPRD, LSM, dan masyarakat pada umumnya dapat melakukan pengawasan. Jadi selain pengawasan yang bersifat fungsional maupun politis, diperlukan juga pengawasan moral. Selain itu, banyak responden yang menghendaki agar Itwilkab dapat berfungsi independen, dan untuk itu kedudukan Itwilkab seharusnya berada di luar jajaran birokrasi pemda.

### **DPRD dan Kebijakan Publik**

Fungsi kontrol DPRD terhadap kinerja eksekutif mulai dilaksanakan dan lebih aspiratif. Antara pihak legislatif dan eksekutif sudah terjalin keselarasan dan kesamaan persepsi dalam mewujudkan tujuan pembangunan Kabupaten Kudus. Adanya paradigma baru dalam kinerja DPRD menuntut pihak eksekutif untuk bertindak lebih profesional, selalu berorientasi pada kepentingan dan aspirasi rakyat banyak. Dari segi produktivitasnya, cukup banyak perda yang sudah disahkan oleh dewan.

Kekhawatiran terjadinya penyimpangan fungsi kontrol dewan terhadap eksekutif dengan adanya kecenderungan bahwa anggota dewan mengurus hal yang bersifat teknis muncul di kalangan eksekutif. Untuk itu perlu kejelasan berkenaan dengan hak dan kewenangan anggota dewan. Dalam menghadapi sikap dewan yang cenderung masih 'arogan,' pemda mengambil sikap 'low profile' agar situasi tenang. Dalam melihat DPRD beberapa responden dari eksekutif mengatakan bahwa anggota dewan cenderung masih mendahulukan kepentingan partai daripada kepentingan rakyat untuk tujuan meningkatkan pamor partainya.

Baik legislatif maupun eksekutif berpendapat bahwa perlu kejelasan menyangkut hak dan kewenangan berkenaan dengan keuangan DPRD, terutama berkaitan dengan masalah insentif anggota dewan. DPRD sendiri menyadari bahwa dengan kondisi keuangan daerah saat ini, dewan belum bisa memperoleh anggaran yang memadai.

Kapabilitas Anggota Dewan. Secara umum kualitas anggota dewan saat ini lebih rendah dibandingkan dengan anggota dewan pada periode sebelumnya. Keragaman dan perbedaan yang menyolok dalam hal kemampuan dan latar belakang pendidikan para anggota dewan menjadi penyebab lemahnya DPRD. Mereka yang berkemampuan tidak dapat jalan sendiri. Dalam berbagai hal mereka harus menunggu anggota lain. Kemampuan sebagian besar anggota dewan belum memadai, demikian pula penguasaan dalam hal manajemen pembangunan daerah masih kurang dan cenderung menonjolkan emosi daripada konsep (pemikiran). Pada dasarnya mereka masih dalam tarap belajar dan menyesuaikan diri.

Keberadaan staf ahli untuk menunjang kinerja anggota dewan dirasakan sangat mendesak. Hingga saat ini dewan belum memilikinya, walaupun mereka sendiri merasa sangat membutuhkannya. Usaha ini terhambat oleh ketiadaan dana.

Penjaringan Aspirasi. Mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat nampaknya belum menemukan bentuk legal formalnya, namun banyak pihak menilai bahwa anggota dewan saat ini relatif lebih responsif dan aspiratif. Respon terhadap pengaduan masyarakat dinilai cukup baik dan ditindaklanjuti dengan cukup cepat. Upaya ini dapat dilihat pada saat penanganan tuntutan buruh dan penanganan masalah pencemaran industri.

Perhatian terhadap aspek sektoral juga cukup menonjol, misalnya anggota dewan khususnya dari Komisi B, yang secara kebetulan umumnya mereka berlatar belakang dari keluarga petani, secara aktif turun ke lapangan dan melakukan dialog dengan dinas terkait untuk memperoleh informasi tentang masalah pertanian.

Perumusan Kebijakan Daerah. Bupati mengatakan bahwa Pemda Kabupaten Kudus tidak bermaksud membuat program atau proyek spektakuler dalam pembangunan daerahnya. Orientasi lebih dititikberatkan pada pembenahan ke dalam dengan mengacu pada konsep *good and clean governance* melalui upaya peningkatan komitmen dan mengubah perilaku aparat sesuai dengan tuntutan masyarakat. Berkenaan dengan itu bupati mengadakan pertemuan rutin (*coffee morning*) dan bentuk acara dialog lainnya. Pertemuan ini dimanfaatkan untuk menampung masukan, kritik, dan koreksi dari aparat pemerintahan, anggota dewan, dan berbagai unsur masyarakat. Sementara itu prioritas pembangunan fisik diarahkan pada peningkatan sarana umum seperti jalan dan drainase. Upaya menggerakkan ekonomi masyarakat antara lain dilakukan melalui pemberian subsidi ke desa dan kelurahan (Rp5 juta/desa/tahun) untuk memancing partisipasi masyarakat (upaya serupa telah dilakukan di Kabupaten Solok, Propinsi Sumbar), dan memberi tambahan dana kepada dua BPR yang bangkrut guna menunjang kegiatan golongan ekonomi lemah.

Berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah, Pemda Kudus telah mengesahkan beberapa Perda tentang Pemerintahan Desa (ada 12 buah perda<sup>4</sup>: Perda No. 6 hingga No. 13 Tahun 2000) serta mempersiapkan empat Raperda tentang Kelembagaan Perangkat Daerah. Keempat raperda telah diserahkan kepada DPRD untuk dibahas,<sup>5</sup> yaitu:

- 1) Raperda tentang Sekretaris Daerah dan Sekretaris Dewan.
- 2) Raperda tentang Dinas Daerah (5).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ke-12 Perda tentang Pemerintahan Desa adalah: 1) Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa, 2) Kedudukan Keuangan Kades dan Perangkat Desa, 3) Peraturan Desa, 4) Sumber Pendapatan Desa, 5) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, 6) Kerjasama Desa, 7) Lembaga Kemasyarakatan di Desa, 8) Penggabungan Desa, 9) Badan Perwakilan Desa, 10) Pemilihan Kepala Desa, 11) Pengisian dan Pengangkatan Perangkat Desa, serta 12) Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan.

<sup>5</sup> Lamanya pembahasan di DPRD tergantung pada bobot materi dan 'critical point' dari raperda yang dibahas. Sebelum raperda diserahkan secara resmi ke dewan, telah dilakukan dengar pendapat dengan Komisi A. Masa waktu pembahasan diharapkan maksimal 1 bulan, sehingga pada awal Desember 2000 sudah disahkan.

<sup>6</sup> Dinas Daerah yang akan dibentuk terdiri dari: 1) Dinas Kesehatan dan Keluarga Berencana (Dinkes, Kandepkes, BKKBN), 2) Dinas P&K (Dinas P&K, Kandep Diknas, Perpustakaan Umum Daerah), 3) Dipenda (pengurangan sub-dinas yang ada), 4) Dinas Pertanian (Diperta TP, Disnak, Disbun, Dinas Perikanan, Dinas Perkebunan & Konservasi), BIPP menjadi UPTD Diperta baru, dan 5) Dinas PU (Dinas PU, Cabdin PU, dan Dinas Kebersihan & Pertamanan).

- 3) Raperda tentang Kecamatan dan Kelurahan.
- 4) Raperda tentang Lembaga Teknis Daerah (terdiri: 2 Badan dan 9 Kantor).<sup>7</sup>

Pada awalnya konsep keempat raperda itu dibuat untuk setiap instansi, namun berdasarkan pedoman umum dari Jakarta, perda penetapannya cukup disatukan berdasarkan bentuk instansi yang dipilih, yaitu dinas, badan, atau kantor.

Selain Perda tentang Pemerintahan Desa, telah disyahkan lima perda lainnya dengan mengacu pada UU No. 22, 1999, yaitu: 1) Perda No. 1, 2000 tentang APBD TA 2000, 2) Perda No. 2, 2000 tentang Retribusi Pasar, 3) Perda No. 3, 2000 tentang IMB, 4) Perda No. 4, 2000 tentang Tata Bangunan, dan 5) Perda No. 5, 2000 tentang Pemeliharaan Jalan. Pada waktu pembahasan, kecuali tentang APBD, dilakukan secara simultan oleh tiga pansus di DPRD dalam waktu 1,5 bulan dan ditetapkan tanggal 24 Juli 2000. Ke-17 perda tersebut telah diundangkan dalam Lembar Daerah, dan sudah disampaikan ke seluruh kepala desa.

Menyangkut Perda tentang Pemerintahan Desa sempat muncul penolakan atas kebijakan penetapan batas usia pensiun perangkat desa (sekarang ditetapkan 60 tahun sebelumnya 65 tahun). Sejumlah kades melayangkan surat pengaduan ke dewan memprotes perubahan itu. Padahal menurut pengakuan pihak pemda (Bagian Hukum) ketika masih berupa konsep raperda, ketentuan ini telah diinformasikan dan disebarkan kepada perangkat desa untuk memperoleh masukan, tetapi tidak ada tanggapan apapun.

Sebelum raperda yang berkaitan dengan otonomi daerah seperti di atas dibuat, sebenarnya telah disusun sembilan raperda yang sebagian besar mengatur pengelolaan sumber PAD. Namun sejak April 2000 proses pembahasannya ditunda, karena prioritas dialihkan pada kebijakan menyangkut otonomi daerah. Raperda dimaksud adalah:

- 1) Pemecahan Desa Gelagah Waru dan Undaan.
- 2) Retribusi Akte Catatan Sipil, KTP dan Kartu KK.
- 3) Perubahan Perda Retribusi Terminal.
- 4) Perubahan Perda Retribusi Parkir Di Tepi Jalan Umum.
- 5) Perubahan Perda Retribusi Parkir Di Tempat Khusus Parkir.
- 6) Pelayanan Kesehatan di Puskesmas.
- 7) Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit.
- 8) Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah.
- 9) Perubahan Perda Retribusi Kekayaan Daerah.

Selama ini perumusan raperda kurang melibatkan unsur masyarakat. Di masa depan pelibatan masyarakat harus dilakukan, khususnya terhadap mereka yang akan tersentuh langsung oleh kebijakan pemerintah.

Dalam kaitan dengan pelayanan kepada masyarakat, ada rencana untuk meningkatkan tarif retribusi puskesmas dari Rp500 menjadi Rp3.500/pasien. Pihak Dinas Kesehatan

---

<sup>7</sup> Lembaga Teknis Daerah yang akan dibentuk terdiri dari: 1) Badan Koordinasi Pembangunan Daerah (Bappeda dan Litbang), 2) Badan Pengawasan Fungsional Daerah (Itwilkab), 3) Kantor Pertanahan, 4) Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 5) Kantor Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, 6) Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup, 7) Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, 8) Kantor Pengolahan data dan Arsip Daerah, 9) Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, 10) Kantor Perhubungan dan Pariwisata, 11) Kantor Polisi Pamong Praja.

dapat menerima usul itu, tetapi diusulkan agar pemda menyediakan alokasi anggaran kesehatan khusus untuk masyarakat miskin. Anggaran dimaksud besarnya sekitar biaya 15 hari perawatan dalam setahun. Usul ini ditolak pihak Kantor Bupati.

Dalam upaya penggalan sumber PAD, DPRD berpendapat bahwa saat ini tidak tepat dan sulit untuk menaikkan tarif pajak/retribusi, mengingat kondisi kehidupan ekonomi penduduk yang belum stabil. Pada kenyataannya cukup banyak kebijakan yang sifatnya membebani masyarakat ditolak. Demikian pula, menyangkut rencana kerjasama dengan investor dari luar, DPRD juga menganggap banyak resikonya, karena lemahnya rasa tanggung jawab para investor.

### **Pelaksanaan Pelayanan Publik**

Pemda menyadari perlunya perubahan paradigma pelayanan kepada publik. Bupati selalu mendorong aparat untuk menampilkan kinerja yang baik dalam upaya memperoleh kepercayaan masyarakat. Pemda sudah memikirkan kemungkinan pelaksanaan pelayanan perizinan satu atap, namun upaya ini diperkirakan belum cukup untuk mengatasi kelemahan yang ada. Misalnya, sistem ini masih dihadapkan pada masalah percaloan. Tanpa adanya monitoring, pembinaan dan evaluasi yang berkesinambungan serta pelaksanaan yang konsisten, mekanisme pelayanan apapun akan mengalami kemerosotan.

Salah satu masalah yang dihadapi Kabupaten Kudus adalah dilema penetapan izin lokasi usaha/pabrik (rokok). Di satu sisi memerlukan pengaturan terutama berkenaan dengan tata ruang, akan tetapi di sisi lain investor memiliki pertimbangan tertentu yang menyangkut perkembangan bisnis mereka. Selain itu pemerintah kabupaten hanya memiliki kewenangan untuk investasi bernilai maksimum Rp1 milyar. Proses perizinan investasi lebih dari itu di luar kewenangan pemda kabupaten.

Pelayanan Sektor Kesehatan. Kualitas pelayanan kesehatan saat ini sulit dinilai karena program kesehatan mencakup banyak aspek dengan beragam program. Namun, secara umum pelayanan kesehatan masih dinilai rendah. Hal ini terkait dengan banyak faktor, antara lain, ketersediaan dana, obat-obatan, tenaga medis, dan paramedis, serta prasarana pendukung lainnya. Dengan dukungan berbagai program dari pusat saja, kualitasnya rendah. Oleh karena itu, banyak pihak mengkhawatirkan setelah otonomi pelayanan kesehatan akan merosot. Hal ini diakui baik oleh staf Dinas Kesehatan maupun oleh pimpinan puskesmas di dua lokasi yang dikunjungi. Menurut staf Dinas Kesehatan salah satu faktor yang hingga kini tidak dapat dimengertinya adalah berkaitan dengan kebijakan pengangkatan tenaga medis dan para medis yang selalu terhambat. Padahal jumlah tenaganya masih kurang. Sebagai contoh, di Kabupaten Kudus terdapat 18 puskesmas dengan jumlah tenaga medis 9 orang dokter gigi, 6 orang dokter umum, dan 3 orang pegawai administrasi. Idealnya paling tidak harus ada seorang dokter untuk setiap puskesmas yang dapat melakukan pelayanan secara penuh tanpa banyak terganggu oleh pekerjaan administratif. Untuk itu telah diusulkan agar dilakukan penerimaan tenaga medis, tetapi ditolak oleh pemda.

Dalam kaitan dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat, telah disusun rencana menaikkan biaya retribusi dari Rp500 menjadi Rp3.500/kunjungan. Peningkatan ini ditujukan agar puskesmas dapat mengelola keuangan secara swadana. Menurut Kepala Dinas kalau mau benar-benar berswadana, kenaikan tarif paling tidak Rp6.000/pasien.

Upaya peningkatan pungutan kepada masyarakat yang dikaitkan dengan otonomi ini, membuat sejumlah tokoh khawatir bahwa rumah sakit, dan puskesmas akan menjadi “sapi perah” pemda. Seorang bidan desa mengkhawatirkan peningkatan ini akan menyebabkan jumlah masyarakat yang berobat di puskesmas berkurang. Mereka akan pindah berobat kepada perawat yang melakukan praktek sore. Berkurangnya jumlah pasien itu karena pelayanan puskesmas terhadap masyarakat lebih rendah dibanding dengan perawat yang berpraktek di rumah.

Jumlah dana yang terkumpul di puskesmas setiap tahunnya harus disetor ke pemda kabupaten sebesar 50%, dan Dinas Kesehatan Kabupaten 15%, sisanya sebesar 35% dikelola puskesmas. Persentase yang dikelola puskesmas kelihatannya besar, tetapi nominalnya kecil, karena pendapatan puskesmas hanya sekitar Rp800 ribu per tahun.

Otonomi dan Pelayanan Pendidikan. Di sektor pendidikan, menurut beberapa staf Kandep Diknas Kabupaten Kudus, dalam waktu 1-2 tahun ini otonomi masih bisa berjalan, karena ada subsidi dari pusat. Untuk selanjutnya pusat mungkin tidak memiliki dana lagi, apalagi kalau setiap daerah berusaha mempertahankan penerimaan negara dari daerahnya. Ketika pengelolaan alokasi dana sudah diserahkan kepada kabupaten, maka staf Kandep Diknas pesimis bidang pendidikan akan menjadi prioritas. Mereka menilai pelaksanaan kebijakan otonomi ini terlalu cepat. Pemerintah pusat belum siap dengan perangkat hukumnya. Mereka melihat, apabila setiap kabupaten menerapkan aturan yang berbeda dalam pengelolaan sekolah, waktu ujian, perpindahan antar sekolah, maka pelayanan pendidikan akan lebih rumit. Oleh sebab itu, lebih baik otonomi diterapkan di tingkat propinsi dulu. Lebih lanjut para responden mengkritik bahwa UU No. 22, 1999 mengenai otonomi lebih merupakan kebijakan Depdagri, bukan kebijakan nasional.

Dengan “dikuidasinya” Kandep Diknas, maka kewenangannya akan menjadi urusan dinas yang selama ini hanya menangani pengelolaan SD. Oleh karena itu, ia menilai dinas belum memiliki kemampuan untuk urusan pendidikan secara keseluruhan. Seharusnya kebijakan otonomi tidak melakukan likuidasi (pembubaran lembaga) akan tetapi lebih tepat melalui fusi atau penggabungan dua instansi menjadi sebuah lembaga baru. Sehingga pengertiannya adalah “leburan” dua instansi menjadi sebuah organisasi baru yang melibatkan partisipasi pemikiran ke dua belah pihak.<sup>8</sup> Kalau tidak begitu, maka otonomi bukan memberikan peningkatan kesejahteraan malah merugikan pegawai, karena sebagian dari mereka, misalnya, mungkin tidak akan tertampung dalam organisasi pemda yang baru.

Otonomi dan Pemerintahan Kecamatan. Muncul juga usul agar pemerintahan di tingkat kecamatan diberi kewenangan yang lebih besar dalam memberikan pelayanan publik. Beberapa kewenangan yang diusulkan dapat dikelola oleh kecamatan terutama menyangkut pertanahan dan kependudukan, misalnya, berkenaan dengan akte jual beli tanah. Pada saat ini akte jual beli bisa dialihkan tanpa pengetahuan camat atau kepala desa, sehingga menyulitkan administrasi yang menyangkut pemungutan PBB. Urusan kependudukan, misalnya, terkait dengan pembuatan KTP. Pihak kecamatan juga sudah merasa mampu menangani IMB, dan dengan

---

<sup>8</sup> Sebenarnya UU No. 22, 1999 menghendaki hal itu, tetapi dalam persiapan penggabungannya pihak pemda, menurut staf kandep, tidak pernah secara formal mengikutsertakan mereka. Menurut beberapa staf pemda, kesulitan memasukkan staf kandep dalam Tim Persiapan Otonomi Daerah, karena pemda tidak dapat menyediakan dana untuk kegiatan yang bukan dilakukan oleh pegawai daerah.

kewenangan ini akan dapat mengawasi kemungkinan adanya penyimpangan. Dalam prakteknya, DPRD sering memanggil camat untuk menjelaskan persoalan-persoalan di daerahnya. Hal ini makin memperkuat usul perluasan kewenangan bagi kecamatan.

Otonomi dan Pemerintahan Desa. Adanya otonomi daerah disambut positif dan dianggap tepat oleh aparat pemerintahan desa dalam upaya memotong rantai birokrasi yang panjang. Mereka sudah mengetahui akan adanya institusi baru, yaitu Badan Perwakilan Desa (BPD), meskipun mereka belum mengetahui wujudnya. Dari dua desa yang dikunjungi belum ada yang melakukan pemilihan, sebagaimana dituturkan oleh seorang kepala desa:

“Keberadaan BPD disambut baik dan masyarakat desa umumnya sudah mengetahui akan adanya lembaga baru ini, tapi sampai sekarang belum dibentuk karena masih menunggu juklak. Sehubungan dengan ini keberadaan LKMD masih belum diputuskan, akan dibubarkan atau dipertahankan. Semuanya tergantung masyarakat desa sendiri untuk menentukannya. Bagi aparat desa, jika BPD telah terbentuk, maka mereka cenderung menghapuskan saja LKMD.”

Keberadaan petunjuk pelaksanaan tentang BPD juga menjadi aspek yang ditunggu, karena ketiadaan ini menyebabkan kebingungan berkaitan dengan sistem pemilihan, kewenangan, dan sumber keuangannya.

Persoalan lain yang ditemui Tim SMERU di dua desa yang dikunjungi adalah batas usia perangkat desa. Sampai saat ini belum ada kesepakatan antara aparat desa dengan pemda kabupaten, meskipun perdanya telah disyahkan.

Pengawasan Internal Pemda. Baik DPRD maupun pemda berpendapat bahwa keberadaan badan pengawas internal seperti Itwilkab tetap diperlukan. Namun, lembaga ini harus lebih independen, kewenangannya lebih jelas agar kinerjanya dapat diukur, dan bekerja transparan. Selain itu, fungsi lembaga ini tidak tumpang tindih dengan tugas lembaga pengawasan lainnya, terutama dengan BPKP.

Sampai sekarang banyak pihak meragukan independensi lembaga pengawasan internal ini, apalagi kalau tetap berada di bawah bupati. Oleh karena itu, ada pihak yang menginginkan agar lembaga ini lepas dari bupati. Namun, pihak lainnya ingin mempertahankannya sebagai lembaga yang membantu bupati melakukan pengawasan atas kinerja jajarannya secara profesional.

Di Kabupaten Kudus, agaknya lembaga pengawasan tetap dipertahankan, yaitu dengan akan dibentuknya Badan Pengawas Fungsional Daerah sebagai lembaga yang kedudukannya tetap di bawah bupati. Karena kewenangannya menyangkut urusan mengoreksi kelemahan rumah tangga (intern) pemda, maka hasil temuan tidak perlu diketahui publik. Namun, bupati harus berani bertindak konsisten dan konsekwen dalam memberlakukan hukum perundangan kepada pelanggar. Dalam hal kewenangan di atas, fungsi badan pengawas adalah membantu bupati menciptakan *clean governance* dan melakukan koreksi internal untuk perbaikan dan peningkatan efisiensi pembiayaan.

### **3. TINGKAT MASYARAKAT**

Menghadapi otonomi daerah, Pemda Jateng sudah melakukan berbagai persiapan. Semangat besar yang menyertai proses persiapan ini disertai dengan kendala yang

besar juga. Meskipun secara perundangan dan teknis Pemda Jateng telah siap, tapi peraturan dari pusat sangat sedikit dan lambat, sehingga mempersulit pelaksanaan tugas Tim Otonomi Daerah Jateng. Untuk membantu tim ini, Pemda Jateng juga membentuk Tim Fasilitator yang anggotanya terdiri dari unsur birokrat, perguruan tinggi, dan LSM. Tugas Tim Fasilitator adalah menjembatani berbagai persoalan baik internal, antar kabupaten-propinsi maupun dengan pusat.

### **Sosialisasi Otonomi Daerah**

Pelaksanaan sosialisasi otonomi daerah, menurut Pusat Penelitian Sosial UII, dinilai masih kurang. Akibatnya, pemahaman antar birokrat terhadap otonomi daerah sering berbeda. Selain karena sosialisasi yang kurang, menurut mereka, penyebab lainnya adalah karena sosialisasi yang dilakukan cenderung bersifat seremonial.

Kegiatan sosialisasi menghadapi beberapa hambatan karena perangkat aturan yang mendukung persiapannya sangat kurang, dan sering berubah. Menurut kalangan media masa, kekurangan persiapan itu mencakup bidang organisasi, finansial, dan perangkat hukum. Seperti yang disebutkan oleh Harian *Wawasan* bahwa faktor yang menyebabkan kebingungan pemda adalah belum lengkapnya Juknis dan Juklak dari pusat. Penghapusan Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah memperkuat penilaian bahwa pusat setengah hati dalam melaksanakan otonomi.

Kekeliruan pemahaman otonomi daerah terjadi juga pada kalangan masyarakat. Beberapa LSM, lebih menekankan aspek PAD dalam mensukseskan otonomi daerah. Untuk itu mereka mendorong pemda memperoleh cukai rokok dan mengusulkan pemungutan uang leges untuk meningkatkan PAD.

Sejauh ini keterlibatan perguruan tinggi dalam sosialisasi otonomi daerah kecil. Biasanya sosialisasi oleh kelompok ini dilakukan melalui surat kabar lokal. Misalnya UGM melalui koran *Berita Nasional*, UII Yogyakarta melalui *Kedaulatan Rakyat*.

Sebenarnya upaya melaksanakan sosialisasi juga telah dilakukan oleh kelompok masyarakat, khususnya LSM, tetapi usaha ini belum mendapat dukungan pemda. Menurut seorang tokoh masyarakat di Kudus, sebuah LSM pernah mencoba mengambil inisiatif untuk mensosialisasikan UU No. 22, 1999 melalui kegiatan seminar dengan peserta camat, kades, dan LSM. Namun, inisiatif ini tidak mendapat dukungan aparat, meskipun bupati telah menyetujuinya. Usaha sosialisasi ini akhirnya terlaksana juga dengan dukungan pihak ketiga.

Kurangnya sosialisasi juga berpengaruh terhadap persiapan yang dilakukan oleh pemda. Menurut penilaian seorang tokoh masyarakat: "Nuansa persiapan masih didominasi pola *top down* yang ditunjukkan oleh rendahnya keterlibatan dinas dan instansi, serta ketergantungan pemda terhadap petunjuk pusat." Hal senada disampaikan oleh seorang anggota DPRD dari sebuah partai politik bahwa pemahaman pemda terhadap PP No. 84, 2000 lebih pada penciptaan kelembagaan dan bukan pada aspek penataannya. Banyak dinas yang datang ke komisi menceritakan tentang kelembagaannya dan menyatakan bahwa pemda tidak siap dalam penataan lembaganya. Mereka hanya memperhatikan aspek keuangan saja. Bahkan beberapa instansi justru tidak diminta mempresentasikan keinginan atau pendapat tentang kelembagaan yang diinginkan pegawainya.

Oleh sebab itu, DPRD merencanakan akan mengundang LSM, mahasiswa, dan dinas terkait untuk presentasi karena menurut mereka ada penyimpangan dalam proses penyusunan raperda kelembagaan. Sementara itu, DPC PDI Perjuangan menyatakan bahwa secara keseluruhan aparat pemerintah daerah kurang siap melaksanakan otonomi, terutama dalam hal sikap mental dan kemampuan SDM.

Keterlibatan kelompok masyarakat, khususnya LSM dalam sosialisasi otonomi daerah lebih banyak merupakan prakarsa LSM, termasuk mempersiapkan diri untuk memahami otonomi daerah melalui kegiatan pelatihan. Dengan berbagai keterbatasan dan luasnya aspek otonomi daerah menyebabkan beberapa LSM lebih menitikberatkan pada materi berkaitan dengan organisasi yang mempunyai kaitan langsung dengan masyarakat, misalnya BPD. Menurut aktivis sebuah LSM, dalam melakukan persiapan, pemda belum banyak mendengar dan menampung aspirasi masyarakat.

Bentuk sosialisasi oleh kalangan pers relatif berbeda. Mereka berusaha memuat berbagai berita yang secara tidak langsung terkait dengan isu otonomi daerah. Selain itu mereka juga sering menyampaikan kritik dan koreksi kepada pemda.

### **Persepsi Masyarakat tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Meskipun pelaksanaan otonomi daerah tinggal menghitung hari, tetapi masih menyimpan berbagai potensi “konflik” baik pada tataran konsep dan ketulusan pusat, maupun rencana implementasinya. Hingga saat ini banyak LSM, kelompok masyarakat, maupun aparat pemda yang masih menyangsikan ketulusan pusat memberikan otonomi kepada daerah. Hal ini dikaitkan dengan lambatnya penyusunan peraturan pendukung UU No. 22, 1999 maupun konsistensi pemerintah pusat terhadap isi undang-undang. Seorang aktivis LSM menyatakan, bahwa:

“Pemerintah pusat tidak konsisten dalam pelaksanaan otonomi daerah. Menurut UU, daerah mempunyai kebebasan menentukan struktur organisasinya sendiri dan tidak harus seragam antar daerah. Tetapi, berbagai SK dan surat-surat dari Menpan, Mendagri, dan Meneg Otda, secara langsung mencampuri urusan yang seharusnya menjadi hak daerah itu.”

Dari sisi aparat dan pemda, otonomi daerah lebih dipersepsikan sebagai pembagian kewenangan. Dengan kata lain, dengan otonomi maka daerah mempunyai kewenangan luas, termasuk kewenangan menggali sumber dana dan pemanfaatannya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika dari 13 perda yang telah diselesaikan, lebih dari separuh berkaitan dengan upaya peningkatan PAD.

Persepsi otonomi identik dengan PAD juga tergambar dari wawancara dengan beberapa partai politik di Jateng. Menurut mereka karena Kabupaten Kudus memiliki SDA kecil, maka yang bisa diandalkan kabupaten ini adalah cukai. Selain cukai, penerimaan Kabupaten Kudus diharapkan dari yayasan yang mengelola obyek pariwisata Makam Sunan Kudus dan Sunan Muria. Hal ini sejalan dengan anggapan mereka bahwa otonomi diperlukan agar daerah dapat mengelola kembali pendapatan dan kewenangannya. Pandangan semacam ini, menurut seorang pakar ekonomi dan konsultan otonomi daerah, justru sangat mengkhawatirkan. Dia lebih lanjut mengatakan:

“Pemahaman umum mengenai otonomi bahwa daerah membiayai diri sendiri sehingga banyak pemda yang berusaha meningkatkan PAD setinggi mungkin. Pemahaman seperti itu, dikhawatirkan akan membuat otonomi membebani rakyat. Sementara itu visi tentang pengembangan daerah belum jelas. Otonomi daerah seharusnya bukan menarik pajak dari rakyat. Setiap daerah harus mempunyai komitmen jelas untuk membawa daerahnya menjadi lebih baik. Kelihatannya struktur awal dari pusat sendiri belum siap. Ditambah lagi pejabat yang selama ini mengurus otonomi, Ryaas Rasyid, dipindahkan jabatannya. Situasi ini oleh daerah ditafsirkan bahwa pusat akan menghambat pelaksanaan otonomi . . . .”

Penilaian yang sama juga dikemukakan oleh kalangan akademisi bahwa secara politis daerah menyambut antusias kebijakan otonomi. Sayangnya, pemahaman daerah terhadap otonomi masih belum jelas. Mereka umumnya hanya melihat otonomi sebagai peluang untuk mendapatkan kewenangan yang berimplikasi pada keuangan. Otonomi dipahami sebagai peluang memperoleh uang lebih banyak, baik yang berasal dari pusat maupun dari daerah sendiri. Kalau otonomi hanya dilihat dari kemandirian di bidang keuangan, maka otonomi dapat identik dengan pungutan.

Menurut harian *Suara Merdeka*, persoalan otonomi bukan sekedar bagaimana membagi-bagi uang antara pusat dan daerah. Lebih penting dari itu adalah bagaimana membagi kewenangan secara proporsional dan adil. Sayangnya, justru dalam hal ini persoalannya masih belum jelas. Berkaitan dengan ini, maka pelaksanaan otonomi daerah ditanggapi biasa-biasa saja. Berbagai pihak menyadari bahwa pelaksanaannya tidak akan bersifat drastis tuntas, melainkan secara bertahap.

Pada tingkat pelaksana pelayanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat, seperti puskesmas dan pendidikan di tingkat SD, otonomi lebih diartikan sebagai tanggung jawab daerah untuk mengatasi masalahnya sendiri, termasuk keuangannya. Oleh sebab itu, mereka mengkhawatirkan pelaksanaan otonomi, karena sebagian besar pembiayaan yang selama ini berasal dari pusat diperkirakan akan berkurang. Situasi ini akan berdampak pada merosotnya pelayanan publik. Lebih jauh mereka mengkhawatirkan ketepatan pengalokasian dana, karena akan sangat bergantung pada kekuatan negosiasi dinas dengan gubernur, bupati, atau walikota dan DPRD masing-masing.

Masyarakat pengguna jasa pelayanan pemerintah lebih melihat otonomi daerah dari sisi pengurangan birokrasi. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang tokoh masyarakat dan Ketua LKMD bahwa: “Masyarakat memahami otonomi sebagai pengurangan birokrasi dari berbelit-belit menjadi lebih pendek dan sederhana.” Oleh sebab itu, menjadi hal yang berbahaya dan mungkin akan menciptakan gejolak baru jika mulai Januari 2001, harapan masyarakat belum terjadi. Berkaitan dengan hal itu, Bupati Kabupaten Kudus mengharapkan adanya satu persepsi bahwa Januari 2001 adalah saat dimulainya proses pelaksanaan otonomi daerah.

### **Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Sejak diundangkan sampai dengan rencana implementasi otonomi daerah, muncul berbagai tanggapan. Menyangkut kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi, masih diperdebatkan apakah sebaiknya dilaksanakan di tingkat kabupaten atau propinsi. Bahkan, muncul keraguan pada sebagian masyarakat, aparat pemerintah,

dan akademisi tentang kesungguhan pusat membagi kekuasaan melalui kebijakan otonomi daerah.

Otonomi: Propinsi atau Kabupaten? Memperhatikan “komitmen” pemerintah untuk mulai melaksanakan otonomi daerah pada 1 Januari 2001, maka sebenarnya pertanyaan ini menjadi tidak relevan lagi. Namun, fakta menunjukkan bahwa hingga kini masih ada masyarakat yang mengharapkan agar otonomi daerah lebih baik dilakukan di tingkat propinsi dan untuk itu UU No. 22, 1999 harus direvisi. Seorang tokoh masyarakat menyatakan bahwa sebenarnya UU No. 5, 1974 sudah menyiratkan adanya otonomi, namun pemerintah tidak mengeluarkan peraturan pendukungnya. UU No. 22, 1999 yang melepas desa dari kewenangan kecamatan, menurut tokoh ini, merupakan kebijakan yang dapat membahayakan keutuhan bangsa.

Beberapa responden tokoh masyarakat menyatakan bahwa otonomi lebih baik berada di tingkat propinsi. Jika tetap dilaksanakan di kabupaten, mereka pesimis dapat berhasil. Di atas kertas di Propinsi Jateng hanya tiga kabupaten/kota yang nampaknya mampu melaksanakan otonomi baik dilihat dari kesiapan SDM maupun keuangannya. Namun, beberapa pihak lain berpendapat bahwa otonomi di kabupaten/kota sudah tepat. Justeru dengan otonomi itu daerah dapat mengembangkan dirinya. Selama ini semua kebijakan dirumuskan dan diputuskan di pusat, sehingga daerah kurang bisa mengembangkan inisiatif. Setelah otonomi, pemilihan bupati, misalnya, sudah dilaksanakan secara mandiri, tanpa peduli dengan intervensi dari atas. Begitu pula dalam penetapan perda, daerah sudah lebih bebas. Pengalaman yang baik ini diharapkan akan berpengaruh juga ke berbagai sektor kehidupan, seperti keuangan, pembangunan desa, pertanian, dan lain-lain.

Menurut pengurus sebuah LSM yang melakukan pemantauan otonomi, niat meredam gejala disintegrasi melalui UU ini justru malah membuat ancaman disintegrasi bangsa makin besar. Salah satu penyebabnya adalah adanya sikap kedaerahan yang sempit. Sikap ini tumbuh subur akibat ketentuan dalam UU yang memang memberi ruang untuk itu. Menurut pengamatan mereka SDM daerah mulai ada kecenderungan menolak orang-orang yang berasal dari daerah lain. Demikian juga, keberadaan UU No. 25, 1999 yang dinilai hanya menguntungkan daerah yang mempunyai SDA, sementara daerah yang tidak mempunyai SDA tidak disinggung oleh UU ini. Akibatnya, disparitas antar daerah dapat menjadi makin besar. Lebih lanjut, daerah yang tidak mempunyai SDA, cenderung akan meningkatkan PAD dari sumber penerimaan pajak dan retribusi daerah.

Otonomi dan Sektor Swasta. Kalangan swasta menyatakan bahwa dengan pelaksanaan otonomi daerah merupakan suatu kesempatan bagi semua pihak di daerah untuk dapat berkiprah dalam pembangunan. Namun demikian masih terdapat beberapa aturan yang apabila dilaksanakan akan berakibat menghambat perkembangan berbagai potensi di daerah. Sebagai contoh, munculnya sebuah Keppres yang membuka luas kesempatan kontraktor kecil untuk bersaing dengan kontraktor besar. Menurut mereka, hal ini sangat tidak memungkinkan karena akan menyebabkan kontraktor kecil mati.

Berkaitan dengan kekhawatiran munculnya “raja-raja kecil,” menurut Gapensi, hal itu tidak terlalu mengkhawatirkan. Sekarang ini banyak pihak yang dapat melakukan pengawasan yang membuat aparat pemerintah akan lebih hati-hati.

Manajemen PT. Jarum Kudus menyatakan merasa senang dengan otonomi. Dengan kebijakan ini diharapkan jalur birokrasi akan berkurang. Sekarang jumlah batang, bentuk kemasan dan lain-lain diatur pusat. Pada era BPPC, mereka bahkan harus membeli cengkeh pada badan ini, setelah itu baru bisa mendapatkan pita cukai.

Di balik optimisme ini, ada juga kekhawatiran di kalangan swasta atas rencana pelaksanaan otonomi daerah. Dua hambatan yang akan dihadapi pemda, yakni: 1) hambatan internal yang berkaitan dengan terbatasnya sumber-sumber pendapatan daerah, dan 2) hambatan eksternal dimana pusat belum menyiapkan peraturan pendukung UU No. 22, 1999 dan belum pastinya mekanisme pencairan DAU.

Otonomi dan “raja-raja kecil.” Pandangan terhadap pelaksanaan otonomi dari kelompok LSM berbeda dengan pelaku sektor swasta. Menurut mereka otonomi daerah akan memunculkan “raja-raja kecil.” Peluang KKN terbesar saat ini bukan lagi di pihak eksekutif, seperti waktu sebelumnya, tetapi di pihak legislatif. Dalam kasus lokasi PT. Pura yang tidak sesuai dengan tata ruang, misalnya, pada mulanya bupati menolak izinnya, tetapi ketika meminta pertimbangan DPRD yang ternyata menyetujui pemberian izinnya. Hal ini, menurut kelompok LSM, memberi indikasi bahwa pengusaha menyuap anggota dewan. Belajar dari kasus-kasus yang terjadi, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten dan kota, LSM menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi akan berjalan sebagaimana diharapkan jika ada kontrol dan sekaligus dorongan dari berbagai kelompok masyarakat.

Pandangan kelompok LSM di atas sejalan dengan para akademisi yang menilai bahwa bagi para birokrat, dengan adanya otonomi daerah berarti ada tambahan kekuasaan dibanding masa sebelumnya. Apabila sikap birokrat dalam menjalankan roda pemerintahan tetap lebih suka melayani atasan daripada publik, maka kemungkinan lahirnya “raja-raja kecil” akan menjadi kenyataan.

Menurut beberapa aktivis LSM, otonomi daerah sebaiknya dibiarkan berjalan alamiah, tidak perlu dipaksakan. Sebab, sejauh ini tidak ada bukti empiris yang mendukung bahwa kebijakan otonomi akan memperbaiki kinerja pemerintahan. Meskipun demikian, seburuk apapun akan lebih baik daripada tidak ada otonomi daerah.

Kalangan pers menyatakan bahwa kebijakan otonomi daerah sudah pada tahap persiapan pelaksanaan. Dengan demikian apapun yang akan terjadi, kebijakan ini harus tetap dilaksanakan dengan berbagai konsekuensi yang menyertainya. Kalau membicarakan siap atau tidak siap memang belum siap, tetapi bukan berarti otonomi harus ditunda. Munculnya gejolak memang merupakan biaya yang harus dibayar untuk melaksanakan otonomi. Otonomi daerah dapat menjadi salah satu sumber perekat integrasi bangsa. Berbagai kekurangan dalam pelaksanaannya, dapat dibenahi sambil jalan, karena pada prinsipnya tidak ada kebijakan yang sempurna.

### **Kualitas Aparat Pemda dan Anggota DPRD**

Menilai kualitas aparat pemerintah daerah dan anggota DPRD sangatlah subyektif. Hal ini ditunjukkan dengan beragamnya informasi yang diperoleh. Namun demikian, terlihat bahwa pandangan banyak pihak mengarah pada sebuah penilaian yang cenderung sama.

Kualitas Aparat Pemerintah Daerah. Banyak kalangan menilai bahwa kualitas aparat pemda ditinjau dari pengalamannya relatif baik, tetapi diukur dari proses pelayanan,

dinilai rendah. Salah satu faktor penyebabnya adalah sikap birokrat yang masih kental dengan pendekatan kekuasaan. Secara kultural mereka juga menganggap dirinya berada pada kelas sosial tinggi. Mereka memposisikan diri sebagai pihak yang harus dilayani oleh masyarakat, dan bukan sebaliknya. Banyak fakta menunjukkan hal tersebut, misalnya, maraknya KKN hingga saat ini. Contoh lain, adalah munculnya permohonan pemda untuk memperoleh cukai rokok, padahal peraturannya tidak ada. Menurut seorang mantan Bupati Kudus adalah sia-sia dan hanya membuang energi saja. Hal ini muncul, menurut bekas pejabat ini, karena ketidakmengertian aparat dengan perundangan.

Menurut pengamatan kelompok LSM, bupati sekarang lebih terbuka dibandingkan bupati sebelumnya, namun karena terlalu hati-hati maka tingkat aktivitasnya dinilai kurang. Keadaan ini sangat berbeda dengan sebagian aparat di tingkat bawahnya yang masih seperti sebelumnya, yakni arogan sebagai pejabat, dan kurang akomodatif. Kelompok LSM di Propinsi Jateng menyebutkan bahwa dalam banyak kasus pelayanan aparat tidak dilakukan atau menjadi lambat, jika mereka tidak disogok.

Seorang ekonom dan konsultan otonomi dari UGM Yogyakarta menyebutkan bahwa usaha untuk merestrukturisasi pemda bukan pekerjaan mudah, karena pemahaman mereka sendiri terhadap otonomi masih rendah. Sejalan dengan hal tersebut akademisi di Lembaga Penelitian UII Yogyakarta menilai bahwa birokrat kalangan atas dan kalangan bawah sulit melakukan perubahan (sikap, mental, pemikiran, prilaku). Pada birokrat kalangan atas umumnya sudah merasa mapan dengan kedudukannya, sehingga cenderung mempertahankan *status quo*. Sementara birokrat kalangan bawah sulit berubah karena selain tingkat pendidikan yang umumnya rendah, mereka merasa tidak mempunyai kepentingan terhadap perubahan. Dengan demikian, mereka juga cenderung mendukung *status quo*. Menurut seorang ekonom UGM, perubahan dapat diharapkan pada dan dari birokrat kalangan menengah yang umumnya sarjana dengan golongan IIIa dan IIIb. Selain karena visi kelompok ini lebih luas, perubahan yang terjadi di pemerintahan dapat menimbulkan peluang bagi mereka untuk mendapatkan posisi jabatan yang lebih baik.

Kualitas Anggota DPRD. Agak sulit melakukan perbandingan antara kualitas eksekutif dengan legislatif, karena aparat eksekutif relatif tetap dalam karirnya, sementara anggota dewan lebih bersifat temporer. Oleh sebab itu, perbandingan hanya dapat dilakukan dengan kondisi dewan sebelumnya.

Sebagai sebuah lembaga perwakilan, DPRD dinilai oleh banyak kalangan belum menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat. Hal itu disebabkan kebanyakan anggotanya lebih mementingkan urusan pribadi. Mungkin hal ini ada kaitan dengan bahwa anggota dewan bukan dipilih oleh rakyat tetapi partai. Menyinggung masalah kualitas, kebanyakan responden menilai bahwa kualitas anggota DPRD saat ini lebih rendah dibandingkan periode sebelumnya. Tetapi, dari aspek keberanian berbicara relatif lebih baik. Hal ini mungkin lebih didorong oleh kondisi politik yang sekarang lebih bebas.

Sistem perekrutan calon anggota dewan kurang baik, secara moral bahkan dinilai lebih buruk dibanding sebelumnya. Hal ini, menurut Lembaga Pengamat Otonomi Daerah (LPOD), terlihat pada sikap beberapa anggota dewan yang mulai meminta proyek kepada pemda. Mereka menuntut kenaikan gaji tanpa diimbangi kemampuan

kerja dan meminta subsidi untuk membeli sepeda motor. Terhadap isu *money politic* dalam pemilihan gubernur maupun bupati, menurut kelompok LSM, masih santer terdengar, meskipun hingga kini belum ada usaha membuktikannya.

### **Pelayanan Publik dan Pengawasan**

Pelayanan Publik. Gambaran yang diperoleh dari empat sektor yang diamati yakni pendidikan, kesehatan, pertanian, dan usaha swasta menunjukkan bahwa secara umum pelayanan pemerintah terhadap masyarakat masih rendah. Seorang pengurus LSM yang juga aparat pemerintah mengakui bahwa pelayanan publik masih rendah karena kualitas SDM-nya yang rendah. Keadaan ini mungkin ada kaitan dengan ketiadaan budaya sebagai pelayan masyarakat pada penyelenggara negara. Di sisi lain, masyarakat sendiri memang masih melihat pegawai sebagai “golongan atas.”

Pelayanan Sektor Pendidikan. Menurut seorang Ketua BP3, keinginan masyarakat untuk meningkatkan pendidikan anak-anaknya tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya angka partisipasi dalam program wajib belajar 9 tahun. Keinginan ini ditunjang oleh besarnya perhatian pemerintah daerah pada aspek pendidikan. Sayangnya, perhatian yang besar ini tidak diikuti dengan dana yang memadai. Akibatnya, hampir setiap sekolah di Kabupaten Kudus kekurangan guru antara 1-2 orang. Keterbatasan jumlah guru ini salah satunya disebabkan oleh banyak guru yang pensiun, sementara pengangkatan guru baru terbatas. Jalan keluar dari keadaan ini memaksa banyak guru yang mengajar pada dua kelompok belajar. Penghambat lain yang ditemui di bidang pendidikan adalah kurangnya peralatan atau sarana penunjang belajar mengajar.

Otonomi dan Pelayanan Kesehatan. Dua bidan desa menyatakan bahwa apabila otonomi dilaksanakan dan pemda tidak mampu membiayai sektor ini, maka pelayanan kesehatan akan menurun. Hanya sekitar 25% masyarakat yang mampu membiayai sendiri kebutuhan kesehatannya, terutama dalam program KB dengan kontrasepsi mandiri. Berkaitan dengan pengelolaan balai pengobatan, seorang bidan menyatakan bahwa apabila otonomi desa diterapkan, sepanjang yang ia ketahui, maka balai pengobatan yang selama ini dikelola puskesmas akan menjadi tanggung jawab bidan. Dalam hal ini, dia tidak mengetahui batasan tanggung jawab pengelolaan dan pembiayaannya. Menurutnya yang jelas dia belum siap menangani hal itu.

Seorang tokoh masyarakat Kudus mengemukakan kekhawatirannya berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah di bidang kesehatan. Menurut tokoh ini dengan otonomi, pemda akan menjadikan rumah sakit (dan mungkin juga puskesmas) sebagai “sapi perah.” Hal ini terlihat dari rencana pemda menaikkan tarif pelayanan dan meningkatkan jumlah setoran rumah sakit dan puskesmas kepada pemda. Sebuah pertanyaan yang belum diperoleh jawabannya adalah bahwa selama ini rumah sakit swasta bisa mengelola sendiri lembaganya dan dapat berjalan baik. Mengapa rumah sakit umum harus diatur pemda?

Pelayanan Sektor Lain. Prilaku menyimpang aparat birokrasi, menurut pengurus Gapensi, mulai menurun. Dalam kegiatan lelang dan tender, misalnya, selalu didahului dengan penjelasan kepada para kontraktor atau pengusaha. Dari cara penjelasan ini sudah terlihat bahwa mereka sekarang lebih transparan dibanding sebelumnya. Proses perizinan makin murah dan lebih cepat, meskipun “uang suap” masih tetap ada. Oleh sebab itu, Gapensi menilai bahwa secara umum gerakan

reformasi telah membuat semua pihak bertindak lebih proporsional, karena sorotan masyarakat makin tajam.

Hal itu diakui oleh para pengurus sebuah LSM yang menyatakan bahwa meskipun pihak eksekutif belum menunjukkan perubahan dalam kinerja pemerintahannya, tetapi perilaku birokrat lebih baik karena mereka takut kecaman masyarakat. Sebaliknya, justru pihak pengusaha (kontraktor), dalam aktivitasnya lebih banyak dinilai masyarakat sebagai sumber kesalahan, mereka kerap kali mencari jalan pintas dengan menyogok aparat.

Gerakan Pengawasan. Diberlakukannya otonomi daerah pada hakekatnya merupakan pengembalian kewenangan kepada daerah dan masyarakat serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan ini akan tercapai jika dalam prosesnya terdapat mekanisme yang transparan sehingga terjadi kontrol dari berbagai komponen. Selama ini mekanisme kontrol pemerintahan lebih banyak dilakukan oleh institusi formal seperti Itwil (propinsi, kabupaten, atau kota), BPK, BPKP, dan sejenisnya, tetapi tidak pernah diciptakan suatu mekanisme kontrol oleh kelompok masyarakat. Padahal mekanisme kontrol seperti ini justru lebih berhasilguna dan berdayaguna, terutama ketika institusi pemerintah tidak independen dan berciri KKN. Dalam kasus audit yang dilakukan oleh Itwilpprop dan Itwilkab, misalnya, hasilnya tidak pernah transparan. Keberadaan lembaga ini juga dinilai sebagai sesuatu yang berfungsi untuk menilai diri sendiri dan sekaligus sebagai tempat berlindung bagi aparat.

Oleh sebab itu, kelompok LSM dan kalangan pers mengusulkan agar lembaga-lembaga ini dibubarkan. Namun, menurut Bupati Kudus, lembaga seperti Itwilkab masih diperlukan dalam upaya melakukan kontrol terhadap jajaran pemerintahan yang luas dan sulit kalau hanya dilakukan oleh bupati. Lembaga ini harus dibuat lebih independen dan transparan dengan mengubah Itwil menjadi Badan Pengawas.

Menyikapi kinerja pengawas seperti itu, beberapa lembaga pengawasan dibentuk, baik di kalangan eksekutif maupun legislatif. Misalnya, Walikota Semarang membentuk Dewan Perencanaan Pembangunan Kota yang berfungsi mengawasi pembangunan fisik. Kalangan LSM membentuk Forum Kota Semarang yang memantau perilaku para “raja-raja kecil” di tingkat propinsi sampai tingkat desa. Sayangnya, menurut seorang tokoh LSM mekanisme kontrol masyarakat saat ini hanya sebatas mekanisme non kooperatif (demonstrasi dan bentuk tekanan lainnya). Menurut tokoh LSM ini, seharusnya digunakan juga mekanisme kooperatif dengan pengertian kelompok-kelompok ini dapat melakukan diskusi dengan pihak eksekutif maupun legislatif.

### **Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat**

Banyak pihak beranggapan bahwa sistem pemerintahan yang dilaksanakan selama tiga dekade belakangan ini telah mematikan budaya gotong-royong masyarakat. Masyarakat secara umum terlena dengan berbagai “kemudahan” yang diberikan pemerintah yang menempatkan masyarakat sebagai penerima saja. Ketika menyadari bahwa praktek bernegara seperti itu ternyata tidak menjamin kelangsungan kehidupan yang berimbang dan adil, maka banyak daerah menuntut agar otonomi diberlakukan. Dengan otonomi daerah, diharapkan partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan. Oleh karena itu, upaya pemberdayaan masyarakat sangat diperlukan.

Partisipasi masyarakat yang cukup tinggi terlihat di Desa Tumpang Krasak. Menurut Ketua LKMD desa ini, pembangunan jalan desa yang mendapat bantuan bupati

sebesar Rp5 juta, sebagai insentif, ternyata dapat diselesaikan hanya dalam waktu dua minggu, setelah masyarakat ikut menyumbang Rp7 juta.

Sebenarnya upaya peningkatan pemberdayaan masyarakat dalam kaitannya dengan otonomi daerah bukan tugas pemerintah saja, tetapi juga kelompok masyarakat lainnya seperti LSM, partai politik, perguruan tinggi, pelaku bisnis, dan lain-lain. Selama ini keterlibatan LSM, khususnya dalam mempersiapkan otonomi daerah rendah. Kalaupun ada, hanya LSM tertentu yang dilibatkan dalam skala terbatas; sementara beberapa LSM lain yang berinisiatif sendiri untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat, justru mendapat hambatan dari aparat pemda. Menurut kelompok LSM kurangnya partisipasi ini lebih disebabkan oleh rendahnya keinginan pemerintah melibatkan mereka. Namun, rendahnya keterlibatan LSM dapat juga disebabkan oleh ketidakinginan LSM sendiri dengan berbagai alasan. Misalnya, mereka hanya ingin menjadi pemantau (*government watch*) atau tidak ingin bergabung dengan aparat pemerintah yang dinilainya korup.

Partai politik yang hidup-matinya bergantung kepada masa pendukungnya masih belum terlihat jelas upayanya dalam meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Sejauh ini di Kabupaten Kudus baru PKB yang mulai mencoba meningkatkan peranserta masyarakat yakni dengan melakukan dialog-dialog teratur, terjadwal, dan terstruktur. Sementara itu, menurut pengurus PDI-P, hingga kini partainya belum memiliki program rutin. Bahkan, jika dibandingkan dengan era sebelum 1996, program PDI-P saat ini menurun. Berkaitan dengan hal itu, pada Nopember 2000 PDI-P Cabang Kabupaten Kudus melakukan konferensi untuk membahas program kerja.

Aktivis sebuah LSM menyebutkan bahwa keinginan meningkatkan partisipasi dan memberdayakan masyarakat yang tinggi menyebabkan munculnya keinginan partai-partai untuk menguasai dan menempatkan orang-orangnya di BPD. Keinginan ini, agaknya lebih dimaksudkan sebagai persiapan menyongsong pemilihan umum yang akan datang.

### III. KESIMPULAN

1. Inisiatif dalam melakukan langkah persiapan pelaksanaan otonomi daerah di tingkat Propinsi Jateng dan Kabupaten Kudus terkendala oleh lambat dan tidak lengkapnya perangkat peraturan penunjang UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999. Ketergantungan pemda terhadap petunjuk dari pusat sangat menentukan langkah persiapan yang dilakukan daerah. Namun demikian upaya koordinasi antar instansi dan inventarisasi P3D serta kewenangan telah dilakukan dan diselesaikan oleh pemda. Pemda telah menyiapkan juga perangkat kebijakan mengenai struktur organisasi dan perincian kewenangan yang akan dilaksanakan propinsi maupun kabupaten. Pemda Kabupaten Kudus bahkan telah menyelesaikan perangkat kebijakan tentang pemerintahan desa.
2. Upaya sosialisasi otonomi daerah kepada masyarakat belum dilakukan secara terstruktur. Kalangan pers menilai bahwa ini terhambat oleh ketidakjelasan aturan main dari pusat, sementara perguruan tinggi menganggap upaya sosialisasi hanya seremonial saja.

3. Penetapan struktur organisasi pemda masih diwarnai oleh campur tangan pihak pusat dan sektoral. Selain itu terdapat kesan bahwa beberapa instansi vertikal di tingkat kabupaten merasa kurang diikutkan dalam proses restrukturisasi ini.
4. Daerah masih mempertanyakan mekanisme dan besaran dana perimbangan yang akan diterimanya. Mereka mengharapkan memperoleh jumlah DAU yang dapat mencukupi kebutuhan belanja rutin maupun belanja pembangunan. Namun daerah juga tetap merasa khawatir, karena tidak memiliki SDA yang dapat diandalkan. Untuk itu mereka berupaya mencari peluang dari sumber penerimaan lainnya. Selain berharap agar daerah diberi keleluasaan dalam menggali sumber penerimaan dari pajak dan retribusi daerah, Pemda Kabupaten Kudus menuntut agar memperoleh penerimaan perimbangan dari cukai rokok. Demikian pula dari segi alokasi pemanfaatannya, daerah belum memiliki acuan yang jelas, untuk sementara akan mengacu pada realisasi anggaran tahun 2000.
5. Kemampuan daerah dalam mengalokasikan anggaran diragukan oleh berbagai pihak. Pelayanan di sektor pendidikan, kesehatan, dan pertanian dikhawatirkan akan mengalami penurunan. Selama ini perhatian pemda terhadap keberadaan SDM/ tenaga lapangan pada ketiga sektor itu masih kurang.
6. Hubungan kerja antara DPRD dengan pihak eksekutif pada dasarnya dapat berlangsung dengan baik. Namun, banyak kalangan menilai bahwa kualitas SDM legislatif maupun eksekutif saat ini belum memadai bagi tuntutan otonomi daerah. Munculnya berbagai sikap arogan dari kedua lembaga ini dimaklumi sebagai proses belajar berdemokrasi.
7. Anggota DPRD terpilih lebih vokal, berani berdebat, dan aspiratif, namun belum didukung oleh pengetahuan teknis dan pengalaman berpolitik yang memadai. Kesadaran anggota dewan akan pentingnya membuka diri terhadap berbagai masukan juga dinilai masih kurang. Namun DPRD propinsi telah mengangkat tim ahli yang akan membantu dan mendukung kinerjanya. Di Kabupaten Kudus rencana pengangkatan tim ahli masih terhambat oleh kurangnya dana.
8. Pesimisme masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah terkait dengan ketidakseriusan pusat dalam menyerahkan kewenangan dan adanya persepsi harus mampu membiayai diri sendiri. Pemda terkesan berusaha untuk meningkatkan PAD setinggi mungkin. Hal ini dikhawatirkan akan membuat otonomi membebani rakyat dengan berbagai bentuk pungutan.
9. Masyarakat yang lebih berdaya dan berpartisipasi langsung dalam pembangunan adalah faktor utama yang akan menentukan sukses tidaknya pelaksanaan otonomi daerah. Potensi dan bentuk peran serta masyarakat sebenarnya masih ada, namun diperlukan upaya pemberdayaan dan penggalangannya kembali. Upaya ini bukan saja tugas pemerintah akan tetapi juga harus memperoleh dukungan dari berbagai kelompok masyarakat.

# LAMPIRAN I

## Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah

Banyak argumentasi bernada pesimis terhadap pelaksanaan otonomi daerah, namun tuntutan sebagian besar daerah makin hari makin keras untuk memiliki dan melaksanakan otonomi secepatnya. Oleh karena itu, tidak ada pilihan lain selain melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan yang digariskan dalam UU No.22, 1999 dan UU No.25, 1999.

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara bertujuan meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik. Sebagai tingkat pemerintahan yang terdekat dengan rakyat, maka UU No. 22, 1999 mengamanatkan Daerah Kabupaten dan Kota untuk melaksanakan 11 jenis bidang pelayanan publik, yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Dalam kaitan ini, Daerah Propinsi berkewajiban melaksanakan pelayanan publik tetapi dengan intensitas dan cakupan yang lebih terbatas.

Tujuan politik otonomi daerah adalah untuk menciptakan hubungan yang lebih adil dan terbuka antara Pusat dengan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan. Kesatuan dapat direkat melalui desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberi kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk melaksanakan pemerintahannya.

Selanjutnya, UU No. 25, 1999 menyatakan bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dalam pengaturan pemanfaatan sumber daya nasional guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Undang-undang tersebut juga menyatakan bahwa Daerah Otonom mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan publik berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada rakyat.

### 1. Paparan Studi

Kerangka kerja studi ini secara sederhana digambarkan pada Tabel A. Secara umum ada tiga aspek yang akan ditelusuri untuk dapat dikaitkan atau dianalisis hubungan yang satu dengan lainnya. Ketiga aspek itu adalah:

1. Karakteristik umum dan permasalahan utama daerah.
2. Proses persiapan dan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.
3. Evaluasi atas dampak kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terhadap kinerja pemda dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

**Pertama: Karakteristik Umum dan Permasalahan Utama Daerah.** Studi tentang aspek ini meliputi keadaan geografis, pemerintahan, penduduk, aktivitas perekonomian, kondisi sosial (pendidikan, kesehatan), dan beberapa permasalahan besar yang dinilai menghambat perkembangan daerah. Secara umum informasi tentang karakteristik umum dan permasalahan utama daerah dari tahun ke tahun

diperkirakan relatif tidak banyak berubah. Meskipun begitu, tim tetap kritis untuk melihat kemungkinan adanya perubahan. Perkembangan teknologi yang cepat dengan penggunaan yang tepat memungkinkan terjadinya perubahan kondisi lingkungan alam dan sosial-ekonomi. Berbagai informasi tersebut diperlukan sebagai bahan pokok untuk menuntun tim mengungkap dan mendiskusikan berbagai langkah daerah dalam mempersiapkan dan melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otonominya.

**Kedua: Proses Persiapan dan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah.** Lima isu penting yang diteliti dalam aspek ini, yaitu: 1) reorganisasi tugas dan struktur Pemda, 2) transfer pegawai, 3) penerimaan dan belanja Pemda, 4) proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, dan 5) kapabilitas dan akuntabilitas badan-badan perwakilan (seperti DPRD, UDKP, LKMD, LMD, BPK, dan lembaga lain sejenisnya) dan kelembagaan masyarakat madani lainnya. Kelima isu tersebut mengandung permasalahan yang sangat luas yang tidak mungkin semuanya dapat diungkap oleh Tim. Oleh karena itu, lingkup permasalahannya perlu dibatasi. Pembatasan dilakukan dengan mengacu pada informasi yang diperoleh melalui penelitian aspek pertama, yaitu karakteristik umum dan permasalahan utama daerah. Dari tahun pertama hingga tahun kelima isu pokok tersebut tetap akan diobservasi, dengan catatan bahwa persoalan pada setiap isu mungkin sudah terselesaikan, berubah, bertambah, dan berkembang.

Semua informasi dari kelima isu tersebut diperlukan untuk mencari atau mengevaluasi model/cara persiapan dan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi oleh daerah yang berdampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa upaya persiapan/pelaksanaan yang baik akan membuahkan hasil yang baik pula. Langkah-langkah penelitian atas kondisi pelayanan pemerintah kepada publik, lebih lanjut akan dijelaskan pada persoalan aspek ketiga.

UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 mengamanatkan untuk menyelesaikan seluruh regulasi pendukung pelaksanaan kedua undang-undang tersebut setahun setelah diundangkan (Mei 2000). Selanjutnya, kedua UU itu sudah akan diberlakukan efektif mulai Mei 2001. Dengan demikian, selama tahun 2000 setiap daerah diperkirakan baru berada pada tahap proses mempersiapkan pelaksanaannya (lihat Tabel A).

Akan tetapi, kemungkinan adanya daerah yang mulai melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otonomi berdasarkan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 pada tahun 2000 juga perlu diamati, karena:

1. Daerah mempunyai DPRD baru hasil pemilihan umum periode reformasi, sehingga besar kemungkinan telah terjadi perubahan dalam tata tertib kerjanya (misalnya, tidak hanya sekedar berfungsi sebagai "stempel" pihak eksekutif).
2. Banyak Daerah sudah menuntut agar desentralisasi dan otonomi dilakukan sekarang juga. Tuntutan untuk mempercepat pelaksanaan otonomi juga disuarakan oleh para pejabat pusat dan pengamat politik (*Bisnis Indonesia*, 10 Pebruari 2000).
3. Pemerintah pusat sudah mengantisipasi adanya keinginan pada Butir 2 di atas. Antara lain, terlihat dalam susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) April/Desember 2000. Proporsi anggaran pembangunan yang dikelola daerah naik dari Rp12,1 trilyun atau 30% dari total Rp53,448 trilyun pada TA 1999/2000 menjadi Rp15,1 trilyun atau 64% dari total Rp23,356 trilyun pada TA 2000 (*Kompas*, 22 Januari 2000).

**Ketiga: Evaluasi Tingkat Pelayanan Publik.** Manfaat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada akhirnya harus dinilai, sejauh mana kebijakan ini mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Studi Otonomi Daerah tidak secara langsung mengkaji dampak pelaksanaan otonomi pada kesejahteraan rakyat, tetapi mendekatinya secara tidak langsung dengan melakukan pengamatan terhadap dampak kebijakan tersebut terhadap pelaksanaan pelayanan publik. Hal ini perlu dilakukan karena salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Asumsi yang mendasarinya adalah makin dekat dengan masyarakat suatu proses perumusan keputusan, makin efisien dan efektif pelaksanaannya.

Mengingat pelaksanaan kedua undang-undang tentang otonomi daerah baru efektif dimulai pada Mei 2001, maka tahun ini tim hanya akan menyusun dan mengembangkan metode dan analisisnya. Jenis informasi, unit sampel, kriteria penilaian, petugas pelaksana lapangan, dan berbagai hal yang berkenaan dengan evaluasi dampak pada pelayanan masyarakat, akan dipersiapkan dan dikembangkan sepanjang tahun 2000.

Evaluasi dampak akan diukur dengan menggunakan instrumen kuantitatif dan instrumen subjektif.

1. Untuk pengukuran dengan instrumen kuantitatif akan dikumpulkan antara lain data tentang waktu yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan umum di berbagai sektor pemerintahan di daerah dan pelayanan untuk memperoleh perizinan, serta beban biaya yang ditanggung masyarakat untuk memperoleh pelayanan.
2. Untuk pengukuran dengan instrumen subjektif akan dikumpulkan antara lain informasi tentang penilaian responden terhadap kemudahan memperoleh pelayanan (perizinan, KTP, kesehatan, kepolisian, penyelesaian konflik, dll.), kemudahan mendapat barang (konsumsi dan bahan baku), kelancaran transportasi, keterbukaan pelaksanaan pelayanan, ketepatan mutu dan manfaat pelayanan, perasaan keamanan diri dan harta, kecukupan jumlah dan mutu pegawai daerah dan wakil rakyat, partisipasi penduduk dalam berbagai pertemuan yang menyangkut masalah publik, dan ketersebaran informasi melalui media radio, TV dan koran.

**Tabel A.** Kerangka kerja Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah

	<b>Year 2000</b>	<b>Year 2001</b>	<b>Year 2002</b>	<b>Year 2003</b>	<b>Year 2004</b>
<b>First: Regional Characteristics and Local Issues</b>	Current conditions	Changing conditions	Changing conditions	Changing conditions	Changing conditions
<b>Second: Decentralization and Autonomous Processes</b>	Identify preparations	Identify policy action	Identify policy action	Identify policy action	Identify policy action
1. Regional Government Tasks and Structures					
2. Personnel Reform					
3. Regional Government Budget					
4. Creating and Directing Regional Public Policies					
5. Capability and Accountability of Local Assembly					
<b>Third: Performance Measures</b>	Develop instrument	Survey (May and June)			
Service Delivery <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economy</li> <li>• Social</li> <li>• Politic</li> <li>• Environment</li> </ul>					

## **2. Tujuan Studi**

1. Mengamati dan menganalisis secara berkesinambungan proses persiapan dan pelaksanaan yang dilakukan oleh daerah dalam rangka implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.
2. Melakukan dokumentasi secara sistematis (kualitatif dan kuantitatif) kasus-kasus menyangkut hubungan antara proses persiapan serta pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan kinerja pelayanan publik.
3. Mengamati dan menganalisis kesiapan masyarakat madani dalam menyalurkan aspirasinya serta mekanisme DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat tersebut sehingga berdampak pada perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan atas pelayanan publik.

## **3. Manfaat Studi**

1. Membantu meningkatkan efektifitas dan percepatan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam upaya mengurangi resiko pergolakan daerah yang dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa dan mengurangi kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.
2. Menyediakan umpan balik yang cepat kepada pemerintah dan pihak-pihak yang berkompeten guna melakukan berbagai penyesuaian kebijakan dan tehnik pelaksanaannya.
3. Mendorong berkembangnya partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.
4. Dengan menyampaikan hasil temuan studi kepada pemerintah, pusat dan daerah, dan pihak yang berkompeten lainnya, diharapkan akan terjadi percepatan perubahan kondisi sosial ekonomi penduduk melalui perubahan sikap para pjabat daerah dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

## LAMPIRAN II

### Daftar Responden

NO.	RESPONDEN	TINGKAT PEMERINTAHAN
1.	Bappeda	Propinsi
2.	Biro Organisasi	Propinsi
3.	Biro Otoda	Propinsi
4.	Biro Kepegawaian	Propinsi
5.	Biro Keuangan	Propinsi
6.	Biro Humas	Propinsi
7.	Biro Hukum	Propinsi
8.	Dispenda	Propinsi
9.	Kanwil Pertanian	Propinsi
10.	Kanwil Kesehatan	Propinsi
11.	Kanwil Diknas	Propinsi
12.	BPS	Propinsi
13.	DPRD	Propinsi
14.	LSM	Propinsi
15.	Universitas	Propinsi
16.	Pers lokal	Propinsi
17.	Bupati	Kabupaten
18.	Bappeda	Kabupaten
19.	Bagian Organisasi	Kabupaten
20.	Bagian Kepegawaian	Kabupaten
21.	Bagian Keuangan	Kabupaten
22.	Bagian Hukum	Kabupaten
23.	Bagian Perekonomian	Kabupaten
24.	Pemdes	Kabupaten
25.	Itwilkab	Kabupaten
26.	Dinas Kesehatan	Kabupaten
27.	Dinas Pendidikan	Kabupaten
28.	Dinas Pertanian	Kabupaten
29.	Dispenda	Kabupaten
30.	BIPP	Kabupaten
31.	PDAM	Kabupaten
32.	Bank Pasar	Kabupaten
33.	BPS	Kabupaten
34.	Kandep Pendidikan	Kabupaten
35.	Kandep Indag	Kabupaten
36.	Kandep Kesehatan	Kabupaten
37.	DPRD	Kabupaten
38.	Tokoh masyarakat	Kabupaten
39.	Tokoh agama	Kabupaten
40.	Eks birokrat	Kabupaten
41.	Kadinda	Kabupaten
42.	Universitas	Kabupaten
43.	Pers lokal	Kabupaten
44.	Pengurus partai	Kabupaten
45.	Pabrik rokok	Kabupaten

## LAMPIRAN II (lanjutan.)

NO.	RESPONDEN	TINGKAT PEMERINTAHAN
46.	Kantor Kecamatan	Kecamatan
47.	Dokter dan Staf Puskesmas	Kecamatan
48.	Cabang Dinas P & K	Kecamatan
49.	Balai Penyuluh Pertanian	Kecamatan
50.	Kantor desa	Desa
51.	Anggota LKMD	Desa
52.	Kepala sekolah/guru	Desa
53.	BP3	Desa
54.	Bidan Desa	Desa
55.	Penyuluh Keluarga Berencana Desa	Desa