

# **Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

**Kasus:  
Kabupaten Lombok Barat,  
Nusa Tenggara Barat**

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu Tim SMERU, dan tidak berhubungan atau mewakili Group Bank Dunia maupun lembaga - lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Informasi lebih lanjut dapat diperoleh melalui telp: 62-21-314 1224, faks: 62-21-392 4659, web: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id), e-mail: [otonomi\\_team@egroups.com](mailto:otonomi_team@egroups.com)

**Syaikhu Usman  
M. Sulton Mawardi  
Nina Toyamah  
Vita Febriany  
Ilyas Saad  
Sudarno Sumarto  
John Strain**

Laporan lapangan dari Social Monitoring & Early Response Unit (SMERU), Suatu Unit yang didukung oleh Bank Dunia, AusAID, ASEM, dan USAID

**Draft  
Jakarta, Juli 2000**

## Ringkasan

Pelaksanaan survei di Kabupaten Lombok Barat, NTB meningkatkan keyakinan Tim SMERU bahwa metode penelitian yang digunakan dalam menggali informasi tentang persiapan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sudah tepat. Antusiasme responden dalam menerima tim cukup tinggi mulai dari tingkat propinsi sampai desa. Informasi yang diperoleh dari hasil wawancara mencakup berbagai hal yang harus dikumpulkan sesuai dengan tujuan penelitian.

Sebagai sampel, Kabupaten Lobar terpilih mewakili kabupaten miskin, diukur dari PDRB perkapita (kategori rendah menengah). Pengetahuan rata-rata responden di Kabupaten Lobar, terutama yang bukan aparat pemerintah tentang kebijakan otonomi daerah masih kurang. Hal ini terkait dengan kurangnya kegiatan sosialisasi kebijakan otonomi daerah oleh pemda. Sosialisasi untuk publik, misalnya, lebih banyak dilakukan oleh LSM melalui berbagai pertemuan/seminar dan koran lokal melalui pemuatan berbagai berita khusus tentang desentralisasi dan otonomi daerah.

Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa cukup banyak aparat pemda yang belum mengetahui tujuan dan misi UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 secara benar. Hal ini terlihat dari banyaknya jawaban dan pendapat yang tidak terarah bahkan cenderung bersifat kontroversial, misalnya:

1. Pemikiran aparat pemda, baik eksekutif maupun legislatif, terfokus pada usaha menaikkan PAD sebagai faktor utama yang dianggap penentu keberhasilan otonomi. Dengan alasan itu, mereka ingin menghidupkan kembali beberapa perda tentang pajak dan retribusi yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997. Mereka menghendaki agar UU ini dicabut, atau paling tidak direvisi, guna memberi peluang kepada daerah meningkatkan PAD-nya. Dalam kaitan ini Tim SMERU berpendapat bahwa usaha keras yang terfokus pada peningkatan PAD, paling tidak pada tahun-tahun awal pelaksanaan otonomi daerah, jangan terlalu dipaksakan oleh pemda. Kalau pelaksanaan otonomi berlangsung bersamaan dengan peningkatan beban pajak dan retribusi daerah, dikhawatirkan rakyat akan memahami bahwa otonomi daerah berarti menambah beban biaya hidup mereka. Pada gilirannya bukan tidak mungkin rakyat justru akan menolak kebijakan otonomi daerah. Menjadi pertanyaan Tim SMERU adalah: Mengapa pemda sangat bersemangat meningkatkan PAD yang potensinya relatif kecil (sekitar 25% dari APBD) dengan resiko berhadapan dengan rakyat banyak dan tidak berupaya, paling tidak untuk jangka pendek, mengerahkan segenap energi kecerdasan dan keterampilan lobinya guna memastikan dan meningkatkan alokasi dana dari pusat?
2. Dalam UU No. 25, 1999 tentang alokasi dana dari pusat dinyatakan bahwa daerah akan tetap menerima aliran dana (yang cukup) dari pusat. Namun, aparat pemda pada umumnya belum yakin hal itu benar-benar akan dilaksanakan, mengingat adanya kecenderungan pusat yang belum menunjukkan sikap konsisten dalam melaksanakan komitmennya.
3. Sikap kedaerahan serta pemusatan kekuasaan cenderung ditonjolkan. Hal ini diindikasikan oleh tidak dicantumkannya aparat kanwil dan kandep dan instansi vertikal lainnya dalam Tim/Kelompok Kerja penyusunan persiapan penataan kelembagaan pemda dan pengaturan transfer pegawai. Suara yang menghendaki agar pegawai daerah diberi kesempatan pertama dalam mengisi berbagai jabatan di daerah sering dikemukakan responden.

4. Pemda belum berani mengambil inisiatif dalam mempersiapkan pelaksanaan otonomi daerah, mereka masih terus menunggu/mengharapkan petunjuk dari atas. Hal ini diindikasikan oleh kenyataan: a) Pemda NTB, pada Maret 2000, melakukan pembenahan kelembagaan dan personil dengan membentuk empat dinas baru. Sebenarnya hal ini dilakukan bukan dalam rangka persiapan otonomi daerah tetapi lebih untuk menjalankan instruksi pusat melalui surat edaran Menegpan No.56/M.PAN/2/2000. b) Inventarisasi pegawai dilakukan setelah adanya surat kawat Mendagri No. 061/729/SJ tanggal 21 April 2000. Dengan dasar instruksi itu Pemda NTB, pada April 2000, membentuk tim kelembagaan dan personil perangkat daerah. Sampai pertengahan Juni 2000, tim tersebut belum melahirkan rumusan (rancangan/konsep) tertulis mengenai penataan organisasi dan personil.
5. Keterbukaan dan sifat proaktif DPRD menampung masukan dari masyarakat seringkali dinilai pihak eksekutif sebagai suatu ancaman bukan sebagai kemajuan untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat.

Meskipun memiliki sejumlah potensi SDA (mutiara dan hasil laut lainnya), Pemda Kabupaten Lobar belum memiliki konsep jelas tentang bagaimana mengembangkan SDA-nya, jika otonomi daerah dilaksanakan. Pemda kabupaten kelihatannya masih lebih terfokus pada upaya meningkatkan sebanyak mungkin penerimaan PAD melalui pajak dan retribusi daerah.

Seperti halnya di daerah lain, DPRD Propinsi NTB dan Kabupaten Lobar makin kritis dan berperan aktif menanggapi berbagai tuntutan masyarakat. Fenomena kekritisannya anggota dewan ini agaknya lebih dipicu oleh semangat reformasi, bukan oleh kebijakan otonomi daerah. Sinergi antara dewan dengan eksekutif belum berjalan, terutama menyangkut perumusan berbagai persiapan untuk pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini terjadi karena, di satu sisi, eksekutif menilai kualitas rata-rata anggota dewan rendah dan cenderung belum rasional. Di sisi lain, DPRD menilai aparat eksekutif sebagai kelompok 'calon tergugat' atas berbagai kasus penyelewengan yang banyak dipersoalkan masyarakat. Oleh karena itu, eksekutif merasa terganggu oleh kebebasan yang dimiliki DPRD.

Menurut pengusaha, sejak proses reformasi bergulir, praktek pungli di NTB banyak berkurang dan perhatian terhadap perlunya partisipasi para investor di daerah makin tinggi. Mereka mengharapkan suasana ini akan menjadi lebih baik setelah kebijakan otonomi daerah diberlakukan penuh. Selain itu, pemuka adat juga melihat bahwa otonomi daerah akan dapat menghidupkan kembali nilai adat setempat untuk menjadi alat penangkal terjadinya berbagai kerusakan lingkungan hidup dan kehidupan sosial setempat.

# DAFTAR ISI

| Bab   | Halaman   |
|---|-----------|
| RINGKASAN . . . . .   | ii        |
| DAFTAR ISI . . . . .  | iv        |
| DAFTAR TABEL . . . . .  | v         |
| DAFTAR KOTAK . . . . .  | v         |
| DAFTAR SINGKATAN . . . . .  | vi        |
| <b>I. PENDAHULUAN . . . . .</b>                                     | <b>1</b>  |
| 1.1. Latar Belakang . . . . .                                       | 1         |
| 1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian . . . . .                      | 2         |
| 1.3. Catatan Lapangan tentang Pengumpulan Data . . . . .            | 4         |
| <b>II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH . . . . .</b>                   | <b>5</b>  |
| 2.1. Tingkat Propinsi NTB . . . . .                                 | 5         |
| 2.1.1. Gambaran Umum . . . . .                                      | 5         |
| 2.1.2. Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian . . . . .    | 6         |
| 2.1.3. Penerimaan dan Belanja Pemda . . . . .                       | 8         |
| 2.1.4. DPRD dan Kebijakan Publik . . . . .                          | 9         |
| 2.2. Tingkat Kabupaten Lombok Barat . . . . .                       | 10        |
| 2.2.1. Gambaran Umum . . . . .                                      | 10        |
| 2.2.2. Kewenangan dan Struktur Organisasi Pemda . . . . .           | 10        |
| 2.2.3. Pengalihan/Penyerahan Pegawai . . . . .                      | 12        |
| 2.2.4. Penerimaan dan Belanja Pemda . . . . .                       | 13        |
| 2.2.5. DPRD dan Kebijakan Publik . . . . .                          | 20        |
| 2.3. Tingkat Masyarakat . . . . .                                   | 21        |
| 2.3.1. Sosialisasi dan Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah . . . . . | 21        |
| 2.3.2. Kualitas Aparat Pemerintahan . . . . .                       | 22        |
| 2.3.3. Kebijakan dan Pelayanan Publik . . . . .                     | 23        |
| <b>III. KESIMPULAN . . . . .</b>                                    | <b>26</b> |
| LAMPIRAN I Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah . . . . .             | 27        |
| LAMPIRAN II Daftar Responden . . . . .                              | 32        |

## DAFTAR TABEL

| <b>Tabel</b> |   | <b>Halaman</b> |
|--------------|---|----------------|
| 1.           | Kabupaten/kota sampel untuk studi otonomi daerah . . . . .        | 2              |
| 2.           | Gambaran umum daerah penelitian . . . . .                         | 3              |
| 3.           | Jumlah pegawai di enam kanwil terlikwidasi . . . . .              | 6              |
| 4.           | Jumlah pegawai di empat kandep terlikwidasi . . . . .             | 12             |
| 5.           | Sumber penerimaan APBD Kabupaten Lobar, TA 1999/2000 - 2000 .     | 14             |
| 6.           | Pengeluaran dan belanja APBD Kabupaten Lobar, TA 1999/2000 – 2000 | 15             |
| 7.           | Perkembangan penerimaan PAD Kabupaten Lobar, 1999/2000 – 2000     | 18             |

## DAFTAR KOTAK

| <b>Kotak</b> |  | <b>Halaman</b> |
|--------------|--|----------------|
| 1.           | Dua Petunjuk Pusat yang Membingungkan Daerah . . . . .   | 16             |
| 2.           | Tuntutan Mencabut atau Merevisi UU No. 18, 1997 . . . . .  | 19             |
| 3.           | Kisah Sukses Pesantren Nurul Hakim dengan Pemda dan<br>Penduduk dalam Membangun Dusun Segenter . . . . . | 25             |

## DAFTAR SINGKATAN

|              |   |
|--------------|---|
| ABT          | Air Bawah Tanah   |
| APBD         | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah                      |
| APPKD        | Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran<br>Keuangan Desa        |
| APT          | Air Permukaan Tanah   |
| Bimdal       | Bimbingan dan Pengendalian                                  |
| BUMD         | Badan Usaha Milik Daerah                                    |
| BKN          | Badan Kepegawaian Nasional                                  |
| BP3          | Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan                     |
| DAU          | Dana Alokasi Umum   |
| Deparsenibud | Departemen Pariwisata, Seni, dan Budaya                     |
| Depdagri     | Departemen Dalam Negeri                                     |
| Depkop       | Departemen Koperasi   |
| Deppen       | Departemen Penerangan                                       |
| Deppu        | Departemen Pekerjaan Umum                                   |
| Depsos       | Departemen Sosial   |
| Deptan       | Departemen Pertanian  |
| Dipenda      | Dinas Pendapatan Daerah                                     |
| Ditjen       | Direktorat Jenderal   |
| DPP-OD       | Dana Pembiayaan Penyelenggaraan Otonomi<br>Daerah           |
| DPRD         | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah                              |
| DRD          | Dana Rutin Daerah   |
| Gema Prima   | Gerakan Mandiri Perubahan Perilaku Aparat dan<br>Masyarakat |
| Humas        | Hubungan Masyarakat   |
| IMB          | Izin Mendirikan Bangunan                                    |
| Itwilkab     | Inspektorat Wilayah Kabupaten                               |
| Juklak       | Petunjuk Pelaksanaan  |
| Juknis       | Petunjuk Teknis   |
| Kabag        | Kepala Bagian   |
| Kasubag      | Kepala Sub Bagian   |
| Kandep       | Kantor Departemen   |
| Kanwil       | Kantor Wilayah  |
| Keppres      | Keputusan Presiden  |
| KK           | Kepala Keluarga   |
| Kesra        | Kesejahteraan rakyat  |
| KKN          | Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme                              |
| Km           | Kilometer   |
| KTP          | Kartu Tanda Penduduk  |
| Lobar        | Lombok Barat  |
| Lotim        | Lombok Timur  |
| Loteng       | Lombok Tengah   |
| LPJK         | Lembaga Pelayanan Jasa Kontruksi                            |
| LPSP         | Lembaga Pengkajian Strategi Pembangunan                     |
| LSM          | Lembaga Swadaya Masyarakat                                  |
| Mendagri     | Menteri Dalam Negri   |
| Menegpan     | Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara                |

## DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

|           |  |
|-----------|--|
| NTB       | Nusa Tenggara Barat                                  |
| NTT       | Nusa Tenggara Timur                                  |
| PAD       | Pendapatan Asli Daerah                               |
| PAN       | Pendayagunaan Aparatur Negara                        |
| Pansus    | Panitia Khusus                                       |
| PBB-KB    | Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor                 |
| PDAM      | Perusahaan Daerah Air Minum                          |
| PDRB      | Produk Domestik Regional Bruto                       |
| Pemda     | Pemerintah Daerah                                    |
| PHK       | Pemutusan Hubungan Kerja                             |
| PKM       | Pengusaha kecil dan menengah                         |
| PMD       | Pemberdayaan Masyarakat Desa                         |
| Polindes  | Poliklinik Desa                                      |
| PP        | Peraturan Pemerintah                                 |
| PPH       | Pemukiman Perambah Hutan                             |
| P3D       | Pembiayaan, pegawai, perlengkapan, dan dokumen       |
| PU        | Pekerjaan Umum                                       |
| PUMDA     | Pemerintahan Umum Daerah                             |
| Puskesmas | Pusat Kesehatan Masyarakat                           |
| PTT       | Pegawai Tidak Tetap                                  |
| Rakernis  | Rapat Kerja Teknis                                   |
| RPP       | Rancangan Peraturan Pemerintah                       |
| RS        | Rumah Sakit  |
| RT        | Rukun Tetangga                                       |
| RW        | Rukun Warga  |
| Sekda     | Sekretaris Daerah (eksekutif)                        |
| Sekwan    | Sekretaris Dewan (legislatif)                        |
| Setda     | Sekretariat Daerah                                   |
| SD        | Sekolah Dasar  |
| SDA       | Sumber Daya Alam                                     |
| SDM       | Sumber Daya Manusia                                  |
| SHU       | Sisa Hasil Usaha                                     |
| Simsat    | Sistem informasi manajemen satu atap                 |
| SK        | Surat Keputusan                                      |
| SLTP      | Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama                     |
| SLTA      | Sekolah Lanjutan Tingkat Atas                        |
| SMERU     | <i>the Social Monitoring and Early Response Unit</i> |
| SMK       | Sekolah Menengah Kejuruan                            |
| SPK       | Sumbangan Pihak Ketiga                               |
| Unmuh     | Universitas Muhammadiyah                             |
| Unram     | Universitas Mataram                                  |
| UU        | Undang-undang  |
| YBUL      | Yayasan Bina Usaha Lingkungan                        |

# I. PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Telaah atas penyelenggaraan pemerintahan selama ini memperlihatkan bahwa pemerintah pusat di negara dengan wilayah dan penduduk besar, seperti Indonesia, akan dihadang berbagai keterbatasan kalau pusat menempatkan diri sebagai regulator sekaligus pelaksana atas semua kebijakannya. Oleh karena itu, kecenderungan perkembangan manajemen pemerintahan sekarang menghendaki adanya Pemerintah Daerah (pemda) yang kuat dan berkemampuan tinggi, baik untuk pengembangan daerah dan masyarakatnya, maupun guna menjamin pemenuhan kepentingan nasional.

Kelahiran undang-undang (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 dari sistem sentralistis menuju sistem desentralistis dengan memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah. Namun banyak pengamat menilai bahwa kedua undang-undang tersebut dibuat secara “tergesa-gesa,”<sup>1</sup> karena itu dalam pelaksanaannya diperkirakan 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 perilaku rakyat agar sikap oposisi kepada 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 kepada daerah (desentralisasi) seringkali terkesan “setengah hati.” Oleh karena itu, banyak pihak yang meragukan keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah untuk tujuan meningkatkan pelayanan publik.

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. Bahkan di beberapa daerah muncul keinginan untuk mengembangkan sistem pemerintahan federal, lebih jauh lagi ada beberapa pihak di daerah yang menuntut berpisah dari Indonesia untuk menjadi negara merdeka (antara lain kasus Aceh, Riau, dan Papua).

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

Laporan ini merupakan hasil kegiatan lapangan yang dilakukan di Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) pada 29 Mei – 10 Juni 2000 dengan fokus observasi di Kabupaten Lombok Barat (Lobar), yang merupakan salah satu dari 12 daerah sampel penelitian ini

---

<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 daerah.

(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 wilayah Kabupaten Lobar. 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/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                |
| <b>8. Kabupaten Lombok Barat</b> | <b>NTB</b>         | <b>Nusa Tenggara</b> | <b>Rendah tengah</b>       |
| 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 NTB.

## 1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian

Propinsi NTB terdiri dari dua pulau besar, yaitu Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa, serta 137 pulau kecil (27 pulau diantaranya telah berpenghuni), dengan luas wilayah sekitar 20.153 km<sup>2</sup> (1,1% dari total luas wilayah Indonesia) dan dihuni oleh sekitar 3,8 juta orang atau 1,9% dari total penduduk Indonesia. Penyebaran penduduk di kedua pulau besar tidak merata. Pulau Lombok dengan luas wilayah hanya 24% dari luas NTB dihuni oleh sekitar 71% penduduk, sementara Pulau Sumbawa dengan luas mencapai 76% dari luas NTB hanya dihuni oleh 29% penduduk NTB. Kepadatan penduduk di Pulau Lombok pada tahun 1998 rata-rata 567 jiwa/km<sup>2</sup>, sedangkan di Pulau Sumbawa kepadatannya rata-rata hanya 72 jiwa/km<sup>2</sup>. Demikian pula potensi sumber daya alam dan karakteristik penduduk di kedua pulau juga berbeda. Pulau Lombok memiliki lahan lebih subur, sebagian besar (71%) areal sawah irigasi di NTB berlokasi di Pulau Lombok. Sebaliknya Pulau Sumbawa mempunyai lingkungan alam yang agak kering, sehingga memiliki areal padang rumput yang luas, menjadikannya sebagai salah satu daerah pengembangan peternakan yang potensial di Indonesia. Karakter masyarakat di Pulau Lombok cenderung “feodal,” sementara di Pulau Sumbawa masyarakatnya lebih “egaliter.” Secara administratif Propinsi NTB (1998) terbagi atas enam kabupaten dan satu kota, 62 kecamatan, serta 570 desa dan 77 kelurahan.

Pada umumnya desa di Pulau Lombok dapat dicapai melalui jalan darat yang berkondisi baik, sementara di Pulau Sumbawa masih cukup banyak daerah (desa-desa) yang belum terhubung dengan jalan beraspal.

Tingkat kesejahteraan masyarakat NTB yang diukur berdasarkan ‘human development index’ menempati ranking terendah dibandingkan propinsi lainnya di Indonesia (1998). Kondisi ini diperparah dengan berlangsungnya krisis ekonomi sejak pertengahan 1997.

Tingkat kesehatan dan partisipasi pendidikan masyarakat NTB dinilai masih sangat rendah, keadaan perekonomian masyarakat cenderung menurun, bahkan jumlah kepala keluarga (KK) yang masih di bawah garis kemiskinan masih cukup banyak. Kondisi ini menjadi tantangan berat dalam proses pembangunan di Propinsi NTB. Pendekatan lokal terhadap kondisi setempat perlu dilakukan. Salah satu strategi untuk mempercepat pemulihan kondisi tersebut adalah diperkenalkannya suatu gerakan yang bernama “Gema Prima” (Gerakan Mandiri Perubahan Perilaku Aparat dan Masyarakat), walaupun hingga saat ini substansinya masih terus diperdebatkan<sup>2</sup>.

Kabupaten Lobar dipilih sebagai salah satu daerah sampel penelitian mewakili kategori daerah kabupaten dengan tingkat PDRB perkapita rendah sedang. Secara administratif Kabupaten Lobar terbagi atas 9 kecamatan dan 85 desa. Wilayahnya meliputi sebagian besar wilayah pantai bagian barat Pulau Lombok, dengan luas sekitar 8,3% dari luas wilayah NTB atau 34,6% dari luas Pulau Lombok. Jumlah penduduknya mencapai 16,3% dari total penduduk NTB atau 22,9% penduduk di Pulau Lombok, dengan tingkat kepadatan yang relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan kepadatan penduduk di dua kabupaten lainnya di Pulau Lombok. Saat ini ibukota kabupaten masih berada di Kota Mataram, berbagai kantor pemerintahan Pemda Lobar berbaur dengan kantor pemerintahan Pemda Propinsi NTB dan Pemda Kota Mataram. Ibukota Kabupaten Lobar direncanakan akan dipindah ke ibukota Kecamatan Gerung, yang berjarak sekitar 10 km dari Mataram. Mata pencaharian utama penduduk Kabupaten Lobar adalah di bidang pertanian (petani dan buruh tani), industri rumah tangga, dan jasa perdagangan.

**Tabel 2.** Gambaran umum daerah penelitian

| Wilayah (Propinsi/Kabupaten) | Luas Wilayah (Km2) | Jumlah Penduduk (jiwa) | Kepadatan Penduduk/km <sup>2</sup> | Jumlah KK | Jumlah Kecamatan | Jumlah Desa/Kelurahan | Jumlah Dusun |
|------------------------------|--------------------|------------------------|------------------------------------|-----------|------------------|-----------------------|--------------|
| Propinsi Nusatenggara Barat  | 20.153,15          | 3.796.000              | 188                                |           | 62               | 570/77                |              |
| --Kabupaten Lombok Barat     | 1.672,15           | 616.888                | 369                                | 149.607   | 9                | 85/-                  | 572          |
| ---Kecamatan Kediri          | 47,21              | 69.079                 | 1.462                              | 17.384    | -                | 8/-                   | 40           |
| ----Desa Kuripan Utara       | 4,30               | 6.024                  | 1.401                              | 2.212     | -                | -                     | 4            |
| ----Desa Rumak               | 5,02               | 7.233                  | 1.441                              | 1.513     | -                | -                     | 6            |

Sumber: NTB Dalam Angka, 1998; Kabupaten Lombok Barat Dalam Angka, 1998; Kecamatan Kediri Dalam Angka, 1998; Data Monografi Desa Kuripan Utara dan Rumak, 2000.

Pelabuhan Lembar merupakan pelabuhan penting di Lombok, terletak di wilayah Kabupaten Lobar yang menghubungkan Pulau Lombok dengan Pulau Bali dan wilayah di bagian barat lainnya. Sebagian besar produk yang dihasilkan Pulau Lombok diantarpulaukan melalui pelabuhan ini.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Lihat buku ‘Pokok-pokok Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat’ ditulis oleh Drs H. Harun Al Rasyid, Gubernur Propinsi NTB Periode 1998-2003.

<sup>3</sup> Di Pulau Lombok terdapat sebuah bandar udara (di Mataram) serta dua pelabuhan laut (feri), yaitu Labuhan Haji dan Lembar. Pelabuhan Lombok terletak di bagian timur, menghubungkan Pulau Lombok dengan Sumbawa, sementara Lembar terletak di bagian barat. Di Pulau Sumbawa terdapat dua bandar udara (di Kabupaten Bima dan Kabupaten Sumbawa), dan enam pelabuhan laut, yaitu: Sape, Bima, Badas, Alas, Kempo, dan Calabai yang tersebar di seluruh kabupaten. Pelabuhan Sape dan Bima terletak di bagian timur, menghubungkan pulau ini dengan wilayah NTT, Pelabuhan Badas terletak di bagian barat yang menghubungkannya dengan Pulau Lombok.

Desa sampel yang dikunjungi Tim adalah Desa Kuripan Utara dan Desa Rumak yang merupakan dua dari 8 desa di Kecamatan Kediri. Wilayah kecamatan ini tersempit di Kabupaten Lobar dengan kepadatan penduduk tertinggi setelah Kecamatan Labuanapi. Wilayahnya berbatasan langsung dengan Kabupaten Lombok Tengah, tidak memiliki wilayah pantai. Fasilitas pendidikan yang ada di Kecamatan Kediri meliputi 45 SD, 4 SLTP dan 2 SLTA, serta 11 Ibtidaiyah, 14 Tsanawiyah, dan 8 Aliyah. Di antaranya 4 SD dan masing-masing satu SLTP, Ibtidaiyah, Tsanawiyah, dan sebuah SMK yang baru dibangun, berada di Desa Kuripan Utara. Sementara di Desa Rumak tersedia 7 SD, dua Ibtidaiyah, satu Tsanawiyah, dan satu Aliyah. Di Kecamatan Kediri beroperasi dua Puskesmas dan 9 Puskesmas Pembantu. Di Desa Kuripan Utara dan Desa Rumak masing-masing terdapat satu Puskesmas Pembantu.

Desa Kuripan Utara berbatasan langsung dengan wilayah Kabupaten Lombok Tengah berjarak sekitar 14 km dari ibukota kabupaten, dengan luas wilayah sekitar 9,1% dari luas wilayah Kecamatan Kediri. Desa ini terbagi atas 4 dusun, dihuni oleh sekitar 8,7% dari penduduk Kecamatan Kediri. Di salah satu dusun di Desa Kuripan Utara sejak tahun 1950 berkembang industri rumah tangga yang memproduksi genteng dari bahan baku tanah liat.

Desa Rumak terletak di perlintasan Kota Mataram menuju Pelabuhan Lembar, berjarak sekitar 9 km dari ibukota kabupaten atau 3 km dari Kantor Kecamatan Kediri. Luas wilayah dan jumlah penduduk desa ini masing-masing sekitar 10% dari luas wilayah dan jumlah penduduk di Kecamatan Kediri. Mata pencaharian sebagian besar penduduknya adalah sebagai petani dan buruh (tani).

### **1.3 Catatan Lapangan tentang Pengumpulan Data**

Tim merasa pengumpulan data lapangan cukup berhasil, sebagaimana yang dilakukan di lokasi sampel sebelumnya (kota Sukabumi). Sambutan pemda sangat antusias, tetapi juga formal, karena sebelumnya mereka sudah diberitahu tentang kedatangan tim oleh Ditjen Pemerintahan Umum Daerah (PUMDA) Depdagri.

Pada hari pertama tim berkunjung ke Kantor Gubernur NTB, ternyata sudah dipersiapkan suatu pertemuan yang dihadiri oleh hampir semua responden di tingkat propinsi (pemda maupun non pemda). Dalam kesempatan itu ketua Tim Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah menyampaikan maksud dan tujuan kunjungan ini dan diikuti dengan tanya jawab singkat. Diskusi kemudian dilanjutkan dengan kunjungan tim ke setiap unit kerja/kantor responden. Tim dibagi menjadi tiga kelompok dan setiap kelompok melakukan diskusi dengan minimal dua institusi pemda perhari. Sementara itu untuk institusi non pemda diskusi umumnya dilakukan di luar jam kerja. Pada hari libur tim juga tetap melakukan pertemuan dengan responden.

Sambutan yang sama juga diterima tim di Kabupaten Lobar. Berbeda dengan Kota Sukabumi (sampel pertama), ibu kota kabupaten yang dijadikan sampel di Propinsi NTB, Kabupaten Lobar, terletak di Ibu kota Propinsi NTB (Mataram), sehingga kunjungan ke responden dapat dilakukan bersama antara tingkat propinsi dan tingkat kabupaten (disesuaikan dengan ketersediaan waktu mereka).

Di setiap daerah yang dikunjungi, tim dibantu oleh seorang peneliti lokal. Peran peneliti lokal sangat penting terutama dalam menentukan responden non pemda seperti tokoh masyarakat, pengurus partai, mantan pejabat, dan lain-lain. Selain itu peneliti lokal juga dapat membantu tim dalam memahami kondisi sosial dan budaya masyarakat setempat.

Tidak berbeda dengan tingkat propinsi dan kabupaten, sambutan tim di tingkat kecamatan dan desa juga cukup baik dan terbuka. Meskipun tidak diminta tim, camat

dan kepala desa, meminta responden yang akan dikunjungi berkumpul di kantor kecamatan atau di kantor desa. Setelah melihat bahwa sebagian besar responden belum mengetahui banyak tentang desentralisasi dan otonomi daerah, maka tim selain mengumpulkan informasi dari responden sekaligus juga melakukan sosialisasi UU No. 22, 1999. Setelah pertemuan (formal) selesai, dilanjutkan dengan wawancara per responden di tempat pertemuan atau di unit kerja/kantor masing-masing. Misalnya, untuk responden puskesmas dan sekolah, tim berkunjung langsung ke lokasi untuk melihat kondisi sarana dan prasarannya.

## **II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH**

### **2.1. Tingkat Propinsi NTB**

#### **2.1.1. Gambaran Umum**

Secara umum responden aparat pemerintah di tingkat propinsi setuju dengan otonomi daerah, tetapi kebanyakan mereka menghendaki agar pelaksanaannya dilakukan bertingkat. Otonomi daerah diinginkan mulai di tingkat propinsi, kemudian setahap demi setahap diserahkan ke tingkat kabupaten/kota.

Tim SMERU menilai pemikiran ini muncul terlambat karena UU-nya sudah terlanjur disahkan. Hal ini mungkin disebabkan dalam proses penyusunan dan pengesahan UU No. 22, 1999 tidak cukup tersedia ruang dialog bagi berbagai pihak di daerah. Pemikiran seperti ini tidak cuma ada di NTB, tetapi juga muncul di propinsi-propinsi lain.

Usaha nyata untuk mempersiapkan perangkat lunak dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di NTB, seperti struktur organisasi dan mekanisme pengalihan pegawai belum dilakukan. Mereka masih cenderung menunggu petunjuk yang lebih jelas dari pusat. Sementara itu, pembicaraan dan pemikiran tentang otonomi lebih bertitik berat pada usaha meningkatkan penerimaan keuangan daerah. Terdapat pemahaman yang cukup luas di kalangan aparat pemda bahwa keberhasilan otonomi sangat ditentukan oleh tingkat PAD. Oleh karena itu, banyak sekali langkah-langkah yang dipikirkan untuk meningkatkan PAD.

Kalau berpegang pada UU No. 22, 1999, sebenarnya pemda diberi kesempatan luas untuk mengatur perangkat lunak pemerintahan tanpa perlu menunggu/meminta juklak dan juknis dari pusat. Sejauh ini kesempatan tersebut tidak banyak dimanfaatkan pemda. Di bidang keuangan, UU hanya mendesentralisasikan kewenangan pembelanjaan (*expenditure decentralization*), belum mendesentralisasikan kewenangan penerimaan (*fiscal decentralization*). Artinya potensi sumber penerimaan dari pusat masih tetap berperan besar dalam APBD. Alokasi dana dari pusat itu tidak akan mengalir otomatis, kecuali untuk gaji dan tunjangan, tetapi tergantung juga pada “kecerdasan” daerah dalam menyusun program yang efektif, efisien, dan realistis.

Sosialisasi perundangan. Kegiatan sosialisasi perundangan tentang desentralisasi dan otonomi daerah di NTB masih terbatas. Selain terhambat oleh kurang tersedianya biaya, mereka cenderung masih menunggu pengaturan yang lebih jelas dari atas. Para pejabat teras, seperti kepala-kepala dinas, biro, seksi, dan bagian, pada umumnya pernah mendengar dan mendiskusikannya, tetapi untuk staf lainnya masih banyak yang belum dilibatkan. Beberapa responden non aparat pemerintah bahkan menilai bahwa usaha sosialisasi oleh pihak swasta lebih banyak dari pada usaha pemda, terutama sosialisasi untuk publik.

## 2.1.2. Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian

Pada akhir Desember 1999 melalui SK Gubernur NTB dibentuk kelompok kerja penataan kelembagaan dan personil pada unit kerja yang terkena dampak pemberlakuan UU No. 22, 1999 dan unit kerja lainnya. Menurut keputusan tersebut tugas kelompok kerja ini adalah menata kelembagaan Kanwil-kanwil Departemen Koperasi dan Pembinaan PKM, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Transmigrasi dan PPH, Departemen Sosial, dan Departemen Penerangan.

Sebenarnya penataan ini tidak sepenuhnya terkait dengan dampak pemberlakuan UU No. 22, 1999, tetapi lebih disebabkan departemen dari kanwil-kanwil tersebut dilikwidasi atau berubah status menjadi kantor menteri negara. Hasil penataan ini diundangkan pada akhir Maret 2000 melalui enam keputusan gubernur yang keluar tidak lama setelah ada Surat Menegpan No. 56/M.PAN/2/2000. Proses ini memperkuat kesan bahwa daerah masih selalu menunggu juklak dan juknis dari atas. Pengalihan/pengintegrasian kanwil menjadi dinas tersebut kelihatannya dilakukan tanpa analisis dan pertimbangan mendalam. Pemda NTB terkesan tunduk begitu saja kepada petunjuk dari atas, meskipun cuma berbentuk surat biasa, surat kawat, atau sekedar radiogram.

Pembentukan dinas harus dengan perda, karena itu beberapa keputusan gubernur tersebut dijadikan dasar menyusun raperda dan diserahkan ke DPRD. Ketika dalam PP No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom ternyata beberapa dinas yang telah dibentuk itu tidak mempunyai cukup kewenangan untuk berposisi sebagai sebuah dinas, maka Gubernur NTB menarik beberapa raperda dari DPRD.

Sama halnya dengan reorganisasi, proses inventarisasi pegawai pusat di Propinsi NTB juga baru dilakukan pada enam kanwil terlikwidasi. Inventarisasi ini dilakukan atas dasar Surat Kawat Mendagri No. 061/981/SJ tanggal 26 April 2000, tentang inventarisasi P3D (personil, perlengkapan, pembiayaan, dan dokumen). Hasil inventarisasi ini telah disampaikan ke Mendagri/Biro Organisasi pada 12 Mei 2000. Inventarisasi dilakukan berdasarkan golongan, jabatan struktural, dan pendidikan (Tabel 3).

**Tabel 3.** Jumlah pegawai di enam kanwil terlikwidasi

| No | Unit Kerja            | Jumlah Pegawai |
|----|-----------------------|----------------|
| 1. | Kanwil Penerangan     | 139            |
| 2. | Kanwil Sosial         | 195            |
| 3. | Kanwil Pekerjaan Umum | 824            |
| 4. | Kanwil Koperasi       | 131            |
| 5. | Kanwil Transmigrasi   | 214            |
| 6. | Kanwil Pariwisata     | 37             |
|    | TOTAL                 | 1.540          |

Sumber: Rekapitulasi Hasil Inventarisasi P3D Eks Kanwil Deppen, Depsos, Deppu, Deparsenibud, Depkop, dan Deptrans.

Khusus untuk personil Kanwil dan Kandep Penerangan dan Kandep Sosial se NTB, telah dilakukan serah terima P3D-nya kepada Gubernur pada 24 Maret 2000. Jumlah seluruh pegawai Kanwil dan Kandep Penerangan yang diserahkan sebanyak 771 personil, sedangkan Kandep Sosial 523 personil. SK resmi mengenai serah terima ini belum dibuat karena masih perlu pengurusan beberapa hal dengan BKN (Badan Kepegawaian Nasional).

Pada 27 April 2000 Gubernur membentuk Tim Kelembagaan dan Personil Perangkat Daerah Propinsi NTB yang dituangkan dalam SK Gubernur No. 188.44/116/ORG/

2000. SK ini didasarkan pada Surat Edaran Mendagri No. 061/729/SJ tanggal 21 Maret 2000 perihal penataan perangkat daerah berkaitan dengan UU No. 22 1999. Tim ini bertugas menata kelembagaan perangkat daerah yang meliputi sekda, sekwan, badan, dan kanwil yang akan diintegrasikan menjadi dinas, serta melakukan inventarisasi P3D pada unit kerja tersebut.

Permasalahan yang bisa muncul apabila dilakukan penggabungan antara kanwil dan dinas adalah persoalan kepangkatan. Pangkat pegawai kanwil umumnya lebih tinggi dari pegawai dinas (untuk jabatan yang sejenis). Selain itu akan ada dua kepala kantor, yaitu kepala dinas dan kepala kanwil. Pemda sudah memiliki alternatif pemecahan masalah ini yaitu berdasarkan saran Mendagri untuk mengangkat seorang wakil kepala dinas, tentu saja pemda akan mendahulukan orang daerahnya. Kanwil sendiri menganggap kepangkatan ini sebagai suatu masalah besar yang dapat menimbulkan keresahan jabatan, sehingga mereka cenderung untuk membentuk badan/dinas baru daripada digabung dengan dinas yang sudah ada, misalnya untuk Kanwil Pertanian sudah ada alternatif membentuk badan ketahanan pangan.

Sampai pertengahan Juni 2000 tim penataan kelembagaan Pemda NTB belum mengeluarkan rumusan (tertulis) mengenai hasil penataan tersebut. Untuk hal yang berkaitan dengan inventarisasi personil, tim khususnya Biro Kepegawaian sudah meminta kanwil-kanwil untuk mengisi formulir inventarisasi P3D, dan diminta untuk menyerahkan paling lambat 12 Juni 2000. Pada saat kunjungan lapangan ini berlangsung proses inventarisasi sedang dilaksanakan.

Namun, di pihak kanwil (khususnya Kanwil Pertanian) terdapat kebingungan, karena Deptan belum mengeluarkan instruksi tentang inventarisasi P3D. Bahkan berdasarkan hasil pertemuan kanwil-kanwil di Semarang pada Mei 2000, Deptan meminta kanwil untuk tidak menyerahkan dulu daftar P3D kepada pemda. Menurut pejabat Deptan, karena masih ada kemungkinan akan ada sejenis Kantor Perwakilan Deptan di daerah. Menanggapi hal ini Kanwil Pertanian tetap melakukan inventarisasi, dan meminta pemda (gubernur) untuk berkoordinasi langsung ke pusat, atau bahkan sebaiknya Mendagri berkoordinasi dengan departemen-departemen teknis terkait, agar daerah sebagai pelaksana tidak dipusingkan oleh kurangnya koordinasi di pusat.

Dalam susunan kedua Tim penataan kelembagaan pemda tersebut, (baik untuk 6 kanwil terlikwidasi maupun yang berkaitan dengan UU No. 22 1999) tidak satupun instansi vertikal yang diikutkan. Dalam proses ini instansi vertikal hanya diminta untuk menyediakan berbagai informasi yang diperlukan tim. Dengan perlakuan seperti itu, maka tidak heran kalau kemudian muncul penilaian beberapa anggota DPRD bahwa dalam persiapan otonomi daerah pihak Kanwil lebih “cuek” dibanding pihak dinas.

Administrasi kepegawaian. Saat ini Pemda Propinsi NTB masih kekurangan pegawai, terutama untuk instansi dinas teknis. Hal ini terlihat dari banyaknya permintaan pegawai yang diajukan dinas ke Biro Kepegawaian. Permintaan ini tidak selalu dapat dipenuhi karena kriteria yang diajukan dinas sulit dipenuhi oleh pegawai yang ada.

Jumlah pegawai saat ini (tahun 2000) menurun dibandingkan tahun sebelumnya, untuk pegawai Golongan I penurunannya mencapai 54%.<sup>4</sup> Penurunan ini disebabkan, antara lain, kerusakan di Mataram yang terjadi pada Januari 2000. Setelah kerusakan itu banyak pegawai yang mengajukan pindah. Selain itu beberapa pegawai mengajukan mutasi ke daerah lain, terutama mereka yang bukan putra daerah, karena khawatir setelah otonomi nanti akan sulit untuk mutasi ke daerah asal mereka, atau mereka akan ditempatkan di

---

<sup>4</sup> Dihitung berdasarkan Daftar Jumlah Pegawai dan Jumlah Jiwa Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah TA 1999/2000 dan TA 2000

daerah yang tidak mereka inginkan. Mereka juga khawatir daerah akan menolak orang yang bukan asli NTB.

Pemda NTB juga menerima limpahan eks-pegawai Propinsi Timor Timur, sebagian besar mereka didistribusikan ke kabupaten/kota di NTB. Tenaga honor di Pemda NTB juga masih banyak, meskipun pada tahun 1984 Mendagri sudah mengeluarkan instruksi untuk membatasi tenaga honorer, tetapi karena alasan kemanusiaan pengangkatan tenaga honorer ini seringkali sulit dielakkan.

Sosialisasi di kalangan pemda (setda dan dinas) mengenai akan adanya transfer pegawai dari pusat sudah dilaksanakan. Sebagian besar pegawai sudah mengetahui akan adanya transfer pegawai, tetapi mereka tidak terlalu resah. Mereka memperkirakan bahwa orang pusat (departemen di Jakarta) cenderung akan memilih Jawa, tidak akan memilih daerah seperti NTB. Keresahan justru muncul di kalangan pegawai yang bukan putera daerah (lihat penjelasan di atas).

Pendidikan pegawai. Minat dan jumlah pegawai pemda yang melanjutkan jenjang pendidikan lebih tinggi meningkat dengan dibukanya program pasca sarjana di Universitas Mataram, sekitar awal tahun 1998. Bahkan pemda membuat anggaran khusus di APBD untuk membiayai pendidikan pegawainya (beasiswa sebesar 50%), termasuk untuk mereka yang melanjutkan pendidikan di tingkat S-1. Minat untuk melanjutkan pendidikan tidak hanya pada pegawai yang menerima beasiswa, banyak di antara mereka membayar sendiri seluruh biaya kuliahnya. Hal ini disebabkan adanya peraturan yang menyatakan bahwa jabatan tertentu mensyaratkan jenjang pendidikan tertentu. Tingginya minat pegawai untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, disinyalir oleh orang-orang kanwil sebagai upaya untuk mengambil alih berbagai posisi di kanwil.

### **2.1.3. Penerimaan dan Belanja Pemda**

Menjelang diberlakukannya otonomi daerah pada Mei 2001, Pemda Propinsi NTB belum banyak melakukan langkah yang berkaitan dengan aspek keuangan daerah. Pada saat ini pemda baru dalam taraf membahas beberapa perda (umumnya berkaitan dengan subyek pungutan daerah) yang dianggap tidak sesuai dengan UU No. 22, 1999. Pemda sendiri merasa belum perlu melakukan perubahan berarti yang terkait dengan keuangan daerah, baik penerimaan maupun pembelanjaan, karena sistem yang berlaku sekarang masih belum memungkinkan untuk diubah. Hal ini disebabkan semua peraturan yang berlaku masih tetap sama dengan tahun-tahun sebelumnya. Dalam hal pungutan daerah, misalnya, selama UU No. 18, 1997 belum direvisi, pemda tidak akan berani melakukan pungutan yang bertentangan dengan UU tersebut.

Meskipun demikian, sebagai tindak lanjut Rakernis PAD kabupaten/kota, Gubernur NTB melalui surat No. 974/669/03/Dipenda telah meminta kepada bupati/walikota se NTB untuk mengambil langkah, antara lain: a) Segera menyusun perda yang mengatur pendapatan lain-lain, khususnya perda tentang kontribusi perusahaan di bidang telekomunikasi, listrik, dealer, dan usaha lainnya. b) Perda tentang kontribusi SHU koperasi, khusus yang terkait dengan dana pembangunan daerah. Keberadaan surat ini sendiri menunjukkan bahwa mekanisme birokrasi belum berubah (memang belum saatnya berubah), karena dalam sistem pemerintahan otonom, gubernur tidak punya hak untuk “memerintah” bupati/walikota, sebab gubernur bukan “atasan” bupati/walikota.

Secara umum, persoalan utama otonomi daerah yang menjadi perhatian adalah pembiayaan. Dengan kata lain, otonomi daerah lebih banyak dilihat dalam konteks keuangan. Opini seperti ini muncul karena UU No. 25, 1999 sendiri dinilai daerah sebagai suatu aturan yang belum konkret. Oleh karenanya, daerah belum mempunyai gambaran jelas mengenai prospek keuangannya di era otonomi nanti.

Berkaitan dengan aspek keuangan daerah, penerimaan dan pengalihan aset pusat (kanwil) ke daerah merupakan isu yang banyak menjadi sorotan responden di tingkat propinsi. Dalam hal penerimaan, kemampuan PAD Propinsi NTB dan semua kabupaten/kota di NTB dinilai rendah, sehingga tidak mungkin melaksanakan otonomi daerah jika hanya mengandalkan perolehan PAD. Bahkan seandainya dilakukan desentralisasi fiskal secara penuh, Propinsi NTB tetap tidak akan mampu membiayai kebutuhannya sendiri.

Sementara itu, dalam aspek pembelanjaan, ada kekhawatiran bahwa DAU yang nantinya diterima daerah kemungkinan justeru hanya akan diprioritaskan pada sektor-sektor yang cepat menghasilkan (fisik), seperti pertanian, pariwisata dan bukan pada sektor pendidikan dan kesehatan yang outputnya tidak dirasakan langsung oleh pemda.

#### **2.1.4. DPRD dan Kebijakan Publik**

Kapabilitas anggota DPRD. DPRD telah mempraktekkan kedudukan yang sejajar dengan eksekutif, melakukan kontrol atas kegiatan gubernur (eksekutif) dan mengundang mereka hadir di forum rapat kerja. Namun dari segi kemampuan, anggota DPRD dinilai oleh sebagian besar responden masih kurang memadai.

Kualitas anggota DPRD, dilihat dari latar belakang pendidikan dan pengalamannya masih rendah. Mereka adalah politikus baru dengan kualitas intelektual rendah atau “tidak cerdas.” Diperkirakan hanya sebagian kecil saja yang mengetahui sistem penyelenggaraan pemerintahan dengan baik dan mampu merumuskan dan mengetahui persoalan di NTB.

Dalam penyusunan kebijakan publik, DPRD belum memanfaatkan hak inisiatifnya. Berbagai inisiatif yang ada masih datang dari pihak eksekutif, misalnya Raperda tentang organisasi Pemda dan pola dasar pembangunan NTB. DPRD juga mempunyai masalah internal yang sering memunculkan pertengkaran di antara mereka. Selain itu, sebagian mereka adalah politikus yang pada regim terdahulu dipinggirkan, sehingga dalam menjalankan perannya kadang-kadang terkesan balas dendam. Hal ini merupakan sumber potensi konflik dengan eksekutif, yang pada gilirannya dapat menghambat proses pelaksanaan otonomi daerah.

Kondisi demikian merupakan akibat dari partai yang kurang mempunyai kader yang memadai/berkualitas. Keberadaan partai-partai yang relatif baru juga merupakan masalah tersendiri, karena umumnya mereka tidak mempunyai visi jelas tentang arah atau agenda pembangunan daerah yang perlu diprioritaskan. Selain itu, partai cenderung menjadi milik pengurus, sehingga menjadi tertutup, dan dalam mendanai kegiatannya masih belum mampu mandiri, masih mengharapkan bantuan pemda.

Dalam rangka pelaksanaan UU No. 22, 1999, secara kelembagaan, DPRD menyusun tata tertib yang disesuaikan dengan UU ini, terutama menyangkut aspek mekanisme pengambilan keputusan. Di samping itu, dalam rangka meningkatkan kapabilitasnya, DPRD juga melakukan konsultasi dengan pakar dan mengangkat tim ahli sebagai pendamping dalam rangka mengevaluasi perda yang dinilai tidak sesuai lagi dengan semangat otonomi daerah.

Penjaringan aspirasi. Upaya penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan DPRD melalui: 1) kunjungan kerja periodik oleh masing-masing komisi, 2) mengundang masyarakat (LSM, ormas, dan tokoh) ke DPRD untuk berdialog dan dengar pendapat, 3) menyediakan kotak saran, dan 4) menampung aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui demonstrasi. Aspirasi yang masuk dibahas di tingkat komisi, kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan panitia khusus (pansus) yang hasilnya berupa memo dewan, pernyataan pendapat, atau keputusan pimpinan.

Salah satu pansus yang pernah dibentuk adalah untuk menangani lahan tidur. Banyak lahan yang dikuasai pengusaha besar, namun dibiarkan terbengkalai, sudah bertahun-tahun tidak ada kegiatan usaha di atasnya. Dalam hal ini pemda dan masyarakat dihadapkan pada kenyataan bahwa mereka tidak mudah dapat memanfaatkannya mengingat keputusan ada di tingkat pusat.

Perumusan Kebijakan Daerah. Upaya dewan untuk mendukung kinerja eksekutif diwujudkan melalui penyelenggaraan dialog dengan gubernur dan jajarannya secara periodik, yang dilakukan bergantian di kantor DPRD atau di Kantor Gubernur. Beberapa hal yang pernah dibahas selama ini, adalah: (1) visi dan misi Pemda Propinsi NTB, (2) mendesak gubernur untuk melakukan pemilihan dan pengangkatan pimpinan dinas-dinas dan bupati, dan (3) klarifikasi berbagai permasalahan penting yang muncul, seperti masalah keamanan dan ketertiban, serta masalah perekonomian (antara lain budidaya tembakau, kelangkaan pupuk, lahan tidur yang dikuasai pengusaha, dsb.)

Pemda bersama DPRD sedang memproses perda tentang Pola Dasar Pembangunan NTB 2000-2004, dan perda-perda tentang pencabutan beberapa perda yang tidak sesuai lagi dengan perundangan baru. Berdasarkan hasil kajian dalam suatu lokakarya yang diselenggarakan Lembaga Pengkajian Strategi Pembangunan (LPSP) NTB yang melibatkan beberapa komponen masyarakat menunjukkan bahwa hampir 90% isi Pola Dasar Pembangunan NTB yang dibuat pemda perlu direvisi (*Harian Lombok Post*). Hal ini menunjukkan bahwa banyak aspirasi masyarakat yang belum tertampung. Pemda menyadari bahwa beberapa perda yang saat ini berlaku tidak sesuai dengan UU No. 22, 1999. Khusus tentang perda yang menyangkut pungutan daerah masih pada tahap pembahasan, belum dilakukan perubahan berarti. Nampaknya, mereka memilih menunggu revisi terhadap UU No. 18, 1997. Keinginan untuk sesegera mungkin membuat perda baru tentang pajak dan retribusi juga muncul dari pihak DPRD, bahkan mereka berkeinginan untuk mengintensifkan sumbangan pihak ke-tiga.

## **2.2. Tingkat Kabupaten Lombok Barat**

### **2.2.1. Gambaran Umum**

“Jika otonomi itu langsung diberikan kepada kabupaten, untuk saat ini sangat riskan,” kata seorang Pimpinan DPRD Propinsi NTB. “Pegawai-pegawainya nanti akan makin ‘liar,’ . . . . Oleh karena itu, sebaiknya otonomi diawali dari propinsi seraya mempersiapkan secara berangsur-angsur dinas-dinas (kabupaten/kota) yang layak mengemban otonomi tersebut” (*Harian Lombok Post*, 2 Juni 2000).

Ketika pernyataan pejabat propinsi yang cukup keras itu disampaikan ke beberapa responden di Kabupaten Lobar, reaksi mereka umumnya hanya ‘tersenyum,’ tidak ada semangat untuk berargumentasi (menolak atau meluruskannya). Meskipun begitu tidak berarti mereka setuju dengan pernyataan tersebut.

Sebagaimana di tingkat propinsi, Kabupaten Lobar belum mempersiapkan secara nyata perangkat lunak yang diperlukan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Secara umum mereka, baik pejabat legislatif maupun eksekutif, ingin melaksanakan otonomi daerah, tetapi kegiatan sosialisasi UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 oleh pemda kurang dilakukan. Beberapa responden pejabat agaknya bahkan salah dalam memahami hal-hal penting dalam UU ini. Misalnya, mereka mengkhawatirkan pelaksanaan UU ini karena PAD yang rendah dan masih mengharapkan adanya berbagai juklak dan juknis dari atas.

Tim Smeru menduga bahwa rendahnya inisiatif dalam menyusun persiapan otonomi daerah di Kabupaten Lobar terkait dengan: 1) adanya perilaku “top-down” yang berlangsung dan terbentuk selama periode pemerintahan Orde Baru yang tidak mudah

diubah; 2) adanya ketidakpercayaan daerah bahwa pusat akan benar-benar melaksanakan otonomi sesuai dengan bunyi UU, karenanya langkah-langkah persiapan dinilai tidak ada gunanya, sampai segala sesuatu menjadi pasti;<sup>5</sup> dan 3) adanya konflik antara legislatif dengan eksekutif (lebih lanjut lihat Bagian 2.2.4.) dan konflik internal di lingkungan DPRD (ada usaha mengganti Wakil Ketua DPRD).

### **2.2.2. Kewenangan dan Struktur Organisasi Pemda**

Sampai sekarang masih banyak responden (pemda) yang meragukan kepastian penyerahan kewenangan baik dari propinsi maupun dari pusat. Misalnya, untuk izin pengelolaan mutiara di wilayah areal laut Kabupaten Lobar (1/3 batas laut propinsi) diurus propinsi, izin pengelolaan kawasan wisata juga ditangani propinsi. Kekhawatiran yang lebih besar bagi Pemda bahwa pusat tidak akan sepenuhnya menyerahkan pembiayaan dan perlengkapan yang terkait dengan kewenangan yang diserahkan ke kabupaten.<sup>6</sup>

Pemda Kabupaten Lobar pada Maret 2000 menerima tambahan empat sektor kewenangan baru limpahan dari eks kandep terlikwidasi (penerangan, sosial, koperasi, dan transmigrasi). Sektor kewenangan baru ini diwadahi dalam empat dinas yang dibentuk berdasarkan empat SK Bupati. Pembentukan keempat dinas tersebut tidak semata-mata karena memang diperlukan daerah, tetapi lebih sebagai kepatuhan daerah melaksanakan surat Menegpan No. 56/M.PAN/2/2000 tanggal 4 Februari 2000 perihal “Pembentukan/Pengintegrasian Instansi Vertikal Departemen Menjadi Dinas.”

Langkah-langkah yang diambil Menegpan yang kemudian dilaksanakan Bupati Lobar ini tidak terkait langsung dengan persiapan pelaksanaan otonomi daerah, tetapi lebih disebabkan dalam Kabinet Persatuan Nasional departemen dari kandep-kandep yang dijadikan/diintegrasikan dengan dinas itu dilikwidasi. Perda mengenai pembentukan keempat dinas tersebut masih dalam proses pembahasan di DPRD. Persoalan yang masih dalam pembahasan rancangan perda-perda itu, antara lain: 1) Bahwa kandep yang akan dijadikan dinas kabupaten adalah milik bersama antara Kabupaten Lobar dan Kota Mataram, jadi masih memerlukan kesepakatan bersama dengan Pemda Kota Mataram. 2) Kemungkinan tumpang tindihnya tugas dengan bagian yang ada di Setda (misalnya, Bagian Kesra dengan Dinas Sosial, Bagian Humas dengan Dinas Penerangan).

Menurut Tim Smeru persoalannya adalah sejauh mana kewenangan kabupaten di sektor-sektor sosial, penerangan, transmigrasi, dan koperasi itu benar-benar diperlukan? Kalau memang diperlukan apakah setiap kewenangan itu harus dikelola oleh instansi setingkat dinas? Kebanyakan responden, baik legislatif maupun eksekutif, kecuali Bagian Organisasi Setda, meragukan kemanfaatan pembentukan dinas-dinas tersebut. Keraguan mereka makin kuat, ketika Tim Smeru mengajak mereka mempertimbangkan kemungkinan mengalihkan tugas 273 pegawai keempat kandep itu menjadi guru (tentu melalui seleksi dan pelatihan). Sejelek-jeleknya guru, masih lebih baik dibanding tidak ada guru. Sekarang ini Kabupaten Lobar kekurangan sekitar 800 guru. Pemda bahkan mempunyai rencana untuk mengisi kekurangan ini dengan mengangkat/ membayar “guru kontrak.”

---

<sup>5</sup> Menurut seorang staf Setda, dalam hal pengaturan organisasi dan kepegawaian, daerah masih memerlukan juklak dari atas. UU No. 22, 1999 memerlukan berbagai PP, sekarang baru keluar satu PP. Proses penyiapan dan pelaksanaan otonomi daerah diperkirakan memerlukan waktu 10 tahun.

<sup>6</sup> Mereka menunjuk pengalaman Kabupaten Loteng dalam melaksanakan uji coba otonomi daerah pada 1995. Penyerahan kewenangan yang begitu banyak tidak diikuti dengan penyerahan P3D.

Untuk penataan struktur organisasi di luar keempat kandep terlikwidasi, pada awal Juni 2000 Pemda Kabupaten Lobar baru mulai melakukan kajian. Sebagai tindak lanjut Surat Mendagri N0. 061/729/SJ tanggal 21 Maret 2000 tentang “Penataan Perangkat Daerah,” maka pada tanggal 16 Mei 2000 Pemda membentuk Tim Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Lobar yang dituangkan dalam SK Bupati No. 186 tahun 2000. Tim ini diketuai oleh Bupati dan beranggotakan perangkat Setda (seluruh Kabag dan beberapa Kasubag). Meskipun salah satu tugas dari Tim ini adalah melakukan koordinasi penataan kelembagaan dengan Dinas-Dinas yang sudah ada dan Kandep/Instansi Vertikal yang diintegrasikan, tetapi tidak ada satupun anggota dari tim ini berasal dari dinas atau kandep/instansi vertikal.

### 2.2.3. Pengalihan/Penyerahan Pegawai

Proses inventarisasi pegawai di Kabupaten Lobar baru dilakukan pada empat kandep terlikwidasi (lihat Tabel 4). Sedangkan untuk inventarisasi pegawai di unit kerja lainnya, pada saat survei dilakukan masih dalam tahap penyusunan. Tim pengelolanya baru dibentuk pada 16 Mei 2000, berdasarkan SK Bupati Lobar No. 186 tahun 2000, dengan tugas antara lain melakukan inventarisasi. Inventarisasi pegawai unit kerja di luar instansi otonom (seperti kandep) sudah mulai dilakukan. Bagian Kepegawaian Pemda sudah meminta kepala personalia kandep-kandep untuk mengisi formulir inventarisasi P3D.

**Tabel 4.** Jumlah pegawai di empat kandep terlikwidasi

| No | Unit Kerja          | Jumlah Pegawai |
|----|---------------------|----------------|
| 1. | Kandep Penerangan   | 131            |
| 2. | Kandep Sosial       | 73             |
| 3. | Kandep Koperasi     | 49             |
| 4. | Kandep Transmigrasi | 20             |
|    | TOTAL               | 273            |

Sumber: Rekapitulasi inventarisasi P3D Eks Kandep-kandep Penerangan, Sosial, Koperasi, dan Transmigrasi.

Menjelang pelaksanaan desentralisasi muncul beberapa permohonan dari pegawai Propinsi NTB, propinsi lain, dan juga dari Jakarta untuk menjadi staf Pemda Lobar. Permohonan ini umumnya ditolak dengan alasan pangkat mereka terlalu tinggi (ada yang Golongan IVa) dan mereka meminta jabatan tertentu di Pemda. Selain itu, propinsi juga sudah meminta ke Kabupaten Lobar (secara lisan) untuk menerima transfer pegawai sebanyak 40 orang. Permintaan inipun belum diterima karena pegawai yang ada sudah cukup. Kabupaten Lobar sudah menerima bekas pegawai Pemda Timor Timur sebanyak 18 orang yang ditempatkan tersebar di setda dan dinas-dinas.

Penggabungan dinas dan kandep maupun perubahan kandep menjadi dinas di tingkat kabupaten cenderung dapat menimbulkan masalah yang berkaitan dengan eselonisasi. Misalnya, untuk eselon kepala dinas baru (sosial, penerangan, transmigrasi, dan koperasi) adalah 3A, sedangkan eselon untuk kepala dinas lama 3B. Persoalan lain yang akan ditemui apabila dilakukan penggabungan beberapa dinas, misalnya penggabungan antara Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Perikanan, Dinas Perkebunan, dan Dinas Peternakan adalah akan adanya sekitar 75% dari kepala seksi yang kehilangan jabatan. Situasi ini dapat menciptakan gejolak.

Penggabungan seperti itu, sebagaimana diungkapkan staf setda, justeru dapat menurunkan prestasi kerja. Selama ini pejabat sudah terbiasa dengan spesialisasi di satu bidang, sehingga apabila menangani hal yang general mereka akan cenderung

mementingkan dinas dari mana mereka berasal.<sup>7</sup> Prestasi kerja diduga akan menurun karena dengan mengerjakan bidang khusus saja mereka belum berprestasi baik, apalagi kalau mengelola berbagai bidang sekaligus.

Tanggapan pegawai daerah sendiri tentang transfer pegawai pusat (kandep, kanwil, maupun dari Jakarta) berbeda-beda. Ada yang mensyaratkan bahwa transfer pegawai pusat jangan sampai menggusur staf lama yang sudah memenuhi syarat, bahkan lebih ekstrim lagi ada yang mengatakan: "Pejabat di daerah haruslah orang daerah." Menurut mereka adalah hal yang manusiawi jika daerah mendahulukan pegawainya.

Sementara itu, dinas kesehatan merasa tidak ada masalah dengan penggabungan kandep dengan dinas, karena selama ini kandep dan dinas kesehatan sudah menyatu. Kepala kandep adalah kepala dinas, selain itu jumlah kandep hanya memiliki enam pegawai dan tugas mereka sebagian besar menangani Bimbingan dan Pengendalian (Bimdal). Apabila keduanya digabung, mereka merencanakan membuat satu seksi baru, yaitu Seksi Bimdal, agar pegawai kandep bisa langsung ditempatkan di seksi ini.

Melihat banyaknya potensi kendala yang akan timbul dalam proses transfer pegawai ini, maka diperlukan proses bertahap, jelas, dan penuh kehati-hatian dalam penyiapannya. Dalam kaitan ini Tim Smeru menyarankan agar pemda selalu mendiskusikan setiap keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dengan kandep dan institusi vertikal lainnya. Kecenderungan yang hanya mementingkan orang daerah sebaiknya tidak dipaksakan. Sepanjang pegawai yang ditransfer memenuhi syarat, sesuai dengan kebutuhan, menunjukkan kinerja yang baik, serta dapat dan mau berintegrasi dan berinteraksi dengan pegawai daerah, tidak ada alasan bagi pemda menolak transfer pegawai dari manapun. Di sisi lain pegawai pusat (kandep dan institusi lainnya) harus mau dan bangga menjadi pegawai daerah, dan kemudian bersama-sama dengan pegawai pemda (lama) membangun daerah dan melayani masyarakat sebaik mungkin.

#### **2.2.4. Penerimaan dan Belanja Pemda**

APBD Lombok Barat. Sebagian besar responden menganggap persoalan keuangan sebagai kunci penentu keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Di luar aspek keuangan, daerah umumnya optimis mampu melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 22, 1999. Berikut merupakan profil singkat keuangan daerah Kabupaten Lobar.

Tabel 5 menunjukkan bahwa pada TA 1999/2000, realisasi APBD Kabupaten Lobar (per 31 Maret 2000) mencapai Rp106 milyar, Rp86,4 milyar atau 82% di antaranya merupakan penerimaan dari pemerintahan yang lebih tinggi. PAD memberi kontribusi sebesar Rp14,6 milyar (13,8 %). Pada TA 2000 (berlangsung 9 bulan, dan dapat dianggap sebagai tahun transisi sebelum otonomi daerah efektif dilaksanakan), peran dana dari pusat justru makin besar dalam komposisi APBD, yaitu mencapai 89% (mungkin bisa dijadikan indikasi bahwa otonomi daerah tidak harus diterjemahkan sebagai upaya untuk selalu meningkatkan PAD). Selain karena jumlah nominal dana dari pusat makin besar, hal itu juga karena makin kecilnya target perolehan PAD. Penentuan target PAD yang lebih kecil dari tahun anggaran sebelumnya merupakan langkah yang realistis karena sumber penerimaan terbesar PAD, yaitu Pajak Hotel dan Restoran, mengalami penurunan akibat kerusuhan di Mataram pada Januari 2000.

---

<sup>7</sup> Hal ini terjadi pada penggabungan Departemen Perdagangan dan Departemen Perindustrian, apabila kepala kandepnya berasal dari perdagangan maka sektor ini yang dikedepankan, dan sebaliknya.

**Tabel 5.** Sumber penerimaan APBD Kabupaten Lobar, TA 1999/2000 dan TA 2000

| No.  | U r a i a n   | 1999/2000 (12 bulan)  |                         | 1999/2000 (9 bulan)   |                         | TA 2000*              |
|------|---|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
|      |   | Rencana<br>(Rp. Juta) | Realisasi<br>(Rp. Juta) | Rencana<br>(Rp. Juta) | Realisasi<br>(Rp. Juta) | Rencana<br>(Rp. Juta) |
| I.   | <b>Sisa Perhitungan Tahun Lalu</b>                    | 4,919.9               | 4,919.9                 | 3,689.9               | 3,689.9                 | 302.7                 |
| II.  | <b>Pendapatan Asli Daerah</b>                         | 14,219.3              | 14,630.4                | 10,664.5              | 10,972.8                | 8,423.0               |
| A.   | Pajak Daerah  | 11,041.7              | 11,410.9                | 8,281.3               | 8,558.1                 | 5,480.0               |
| B.   | Retribusi Daerah                                      | 1,609.8               | 1,503.2                 | 1,207.3               | 1,127.4                 | 1,586.0               |
| C.   | Bagian Laba BUMD                                      | 725.0                 | 650.0                   | 543.8                 | 487.5                   | 775.0                 |
| D.   | Penerimaan Lain-lain                                  | 842.7                 | 1,066.4                 | 632.1                 | 799.8                   | 582.0                 |
| III. | <b>Pendapatan Dari Pemerintah<br/>yg lebih tinggi</b> | 95,258.9              | 86,430.7                | 71,444.2              | 64,823.0                | 70,264.4              |
| A.   | Bagi hasil pajak                                      | 4,650.2               | 6,424.1                 | 3,487.7               | 4,818.0                 | 4,335.7               |
| B.   | Bagi hasil bukan pajak                                | 268.0                 | 259.6                   | 201.0                 | 194.7                   | 0.0                   |
| C.   | Subsidi daerah otonom                                 | 48,210.4              | 47,264.8                | 36,157.8              | 35,448.6                | 41,529.3              |
| D.   | bantuan Pembangunan                                   | 42,083.6              | 32,434.8                | 31,562.7              | 24,326.1                | 24,352.7              |
| E.   | Lain-lain Pendapatan daerah<br>yang syah              | 46.7                  | 47.4                    | 35.0                  | 35.5                    | 46.70                 |
|      | <b>Jumlah APBD (di luar UKP)</b>                      | <b>114,398.1</b>      | <b>105,981.0</b>        | <b>85,798.5</b>       | <b>79,485.7</b>         | <b>78,990.0</b>       |

Keterangan: \* = TA 2000 hanya 9 bulan (April – Desember).

Sumber: Bagian Keuangan Kabupaten Lobar.

Kemudian jika dilihat dari aspek pembelanjannya, Tabel 6 menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran digunakan untuk belanja rutin. Pada TA 1999/2000, total belanja rutin mencapai Rp60,3 milyar (Rp45,2 milyar untuk 9 bulan) atau setara dengan 59%. Pada TA 2000, proporsi belanja rutin terhadap APBD meningkat menjadi 66% (Rp51,8 milyar), sehingga yang tersisa untuk anggaran pembangunan hanya sebesar 34% (Rp27,2 milyar). Kondisi demikian menunjukkan bahwa sebagian besar penerimaan dari pusat digunakan untuk belanja rutin.

**Tabel 6.** Pengeluaran dan belanja APBD Kabupaten Lobar, TA 1999/2000-2000

| No | U r a i a n                      | 1999/2000             |                         | 1999/2000 (9 bulan)   |                         | TA 2000*              |
|----|----------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
|    |                                  | Rencana<br>(Rp. Juta) | Realisasi<br>(Rp. Juta) | Rencana<br>(Rp. Juta) | Realisasi<br>(Rp. Juta) | Rencana<br>(Rp. Juta) |
|    | <b>Total Belanja</b>             | <b>114,398.2</b>      | <b>101,509.0</b>        | <b>85,798.7</b>       | <b>76,131.7</b>         | <b>78,990.0</b>       |
| A. | <b>Pengeluaran Rutin</b>         | <b>63,289.9</b>       | <b>60,285.7</b>         | <b>47,467.5</b>       | <b>45,214.3</b>         | <b>51,801.9</b>       |
| 1  | Belanja pegawai                  | 49,416.4              | 47,839.8                | 37,062.3              | 35,879.9                | 42,952.0              |
| 2  | Belanja barang                   | 4,179.6               | 3,893.7                 | 3,134.7               | 2,920.2                 | 2,661.6               |
| 3  | Belanja pemeliharaan             | 1,303.6               | 1,130.3                 | 977.7                 | 847.7                   | 861.5                 |
| 4  | Perjalanan                       | 552.6                 | 492.0                   | 414.4                 | 369.0                   | 409.7                 |
| 5  | Belanja lain-lain                | 4,953.9               | 4,572.2                 | 3,715.5               | 3,429.2                 | 3,436.6               |
| 6  | Ganjaran kpd daerah bawahan      | 1,262.2               | 1,056.6                 | 946.7                 | 792.4                   | 820.8                 |
| 7  | Belanja tdk tmsk bagian lain     | 1,294.2               | 976.1                   | 970.7                 | 732.1                   | 548.0                 |
| 8  | Angsuran                         | 100.0                 | 100.0                   | 75.0                  | 75.0                    | 100.0                 |
| 9  | Pengeluaran tidak terduga        | 227.6                 | 225.0                   | 170.7                 | 168.8                   | 11.7                  |
| B. | <b>Pengeluaran Pembangunan</b>   | <b>51,108.3</b>       | <b>41,223.3</b>         | <b>38,331.2</b>       | <b>30,917.5</b>         | <b>27,188.0</b>       |
| 1  | Perumahan dan pemukiman          | 11,066.3              | 10,346.2                | 8,299.8               | 7,759.7                 | 2,483.7               |
| 2  | Transportasi                     | 7,006.6               | 5,771.7                 | 5,255.0               | 4,328.8                 | 5,028.4               |
| 3  | Aparatur pem. dan pengawasan     | 4,347.7               | 4,272.8                 | 3,260.8               | 3,204.6                 | 1,847.3               |
| 4  | Pem.daerah dan pemukiman         | 6,864.0               | 3,619.2                 | 5,148.0               | 2,714.4                 | 3,719.8               |
| 5  | Kesehatan, Kes sos.              | 6,851.5               | 3,530.5                 | 5,138.6               | 2,647.9                 | 6,436.9               |
| 6  | Pend. Kebudayaan.                | 4,038.7               | 3,450.4                 | 3,029.0               | 2,587.8                 | 1,671.5               |
| 7  | Perdagangan, pengembangan usaha. | 3,743.0               | 3,410.8                 | 2,807.3               | 2,558.1                 | 1,790.3               |
| 8  | Lingkungan hidup dan tata ruang  | 2,750.1               | 2,712.0                 | 2,062.6               | 2,034.0                 | 1,035.0               |
| 9  | Pertanian dan kehutanan          | 1,761.3               | 1,723.8                 | 1,321.0               | 1,292.9                 | 994.5                 |
| 10 | Politik                          | 605.0                 | 591.2                   | 453.8                 | 443.4                   | 405.5                 |
| 11 | Iptek                            | 392.5                 | 371.8                   | 294.4                 | 278.8                   | 300.3                 |
| 12 | Pariwisata, telekomunikasi       | 560.3                 | 313.4                   | 420.2                 | 235.1                   | 571.6                 |
| 13 | Kependudukan dan kel. sejahtera  | 311.8                 | 307.8                   | 233.8                 | 230.9                   | 77.8                  |
| 14 | Sumber daya air dan irigasi      | 273.0                 | 270.2                   | 204.8                 | 202.7                   | 308.1                 |
| 15 | Agama                            | 145.0                 | 144.2                   | 108.8                 | 108.2                   | 94.5                  |
| 16 | Industri                         | 128.2                 | 126.8                   | 96.2                  | 95.1                    | 95.5                  |
| 17 | Hukum                            | 103.0                 | 102.6                   | 77.3                  | 77.0                    | 104.3                 |
| 18 | Tenaga kerja                     | 90.0                  | 88.5                    | 67.5                  | 66.4                    | 72.0                  |
| 19 | Keamanan dan ketertiban umum     | 39.7                  | 38.9                    | 29.8                  | 29.1                    | 98.1                  |
| 20 | Pertambangan dan Energi          | 30.5                  | 30.4                    | 22.9                  | 22.8                    | 52.9                  |

Keterangan: \* = TA 2000 hanya 9 bulan (April – Desember).

Sumber: Bagian Keuangan Kabupaten Lobar.

Dalam hal mekanisme alokasi anggaran sampai sekarang belum ada perubahan yang mencerminkan kemandirian daerah seperti diamanatkan UU No. 22, 1999 (mungkin karena UU ini belum efektif berlaku). Sejauh ini pusat masih saja “berbaik hati membantu” mengatur alokasi anggaran di daerah. Hanya sayangnya, semangat “membantu” oleh pusat itu cenderung berlebihan. Dampaknya bukan meringankan pemda, tetapi justru membingungkan. Misalnya, dalam hal pengalokasian Dana Rutin Daerah (DRD) TA 2000, khususnya yang menyangkut DPP-OD (Dana Pembiayaan Penyelenggaraan Otonomi Daerah) terdapat dua pedoman dari pusat. Dua pedoman itu masing-masing dari Ditjen Pumd, Depdagri dan Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah yang satu sama lain tidak berkesesuaian (Lihat *Kotak 1*). Bagi orang daerah fenomena ini dipahami sebagai “kekisruhan” kewenangan di tingkat pusat yang menggambarkan adanya kecenderungan orang pusat saling berebut kekuasaan. Bagi daerah, persoalannya adalah jika antar instansi pusat saja tidak rela saling menyerahkan kewenangan, bagaimana nasib penyerahan kewenangan oleh pusat kepada daerah.

### Kotak 1. Dua Petunjuk Pusat yang Membingungkan Daerah

DRD terdiri dari belanja pegawai yang mencakup gaji dan tunjangan dan belanja non pegawai, meliputi dana yang dapat digunakan untuk menunjang pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan serta pengembangan SDM. Pada TA 2000 ini pemda menerima dua petunjuk dari dua instansi yang masing-masing merasa berwenang mengatur penggunaan alokasi DRD, yaitu Kantor Meneg Otonomi Daerah dan Ditjen Pumdada, Depdagri. Tabel berikut ini menunjukkan perbedaan preferensi kedua instansi itu dalam alokasi penggunaan DPP-OD yang harus dilaksanakan oleh daerah.

Menyikapi adanya dua petunjuk itu, dari pada bersikap bingung memilih salah satunya, daerah sendiri nampaknya akan bersikap pragmatis, yaitu akan menggunakan petunjuk yang "paling menguntungkan" daerah. Dalam hal ini, pilihan jatuh pada petunjuk yang rinciannya tidak terlalu mendetail.

Alokasi DPP-OD Kabupaten Lobar, TA 2000 (Rp. Juta)

| Versi Ditjen Pumdada                               |            | Versi Kantor Meneg Otda   |                  |
|--|------------|---|------------------|
| 1. Dana Umum                                       | Rp. 74,14  | 1. Dana Umum  | Rp. 77,14        |
| 2. Dana Khusus                                     | Rp. 38     | 2. Dana Khusus  | Rp. 35           |
| a). Bimtek Pengembangan Sarana Perekonomian Daerah | Rp. 10     | 2.1 Peningkatan Kinerja<br>- Peningkatan SDM (juknis menyusul)                                      | Rp. 24<br>Rp. 6  |
| b). Pel. Adm. Kepend. & Capil                      | Rp. 9      | - Pembekalan Stra. Teknik<br>Angg. Anggota DPRD dan<br>pejabat pemda (juknis menyusul)              | Rp. 18<br>Rp. 11 |
| c). Mng. Stra. Pem. Prd. Unggulan                  | Rp. 10     | 2.2 Pemberdayaan Ek. Kerakyatan<br>-Penyediaan Sembako/perbaikan<br>Jar. Distribusi Ek/Industri kcl | Rp. 5            |
| d). Adm. Pelaporan Keuangan                        | Rp. 9      | - Pembekalan Teknis Aparat<br>pengelola pkl/sektor infor-<br>mal (juknis menyusul)                  | Rp. 6            |
| TOTAL  | Rp. 112,14 | TOTAL   | Rp. 112,14       |

Selain memberikan rincian alokasi DPP-OD yang secara substansial berbeda, kedua instansi tersebut satu sama lain cenderung berjalan sendiri-sendiri. Bahkan ada indikasi keduanya saling berebut untuk "menguasai" pemerintahan di daerah. Kronologi korespondensi berikut dapat menggambarkan fenomena yang dimaksud.

1. Pada 22 Maret 2000, Meneg Otda mengirim surat No. 900/278/OTDA kepada gubernur/bupati/walikota seluruh Indonesia perihal DRD TA 2000.
2. Pada 23 Maret 2000, melalui surat No. 900/324/OTDA, Meneg Otda kembali mengirim surat ke semua daerah sebagai tindak lanjut surat sebelumnya. Beberapa butir penting dalam surat ini di antaranya bahwa alokasi DRD hendaknya lebih dititikberatkan pada kepentingan belanja pegawai dan belanja non pegawai, dan daerah diminta melaporkan realisasi penerapan DRD TA 2000 pada akhir semester I kepada Meneg Otda.
3. Pada 27 Maret 2000, Mendagri mengirim surat No. 911/261/PUD ke semua daerah perihal rincian alokasi DRD TA 2000. Surat ini menekankan agar alokasi DRD TA 2000 diprioritaskan untuk mendukung kegiatan implementasi awal pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 dan realisasi DRD secara periodik dilaporkan kepada Mendagri.
4. Pada 14 April 2000, Meneg Otda mengirim radiogram No. 972/383/OTDA (sebagai jawaban atas banyaknya pertanyaan dari daerah) yang menegaskan bahwa rincian DRD yang dikirimkan sebelumnya oleh Kantor Meneg Otda tetap berlaku.
5. Pada 28 April 2000, Mendagri mengirim radiogram No. 911/460/PUMDA ke semua daerah, juga sebagai jawaban atas banyaknya pertanyaan daerah. Radiogram ini menegaskan bahwa rincian DRD yang dikirim sebelumnya oleh Mendagri sudah memenuhi peraturan yang berlaku, oleh karenanya harus dipedomani. Selain itu rincian DRD itu sudah dibahas dengan Kantor Meneg Otda.

### Kotak 1. (Lanjutan)

6. Pada 16 Mei 2000, Menneq Otda mengirim surat No. 972/605/OTDA kepada Mendagri (ditembuskan juga ke semua kepala daerah) yang berisi tanggapan terhadap radiogram Mendagri No. 911/460/PUMDA. Tanggapan yang disampaikan diantaranya adalah:
  - a) Rincian DRD yang disampaikan Mendagri kepada daerah belum/tidak pernah dibahas dengan Kantor Menneq Otda.
  - b). Oknum Pumdada telah mengambil secara tidak sah database DA-DRD/SDO yang dimiliki Kantor Menneq Otda untuk tujuan yang tidak terpuji. Terbitnya surat dan radiogram Mendagri di atas merupakan rangkaian kejadian dengan pengambilan data yang tidak sah tersebut.
  - c). Kepala daerah agar tetap mempedomani Rincian DRD yang berasal dari Menneq Otda.
7. Sampai dengan 11 Juni 2000, saat Tim SMERU meninggalkan NTB, Surat Menneq Otda tersebut belum ditanggapi oleh Mendagri.

Bagi orang daerah keadaan ini merupakan indikasi ketidaksiapan pusat dalam menyerahkan kewenangannya ke daerah. Sebab untuk urusan pedoman DRD saja mereka sudah saling berebut, apalagi untuk urusan-urusan lain yang lebih strategis.

Di luar dualisme kewenangan itu, aspek pembelanjaan dalam rangka otonomi daerah mendapat tanggapan beragam. Di tingkat kabupaten, masing-masing sektor (kesehatan, pendidikan, dan pertanian) menganggap sektornya sebagai yang perlu diprioritaskan, karenanya anggaran yang dialokasikan kepada mereka harus ditingkatkan. Dengan demikian pelayanan publik akan menjadi lebih baik.

Tetapi, di tingkat pemerintahan yang lebih rendah (kecamatan dan desa), responden menyatakan persepsi yang berbeda. Di salah satu desa sampel, aparat kesehatan menyatakan bahwa di awal pelaksanaan otonomi, pelayanan kesehatan masyarakat akan makin buruk karena subsidi pusat akan dihentikan. Sekarang ini saja (menjelang otonomi), ketersediaan obat antibiotik makin terbatas. Pada dasarnya, otonomi diartikan bahwa masyarakat harus mampu membiayai dirinya sendiri. Misalnya, Polindes harus mandiri, termasuk soal penggajian kepada Pegawai Tidak Tetap (PTT), seperti dokter dan bidan desa.

Masih di desa yang sama, persepsi yang berbeda dinyatakan oleh responden lainnya. Dalam hal ini dikemukakan bahwa otonomi berarti semua kekuasaan ada di daerah, termasuk pembiayaan seluruhnya berasal dari daerah dan alokasi penggunaannya juga ditentukan oleh daerah sendiri. Oleh karena itu, pada saat otonomi nanti semua PTT akan diangkat menjadi pegawai tetap.

Sementara itu di desa sampel lainnya, otonomi daerah dipahami sebagai pengaturan rumah tangga daerah oleh daerah sendiri. Salah satu implikasinya adalah semua beban pembiayaan akan ditanggung oleh daerah. Misalnya, menurut informasi yang sampai ke desa, tarif Puskesmas akan dinaikkan dari Rp400 menjadi Rp5000. Kenaikan ini diperlukan karena nantinya pengadaan obat akan menjadi tanggungan Puskesmas sendiri.

Persepsi terhadap otonomi daerah yang beragam mengindikasikan bahwa konsep ini masih dipahami secara parsial sebagai akibat dari upaya sosialisasi yang masih kurang.

PAD Kabupaten Lobar. Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Lobar selama lima tahun terakhir, TA 1995/96 - 1999/2000, berkisar antara 14% sampai 20% atau rata-rata 17% per tahun. Pada TA 2000 perolehan PAD hanya direncanakan Rp8,4 milyar. Jumlah ini menurun dibanding dengan realisasi TA sebelumnya (1999/2000) yang mencapai Rp11,0 milyar (rata-rata 9 bulan). Penurunan target ini terutama disebabkan proyeksi penerimaan sektor pajak hotel dan restoran diperkirakan akan mengalami penurunan cukup tajam sebagai akibat peristiwa kerusuhan 17 Januari 2000.

Sebagai dampak pelaksanaan UU No. 18, 1997, jumlah jenis sumber PAD menurun. Jika sebelumnya jumlah pajak dan retribusi daerah masing-masing 24 dan 48 jenis, sekarang tinggal 6 dan 16 jenis. Data menunjukkan bahwa meskipun jenis sumber penerimaan sebagian besar dihapuskan, ternyata hal itu tidak berkorelasi dengan total PAD yang diperoleh Kabupaten Lobar. Pada TA 1998/99 (UU No. 18, 1997 efektif berlaku) PAD Kabupaten Lobar berjumlah Rp13 milyar, lebih tinggi dari TA 1997/98 (sebelum diberlakukan UU tersebut) yang jumlahnya hanya mencapai Rp9,9 milyar. Selain karena adanya *booming* sektor pariwisata, sehingga perolehan pajak hotel dan restoran meningkat, sebagian besar jenis sumber penerimaan yang dihapus tersebut potensinya kecil (secara keseluruhan tidak cukup berarti bagi PAD).

Dari jenis-jenis pungutan daerah yang sekarang berlaku, sumbangan terbesar diberikan oleh pos pajak hotel dan restoran yang pada TA 1999/2000 memberikan kontribusi sebesar Rp10,4 milyar atau 71% dari total PAD. Dominasi kontribusi pos penerimaan ini mengakibatkan sumber-sumber penerimaan lainnya (27 jenis pos penerimaan) menjadi relatif kecil, rata-rata hanya 1,1 % (Tabel 7).

**Tabel 7.** Perkembangan penerimaan PAD Kabupaten Lobar, TA 1999/2000 – 2000

| No.       | U r a i a n                   | TA 1999/2000 (12 bulan) |                 | TA 1999/2000 (9bulan) |                 | TA 2000*       |
|-----------|-------------------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|----------------|
|           |                               | Rencana                 | Realisasi       | Rencana               | Realisasi       | Rencana        |
|           | <b>Pendapatan Asli Daerah</b> | <b>14,219.3</b>         | <b>14,630.4</b> | <b>10,664.5</b>       | <b>10,972.8</b> | <b>8,423.0</b> |
| <b>A.</b> | <b>Pajak Daerah</b>           | <b>11,041.7</b>         | <b>11,410.9</b> | <b>8,281.3</b>        | <b>8,558.1</b>  | <b>5,480.0</b> |
| 1         | Hiburan                       | 81.7                    | 84.0            | 61.3                  | 63.0            | 100.0          |
| 2         | Reklame                       | 25                      | 30              | 18.8                  | 22.5            | 25.0           |
| 3         | Penerangan jalan              | 385.0                   | 347.9           | 288.8                 | 260.9           | 255.0          |
| 4         | Hotel dan restoran            | <b>9,800.0</b>          | <b>10,429.7</b> | <b>7,350.0</b>        | <b>7,822.3</b>  | <b>4,500.0</b> |
| 5         | Pajak galian C                | 150.0                   | 130.0           | 112.5                 | 97.5            | 100.0          |
| 6         | Pemanfaatan ABT dan APT       | 600.0                   | 389.3           | 450.0                 | 292.0           | 500.00         |
| <b>B.</b> | <b>Retribusi Daerah</b>       | <b>1,609.8</b>          | <b>1,503.2</b>  | <b>1,207.3</b>        | <b>1,127.4</b>  | <b>1,586.0</b> |
| 1         | Pelayanan kesehatan           | 331.8                   | 327.5           | 248.8                 | 245.7           | 351.90         |
| 2         | Kebersihan/persampahan        | 1.0                     | 0.0             | 0.8                   | 0.0             |                |
| 3         | Biaya cetak KTP               | 22.5                    | 23.7            | 16.9                  | 17.8            | 35.54          |
| 4         | Parkir                        | 28.2                    | 37.0            | 21.1                  | 27.7            | 26.42          |
| 5         | Pasar                         | 229.8                   | 255.9           | 172.4                 | 191.9           | 190.00         |
| 6         | Pemakaian kekayaan daerah     | 51.3                    | 62.3            | 38.4                  | 46.7            | 61.25          |
| 7         | Pasar grosir dan pertokoan    | 100.2                   | 104.1           | 75.1                  | 78.1            | 77.84          |
| 8         | Terminal                      | 81.5                    | 81.5            | 61.2                  | 61.1            | 94.46          |
| 9         | Tempat khusus parkir          | 8.4                     | 0.0             | 6.3                   | 0.0             | 5.73           |
| 10        | Rumah potong hewan            | 35.3                    | 42.2            | 26.5                  | 31.6            | 37.54          |
| 11        | Tempat rekreasi dan OR        | 0.2                     | 1.3             | 0.2                   | 1.0             | 0.23           |
| 12        | Penj. produksi usaha daerah   | 296.7                   | 229.2           | 222.5                 | 171.9           | 277.24         |
| 13        | Ijin peruntukan pengg. tanah  | 100.0                   | 112.2           | 75.0                  | 84.1            | 100.00         |
| 14        | IMB                           | 300.0                   | 206.8           | 225.0                 | 155.1           | 300.00         |
| 15        | Ijin gangguan                 | 8.0                     | 1.8             | 6.0                   | 1.4             | 7.20           |
| 16        | Ijin trayek                   | 15.0                    | 17.9            | 11.3                  | 13.4            | 20.62          |
|           | <b>Bagaian Laba BUMD</b>      | <b>725.0</b>            | <b>650.0</b>    | <b>543.8</b>          | <b>487.5</b>    | <b>775.0</b>   |
| 1         | PDAM                          | 650.0                   | 650.0           | 487.5                 | 487.5           | 700.00         |
| 2         | P3                            | 75.0                    | 0.0             | 56.3                  | 0.0             | 75.00          |
| <b>D</b>  | <b>Lain-lain Pendapatan</b>   | <b>842.7</b>            | <b>1,066.4</b>  | <b>632.1</b>          | <b>799.8</b>    | <b>582.0</b>   |
| 1         | Jasa giro                     | 685.0                   | 890.5           | 513.8                 | 667.9           | 500.00         |
| 2         | Sumbangan pihak ke III        | 4.8                     | 20.9            | 3.6                   | 15.7            | 2.00           |
| 3         | TPTGR                         | 0.3                     | 0.3             | 0.2                   | 0.2             |                |
| 4         | Lain-lain pendapatan          | 152.7                   | 154.7           | 114.5                 | 116.0           | 80.00          |

Keterangan: \* = TA 2000 hanya 9 bulan (April – Desember).

Sumber: Bagian Keuangan Kabupaten Lobar.

Menyongsong pelaksanaan otonomi daerah, salah satu agenda pemda adalah berusaha meningkatkan PAD, beberapa langkah yang (akan) ditempuh adalah mengintensifkan dan mengekstensifkan sumber-sumber penerimaan. Intensifikasi pungutan akan dilakukan pada Sumbangan Pihak Ketiga (SPK). Belajar dari Kabupaten Lotim yang “sukses” menerapkan SPK atas komoditi tembakau,<sup>8</sup> Pemda Lobar (Dinas Perkebunan) akan menerapkan hal yang sama. Rencananya para pengusaha tembakau akan diundang Pemda (Bupati). Dalam pertemuan itu Pemda akan “merayu” para pengusaha untuk memberikan kontribusinya kepada Kas Daerah dalam bentuk SKP. Sementara itu, langkah ekstensifikasi yang sekarang sudah dalam proses pengusulan adalah dengan mengupayakan sumber penerimaan baru maupun dengan mencoba menghidupkan kembali sumber pungutan yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997 (Lihat *Kotak 2*).

### **Kotak 2.** Tuntutan Mencabut atau Merevisi UU No. 18, 1997

Berbagai diskusi dengan responden mengenai otonomi daerah selalu menghadirkan wacana keuangan daerah sebagai titik berat pembahasan. Pembahasan mengenai keuangan daerah umumnya selalu berkisar pada persoalan PAD yang pada gilirannya mau tidak mau selalu mempermasalahkan keberadaan UU No. 18, 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Dalam hal ini, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten, sepertinya ada konsensus bahwa salah satu faktor yang dituding akan menghambat pelaksanaan otonomi adalah UU tersebut. Alasan umum yang dikemukakan, bahwa UU ini dianggap bertentangan dengan UU No. 22, 1999, karena di dalamnya sangat membatasi kewenangan daerah dalam memperoleh sumber penerimaannya. UU No. 18, 1997 juga dianggap tidak aspiratif terhadap kepentingan daerah, karena sumber yang potensial bagi penerimaan daerah dihapuskan begitu saja. Oleh karenanya, UU ini dianggap “mengkerdikan” daerah, dan sifat sentralistik yang terkandung di dalamnya tidak sejalan dengan kebijakan otonomi. Dalam rangka otonomi, banyak usulan yang menghendaki UU ini segera dicabut atau minimal diadakan revisi, sehingga daerah mempunyai keleluasaan untuk menggali sumber-sumber penerimaan menurut aturan main yang ditentukan oleh daerah sendiri.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemda NTB telah melakukan Rakernis Dipenda se NTB yang salah satu hasilnya adalah berupa rumusan yang menghendaki agar beberapa jenis pungutan dapat diakomodir melalui revisi UU No. 18, 1997.

Sebagian kritik daerah terhadap UU No. 18, 1997 memang ada benarnya, karena UU ini mengandung aspek sentralistik (misalnya soal pengesahan perda). Tetapi semangat tinggi dalam berotonomi nampaknya cenderung mau menabrak rambu yang dianggap menghambat. Substansi permasalahan yang dikedepankan hanya berkuat pada bagaimana daerah mampu menggali sumber penerimaannya sebesar mungkin. Padahal salah satu pertimbangan dikeluarkannya UU No. 18, 1997 adalah untuk membenahi sistem perpajakan dan retribusi daerah yang sebelumnya jauh dari prinsip-prinsip pungutan yang benar, baik teoritis maupun empiris. Upaya peningkatan PAD dalam rangka otonomi daerah tidak dengan sendirinya dapat menghapuskan prinsip-prinsip perpajakan dan retribusi yang benar.

Dalam hal ini ada 11 jenis pungutan yang diusulkan, yaitu:

1. Pajak atas budidaya mutiara, rumput laut dan budidaya di bidang perikanan
2. Pajak atas penangkapan ikan dengan menggunakan kapal perikanan
3. Pajak pendaftaran perusahaan
4. Pajak potong hewan
5. Pajak kendaraan tidak bermotor
6. Pajak atas kepemilikan ternak
7. Pajak atas pengeluaran hasil bumi, hutan, laut, ternak serta hasil industri
8. Pajak atas penyewaan gedung/rumah
9. Pajak televisi
10. Opsi atas pajak negara yang ada di daerah.
11. Kontribusi SHU koperasi

<sup>8</sup> Lihat Laporan Persepsi Daerah (1999) mengenai Deregulasi Perdagangan di Propinsi NTB.

Dari 11 jenis pungutan itu, enam di antaranya merupakan pungutan (baik dalam bentuk retribusi maupun pajak) yang pernah diberlakukan sebelum dikeluarkan UU No. 18, 1997. Dari enam jenis pungutan tersebut yang memberikan kontribusi besar terhadap PAD adalah retribusi (sekarang diubah menjadi pajak) atas hasil bumi, hutan, laut dan hasil alam lainnya, yaitu mencapai Rp1,7 milyar (TA 1997/98). Dengan total perolehan PAD sekitar Rp10 milyar/tahun, tidak mengherankan jika pemda sangat berkepentingan untuk menghidupkan kembali pungutan yang mempunyai potensi besar tersebut.

Otonomi dan Keuangan Daerah. Jumlah PAD yang relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan belanja daerah, ternyata telah membawa pengertian yang bias terhadap pelaksanaan otonomi. Persepsi umum yang dipahami sebagian besar responden menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi menghendaki adanya kemampuan keuangan daerah dalam membiayai kegiatannya. Bahkan ada yang secara ekstrim menyatakan bahwa otonomi daerah berarti semua kebutuhan belanja daerah harus mampu dibiayai oleh sumber-sumber keuangan dari daerah sendiri. Banyak responden yang menganggap bahwa variabel PAD akan merupakan penentu keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Bahkan bupati sendiri telah meminta kepada semua dinas agar mulai menginventarisasi sumber-sumber penerimaan di lingkungan instansi bersangkutan yang mempunyai potensi untuk dapat memperbesar perolehan PAD.

Dalam UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 tidak ditemukan satu pasal pun yang mengharuskan daerah memperbesar PAD-nya dalam rangka pelaksanaan otonomi. Apalagi, jika upaya peningkatan PAD itu dilakukan tanpa mempertimbangkan aspek-aspek perpajakan yang komprehensif. Dengan demikian, berarti bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak mempunyai korelasi dengan kemampuan daerah dalam menghimpun sumber-sumber penerimaan aslinya.

Desentralisasi politik, seyogjanya memang perlu didukung dengan desentralisasi fiskal. Namun, karena potensi daerah di Indonesia beragam, maka tidak semua daerah mampu membiayai dirinya sendiri. Oleh karena itu, desentralisasi (keuangan) yang digariskan dalam UU No. 22, 1999 hanya terbatas pada desentralisasi yang menyangkut aspek pembelanjaan. Sementara itu *taxing power* pemda dipertahankan tetap relatif kecil, agar pusat dapat melakukan redistribusi pendapatan kepada daerah yang potensi penerimaannya relatif kecil dibandingkan dengan daerah lainnya. Dengan demikian, sebenarnya tidak terlalu penting memperlakukan dari mana sumber pembiayaan daerah, yang penting tersedia dana cukup dan “bebas” digunakan daerah.

### **2.2.5. DPRD dan Kebijakan Publik**

Kapabilitas anggota DPRD. DPRD sekarang dinilai lebih kritis, hal ini tampak terutama pada saat pembahasan berbagai perda dan saat menyingkapi laporan pertanggungjawaban bupati. Namun demikian, seperti halnya penilaian terhadap anggota DPRD di tingkat propinsi, kapabilitas mereka masih jauh dari memuaskan. Dalam menilai kinerja mereka banyak kalangan menyatakan bahwa:

1. Suara pribadi dan golongan/partai masih dominan dan ada kecenderungan lebih mengutamakan tuntutan untuk kesejahteraan dirinya sendiri.
2. Tidak memahami permasalahan yang dikeluhkan/disampaikan masyarakat, mereka masih harus banyak belajar.
3. Tidak memiliki inisiatif untuk menyusun suatu program, cenderung menunggu.
4. Suasana euphoria reformasi masih tampak jelas, mereka menuntut diperlakukan lebih superior dengan mengabaikan rambu-rambu hukum. Hubungan dengan eksekutif

cenderung bersifat kompetitif, hal ini tercermin, misalnya, dari upaya DPRD untuk menonaktifkan bupati dengan alasan yang mengada-ada.<sup>9</sup>

Namun demikian, pihak DPRD sendiri tidak merasa ada hambatan atau kesulitan dalam melaksanakan pemantauan terhadap kinerja pihak eksekutif. Untuk menunjang tugasnya, di antara fraksi telah bersepakat untuk mendatangkan staf ahli, untuk ini telah dirancang kerjasama dengan pihak Unram.

Penjaringan aspirasi. Berbeda dengan penilaian dari sebagian besar responden yang menganggap DPRD belum aktif melakukan penjaringan aspirasi, pihak DPRD menyatakan memiliki jadwal rutin untuk melakukan penjaringan aspirasi langsung ke masyarakat, bahkan sampai ke tingkat desa. Setiap bulan komisi-komisi DPRD melakukan kunjungan lapangan, bahkan ada yang sampai delapan kali/bulan.<sup>10</sup>

Perumusan Kebijakan Daerah. Kebanyakan kebijakan publik selama ini diatur (jauh) di pusat, sehingga banyak yang kurang sesuai dengan kondisi daerah. Pengaturan semacam ini kerap kali menimbulkan persoalan yang penyelesaiannya menjadi tanggung jawab daerah. Misalnya, ada beberapa jembatan yang dibangun pusat untuk menggantikan jembatan lama yang sebenarnya masih baik. Daerah sebenarnya lebih tahu dimana lokasi pembangunan jembatan yang tepat, tetapi usul kabupaten ditolak. Dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan hal-hal seperti ini tidak terjadi lagi.

Proses penyusunan perda, khususnya yang terkait erat dengan kepentingan masyarakat banyak atau kelompok masyarakat tertentu, sudah mulai melibatkan masyarakat. Misalnya, dalam menyusun Raperda Tata Ruang Kecamatan, sebelum diajukan ke DPRD didiskusikan dulu dengan perwakilan masyarakat. Sejak dilantik, DPRD mengesahkan tiga perda, dua di antaranya menyangkut PAD.<sup>11</sup>

Sistem perijinan Simsat (sistem informasi manajemen satu atap) di Kabupaten Lobar secara resmi dimulai pada 17 April 2000, di bawah koordinasi sekda. Dalam sistem ini setiap dinas menempatkan perwakilannya di Kantor Simsat. Dengan demikian diharapkan proses pelayanan dapat dilaksanakan dengan mudah dan lebih transparan. Selama kunjungan ini, Tim SMERU tidak mendengar komentar (baik/buruk) tentang sistem baru ini.

## **2.3. Tingkat Masyarakat**

### **2.3.1. Sosialisasi dan Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Surat kabar lokal (*Jawa Pos* dan *Lombok Post*) cukup berperan dalam membantu proses demokratisasi di NTB. Kalangan jurnalis juga telah merasakan dampak positif dari proses itu dalam bentuk makin mudah memperoleh informasi dari berbagai pihak, khususnya di lingkungan pemda. Banyak berita yang dimuat koran lokal yang kemudian menjadi agenda pembicaraan dalam sidang DPRD. Dalam hal otonomi daerah, surat kabar lokal menilai bahwa kegiatan sosialisasi UU otonomi daerah di NTB masih kurang.

---

<sup>9</sup> Pidato pertanggungjawaban bupati pada 30 Maret 2000 ditolak oleh DPRD dengan salah satu alasan data keuangan yang disajikan seharusnya per 30 Maret 2000, sementara data yang tersaji pada pidato itu hanya sampai Desember 1999, sehingga Dewan mempertanyakan pertanggungjawaban keuangan selama tiga bulan berikutnya. Bupati beralasan diperlukan tenggang waktu untuk menyelesaikan laporan keuangan yang diminta. Akan tetapi, DPRD tidak menerima alasan itu, dikatakan bahwa bupati tidak mampu mengkoordinasikan stafnya, akhirnya pertanggungjawaban ini ditolak.

<sup>10</sup> DPRD Kabupaten Lobar memiliki enam Komisi, berbeda dengan daerah lainnya yang hanya memiliki lima komisi. Komisi keenam (Komisi F) menangani bidang teknologi. Komisis ini dibentuk mengingat tugas yang menjadi beban Komisi E terlalu banyak.

<sup>11</sup> Perda No. 1, 2000 tentang Retribusi IMB, Perda No. 2, 2000 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan, dan Perda No. 3, 2000 tentang Pegawai Perusahaan Daerah.

Oleh karena itu, surat kabar lokal pernah membantu pemda melakukan sosialisasi dengan menyelenggarakan seminar sehari yang hasilnya memunculkan dua isu utama yaitu: a) perlunya pemda menggali potensi lokal untuk mengurangi ketergantungan dana dari pusat dan b) mengundang investor asing untuk membantu eksploitasi SDA.

Surat kabar lokal agak pesimis terhadap kelancaran pelaksanaan otonomi daerah karena adanya beberapa kendala, antara lain: a) kemampuan SDM pemda masih rendah; b) sikap Pemda yang masih terbiasa menunggu petunjuk dan pengaturan dari atas, belum bisa bersikap pro-aktif; c) kualitas anggota DPRD juga rendah dan tidak didukung oleh adanya konsep/program partai mengenai pembangunan daerah; dan d) masih kentalnya sikap kedaerahan pada banyak personil pemda.

Berdasarkan pengamatan LSM di Mataram, kelompok non pemerintah, khususnya pengusaha dan tokoh adat, lebih serius dan bersemangat mendiskusikan dan mencari tahu tentang otonomi daerah dibandingkan dengan aparat pemda. Dalam setiap pertemuan formal, aparat selalu mengatakan bahwa pokoknya otonomi daerah harus dilaksanakan tetapi tidak pernah menjelaskan tentang bagaimana melaksanakan otonomi daerah itu dan persiapan apa saja yang telah dilakukan.

Sosialisasi otonomi daerah untuk membangkitkan partisipasi masyarakat luas belum banyak dilakukan di tingkat bawah. Di kalangan pemda sendiri justru masih banyak pendirian yang sifatnya kontra-produktif dengan selalu mengemukakan bahwa masyarakat belum siap melakukan sendiri berbagai kegiatan. Oleh karena itu masih harus diurus oleh pemda, seperti mengelola irigasi dan parkir, merehab gedung sekolah.

Pengurus partai mendukung kebijakan otonomi daerah dan menilai bahwa Kabupaten Lobar siap melaksanakan kebijakan tersebut. Mereka justru meragukan komitmen pusat untuk benar-benar rela melepaskan kekuasaannya sesuai dengan UU No. 22, 1999. Mereka menyadari bahwa kualitas SDM dan PAD di NTB memang rendah tetapi itu bukan alasan untuk membatalkan pelaksanaan otonomi daerah.

Transfer pegawai, menurut pengurus partai, harus dilakukan secara hati-hati, jangan sampai terjadi transfer koruptor ke daerah. Pengembangan pariwisata di NTB juga harus tetap dilakukan, hanya saja perlu menjaga agar akhlak penduduk tidak rusak.

Berdasarkan hasil pemantauan di dua desa sampel, masyarakat termasuk aparat kecamatan, puskesmas, pendidikan, dan desa, belum mendapatkan sosialisasi khusus berkenaan dengan desentralisasi dan otonomi daerah. Pengetahuan mereka tentang isu desentralisasi dan otonomi daerah secara umum diperoleh dari televisi dan surat kabar. Namun demikian aparat di kedua desa sampel mempunyai persepsi yang hampir sama bahwa pemerintahan desa dituntut agar mampu mengurus dan membangun desanya sendiri, yang pada akhirnya harus mampu menggali sumber APPKD-nya sendiri.

### **2.3.2. Kualitas Aparat Pemerintahan**

Lembaga intelektual atau akademisi (seperti Unram dan Unmuh Mataram) masih meragukan NTB dapat melaksanakan otonomi daerah dalam waktu singkat, apalagi di tingkat kabupaten. Oleh karena itu, mereka menyarankan agar otonomi dilakukan di tingkat propinsi saja. Mereka belum melihat adanya persiapan serta sosialisasi yang cukup dilakukan oleh pemda. SDM pemda dan DPRD belum siap, baik dari segi kualitas maupun dari segi sikap dan moral. Potensi untuk penyalahgunaan kekuasaan masih tinggi apalagi sikap feodalis pejabat dan masyarakat Lombok hingga sekarang masih tinggi. Para aparat pemda masih merasa pintar sendiri, merasa paling tahu segalanya, sehingga sulit untuk terbuka dan menerima pemikiran orang lain.

DPRD belum bisa diharapkan banyak berperan karena selain kualifikasi anggotanya masih rendah juga masih belum tercipta sinergi dengan pihak eksekutif. Berdasarkan pengamatan terhadap anggota dewan yang baru, para akademisi menilai bahwa hanya sekitar 10% dari anggota dewan yang memenuhi kualitas dalam arti mengerti dan mampu mencerna dan melakukan diskusi tentang permasalahan yang dihadapi NTB.

Khusus Kota Mataram, seorang wartawan menilai, bahwa dari 36 anggota DPRD, hanya 8 orang yang dinilai layak dan mampu menjadi anggota DPRD. Para anggota DPRD masih berada pada tahap mampu menerima berbagai keluhan masyarakat, tetapi belum mampu merumuskan kebijakan yang diperlukan untuk memecahkan masalah tersebut.

Namun menurut pengurus partai, anggota DPRD sekarang lebih baik karena terdiri dari berbagai latar belakang keilmuan dan pengalaman sehingga tidak sulit menghadapi pihak eksekutif. Selain itu para anggota juga mau belajar dengan menerima bantuan keahlian dari pihak profesional dan perguruan tinggi.

Dalam upaya untuk meningkatkan kemampuan SDM para pejabat Pemda dan anggota DPRD, Pemda provinsi dan sejumlah Pemda Kabupaten, seperti Lobar, Loteng, dan Pemda Kota Mataram telah melibatkan Unram, terutama Fakultas Hukum untuk a) menjadi tenaga pendamping anggota DPRD; b) membantu pemda melakukan evaluasi berbagai perda yang tidak lagi sejalan dengan semangat otonomi; c) membantu pemda dalam menjabarkan Pola Dasar Pembangunan Daerah; dan d) melakukan penelitian tentang potensi agrobisnis di wilayah NTB.

### **2.3.3. Kebijakan dan Pelayanan Publik**

Berdasarkan penilaian Kadinda NTB, berkat adanya reformasi politik, maka praktek pungli di NTB cenderung berkurang. Tingkat pengurangannya bisa mencapai 50% baik menyangkut kasus maupun nilai rupiahnya. Demikian juga pengurusan perizinan makin mudah. Misalnya, kalau dulu untuk membangun hotel diharuskan menyerahkan jaminan uang ke BPD, sekarang tidak ada lagi. Sikap terhadap calon investor juga berubah. Dulu prinsip yang dianut adalah “ini persyaratannya, silakan ikuti atau mundur (*take it or leave it*),” sekarang menjadi “apa persyaratan yang perlu dibantu (*what can I do for you*).” Dalam hal otonomi, yang bisa menjadi hambatan adalah masalah pembiayaan, daerah masih memiliki keterbatasan dalam hal ini.

Sebaliknya responden masyarakat menilai pelayanan pemda belum memuaskan. Pelayanan satu atap yang diselenggarakan pemda masih tetap “birokratis.” Pelayanan yang telah dilaksanakan melalui sistem ini baru pada pembuatan akte kelahiran yang cukup lancar, sementara untuk perijinan lainnya, seperti pembuatan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) masih berlangsung melalui birokrasi yang berbelit-belit. Demikian pula keberadaan pungutan liar (pungli) masih terus berlangsung.

Secara umum anggota masyarakat, paling tidak di dua desa sampel, belum memberikan reaksi atas rencana atau persiapan desentralisasi dan otonomi daerah. Kegiatan di tingkat desa berlangsung seperti biasanya. Pelayanan rutin kepada masyarakat, seperti penyediaan surat keterangan berlangsung biasa. Hal yang sama juga terjadi dengan kegiatan pembangunan fisik (seperti kantor desa, mesjid, gorong-gorong) bersama LKMD yang dilakukan secara gotong royong dan umumnya didanai dengan swadaya masyarakat. Pelaksanaan program JPS pendidikan dan kesehatan juga dilaksanakan menurut petunjuk pusat.

Belum ada gagasan/pemikiran ataupun tuntutan untuk melakukan suatu perubahan terhadap struktur pemerintahan desa, termasuk menyesuaikan kondisi pemerintahan desa dengan adat istiadat setempat (adat sasak), walaupun peran tokoh adat/agama (tuan guru)

masih dominan.<sup>12</sup> Namun demikian, situasi reformasi dan adanya kemudahan akses terhadap informasi melalui media masa, mendorong tokoh pemuda, adat, dan agama untuk menjadi makin kritis dan berani mengemukakan aspirasinya. Misalnya, di salah satu desa sampel muncul aspirasi untuk melakukan pemilihan Kepala Dusun (Kadus) secara langsung oleh masyarakat. Baru-baru ini telah dilakukan “reshuffle” pengurus LKMD yang mereka nilai tidak aktif dan digantikan oleh pengurus baru yang selama ini lebih aktif berdialog di pertemuan desa

Pengurus salah satu desa sampel juga sedang menghadapi masalah birokrasi dalam mengurus perijinan untuk ‘tukar guling’ lapangan sepak bola yang akan dipindahkan ke lokasi baru yang lebih luas dan jauh dari pemukiman penduduk. Proses pengajuannya telah berlangsung sejak tahun 1980. Upaya ini dipersulit dengan alasan yang tidak jelas. Surat keputusan pelepasan (yang seharusnya dikeluarkan oleh salah satu bagian di Setda Kabupaten Lobar) tidak pernah keluar, walaupun telah memperoleh dukungan camat setempat. Aparat desa menduga ada oknum yang berkeinginan memperoleh bagian (komisi) dari proses ‘tukar guling’ tersebut.

Pendidikan pesantren cukup dominan di NTB dan telah terjadi interaksi yang saling mendukung antara pesantren dengan pemda dalam membangun pendidikan dan kehidupan sosial masyarakat. Aparat pemerintah dinilai masih kurang inisiatif, sehingga perlu dibantu oleh pihak luar (lihat *Kotak 3* yang mengemukakan kisah sukses Pesantren Nurul Hakim membangun sebuah dusun). Pimpinan pesantren juga menilai bahwa keberhasilan otonomi daerah dalam waktu singkat masih diragukan karena selain sumber SDA relatif kecil juga karena kualitas SDM nya masih rendah.

Terdapat asumsi bahwa rasa memiliki dan kepedulian yang rendah masyarakat terhadap pendidikan kemungkinan terbentuk karena selama ini pembangunan gedung SD hampir semuanya melalui Program Inpres. Proses pelaksanaan inpres yang kurang mengikutkan masyarakat lokal membuat mereka tidak peduli dan terlihat menyerahkan segala urusan kepada pemerintah. Proses ini sepertinya telah membuat rakyat tergantung pada pemerintah. Padahal sebelum ada Program Inpres SD hampir semua fasilitas sekolah (gedung dan peralatannya) dibangun dan dibiayai oleh masyarakat lingkungannya. Namun partisipasi dan kepedulian masyarakat dalam pengelolaan SD dewasa ini ternyata tidak seragam untuk setiap desa. Keadaan itu ditemui Tim Smeru di dua desa yang dikunjungi meskipun berlokasi di kecamatan yang sama.

Di desa sampel 1, perhatian masyarakat terhadap pelaksanaan sekolah umum tingkat dasar (SD) sangat rendah, terlihat dari tidak adanya kepedulian masyarakat terhadap perbaikan gedung SD yang sudah banyak mengalami kerusakan. Tetapi untuk madrasah, masyarakat setempat memberikan bantuan cukup besar, terutama untuk pembangunan fisik (bukan untuk gaji guru) dan perayaan hari besar keagamaan.

---

<sup>12</sup> Di Kabupaten Lobar bagian Utara, ada upaya mempelajari kembali sistem adat sasak yang selama masa orde baru dapat dikatakan tidak lagi dipraktikkan masyarakat. Aturan adat yang populer disebut ‘awig-awig’ sedang digali kembali oleh LSM dan tokoh adat setempat. Idenya bukan semata-mata karena kebijakan otonomi daerah, tetapi lebih didorong oleh adanya keinginan berbagai pihak untuk melestarikan lingkungan/kawasan hutan lindung melalui pendekatan aturan adat lokal. Selama ini, kebijakan konservasi kawasan hutan lindung selalu diatur oleh pusat dengan mengabaikan aturan adat. Ide ini dipelopori oleh Yayasan Bina Usaha Lingkungan (YBUL) berkerja sama dengan UNDP. Pada 1998, dibentuk Persekutuan Masyarakat Adat yang disebut “Perekat Ombara” yang bertugas melakukan pertemuan adat untuk menggali dan memberlakukan kembali berbagai ‘awig-awig’ untuk masyarakat setempat. Bulan Juli 2000 nanti, para pemuka adat akan mengajukan permohonan resmi kepada pemda untuk menyesuaikan norma hidup penduduk dengan norma adat di 25 desa yang dicakup oleh Perekat Ombara.

### **Kotak 3. Kisah Sukses Pesantren Nurul Hakim dengan Pemda dan Penduduk dalam Membangun Dusun Segenter**

Pesantren Nurul hakim adalah salah satu dari sekitar 200 pesantren di NTB. Sebanyak 2.400 murid pesantren ini bukan hanya dari wilayah NTB, tetapi juga dari propinsi lain seperti Bali, NTT, Sulsel, Sumbar, Sumsel, dan Riau. Masalah mendasar dalam pengembangan pesantren adalah biaya operasional, terutama untuk membayar jasa guru pada tingkat gaji yang wajar. Dengan mengandalkan pembayaran murid, pesantren hanya mampu membayar guru sebesar Rp50.000/bulan. Oleh karena itu, pemda mengalokasikan dana dalam APBD untuk membantu para guru swasta sebesar Rp900 juta. Dengan dana itu gaji guru swasta, termasuk guru madrasah/pesantren bisa dinaikan menjadi Rp 69.000/bulan.

Di sisi lain, pesantren aktif membantu Pemda dengan melakukan kegiatan pengabdian kepada masyarakat. Pesantren Nurul Hakim telah banyak melakukan aktivitas untuk membantu masyarakat terbelakang di Dusun Segenter, antara lain yang menonjol adalah mendampingi masyarakat membangun saluran air bersih sepanjang 7 km dan membangun masjid dengan kontruksi sederhana. Kemudian, pemda membangun jalan menuju Dusun Segenter. Dengan adanya jalan itu, dusun yang rumah-rumah penduduknya masih bergaya adat sasak ini menjadi menarik bagi wisatawan domestik dan asing.

Karena merasa terganggu oleh semangat membangun warga desa, seorang wisatawan Belanda menyumbang Rp25 juta untuk pembangunan sekolah. Kemudian sekolah itu diberi nama wisatawan penyumbang, *De Koning School*. Selain itu seorang warga Arab Saudi juga telah menyumbang untuk pembangunan sebuah mesjid yang permanen, sekarang mesjid ini sedang dalam proses penyelesaian. Dengan kesuksesan yang dicapai di Dusun Segenter, pesantren Nurul Hakim bertekad mendidik santrinya menjadi manusia siap pakai, bermental kuat, bermoral baik yang memiliki kesadaran lingkungan sosial yang tinggi.

Guru SD, yang umumnya masuk dalam golongan berpendapatan rendah, oleh masyarakat setempat kurang dihormati. Ada kesan masyarakat percaya bahwa, kecuali pesantren, sekolah tidak membantu dalam memperbaiki kualitas hidup di masa depan. Mereka bahkan menyebut SD sebagai “Sekolah Dunia.” Mata pencaharian utama penduduk di desa ini adalah industri/pembuatan genteng yang sebagian dimodali dengan kredit program pemerintah (hampir semuanya macet).

Berbeda halnya dengan di desa sampel 2. Di desa ini perhatian masyarakat terhadap pengelolaan SD cukup tinggi, meskipun mata pencaharian 90% penduduknya adalah buruh tani dengan tingkat pendidikan rata-rata SD. Salah satu SD yang dikunjungi Tim di desa ini dulunya adalah gedung madrasah yang diserahkan kepada pemerintah untuk dijadikan SD. Orang tua murid SD ini pada 1999 membantu pengadaan 40 pasang meja/kursi dari 70 pasang yang dibutuhkan. Pembangunan taman sekolah pada awal tahun 2000 yang menelan biaya Rp1 juta, semuanya ditanggung oleh orang tua murid.

Perbedaan tingkat partisipasi penduduk dalam pendidikan akan memiliki implikasi yang berbeda juga dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pada dasarnya, sekolah dapat dijadikan sarana pembantu bagi pemda dalam memberikan penyuluhan kepada masyarakat, termasuk sosialisasi otonomi daerah. Pengembangan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kebersihan lingkungan dan kesehatan masyarakat, misalnya, dapat juga dimulai dari murid sekolah yang kemudian diharapkan berdampak ke rumah.

## IV. KESIMPULAN

1. Pada dasarnya, semua responden setuju bahwa daerah harus melaksanakan kebijakan otonomi, sayangnya sosialisasi tentang misi dan isi UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 belum banyak dilakukan Pemda. Responden, non-aparat pemerintah, memiliki pengetahuan minim tentang otonomi daerah karena hanya memperoleh informasi dari koran lokal dan seminar yang sifatnya terbatas. Aparat Pemda juga memiliki pengetahuan yang terbatas tentang otonomi daerah terbukti dari jawaban mereka yang belum sinkron dengan misi dan tujuan kebijakan otonomi daerah.
2. Kekhawatiran utama mengenai keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, baik bagi pengusaha maupun aparat pemda, adalah menyangkut rendahnya kemampuan keuangan pemda. Hal itu terjadi, selain karena dibatasi oleh UU No.18, 1997, PAD memang sulit ditingkatkan karena kemampuan ekonomi daerah memang masih rendah. Berdasarkan keadaan itu, banyak yang meragukan kesuksesan pelaksanaan otonomi daerah jika diberlakukan di tingkat kabupaten. Oleh karena itu, responden di tingkat propinsi umumnya menghendaki pelaksanaan otonomi daerah dimulai di tingkat propinsi.
3. Dalam hal pengaturan kelembagaan dan transfer pegawai, sampai sekarang pemda belum memiliki rumusan yang jelas. Pemda belum berani melakukan perubahan yang mendasar, kecuali ada petunjuk dari pusat. Jika ada petunjuk dari pusat, pemda dapat dengan cepat melaksanakannya tanpa banyak mengkaji implikasi petunjuk itu terhadap daerahnya. Di tingkat propinsi telah dibentuk kelompok kerja penataan kelembagaan dan personil organisasi pemda begitu juga dengan di Kabupaten Lobar. Dalam susunan tim tersebut, baik di propinsi maupun di kabupaten, tidak mengikutkan staf instansi vertikal. Proses seperti ini dapat menjadi sumber konflik yang akan menghambat implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.
4. Semua pihak menyadari bahwa DPRD akan makin penting peranannya di masa datang, tetapi juga menjadi pembicaraan umum bahwa kemampuan anggota DPRD rendah. Banyak responden menyatakan bahwa sebagian besar dari mereka sebenarnya tidak layak menjadi anggota dewan. Oleh karena itu, beberapa pihak menghendaki agar anggota DPRD memperoleh bantuan dalam meningkatkan kualitas dan melaksanakan tugas-tugas dewan.
5. Masyarakat di tingkat kecamatan dan desa membayangkan bahwa jika otonomi daerah dilaksanakan pelayanan publik dapat lebih baik, lancar, murah, dan bebas pungli. Dalam kaitan ini beberapa responden memperoleh penjelasan bahwa konsekwensi otonomi daerah bagi rakyat adalah bahwa beban biaya pelayanan akan meningkat. Pemahaman masyarakat ini akan menjadi makin menguat kalau dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kemudian pemda berusaha keras meningkatkan PAD-nya.

## 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).

**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   |                       |                        |                        |                        |                        |
| <i>Third:</i> Performance Measures   | 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> |                       |                        |                        |                        |                        |

**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.

## **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.  | Setda/Asda III                      | Propinsi             |
| 2.  | Bappeda                             | Propinsi             |
| 3.  | Biro Ortala                         | Propinsi             |
| 4.  | DPRD                                | Propinsi             |
| 5.  | Kanwil Kesehatan                    | Propinsi             |
| 6.  | Kanwil Pendidikan                   | Propinsi             |
| 7.  | Kanwil Pertanian                    | Propinsi             |
| 8.  | Pers lokal                          | Propinsi             |
| 9.  | Universitas                         | Propinsi             |
| 10. | Kamar Dagang dan Industri           | Propinsi             |
| 11. | LSM                                 | Propinsi             |
| 12. | Sekda dan staf                      | Kabupaten            |
| 13. | Bappeda                             | Kabupaten            |
| 14. | Bagian Ortala                       | Kabupaten            |
| 15. | Bagian Kepegawaian                  | Kabupaten            |
| 16. | Bagian Keuangan                     | Kabupaten            |
| 17. | Bagian Hukum                        | Kabupaten            |
| 18. | Bagian Ekonomi                      | Kabupaten            |
| 19. | DPRD                                | Kabupaten            |
| 20. | Dinas Kesehatan                     | Kabupaten            |
| 21. | Dinas Pendidikan                    | Kabupaten            |
| 22. | Dinas Pertanian                     | Kabupaten            |
| 23. | Dispenda                            | Kabupaten            |
| 24. | Kandep Pendidikan                   | Kabupaten            |
| 25. | Kandep Indag                        | Kabupaten            |
| 26. | Itwilkab                            | Kabupaten            |
| 27. | Kantor Bangdes/PMD                  | Kabupaten            |
| 28. | BUMD                                | Kabupaten            |
| 29. | Tokoh masyarakat                    | Kabupaten            |
| 30. | Tokoh agama (Pesantren)             | Kabupaten            |
| 31. | Mantan Birokrat                     | Kabupaten            |
| 32. | Kadin                               | Kabupaten            |
| 33. | Pers lokal                          | Kabupaten            |
| 34. | Kantor Kecamatan                    | Kecamatan            |
| 35. | Dokter dan Staf Puskesmas           | Kecamatan            |
| 36. | Cabang Dinas P & K                  | Kecamatan            |
| 37. | Penilik Sekolah (Staf Kandep Penas) | Kecamatan            |
| 38. | Puskesmas Pembantu                  | Desa                 |
| 39. | Bidan Desa                          | Desa                 |
| 40. | Kantor desa                         | Desa                 |
| 40. | Anggota LKMD                        | Desa                 |
| 41. | Kepala sekolah/guru                 | Desa                 |
| 42. | BP3                                 | Desa                 |