



Laporan Lapangan

**Persiapan
Desentralisasi dan
Otonomi Daerah**
*Kasus:
Kabupaten Magetan,
Jawa Timur*

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

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

Juli 2001

TIM STUDI

Syaikhu Usman

Ilyas Saad

M. Sulton Mawardi

Nina Toyamah

Sri Budiyati

Vita Febriany

Musriyadi Nabiu

Pamadi Wibowo

Akhmadi

SUMMARY

Preparation for regional autonomy in the province of East Java is proceeding in fits and starts. There appears to be the perception among government officials that the process of implementing of regional autonomy will be a long one and that the government will handle problems with implementation when they arise. This approach to policy implementation is known as 'learning by doing'. While there does not appear to be an atmosphere of urgency regarding preparations for regional autonomy in government offices, many civil society groups in East Java are demanding that the implementation of regional autonomy be hastened. Difficulties with the process of implementing regional autonomy were found concerning the authorities that are being transferred from the central government to the provincial level government and those authorities that are being transferred from the provincial level government to the kabupaten and kota level government. There is a need for the central government to clarify the definition of 'authority' in the Government Regulation No. 25, 2000. Presently the government regulation reads more like a central government instruction of duties and responsibilities for the provincial and kabupaten and kota governments rather than a document, which grants authority over any new functions. One of the implications of this lack of clarity in the Government Regulation No. 25, 2000 is the slowing of preparations for regional autonomy at the provincial level and at the kabupaten and kota level.

One problem the administrative branch of the provincial level East Java government is that there are more public servants than there are public service positions. A similar situation exists at the kabupaten and kota level of government which means that it is unlikely that this level of government can absorb any excess of provincial level public servants. Besides this structural problem, SMERU became aware of a willingness amongst provincial level government officials to fill the government offices (*dinas*) with heads who are from East Java. The problem of prioritizing local people could become an obstacle to solving the problem of reorganizing staff within the public service in East Java. This issue is particularly worrying for (non-East Javanese) former central government staff whose offices have been merged with kabupaten and kota level offices.

Although East Java is not considered to be rich in human resources, it is classified as a 'rich' province using a classification based on GDP per capita. The concentration of industry in the industrial estates around the capital of Surabaya is the second largest in the country. There is a high level of economic activity in East Java and the economy is considered dynamic and robust. The benefits of the strong economy in the province of East Java however are not shared evenly amongst all the kabupaten and kota. Because of the wealth of the province of East Java some have suggested that the kabupaten and kota will benefit greatly from their own regionally generated revenues. This certainly is not the case for all kabupaten and kota in the province. Indeed, many kabupaten and kota are presently panicking about how they will implement regional autonomy with low levels of regionally generated revenues. The provincial level government shares this concern that kabupaten and kota with small regional revenues will have difficulty implementing regional autonomy. The provincial level government has therefore suggested that responsibility for implementing regional autonomy be handed over to the provincial level. The provincial level government has two main reasons for this: 1) There is the possibility that the kabupaten and kota

level governments will raise taxes and levies as a means of increasing their regionally generated revenues but this will have a negative effect on the local and provincial economy; 2) The potential for conflict between kabupaten or kota, which share access to a taxable income source.

Despite provincial level concerns at the about dangers associated with the process of implementing regional autonomy, Kabupaten Magetan believes it can manage the process. Kabupaten Magetan is a relatively poor kabupaten in Indonesia in terms of GDP per capita but there is substantial enthusiasm for regional autonomy among the kabupaten level government. There is a certain level of confidence among the kabupaten government that the regional budget, which is largely from the central government, can be increased through generating local revenues. Potential sources of local revenues include tourism, leather products, commercially grown fruits and organically grown produce. Members of the kabupaten level administrative government expressed the belief that human resources are the key to achieving economic development. There is a plan to build a tertiary education institution to assist the process of raising the level of human resources in Kabupaten Magetan.

Regional autonomy grants more powers to all kabupaten and kota level parliaments (DPRD) in Indonesia. The people of Kabupaten Magetan hope that the DPRD will use their new powers to ensure that the administrative branch of government is clean and raises the quality and quantity of public services. Recently some members of the parliament of East Java province have questioned regarding cases of corruption. In one case some members of parliament are being investigated of misappropriating around Rp200 billion from funds remaining from the year 2000 development budget.

Some civil society groups, which SMERU met, expressed doubts that the provincial and kabupaten level parliaments will succeed in bringing themselves and the administrative branch of government into line with the aspirations of the people. Concerns about the capacity of the DPRD were on the basis of the low level of education and the lack of experience of many members. In general, the level of education and experience of the members of parliament has dropped since the general election in 1999. Civil society groups have raised concerns over the parliament's new powers to decide expenditure budgets. There is also a tendency for the members of parliament at the provincial and at the kabupaten and kota level to prioritize raising local revenues at the expense of ideas for revenue rising from the center through development proposals. The budget for the salaries of members of parliament comes from locally generated revenues causing some to suggest that this is why members of parliament favor increasing local revenues. Some local revenue raising strategies may cause imbalances and inefficiencies in the local economy however new regional regulations on the collection of taxes and fees for services have not been criticized by the parliament.

It appears that civil society groups want to assist the kabupaten level government with the implementation of regional autonomy, however there is the impression that the kabupaten level government has not changed significantly since the New Order government. Some civil society groups pointed out that the kabupaten level government is still inclined to be waiting for directions from above rather than approaching broader society to become aware of the needs of the people. This central focus of the kabupaten level government and the lack of government participation at the level of civil society is making it difficult for civil society groups to become involved in the implementation of regional autonomy.

RINGKASAN

Persiapan otonomi daerah di Propinsi Jawa Timur (Jatim) yang kurang lancar bukan disebabkan adanya hambatan, tetapi ada pengertian di daerah bahwa pelaksanaan otonomi daerah adalah suatu proses berjangka panjang yang akan berkembang melalui *learning by doing*. Meskipun demikian, masyarakat Jatim menghendaki agar pelaksanaan otonomi daerah dipercepat. Dalam proses persiapan otonomi daerah yang agak pelik diselesaikan adalah menyangkut kewenangan pusat yang dilimpahkan ke propinsi (tugas dekonsentrasi) dan kewenangan kabupaten yang dilimpahkan ke propinsi. Selain itu, definisi kewenangan juga masih harus diperjelas karena kewenangan yang diotonomikan melalui PP No. 25, 2000, sebenarnya lebih bersifat tugas. Kewenangan yang belum jelas itu berimplikasi pada keterlambatan pemda dalam penyusunan struktur organisasi baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten/kota.

Persoalan lain yang dihadapi Pemda Propinsi Jatim adalah jumlah jabatan struktural yang ada jauh melebihi jumlah jabatan yang tersedia. Mengalokasikan kelebihan pegawai ke kabupaten/kota hampir tidak mungkin karena kondisi yang hampir sama juga dihadapi oleh kabupaten/kota. Selain itu, untuk mengisi posisi puncak di setiap dinas, ada misi terselubung di lingkungan pemda yang bertujuan memprioritaskan orang daerah. Oleh karena itu, persoalan kepegawaian menjadi lebih rumit dan merisaukan banyak pihak, terutama eks pegawai pusat yang telah menjadi aparat daerah.

Propinsi Jatim tergolong kaya, walaupun bukan karena SDA, konsentrasi industri terbanyak kedua di Indonesia terdapat di kawasan industri sekitar Surabaya. Kondisi ini membuat aktivitas ekonomi masyarakat cukup tinggi dan dinamis. Walaupun demikian, tidak berarti bahwa setiap kabupaten/kota di wilayah ini bisa mandiri melalui penerimaan PAD. Sebaliknya, bahkan ada kabupaten/kota yang panik menghadapi otonomi daerah karena sumber PAD-nya kecil. Oleh karena itu, ada kekhawatiran di tingkat propinsi bahwa beberapa kabupaten/kota di Jatim akan kesulitan dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Berdasarkan kenyataan itu, maka diusulkan agar otonomi daerah dilakukan di tingkat propinsi. Paling tidak ada dua alasan yang mendukung usul ini, yaitu: (1) adanya kemungkinan kabupaten/kota berlomba-lomba meningkatkan PAD melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi yang bisa mematikan aktivitas perekonomian masyarakat; dan (2) adanya kemungkinan konflik antar kabupaten/kota yang berdekatan dalam memperebutkan obyek pajak atau retribusi yang sama.

Meskipun kekhawatiran itu menjadi pembicaraan hangat di tingkat propinsi, tetapi Kabupaten Magetan yang relatif miskin di Jatim tidak akan menyerah untuk melaksanakan kebijakan otonomi. Nampaknya, semangat berotonomi cukup tinggi, karena yakin bahwa selain adanya DAU dari pusat, pemda juga melihat adanya potensi yang bisa dikembangkan menjadi andalan sumber penghidupan penduduk dan pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan Pemda Kabupaten Magetan, misalnya pariwisata, industri kulit, budi daya buah-buahan, dan usaha pertanian bio organik. SDM yang handal disadari merupakan kunci dari upaya pengembangan itu. Oleh karenanya masyarakat mengharapkan agar di daerah ini didirikan perguruan tinggi.

Posisi DPRD propinsi dan kabupaten/kota menjadi lebih kuat dengan adanya kebijakan otonomi daerah. Harapan masyarakat Jatim makin tinggi terhadap DPRD dalam mengawasi jalannya pemerintahan agar bisa lebih bersih dan lebih

memperhatikan peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan publik. Akhir-akhir ini, DPRD Propinsi Jatim cukup gencar mempertanyakan berbagai kasus korupsi yang dilakukan aparat eksekutif termasuk menyangkut sisa anggaran pembangunan TA 2000 yang berjumlah sekitar Rp200 miliar yang disinyalir diselewengkan oleh aparat eksekutif.

Meskipun begitu, beberapa kalangan masih meragukan bahwa harapan masyarakat itu dapat diwujudkan oleh anggota DPRD (propinsi dan kabupaten). Keraguan itu terkait dengan tingkat pendidikan dan pengalaman anggota dewan yang rata-rata lebih rendah dibanding dengan anggota DPRD di masa sebelumnya. Keraguan itu makin menguat dengan adanya wewenang DPRD menentukan anggarannya sendiri. Sekarang ada indikasi bahwa anggota dewan berkepentingan atas kenaikan PAD yang memang merupakan sumber anggaran mereka. Keadaan ini dapat membuat DPRD tidak kritis terhadap berbagai perda tentang pajak dan retribusi yang bertujuan meningkatkan PAD.

Masyarakat pada dasarnya ingin terlibat membantu pemda mensukseskan pelaksanaan otonomi daerah, masalahnya aparat pemda belum banyak berubah. Aparat pemda masih cenderung bertumpu kepada pusat (melihat ke atas) dan sangat kurang melakukan pendekatan kepada masyarakat (melihat ke bawah). Akibatnya, pengetahuan publik atas proses pelaksanaan otonomi daerah masih terbatas, sehingga masyarakat sulit mencari ruang untuk melibatkan diri.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TIM STUDI	i
SUMMARY	ii
RINGKASAN	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
I. PENDAHULUAN	1
Latar Belakang	1
Gambaran Umum Daerah Penelitian	2
Catatan Lapangan tentang Pengumpulan Data	4
II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH	5
Tingkat Propinsi Jawa Timur	5
• Gambaran Umum	5
• Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian	6
• Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Jatim	11
• DPRD dan Kebijakan Publik	18
Tingkat Kabupaten Magetan	21
• Gambaran Umum	21
• Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian	22
• Penerimaan dan Belanja Pemda Kabupaten Magetan	25
• DPRD dan Kebijakan Publik	30
Tingkat Masyarakat	34
• Persepsi dan Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah	34
• Komentar tentang PAD	35
• Sosialisasi Otonomi Daerah dan Perda	36
• Kinerja Pemda dan Pelayanan	37
• Kinerja DPRD	38
• Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat	40
• Pengawasan	41
• Peranan dan Kondisi Partai	41
• Komentar tentang BPD (Badan Perwakilan Desa)	42
III. KESIMPULAN	42
LAMPIRAN I Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah	44
LAMPIRAN II Daftar Responden	49

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1.	Kabupaten/kota sampel untuk studi otonomi daerah	2
2.	Gambaran umum daerah penelitian	3
3.	Unit kerja perangkat daerah Propinsi Jawa Timur	9
4.	Jumlah pegawai instansi vertikal di Propinsi Jawa Timur	11
5.	Jumlah pegawai di Pemda Propinsi Jawa Timur	11
6.	Perkembangan penerimaan APBD Propinsi Jatim, TA 1999/2000-2000 (Rp Juta)	18
7.	Jumlah pegawai di lingkungan Pemda Kabupaten Magetan	24
8.	Jumlah pegawai instansi vertikal di Pemda Kabupaten Magetan	24
9.	Perkembangan penerimaan PAD Kabupaten Magetan, TA 1999/2000-2001 (Rp Juta)	28
10.	Perkembangan penerimaan APBD Kabupaten Magetan, TA 1999/2000-2000 (Rp Juta)	29

DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah	APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APT	Air Permukaan Tanah	Balitbangda	Balai Penelitian dan Pengembangan Daerah
Arnas	Arsip Nasional	BBNKB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
Bangdes	Pembangunan Desa	BIPP	Balai Informasi dan Penyuluhan Pertanian
Bapedalda	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah	BPD	Badan Perwakilan Desa
BES	Bursa Efek Surabaya	BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BKIA	Balai Kesehatan Ibu & Anak	DAK	Dana Alokasi Khusus
BP3	Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan	Depperindag	Departemen Perindustrian dan Perdagangan
BUMN	Badan Usaha Milik Negara	Diknas	Pendidikan Nasional
DAU	Dana Alokasi Umum	DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Dephub	Departemen Perhubungan	Ekbang	Ekonomi dan Pengembangan
Depsos	Departemen Sosial	HO	<i>Hinder Ordonantie</i>
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah	Humas	Hubungan Masyarakat
DPD	Dana Pembangunan Daerah	IKIP	Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan
DRD	Dana Rutin Daerah	Itwilkab/prop	Inspektorat Wilayah Kabupaten/Propinsi
Gapensi	Gabungan Pengusaha Kontruksi	Jatim	Jawa Timur
IDT	Inpres Desa Tertinggal	Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
IMB	Izin Mendirikan Bangunan	Kandep	Kantor Departemen
INTAN	Industri, Pertanian, Pendidikan, Pariwisata, dan Perdagangan	Kanwil	Kantor Wilayah
--PERSADA		KK	Kepala Keluarga
JPS	Jaring Pengaman Sosial	KPKN	Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
Kadin	Kamar Dagang dan Industri	LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
Perindag	Perindustrian dan Perdagangan	M-AI	Madrasah Aliyah
KKN	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	M-Ib	Madrasah Ibtidaiyah
KTP	Kartu Tanda Penduduk	MMEA	Minuman Mengandung Ethyl Alkohol
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat	NTT	Nusa Tenggara Timur
Mendagri	Menteri Dalam Negeri	PAD	Pendapatan Asli Daerah
MM	Magister Management	PAN	Pendayagunaan Aparatur Negara
M-Ts	Madrasah Tsanawiyah	PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
NTB	Nusa Tenggara Barat	PDE	Pusat Data Elektronik
Otda/Otoda	Otonomi Daerah	Pelindo	Pelabuhan Indonesia
PAD	Pendapatan Asli Daerah	Pemda	Pemerintah Daerah
Parsenibud	Pariwisata Seni dan Budaya	Perum	Perusahaan Umum
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan	PON	Pekan Olahraga Nasional
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum	PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto	PP	Peraturan Pemerintah
Perhutani	Perusahaan Kehutanan Indonesia	PPn	Pajak Pertambahan Nilai
PMD	Pemberdayaan Masyarakat Desa		
PPH	Pemukiman Perambah Hutan		

Propeda	Program Pembangunan Daerah	PU	Pekerjaan Umum
Pumda	Pemerintahan Umum Daerah	Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
Rakorbang	Rapat Koordinasi Pembangunan	PT	Perseroan Terbatas
Renstra	Rencana Strategis	RAPBN	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RPP	Rancangan Peraturan Pemerintah	RPH	Rumah Potong Hewan
S1, S2	Strata Satu, Strata dua	RS	Rumah Sakit
Sekda	Sekretaris Daerah	RSUD	Rumah Sakit Umum Daerah
Setda	Sekretariat Daerah	SE	Surat Edaran
SDA	Sumber Daya Alam	Sekwilda	Sekretaris Wilayah Daerah
SK	Surat Keputusan	SD	Sekolah Dasar
SMERU	<i>the Social Monitoring and Early Response Unit</i>	SDM	Sumber Daya Manusia
TDR	Tanda Daftar Rekanan	SLTA/P	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas/Pertama
Unair	Universitas Airlangga	TDP	Tanda Daftar Perusahaan
Unibraw	Universitas Brawijaya	UGM	Universitas Gajah Mada
Untag	Universitas Tujuh Belas Agustus	Unej	Universitas Jember
UU	Undang-undang	Unmer	Universitas Merdeka
		UPT/D	Unit Pelaksana Teknis/ Daerah

I. PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

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

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

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,"¹ karena itu dalam pelaksanaannya diperkirakan akan menghadapi banyak hambatan.

Kendala yang dihadapi bukan hanya menyangkut perangkat peraturan-perundangan, tetapi juga sikap mental "top-down" pejabat yang masih melekat, baik di pusat maupun di daerah, dalam mengatur berbagai aspek kewenangan pemerintahan. Selama ini aparat pemerintah lebih banyak bersikap memerintah daripada melayani publik. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol perilaku rakyat agar sikap oposisi/kritis kepada pemerintah tidak berkembang. Demikian pula, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kerap kali lebih banyak berpihak kepada eksekutif daripada memperhatikan kepentingan rakyat yang diwakili. Di samping itu, pengalaman menunjukkan bahwa penyerahan kewenangan kepada daerah (desentralisasi) seringkali terkesan "setengah hati." Oleh karena itu, banyak pihak 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 untuk memiliki dan melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam waktu cepat semakin hari semakin keras. Di beberapa daerah telah 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).

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

Melihat situasi itu, maka 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 peraturan dan perundangan 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 melaksanakan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 dengan menyerahkan sebagian besar kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah. Di pihak lain, daerah juga perlu lebih sabar dan realistis dalam mengikuti tahap-tahap pelaksanaan kedua UU tersebut.

Laporan ini merupakan hasil kegiatan lapangan yang dilakukan di Propinsi Jawa Timur (Jatim) pada 24 – 31 Oktober 2000 dengan fokus observasi di Kabupaten Magetan yang merupakan salah satu dari 12 daerah sampel penelitian ini (lihat Tabel 1). Informasi tentang persiapan dan harapan atas pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dikumpulkan melalui kunjungan ke beberapa instansi pemerintah di tingkat propinsi maupun kabupaten. Tim juga mengunjungi satu kecamatan dan dua desa sampel di Kabupaten Magetan. 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
8. Kabupaten Lombok Barat	NTB	Nusa Tenggara	Rendah tengah
9. Kabupaten Ngada	NTT	Nusa Tenggara	Rendah bawah
<u>Kota:</u>			
1. Kota Sukabumi	Jawa Barat	Jawa	Tinggi
2. Kota Banjarmasin	Kalimantan Selatan	Kalimantan	Sedang
3. Kota Binjai	Sumatera Utara	Sumatera	Rendah

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

2. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN

Propinsi Jatim merupakan pintu gerbang kegiatan perdagangan dari dan ke wilayah Bagian Tengah dan Timur Indonesia. Surabaya adalah kota pelabuhan yang menjadi tujuan pemasaran dan atau transit bagi berbagai jenis barang hasil pertanian maupun hasil industri. Pemasaran berbagai komoditi ekspor unggulan dari wilayah Sulawesi, Kalimantan, dan Nusa Tenggara sebagian besar bermuara di kota pelabuhan ini,

terutama melalui pelabuhan Tanjung Perak. Fasilitas pelabuhan lain yang digunakan untuk kegiatan ekspor-impor barang dari dan ke Jatim adalah Pelabuhan Gresik, Pelabuhan Probolinggo, serta Pelabuhan Udara Juanda.²

Wilayah Propinsi Jatim meliputi Jawa Timur daratan dan Kepulauan Madura, dengan luas wilayah mencapai 37% dari luas Pulau Jawa atau sekitar 2,5% dari luas Indonesia. Sebagian besar wilayahnya merupakan dataran rendah dengan ketinggian kurang dari 45 meter di atas permukaan laut. Secara administratif, Propinsi Jatim terbagi ke dalam 29 kabupaten dan 8 kota, 615 kecamatan serta 8.413 desa/kelurahan (keadaan 1998). Propinsi ini dihuni oleh lebih dari 33 juta jiwa penduduk atau sekitar 17% dari total penduduk Indonesia, dengan kepadatan penduduk mencapai 712 jiwa/km² (propinsi terpadat kelima di Indonesia).

Peran Propinsi Jatim dalam pengadaan pangan nasional sangat besar. Beberapa jenis bahan pangan (selain padi) dan bahan baku industri yang strategis seperti jagung, ubi kayu, kacang tanah dan kacang kedelai berasal dari Jatim. Hampir 30% produksi nasional untuk setiap jenis komoditi tersebut berasal dari Jatim. Jatim juga merupakan produsen dan pemasok ternak potong (sapi) dan unggas terbesar di Indonesia.

Kabupaten Magetan dipilih sebagai salah satu daerah sampel penelitian mewakili kategori daerah kabupaten dengan tingkat PDRB (Produk Domestik regional Bruto) per-kapita rendah atas (lihat Tabel 1). Kabupaten ini terletak di ujung barat Propinsi Jatim, berjarak sekitar 193 km dari Kota Surabaya, yang berbatasan langsung dengan wilayah Propinsi Jateng, yaitu dengan Kabupaten Wonogiri dan Karanganyar. Sebagian besar wilayahnya merupakan dataran tinggi yang sangat subur, terletak di sebelah timur lereng Gunung Lawu. Telaga Sarangan yang dikenal dengan objek wisata alam menjadi andalan dalam pengembangan sektor pariwisata di kabupaten ini.

Tabel 2. Gambaran umum daerah penelitian

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Pendu- duk/km ²	Jumlah KK	Jumlah Keca- matan	Jumlah Desa & Kelurahan
Propinsi Jawa Timur	46.712,8	33.257.524	712	t.a.d	615	8.413
--Kabupaten Magetan	688,8	674.367	979	151.102	13	235
---Kecamatan Parang	71,6	44.655	623	9.797	-	13
----Desa Taman Arum	5,1	4.176	816	843	-	-
----Desa Ngaglik	4,6	3.627	783	784	-	-

Sumber: -Jawa Timur Dalam Angka, 1998.

-Kabupaten Magetan Dalam Angka, 1999.

-Kecamatan Parang Dalam Angka, 1999.

-Data Monografi Desa Taman Arum dan Desa Ngaglik, 1999.

Secara administratif Kabupaten Magetan terbagi atas 13 kecamatan dan 235 desa/kelurahan. Luas wilayahnya tercatat 688,8 km² atau hanya 1,5% dari luas wilayah Jatim, dan merupakan kabupaten terkecil kedua setelah Sidoarjo. Pada 1998, jumlah penduduknya sekitar 674 ribu jiwa atau 2,0% dari total penduduk Jatim dengan tingkat kepadatan penduduk rata-rata 979 jiwa/km² (kabupaten terpadat

²Di wilayah Jatim terdapat sekitar 25 pelabuhan laut besar dan kecil yang dapat digunakan untuk kegiatan ekspor dan impor barang.

keempat di Jatim). Berdasarkan karakteristik ekonominya, Kabupaten Magetan termasuk daerah berkembang yang cukup kuat menghadapi pengaruh krisis ekonomi, karena keadaannya tidak separah yang dialami oleh daerah-daerah yang terletak di wilayah utara dan selatan Jatim.³

Selain padi, komoditi pertanian utama yang menjadi unggulan Kabupaten Magetan adalah komoditi buah-buahan, terutama buah jeruk besar (jeruk paleo) dan mangga, serta ternak sapi *kereman* (penggemukan). Industri pengolahan yang memberikan andil cukup besar terhadap roda perekonomian masyarakat Magetan adalah industri makanan khas Magetan, industri penyamakan kulit, dan industri batu bata/genteng. Industri penyamakan kulit terkonsentrasi di wilayah Kecamatan Magetan, sebagian besar hasilnya dipasarkan berupa kulit hasil penyamakan. Industri barang jadi dari kulit masih terbatas terutama pada produk sepatu.

Desa sampel yang dikunjungi Tim adalah Desa Taman Arum dan Desa Ngaglik, dua dari 13 desa/kelurahan yang ada di wilayah Kecamatan Parang. Kecamatan Parang terletak di bagian selatan wilayah Kabupaten Magetan yang berbatasan langsung dengan wilayah Kabupaten Ponorogo, berjarak sekitar 13 km dari Kota Magetan. Wilayahnya merupakan dataran tinggi/pegunungan, namun tingkat kesuburannya tergolong kurang (tanah kritis) dengan luas sekitar 71,6 km² atau 10% dari luas wilayah Kabupaten Magetan. Jumlah penduduk Kecamatan Parang sekitar 45 ribu jiwa, sebagian besar bermatapencaharian di sektor pertanian.

Fasilitas pendidikan di wilayah Kecamatan Parang (1999), terdiri dari 50 SD (termasuk 7 M-Ib), 6 SLTP (termasuk 2 M-Ts), dan 3 SLTA (SMU, SMEA dan M-AI). Di Desa Taman Arum, masing-masing tersedia satu buah SMU, SLTP, M-Ib dan 4 buah SD. Akhir-akhir ini jumlah siswa di empat SD Taman Arum cenderung berkurang, sehingga diperlukan upaya pengelompokkan kembali SD-SD tersebut agar pengelolaannya lebih efisien. Di Desa Ngaglik juga tersedia 4 buah SD.

Fasilitas kesehatan yang ada di Kecamatan Parang terdiri dari satu Puskesmas, 4 Puskesmas Pembantu, dan 10 BKIA (Balai Kesehatan Ibu dan Anak). Ditinjau dari jumlah penduduk dan keadaan wilayahnya, fasilitas kesehatan yang ada di wilayah ini masih kurang.

3. CATATAN LAPANGAN TENTANG PENGUMPULAN DATA

Dua hari menjelang berangkat ke Surabaya, Tim SMERU mendapat pemberitahuan bahwa Pemda Propinsi Jatim tidak bisa menerima Tim sesuai jadwal yang direncanakan. Alasannya, mereka sedang sibuk mempersiapkan administrasi pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, mereka meminta Tim menunda kunjungannya sampai batas waktu yang tidak dijelaskan. Radiogram yang dikirimkan Sekretaris Dirjen Pemerintahan Umum Daerah (Pumda) ke Pemda Propinsi Jatim berisi pemberitahuan kedatangan Tim sudah dibalas oleh Pemda Propinsi Jatim dan dikirimkan ke Pumda dengan tembusan kepada SMERU. Tetapi sampai laporan ini disusun, Tim tidak menerima tembusan surat tersebut. Tim menerima berita penolakan ini dari peneliti lokal SMERU di Surabaya yang ditugaskan untuk mengkonfirmasi jadwal kedatangan Tim ke Pemda Propinsi Jatim.

³ Pemda Propinsi Jatim, "Rencana Strategi dan Kebijakan Pembangunan Daerah Jatim Tahun 2001 sampai dengan 2003."

Karena jadwal rencana kunjungan Tim SMERU ke Jatim merupakan bagian dari jadwal keseluruhan studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah, maka tim memutuskan untuk tetap melanjutkan kunjungan ke Jatim dan mencoba langsung berkunjung ke instansi pemda, instansi vertikal, dan responden non-pemerintah. Meskipun ada beberapa instansi pemda yang tidak mau menerima tim karena harus ada persetujuan dari Sekwilda terlebih dahulu, tim berusaha sedapat mungkin untuk mengumpulkan informasi guna mendapatkan gambaran persiapan otonomi di tingkat Propinsi Jatim.

Berbeda dengan tingkat propinsi, Kabupaten Magetan (sebagai kabupaten sampel di Jatim), menyambut kedatangan tim dengan antusias. Beberapa hari menjelang kedatangan Tim, semua responden yang masuk dalam daftar responden diundang rapat di Kantor Bupati. Hari pertama di Magetan, Tim diterima oleh bupati disertai hampir semua responden. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pemda kabupaten sudah dapat memutuskan sendiri berbagai hal tanpa harus konfirmasi/meminta petunjuk terlebih dahulu dari pemda propinsi.

Pada kunjungan ke lapangan kali ini, Pemda Kabupaten Magetan meminta panduan wawancara yang kemudian disebarikan ke setiap responden. Sebelumnya Tim SMERU tidak pernah menyampaikan daftar pertanyaan kepada responden. Beberapa catatan sehubungan dengan pengedaran daftar pertanyaan ini, adalah: (1) Untuk memperoleh gambaran yang sifatnya teknis, seperti SK dan SE Kepala Daerah, data APBD dan PAD, dsb., pemberian kuesioner sebelum wawancara memang membantu, karena dengan itu responden dapat mempersiapkan data-data teknis yang diperlukan; (2) Sebaliknya, untuk informasi yang memerlukan penjelasan, pemberian kuesioner ini bahkan mengganggu kegiatan wawancara, karena jawaban (tertulis) yang mereka berikan sangat normatif dan kaku; (3) Karena pemda meminta jawaban kuesioner dikumpulkan di Bagian Organisasi, responden kurang berani mengungkapkan informasi negatif tentang pemda. Berdasarkan pengalaman ini, maka untuk kunjungan lapangan selanjutnya daftar pertanyaan yang dibagikan sebelum kedatangan Tim sifatnya hanya yang menyangkut hal-hal teknis dan data pendukung (kuantitatif), sedangkan pertanyaan yang sifatnya argumentatif harus ditanyakan langsung pada saat wawancara.

Total waktu kunjungan tim di Jatim delapan hari dengan jumlah responden 77, masing-masing 22 responden di tingkat propinsi (12 instansi pemerintah dan 10 responden non pemerintah), 43 responden di kabupaten (25 instansi pemerintah, 18 responden non pemerintah), dan 12 responden di tingkat kecamatan dan desa.

II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH

1. TINGKAT PROPINSI JAWA TIMUR

Gambaran Umum

Semangat menerima pelaksanaan otonomi daerah tinggi, bukan hanya di lingkungan aparat pemerintah, tetapi juga diantara masyarakat umum. Namun mengingat selama tiga dekade terakhir daerah “dimatikan” oleh sistem sentralistis, maka kebanyakan responden menyatakan masih sulit membuat ramalan tentang keberhasilan pelaksanaan kebijakan baru ini. Satu hal yang disepakati secara umum adalah bahwa pelaksanaan otonomi daerah merupakan suatu proses panjang, tidak harus tuntas dalam waktu singkat. Kebijakan otonomi daerah merupakan wujud pemberdayaan,

bukan hanya bagi aparat pemerintah, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan, sehingga kebijakan otonomi daerah menjadi sesuatu yang harus dilaksanakan. Penundaan pelaksanaannya hanya akan menciptakan suasana perlawanan yang keras di daerah, walaupun dalam jangka pendek daerah akan diam, dalam pengertian apatis (segala urusan terserah kepada pemerintah pusat).

Responden masyarakat menilai bahwa akibat pendekatan sentralistik itu, pemda menjadi kurang mengenal “pelayanan publik.” Selama ini yang mereka kerjakan adalah melaksanakan “proyek pembangunan pusat” yang umumnya bersifat fisik. Sebagai pelaksana proyek kebanyakan aparat pemerintah cenderung melayani atasannya, sementara mengabaikan fungsinya sebagai pelayan publik. Situasi seperti itu disadari oleh para pegawai pemerintah, seperti terlihat dari reaksi mereka atas PP No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Menurut responden aparat pemerintah, dari sekian banyak yang disebut sebagai kewenangan itu, sebenarnya bukan kewenangan. Menurut mereka hanya sekitar 20 saja yang benar-benar merupakan “kewenangan,” selebihnya adalah “tugas” keperintahan yang menempatkan pemda sebagai pelaksana “lapangan” dari pemerintah pusat.

Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian

Reorganisasi Pemda. Pemda Propinsi Jatim sudah mempersiapkan otonomi daerah sejak tahun 1987, yaitu dengan dibentuknya Biro Bina Otonomi Daerah. Bersamaan dengan program percontohan Otonomi di Jatim dibentuk Tim Otonomi Daerah yang beranggotakan Biro Organisasi, Biro Kepegawaian, Biro Keuangan, Biro Hukum, dan Biro Bina Otonomi Daerah. Persiapan otonomi lebih intensif dilakukan setelah UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 diberlakukan, yaitu berupa:

1. Pembentukan Tim Teknis Otonomi Daerah Propinsi Jatim berdasarkan SK Gubernur No. 188/177/014/2000, tanggal 26 Juli 2000. Tim ini diketuai oleh Sekda Propinsi Jatim, beranggotakan kepala-kepala biro di lingkungan sekretariat daerah ditambah Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda.
2. Melakukan sosialisasi dan kajian terhadap UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999. Kajian dilakukan melalui kerja sama dengan beberapa perguruan tinggi setempat, seperti UNAIR, UNEJ, UNIBRAW, dan IKIP Malang. Upaya sosialisasi juga dilakukan dengan perguruan tinggi atau melalui penyelenggaraan forum diskusi dengan mengundang pakar.
3. Menindaklanjuti pelaksanaan PP No. 25, 2000, dengan melakukan:
 - Inventarisasi kewenangan propinsi dan kabupaten/kota serta kewenangan yang belum dapat dilakukan oleh kabupaten/kota. Hingga pertengahan Oktober 2000, perda tentang kewenangan masih dalam proses penyusunan. Sebenarnya sebelum PP No. 25, 2000 ini keluar, Pemda Propinsi Jatim telah menyiapkan perdanya, namun kemudian dengan keluarnya PP tersebut, perda harus disesuaikan. Hambatan lain dalam penyusunan perda ini adalah PP tentang kewenangan dekonsentrasi yang mengatur tugas yang harus dilaksanakan propinsi belum keluar. Selain itu inventarisasi yang sudah dilakukan kanwil dan dinas harus dievaluasi kembali karena banyak sekali kesalahan dimana kegiatan sering diterjemahkan sebagai kewenangan. Diharapkan pada akhir November 2000 raperda sudah bisa dibahas oleh Tim Teknis Otonomi.

- Penataan kelembagaan. Hingga saat ini Pemda Propinsi Jatim sudah menghasilkan 11 perda kelembagaan yang disahkan pada September 2000. Disamping itu, 14 raperda dalam proses pembahasan di Biro Hukum, dan 8 raperda masih dalam proses pembahasan di Biro Organisasi (lihat Tabel 3).

Penataan kelembagaan memerlukan proses panjang, karena PP yang mengatur masalah ini keluar jauh setelah UU No. 22, 1999 disahkan, sehingga meskipun daerah mempunyai waktu dua tahun untuk masa persiapan, dalam kenyataannya waktu efektif yang tersedia kurang dari satu tahun. Alasan lainnya karena di dalamnya menyangkut banyak aspek kepentingan yang jika tidak dilakukan dengan hati-hati dapat menimbulkan masalah di kemudian hari. Sampai pertengahan Oktober 2000, konsep organisasi di Pemda Propinsi Jatim terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat dewan, 20 dinas, 12 badan, dan 3 kantor. Instansi-instansi itu merupakan bentukan dari instansi otonom dan instansi vertikal lama (lihat Tabel 3). Pada saat survei dilakukan jumlah biro yang akan berada di bawah Setda belum diputuskan, namun diperkirakan akan menjadi 10 biro (saat ini ada 14 biro). Demikian juga untuk asisten, rencananya akan dijadikan tiga asisten dari empat yang ada.

Hambatan yang dirasakan pemda, khususnya oleh Biro Organisasi, berkaitan dengan penggabungan instansi vertikal adalah adanya intervensi kepentingan baik dari menteri maupun eks menteri yang menyurati gubernur agar keberadaan kanwil di propinsi tetap dipertahankan menjadi suatu dinas atau badan tersendiri. Misalnya, Kanwil Pertanian dan Bimas sedang menyiapkan dan memperjuangkan agar menjadi sebuah badan yaitu Badan Ketahanan Pangan Nasional.

Administrasi Kepegawaian. Persoalan kelembagaan terkait erat dengan kepegawaian, baik pegawai pemda maupun pegawai pusat, yang akan dilimpahkan menjadi pegawai daerah. Inventarisasi jumlah dan data pegawai termasuk yang ada di kabupaten/kota se Jatim, mulai intensif dilakukan pada Juli 2000 dan dijadwalkan akan selesai Desember 2000. Sampai pertengahan Oktober, data seluruh jumlah pegawai instansi vertikal sudah masuk (lihat Tabel 4), yang belum lengkap adalah rincian informasi tentang data pegawai. Kendala dalam pendataan pegawai ini adalah adanya pergerakan (mutasi) pegawai terutama di lingkungan kanwil, walaupun pemda sudah menghimbau untuk tidak melakukan mutasi selama pendataan dilakukan.

Penataan personil meliputi dua aspek: (1) pengalihan status pegawai pusat menjadi pegawai daerah; dan (2) penempatan personil di instansi-instansi pemda. Mulai 1 Januari 2001 status PNS pusat harus sudah berubah menjadi perangkat daerah. Prioritas pengalihan dilakukan terhadap pegawai di 6 kanwil yang departemennya dilikuidasi. SK pelimpahan sebanyak 98% dari 10.010 pegawai di enam kanwil tersebut sudah diselesaikan. Serah terima pegawai dari pusat ke daerah berlangsung pada Agustus 2000. Di propinsi lain, setelah pegawai diserahkan oleh pusat ke pemda propinsi, pegawai kandep langsung diserahkan ke pemda kabupaten/kota. Di Propinsi Jatim proses SKnya diselesaikan terlebih dulu, baru kemudian pegawai dilimpahkan ke kabupaten/kota, sehingga saat survei dilakukan (pertengahan Oktober 2000) pegawai kandep masih dikelola propinsi.

Dasar pertimbangan kebijakan dalam penempatan personil adalah “penyelamatan,” sehingga ada kewajiban untuk menampung semua personil. Di lingkungan Setda misalnya, akan dirampingkan dari 14 biro menjadi 10 biro, sehingga akan banyak pegawai yang kehilangan jabatan karena beberapa biro dihilangkan atau digabung.

Sementara itu, diakui bahwa jumlah pegawai di Pemda Propinsi Jatim saat ini, sudah tidak sebanding dengan beban kerja yang ada. Saat ini Pemda Propinsi Jatim mempunyai 24.000 orang pegawai (lihat Tabel 5), sementara beban kerja yang tersedia sangat terbatas. Untuk menghadapi hal ini, kebijakan yang akan diambil adalah dengan menerapkan system *minus growth*, sehingga mereka yang pensiun tidak diganti dan formasi kosong tidak diisi. Untuk itu, sejak setahun yang lalu pemda tidak menerima PNS baru. Dalam hal ini, Biro Kepegawaian juga mengusulkan untuk memperpendek usia pensiun PNS.

Sejauh ini pegawai daerah tidak merasa terlalu resah meskipun sudah banyak pegawai propinsi yang mengajukan mutasi ke daerah (kabupaten/kota). Beberapa kanwil sudah memiliki alternatif penempatan pegawai apabila tidak tertampung di instansi pemda. Kanwil Diknas, misalnya, menawarkan tiga alternatif: (1) menjadi guru, terutama bagi mereka yang berlatar belakang pendidikan guru, atau pernah menjadi guru; (2) ditempatkan di kabupaten/kota; atau (3) menjadi tenaga pengawas di kecamatan. Tiga alternatif ini disadari sulit dilaksanakan, karena bupati mungkin akan memperjuangkan “orangnya sendiri.” Sebagian kanwil akhirnya menyerahkan sepenuhnya masalah kepegawaian ini kepada gubernur.

Tabel 3. Unit kerja perangkat daerah Propinsi Jatim

No	Unit Kerja Baru	Unit Kerja Lama	Status Hukum
1.	Dinas Informasi dan Komunikasi	Kanwil Dep. Penerangan	Perda No. 11, 2000
2.	Dinas Sosial	Dinas Sosial + Kanwil Dep. Sosial	Perda No. 12, 2000
3.	Kantor Kas Daerah	Kantor Kas Daerah	Perda No. 13, 2000
4.	Dinas Pariwisata	Dinas Pariwisata Daerah + Kanwil Dep. Parsenibud	Perda No. 15, 2000
5.	Dinas Kependudukan	Kanwil Dep. Transmigrasi + PPH	Perda No. 16, 2000
6.	Dinas Koperasi, PKM	Kanwil Dep. Koperasi, PKM	Perda No. 17, 2000
7.	Badan Kesatuan Bangsa	Direktorat Sospol	Perda No. 18, 2000
8.	UPT Dinas Peternakan	UPT Dinas Peternakan	Perda No. 19, 2000
9.	Badan Pendidikan dan Latihan	Pendidikan dan Latihan	Perda No. 20, 2000
10.	Dinas PU Bina Marga	Dinas PU Bina Marga + Kanwil Dep. PU	Perda No. 21, 2000
11.	Dinas Permukiman	Dinas PU Cipta Karya + Kanwil Dep. PU	Perda No. 22, 2000
12.	Dinas PU Pengairan	Dinas PU Pengairan + Kanwil Dep. PU	Perda No. 23, 2000
13.	Dinas Peternakan	Dinas Peternakan + Kanwil Dep. Pertanian	Proses di Biro Hukum
14.	Dinas Pertanian	Dinas Pertanian Tanaman Pangan + Kanwil Dep. Pertanian	Proses di Biro Hukum
15.	Dinas Perikanan dan Kelautan	Dinas Perikanan + Kanwil Dep. Pertanian	Proses di Biro Hukum
16.	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	Dinas Perkebunan + Kanwil Dep. (Pertanian + Kehutanan)	Proses di Biro Hukum
17.	Dinas Kesehatan	Dinas Kesehatan + Kanwil Dep. Kesehatan	Proses di Biro Hukum
18.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	Dinas Dikbud + Kanwil Dep. Diknas	Proses di Biro Hukum
19.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Dinas Perindustrian + Kanwil Dep. Perindustrian dan Perdagangan	Proses di Biro Hukum
20.	Dinas Pemuda dan Olah Raga	Dinas Pemuda dan Olah Raga + Kanwil Dep. Diknas	Proses di Biro Hukum
21.	Dinas Tenaga Kerja	Dinas Tenaga Kerja + Kanwil Dep. Tenaga Kerja	Proses di Biro Hukum
22.	Dinas Perhubungan	Dinas LLAJ + Kanwil Dep. Perhubungan	Proses di Biro Hukum
23.	Dinas Pertambangan dan Energi	Dinas Pertambangan	Proses di Biro Hukum
24.	Badan Arsip	Kantor Arsip Daerah + Kanwil Arsip Nasional	Proses di Biro Hukum
25.	Badan Pengelola Data	Kantor PDE + Bagian Pengolahan Data Biro Organisasi	Proses di Biro Hukum
26.	Sekretariat DPRD	Sekretariat Daerah + Sekretariat DPRD	Proses di Biro Hukum
27.	Dinas Pendapatan	Dinas Pendapatan Daerah	Proses di Biro Organisasi
28.	Badan Penanaman Modal	Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah	Proses di Biro Organisasi

Tabel 3. (lanjutan.)

No	Unit Kerja Baru	Unit Kerja Lama	Status
29.	Badan Pengawas	Inspektorat Wilayah	Proses di Biro Organisasi
30.	Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa	Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa	Proses di Biro Organisasi
31.	Badan Perlindungan Masyarakat	Mawil Hansip	Proses di Biro Organisasi
32.	Badan Ketahanan Pangan	Bimas	Proses di Biro Organisasi
33.	Badan Perencanaan Pembangunan	Bappeda	Proses di Biro Organisasi
34.	Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD	Proses di Biro Organisasi
35.	Bapedalda	Bapedalda	Tetap
36.	Balitbangda	Balitbangda	Tetap
37.	RSUD dr. Soedono Madiun	RSUD dr. Soedono Madiun	Tetap
38.	RSUD Syaiful Anwar Malang	RSUD Syaiful Anwar Malang	Tetap
39.	RSUD dr. Soedono Madiun	RSUD dr. Soedono Madiun	Tetap
40.	RSUD Haji Surabaya	RSUD Haji Surabaya	Tetap
41.	RS Khusus Jiwa Menur	RS Khusus Jiwa Menur	Tetap
42.	RS Kusta Kediri	RS Kusta Kediri	Tetap
43.	Kantor Penghubung	Kantor Penghubung	Tetap
44.	Kantor Pembantu Gubernur	Kantor Pembantu Gubernur	Tetap

Sumber: Biro Organisasi Pemda Propinsi Jatim

Tabel 4. Jumlah pegawai instansi vertikal di Propinsi Jatim *

Instansi	Golongan				Jumlah
	I	II	III	IV	
Kanwil Dep. Penerangan	37	2.513	1.318	31	3.899
Kanwil Dep. Koperasi	55	1.022	411	16	1.504
Kanwil Parsenibud	2	37	38	4	81
Kanwil Dep. Sosial	12	406	329	45	792
Kanwil Dep. PU	82	1.477	841	200	2.600
Kanwil Dep. Transmigrasi	33	622	438	40	1.133
Kanwil Dep. Tenaga Kerja	50	1.341	471	56	1.918
Kanwil Dep. Pertanian	207	2.861	3.799	240	7.107
Kanwil Dep. Kesehatan	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	19.992
Kanwil Depperindag	54	949	502	27	1.532
Kanwil Dephub	6	299	316	7	628
Kanwil Kehutanan	42	395	754	54	1.245
Kanwil Diknas	5.547	54.556	10.680	1.607	72.390
Kanwil Arnas	4	17	5	0	26
Jumlah	6.131	66.495	19.027	2.327	114.847

Keterangan: *) = termasuk pegawai kandep di kabupaten/kota se-Jatim

t.a.d. = data tidak tersedia

Sumber: Biro Organisasi Pemda Propinsi Jatim.

Tabel 5. Jumlah pegawai di Pemda Propinsi Jatim

Instansi	Golongan				Jumlah
	I	II	III	IV	
Setda Propinsi	104	522	674	18	1.318
Sekretariat DPRD	8	32	49	1	90
Pembantu Gubernur	35	150	170	30	385
Kantor-kantor	14	90	145	9	258
Dinas-Dinas	2.567	7.791	5410	194	15.962
Badan-Badan	19	163	306	23	511
Rumah Sakit	595	3.613	657	212	5.077
Institusi Lain	24	166	263	52	505
Jumlah	3.366	12.527	7674	539	24.106

Sumber: Biro Organisasi Pemda Propinsi Jatim.

Saat ini minat aparat daerah untuk meningkatkan kualitas dirinya tergolong besar. Hal ini tercermin dari meningkatnya minat mereka untuk melanjutkan pendidikan. Kegiatan ini juga dilakukan untuk menutup kemungkinan posisi pimpinan di daerah diduduki orang limpahan dari pusat. Tampaknya posisi yang berpotensi konflik adalah posisi pimpinan. Misalnya, penggabungan Kanwil Depdiknas dengan Dinas Pendidikan akan memiliki 3 orang eselon II (2 dari Kanwil dan 1 dari Dinas), namun yang tersedia hanya 2 posisi, yaitu posisi kepala dinas dan wakil kepala dinas. Kebijakan otonomi daerah juga menciptakan ego pemda kabupaten/kota, misalnya pengangkatan eselon III sebetulnya masih merupakan kewenangan gubernur, tetapi pada pelaksanaannya bupati memutuskan dan menempatkan orang daerahnya sendiri.

Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Jatim

Keuangan Daerah. Kalangan pemda propinsi umumnya berpendapat bahwa otonomi daerah yang akan dilakukan di tingkat kabupaten/kota tidak didasarkan pada

pertimbangan yang logis. Argumen pertama yang sering dikemukakan adalah menyangkut soal kualitas SDM yang dinilainya rendah, sehingga kemampuan untuk menjalankan otonomi daerah dipertanyakan. Argumen ke dua menyangkut persoalan “kapasitas fiskal” kabupaten/kota yang umumnya kecil, sehingga mereka akan mengalami kesulitan dalam membiayai rumah tangga ke pemerintahannya. Pengertian “kapasitas fiskal” yang dimaksud responden adalah tingkat pendapatan daerah dari kemampuan daerah sendiri. Secara praktis ukuran itu dicerminkan oleh besaran PAD dibandingkan dengan tingkat kebutuhan belanja, baik belanja rutin maupun belanja pembangunan. Jika ukuran itu yang digunakan, maka hanya sedikit kabupaten/kota yang secara finansial mempunyai “*economic of scale*” yang memadai untuk menjalankan otonominya. Untuk mencapai “*economic of scale*” yang memenuhi syarat, seharusnya 2 atau 3 kabupaten/kota digabungkan. Tetapi jika hal ini dilakukan, persoalan-persoalan teknis dan sosio-politis yang ditimbulkannya juga tidak kalah rumitnya.

Jika otonomi tetap dilakukan di tingkat kabupaten/kota, responden bersangkutan mengkhawatirkan kabupaten/kota akan terus berlomba-lomba meningkatkan PAD. Jika langkah ini yang akan dilakukan, maka dapat diduga bahwa sumber penerimaan yang diandalkan tidak lain adalah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah. Seandainya asumsi ini benar, maka secara langsung beban (pungutan) masyarakat di kabupaten/kota bersangkutan akan bertambah besar. Hal ini bukan merupakan kampanye yang baik bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Sehubungan dengan kemungkinan terjadinya persoalan di atas, jalan keluar yang dianggap penyelesaian terbaik adalah dengan melaksanakan otonomi di tingkat propinsi. Selain memenuhi kriteria “*economic of scale*,” kebijakan tersebut akan membuat propinsi mempunyai hak distribusi sumber-sumber daya yang ada di propinsi ke kabupaten/kota secara lebih efisien dan efektif. Jika dalam waktu dekat ini tidak memungkinkan otonomi dilakukan di tingkat propinsi (karena legalitas perubahan ini memerlukan waktu cukup lama), maka setidaknya hak distribusi tersebut tetap dapat diberikan ke propinsi. Jika tidak diberikan hak demikian, maka kemungkinan terjadinya konflik kepentingan antar kabupaten menjadi besar.

Sebagai contoh adalah kasus pembangunan kawasan industri Jabon di Sidoarjo. Akses jalan ke kawasan ini sampai sekarang belum terpecahkan karena untuk membuat jalan tersebut harus melalui Kabupaten Pasuruan. Sementara Kabupaten Pasuruan sendiri merasa tidak memiliki kepentingan dengan keberadaan kawasan industri tersebut, sehingga tidak punya niat untuk membangun akses jalan ke sana. Oleh karena itu, untuk mengatasi hal-hal seperti ini propinsi seharusnya diberikan hak distribusi. Tuntutan ini juga didasarkan pada kenyataan bahwa ikatan emosional antara kabupaten dengan propinsi jauh lebih kuat dibandingkan dengan antara kabupaten dengan pusat.

Responden kalangan birokrat yang sibuk “mengkonsolidasikan” langkah-langkah persiapan otonomi secara internal menimbulkan persepsi negatif bagi responden di luar kalangan birokrat. Dalam hal ini, beberapa responden di luar birokrasi menilai bahwa persepsi pemda (termasuk DPRD) terhadap kebijakan otonomi daerah, baik propinsi maupun kabupaten, dititikberatkan pada dua hal, yaitu 1) berupaya memperoleh kewenangan pemerintahan sebesar-besarnya, dan 2) berupaya memperoleh pendapatan setinggi-tingginya, baik pendapatan yang bersumber pada PAD maupun pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat (DAU).

Dengan kata lain, mereka mempunyai persepsi bahwa kebijakan otonomi daerah, setidaknya sampai tahap sekarang, tidak lebih dari sekedar ajang perebutan kewenangan dan rejeki antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah masih terbatas pada koridor pergulatan memperjuangkan kepentingan elite daerah. Sementara itu, orientasi terhadap tujuan otonomi itu sendiri, seperti kebijakan dan perencanaan program yang berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kualitas hidup masyarakat, dan sebagainya, sangat sedikit atau bahkan belum dipikirkan secara serius oleh kalangan birokrasi. Untuk aspek-aspek ini pemda terkesan sangat kedodoran dalam mempersiapkannya. Bahkan beberapa responden menyatakan bahwa Pemda sebenarnya belum mempunyai visi dan misi yang jelas untuk apa sebenarnya otonomi yang (akan) dipegangnya itu.

Di satu pihak, kewenangan besar yang sekaligus disertai dengan ketersediaan dana yang besar memang dapat menjadi modal yang sangat penting bagi pembangunan daerah. Tetapi di lain pihak, hal itu juga mengandung kerawanan besar jika tidak disertai dengan perencanaan matang, implementasi yang partisipatif serta kontrol efektif. Tanpa disertai oleh aspek-aspek ini, kewenangan daerah akan mudah tergelincir menjadi kewenangan elit daerah, dan dana yang besar akan mudah menciptakan timbulnya korupsi dan kolusi, atau bentuk penyelewengan lainnya. Kekuasaan dan uang, dimanapun dan kapanpun, ibarat pedang bermata dua, dapat menjadi berkah, dan dapat pula menjadi musibah.

Sinyalemen di atas dikuatkan oleh penjelasan sebagian anggota DPRD yang menyatakan bahwa pada TA 2000, Pemda Propinsi Jatim telah menyelewengkan dana sebesar Rp207,9 milyar. Menurut DPRD, dari total APBD sebesar Rp904,5 milyar, anggaran pembangunan seharusnya mencapai Rp479,2 milyar. Dalam kenyataannya, realisasi ini hanya Rp271,3 milyar, selebihnya diselewengkan oleh eksekutif dalam bentuk pembelanjaan untuk biaya birokrasi, yakni untuk biaya perencanaan dan penataan. Beberapa indikasi yang disebutkan adalah anggaran yang dihabiskan Bappeda untuk perencanaan saja telah mencapai Rp17,8 milyar, dan anggaran dinas-dinas yang seharusnya langsung untuk biaya pembangunan masih dipotong untuk biaya perencanaan. Sebagai contoh, proyek pembinaan teknis intensifikasi kawasan perbatasan yang dananya mencapai Rp425 juta, Rp225 juta di antaranya dihabiskan untuk biaya perencanaan, dan biaya identifikasi mencapai Rp75 juta. Dengan demikian jumlah dana yang digunakan untuk perencanaan, besarnya tiga kali lipat dari biaya proyeknya sendiri (*Jawa Pos*, 23-10-2000; *Surya*, 23-10-2000). Fenomena ini mengindikasikan bahwa pola pembangunan di Jatim hanya bersifat *planning development* dan bukan *sustainable development*.

Dana Perimbangan. Konsep otonomi daerah di bidang keuangan yang akan dilaksanakan mulai 2001, tetap menempatkan sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat sebagai komponen penting bagi pendapatan daerah. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika daerah melakukan berbagai upaya dan cara untuk mencoba “mempengaruhi” pemerintah pusat agar daerahnya mendapatkan pembagian dana perimbangan sebanyak mungkin, terutama dana perimbangan dalam bentuk DAU. Untuk Pemda Propinsi Jatim, upaya tersebut dilakukan melalui berbagai pendekatan dengan pihak terkait, serta mengajukan usulan-usulan tertulis kepada pemerintah pusat yang intinya meminta agar dana perimbangan yang diterima nanti mampu mencukupi kebutuhannya. Materi usulan yang diajukan meliputi:

1. Usulan untuk Memperoleh Opsen atas Pajak Pusat

Dasar pemikiran yang melatari usulan ini adalah bahwa penerimaan pusat (dari pemungutan pajak di daerah dalam bentuk PPh dan PPn) tidak bisa dilepaskan dari kontribusi pemda. Oleh karena itu, pemda berpendapat bahwa daerah seharusnya mendapatkan kompensasi tertentu atas perolehan pajak tersebut secara langsung (di luar dana perimbangan). Tanpa peran serta daerah, seperti adanya kemudahan perizinan, prasarana jalan yang baik, keamanan yang terjamin, dan sebagainya, maka dipastikan bahwa kondisi perekonomian di daerah tidak akan memungkinkan bagi tercapainya perolehan PPh dan PPn seperti pada tingkat yang sekarang. Dalam hal ini daerah menilai bahwa pusat telah bersikap mau enaknya sendiri. Sebagai contoh, untuk PKB dan BBNKB yang merupakan pajak propinsi, pemerintah pusat mengharuskan untuk membaginya kepada pemerintah kabupaten/kota. Tetapi untuk jenis pajak pusat, pemerintah pusat tidak mau membaginya kepada daerah. Padahal jika pajak pusat tersebut bisa dibagi kepada daerah, banyak daerah yang akan mendapatkan dana besar. Kabupaten Sidoarjo misalnya, menurut perhitungannya akan bisa mendapatkan bagi hasil pajak sampai Rp800 milyar per tahun.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, Pemda menghendaki agar dalam revisi UU No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, selayaknya ditetapkan pula hak daerah untuk mendapatkan bagian tertentu atas pajak-pajak pusat (PPh dan PPn), dan cukai yang dipungut di daerah bersangkutan. Menurut pendapat Pemda, opsen atas pajak-pajak ini bukanlah merupakan bagian dari PAD maupun Dana Perimbangan. Opsen ini dapat dimasukkan dalam kategori "Lain-lain Penerimaan yang Sah," dan hal ini katanya tidak menyalahi ketentuan-ketentuan yang dituangkan dalam UU No. 25, 1999.

Sementara itu untuk opsen atas cukai (tembakau, ethanol dan minuman mengandung ethyl alkohol (MMEA), dasar pertimbangannya adalah pemakaian produk tersebut dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Makin tinggi konsumsi terhadap produk tersebut, makin tinggi pula cukai yang diperoleh, tetapi pada saat yang sama makin tinggi pula dampak negatifnya terhadap kehidupan sosial masyarakat. Munculnya dampak seperti ini harus ditanggulangi oleh pemerintah daerah, dan hal ini merupakan tambahan beban pembangunan bagi daerah. Sumber daya (dana) daerah yang digunakan untuk kegiatan seperti ini seharusnya mendapatkan kompensasi (khusus) dari pusat agar alokasi anggaran untuk sektor lainnya tidak berkurang. Sehubungan dengan itu, Pemda Propinsi Jatim telah secara resmi mengirimkan surat permintaan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri pada tanggal 30 Oktober 1999.⁴ Besarnya bagi hasil atas perolehan cukai yang diminta adalah 20% - 30%.

2. Bagi Hasil Penerimaan dari BUMN

Agar daerah memperoleh manfaat finansial langsung atas keberadaan BUMN di daerah, Pemda Propinsi Jatim sedang melakukan pengkajian untuk membuat Raperda tentang Bagi Hasil Atas Penerimaan BUMN yang menjalankan usahanya di Jatim. Beberapa BUMN yang direncanakan untuk dikenakan bagi hasil di antaranya adalah Perum Jasa Tirta, Perum Perhutani, PT Jasa Raharja, PT Jasa Marga, PT Angkasa Pura, PT Pelindo, dan PT Telkom.

⁴ Surat No. 973/5258/101.21/1999 perihal Permohonan untuk Bagi Hasil Penerimaan Cukai.

Untuk PT Jasa Tirta, Pemda telah mencapai kesepakatan bahwa pihak PT Jasa Tirta akan memberikan deviden netto sebesar 50% kepada Pemda Propinsi Jatim. Kesepakatan ini sedang dimintakan persetujuan kepada Menteri Keuangan melalui Surat Gubernur tanggal 29 Februari 2000.⁵ Sedangkan untuk BUMN lainnya, pada tanggal 3 Mei 2000 Gubernur juga telah mengirim surat kepada Menteri Keuangan⁶ yang berisi permintaan agar BUMN-BUMN tersebut memberikan kontribusi finansial secara langsung kepada pendapatan daerah. Dalam hal ini pemda mengusulkan agar 30%-40% dari laba bersih BUMN yang dimaksud dapat diberikan kepada daerah.

3. Usulan Perobahan terhadap UU No. 18,1997.

Menurut pemda, UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 memberi kesempatan dan kewenangan luas bagi mereka untuk menghimpun berbagai jenis pendapatan daerah, karenanya UU No. 18, 1997 yang memberikan batasan limitatif maksimal terhadap jenis pajak dan retribusi daerah dianggap sudah tidak relevan lagi. Oleh karena itu, untuk dapat menjalankan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 secara konsisten, langkah awal yang harus ditempuh adalah dengan merevisi UU No. 18, 1997. Beberapa perubahan yang dikehendaki oleh Pemda Jatim di antaranya adalah:

- Batasan limitatif maksimal terhadap jenis pajak dan retribusi daerah harus diubah menjadi batasan limitatif minimal. Artinya, jenis pajak dan retribusi daerah yang digariskan dalam UU No. 18, 1997 adalah jenis pajak dan retribusi yang minimal harus dimiliki oleh daerah (propinsi atau kabupaten/kota).
- Ketentuan yang memuat kriteria jenis pajak daerah tertentu harus pula disertai dengan ketentuan yang memperbolehkan daerah untuk melakukan ekstensifikasi.

Selain memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menciptakan sumber penerimaannya, revisi atas UU No. 18, 1997 diperlukan untuk mengembalikan pendapatan pemda propinsi yang hilang (sekitar Rp29 milyar) akibat penerapan UU itu. Sebagian dari kehilangan ini memang dialihkan sebagai pendapatan kabupaten/kota, seperti galian golongan C. Tetapi menurut penilaian staf Dispenda propinsi, pengalihan sumber pendapatan ke kabupaten/kota ternyata justru tidak efektif, dalam arti perolehan total penerimaan dari sumber yang dialihkan ini menjadi lebih kecil dari sebelumnya.

4. Usulan Menerbitkan Obligasi Daerah

Salah satu upaya untuk memperkuat basis keuangan daerah yang sedang digarap sekarang adalah dengan memanfaatkan keberadaan BES (Bursa Efek Surabaya) melalui rencana penerbitan obligasi pemda. Obligasi ini diperlukan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang menguntungkan, seperti jalan tol. Saat ini sudah dibentuk Tim Obligasi yang diketuai oleh Wagub Ekbang. Bappeda sendiri sudah membuat rancangan proyek-proyek yang dapat dibiayai oleh obligasi tersebut. Sehubungan dengan hal itu, yang dibutuhkan Pemda Propinsi Jatim saat ini adalah bantuan-bantuan yang bersifat teknis, seperti konsultan, bukan sekedar bantuan yang berupa uang saja. Soal penerbitan obligasi misalnya, aparat pemda masih merasakan

⁵ Surat No. 974/1530/101.23/2000 perihal Usulan Pembagian Laba/Deviden Pemungutan Iuran Pembiayaan Eksploitasi dan Pemeliharaan Prasarana Pengairan di Wilayah Perusahaan Umum Jasa Tirta I.

⁶ Surat No. 974/2709/101.23/2000 perihal Bagian Penerimaan atas Dana Perimbangan/Laba Bersih Perum/PT (Persero).

adanya kesulitan akibat tidak adanya pengalaman. Demikian juga untuk rencana meminta kontribusi jalan tol yang sekarang dikelola Jasa Marga, pemda tidak bisa sekedar minta begitu saja. Dalam hal ini pemda membutuhkan dukungan informasi dan formula penghitungan, serta variabel-variabel yang menentukan suatu tarif tol. Jika pemda sudah mengetahui detail mengenai masalah tersebut, barulah pemda akan dapat menegosiasikan kontribusi yang diminta. Sekali lagi, Dispenda menekankan perlunya bantuan teknis semacam itu agar bisa menggali sumber-sumber pendapatan yang bersifat non konvensional (pajak dan retribusi). Untuk urusan pajak dan retribusi daerah, mereka menyatakan sudah sangat memahami seluk-beluknya.

5. Usulan Penambahan Variabel Dinamis pada Penghitungan DAU

Variabel-variabel yang digunakan untuk mengalokasikan DAU antar daerah dinilai pemda kurang representatif karena variabel yang digunakan, baik variabel yang menyusun bobot daerah,⁷ maupun potensi ekonomi daerah,⁸ sifatnya statis. Variabel demikian dikatakan tidak mampu mengakomodasi atau mengapresiasi kinerja/prestasi pemda. Sebagai contoh, jika jumlah penduduk miskin dijadikan variabel DAU, maka banyak daerah yang justru akan mempergunakan peluang ini untuk menaikkan data jumlah penduduk miskin supaya mendapatkan anggaran lebih banyak (seperti dalam kasus IDT). Jika hal demikian yang terjadi maka menurut logika keberhasilan suatu program pembangunan, seharusnya daerah bersangkutan mendapatkan disinsentif karena hal itu membuktikan bahwa kinerja pemda bersangkutan buruk. Bukan malah anggarannya ditambah seperti yang selama ini berlaku. Praktek manipulasi data yang menguntungkan daerah dikhawatirkan akan terjadi juga dalam alokasi DAU.

Selain variabel statis, seharusnya alokasi DAU juga memasukkan variabel yang sifatnya dinamis atau variabel yang mampu mencerminkan kinerja pemda antar tahun anggaran. Sebagai contoh, selain jumlah penduduk, variabel tingkat laju pertumbuhan penduduk juga harus dimasukkan dalam penghitungan DAU. Variabel yang terakhir ini merupakan salah satu variabel penting yang sekaligus mencerminkan keberhasilan pemda dalam mengimplementasikan kebijakan di bidang kependudukan.

Jika variabel yang digunakan semuanya bersifat statis, Dispenda memperingatkan bakal terjadinya rekayasa data oleh daerah dalam rangka mendapatkan DAU sebanyak-banyaknya. Jatim sendiri, katanya, tidak akan melakukan hal seperti itu karena merasa potensi ekonominya akan mampu mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Beberapa potensi yang dimaksud di antaranya adalah adanya BES, pelabuhan laut, bandara, dan perusahaan-perusahaan besar yang beroperasi di Jatim.

Pendapatan Daerah. Keberhasilan upaya yang dilakukan oleh Pemda Propinsi Jatim seperti diuraikan di atas pada akhirnya sangat ditentukan oleh kemauan pemerintah pusat apakah akan menyetujui atau menolaknya. Berdasarkan sistem kewenangan dan perundangan yang berlaku, upaya pemda itu nampaknya merupakan langkah maksimal yang bisa ditempuh. Dalam batas kewenangan yang dipunyainya, Pemda Propinsi Jatim juga tidak bisa membuat terobosan baru yang sifatnya dapat

⁷ Variabel yang menyusun bobot daerah di antaranya adalah jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis, dan tingkat pendapatan masyarakat.

⁸ Variabel potensi ekonomi daerah di antaranya adalah potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, dan PDRB.

memperbesar basis sumber penerimaannya. Hal ini terutama terkait dengan keberadaan UU No. 18, 1997 yang secara tegas mengatur jenis pajak dan retribusi daerah yang dapat dipungut oleh pemda. Selama UU ini belum direvisi, pemda tidak mungkin melakukan perubahan dalam kebijakan yang berhubungan dengan sumber-sumber penerimaan PAD-nya. Selain itu, upaya seperti ini tidak mungkin dilakukan jika penataan wewenang dan kelembagaan belum selesai ditetapkan.

Dengan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut, kondisi keuangan Propinsi Jatim pada saat otonomi nanti tidak akan mengalami perubahan mendasar, terutama keuangan yang bersumber pada PAD. Gambaran mengenai keuangan Propinsi Jatim pada dua tahun anggaran terakhir (TA 1999/00 dan TA 2000) disajikan pada Tabel 6. Pada tabel ini dapat dilihat bahwa realisasi pendapatan yang bersumber dari PAD pada TA 1999/2000 mencapai Rp540 milyar atau 55,6%. Dari jumlah ini, sebagian besar merupakan kontribusi PKB dan BBNKB, yaitu Rp456,3 milyar atau 84,5% dari PAD. Angka ini mengindikasikan bahwa sumber penerimaan lain, baik jenis maupun potensinya, relatif kecil dan usulan pemda untuk memperoleh keleluasaan menggali sumber-sumber pendapatan lainnya (di luar kerangka UU No. 18, 1997) nampaknya mendapatkan faktor pembenarnya.

Komposisi penerimaan APBD Propinsi Jatim dapat dikatakan relatif baik, dalam arti kontribusi PADS (yakni PAD ditambah dengan komponen bagi hasil pajak dan bukan pajak) relatif besar. Pada TA 1999/2000, realisasinya mencapai Rp631,7 milyar atau 65% dari total APBD (Rp971,9 milyar). Sementara itu dana yang berasal dari pusat dalam bentuk subsidi daerah otonom maupun bantuan pembangunan jumlahnya hanya Rp244,8 milyar (25,2% dari APBD). Dibandingkan dengan TA 1999/2000, target penerimaan APBD pada TA 2000 relatif mengalami perubahan. Di luar komponen penerimaan PADS, sumber utama perubahan ini adalah makin besarnya target penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat (subsidi daerah otonom dan penerimaan pembangunan), yaitu dari realisasi Rp183,6 milyar (equivalen 9 bulan) menjadi Rp273,4 milyar (meningkat 49%).

Pada saat otonomi (2001) berjalan, ketergantungan Pemda Propinsi Jatim terhadap penerimaan yang bersumber dari pemerintah pusat akan bertambah besar. Hal ini disebabkan belanja pegawai eks instansi vertikal yang merupakan kewajiban pemerintah pusat akan masuk ke dalam pembukuan APBD. Menurut keterangan Panitia Kerja RAPBN 2001, jumlah dana perimbangan yang akan dialokasikan ke daerah mencapai Rp81,676 trilyun, terdiri dari dana bagi hasil Rp20,259 trilyun, DAU sebesar Rp60,516 trilyun dan DAK sebesar Rp90,066 milyar. Untuk Jatim, DAU yang akan diterima adalah sebesar 7,4% atau Rp4,496 trilyun. Dari total dana ini pemda propinsi akan menerima sebesar 10% atau Rp449,6 milyar. Jika diasumsikan sumber penerimaan lainnya relatif tetap, maka proporsi dana yang berasal dari pusat akan meningkat dari 37% (TA 2000) menjadi 41%.

Tabel 6. Perkembangan penerimaan APBD Propinsi Jatim
TA 1999/2000-2000 (Rp Juta)

No	U r a i a n	1999/2000				2000 (9 bulan) Rencana	Perubahan Rencana 99/00-2000
		(12 bulan)		(9 bulan)			
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi		
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	79.034,1	79.019,9	59.275,6	59.264,9	144.542,3	144%
II.	Pendapatan Asli Daerah	442.342,5	539.966,8	331.756,9	404.975,1	396.659,1	-2%
A.	Pajak Daerah	371.500,0	465.908,4	278.625,0	349.431,3	332.000,0	-5%
B.	Retribusi Daerah	23.685,4	25.925,1	17.764,0	19.443,9	19.225,7	-1%
C.	Bagian Laba BUMD	3.805,9	2.727,7	2.854,4	2.045,8	1.720,0	-16%
D.	Penerimaan Lain-lain	43.351,2	45.405,6	32.513,4	34.054,2	43.713,5	28%
III.	Penerimaan dari pemerintah dan atau instansi lebih tinggi	316.429,3	336.555,5	237.322,0	252.416,7	329.622,7	31%
A.	Bagi Hasil Pajak	58.000,0	78.071,7	43.500,0	58.553,8	47.000,0	-20%
B.	Bagi Hasil Bukan Pajak	12.250,0	13.687,7	9.187,5	10.265,8	9.200,0	-10%
C.	Pos Sumbangan dan Bantuan	91.937,3	92.879,5	68.953,0	69.659,6	83.851,7	20%
D.	Penerimaan Pembangunan	154.242,0	151.916,7	115.681,5	113.937,5	189.571,0	66%
IV.	Pinjaman	16.512,3	16.371,3	12.384,2	12.278,6	21.878,4	78%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV)	854.318,2	971.913,8	640.738,7	728.935,3	892.702,5	22%
V.	Urusan Kas & Perhitungan	193.206,0	18.190,8	144.904,5	13.643,1	11.761,1	-14%

Sumber : Biro Keuangan Pemda Propinsi Jatim.

DPRD dan Kebijakan Publik

Dari sikap yang berkembang baik di kalangan eksekutif maupun legislatif, belum nampak adanya kesamaan visi berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah. DPRD seolah-olah memposisikan diri lebih tinggi dari kedudukan eksekutif, mereka selalu bersikap “menyerang” atau selalu menolak kebijakan baru yang dibuat eksekutif, sebelum memahami substansinya.⁹ Hal demikian muncul apabila sisi perbedaan yang terjadi diberitakan (berlebihan) oleh media masa. Batasan pengawasan dewan terhadap eksekutif juga tidak jelas, seringkali melakukan pengawasan terhadap kegiatan yang dianggap bukan tanggung jawabnya. Sifat arogansi anggota dewan masih muncul, misalnya jika diundang oleh eksekutif dalam suatu pertemuan mereka jarang datang, sebaliknya jika mereka yang mengundang eksekutif dan eksekutif tidak datang, ini dianggap sebagai tindakan pelecehan terhadap DPRD.

Dalam menghadapi sikap anggota dewan tersebut, kalangan eksekutif cenderung bersikap “mengalah,” atau lebih mengedepankan ‘good will’ dengan membuka diri dalam menerima berbagai masukan dari dewan. Pihak eksekutif beralasan, hal ini dilakukan untuk menghindari konflik dan tetap terbinanya hubungan baik dengan dewan. Jika tidak demikian dikhawatirkan akan berdampak panjang dan berimplikasi pada makin meningkatnya posisi ‘tawar’ anggota dewan sendiri. Sementara itu

⁹ Salah satu bentuk tekanan dewan kepada eksekutif adalah penolakan untuk membahas Raperda Kelembagaan karena eksekutif dinilai lambat dalam menginventarisasi aset instansi vertikal dan pengajuan RAPBD, tanpa mempertimbangkan dan mengklarifikasi aspek yang menjadi faktor penghambatnya.

pihak legislatif menilai sikap eksekutif tersebut sebagai upaya untuk menghindari terbongkarnya berbagai penyalahgunaan kewenangan yang terjadi selama ini.

DPRD Propinsi Jatim adalah dewan pertama yang menggunakan hak inisiatifnya untuk mengelola keuangannya sendiri. Perencanaan dan pengelolaan anggaran dilakukan oleh Komisi C. Untuk tahun anggaran 1999/2000, dana yang tersedia dialokasikan untuk anggaran rutin sebesar Rp21 milyar (Rp18 milyar di antaranya dikelola Sekretariat Dewan) dan anggaran proyek sebesar Rp10 milyar.

Kapabilitas Anggota Dewan. Keberanian menyampaikan pendapat (vokal), melakukan kontrol, dan mengkritisi berbagai kebijakan yang dibuat pihak eksekutif merupakan nilai tambah yang dimiliki anggota dewan saat ini. Hal ini diakui oleh berbagai kalangan karena berdampak cukup berarti dengan tumbuhnya rasa tanggungjawab dan sikap hati-hati eksekutif dalam bertindak. Namun demikian, baik kalangan eksekutif maupun legislatif sendiri menilai bahwa sikap demikian belum ditunjang oleh kemampuan profesionalisme anggota yang memadai. Bobot pertanyaan yang diungkapkan dewan sering tanpa dukungan fakta, demikian pula penguasaan terhadap hal-hal yang sifatnya teknis, misalnya, menyangkut perundang-undangan dan APBD juga masih lemah. Diperkirakan hampir 80% anggota dewan yang ada merupakan anggota baru yang belum lama terjun di bidang politik, mengingat proses rekrutmen dan kaderisasi partai pada pemilu yang lalu, berlangsung tanpa proses persiapan yang matang. Kepentingan pribadi juga diperkirakan masih mewarnai perjuangan anggota dewan tersebut.

Kapabilitas anggota dewan pada periode sebelumnya dianggap lebih baik, karena sebagian besar berasal dari kalangan birokrat, sehingga dinilai lebih cepat dan mudah dalam memahami permasalahan di daerah. Sebaliknya ada pula pihak yang beranggapan bahwa belum tentu kapabilitas anggota dewan sekarang lebih rendah dibandingkan dengan yang terdahulu, karena kondisi sebelumnya menjadikan anggota dewan enggan berdebat dan tidak vokal sehingga kelemahannya dalam berargumentasi tidak bisa diketahui langsung.

Anggaran proyek dewan antara lain dialokasikan untuk menunjang upaya peningkatan SDM anggota, di samping untuk membiayai proyek evaluasi/perjalanan dinas dan pengembangan komunikasi sosial, serta penyediaan sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan anggota dewan. Upaya DPRD dalam meningkatkan kapabilitas atau memberdayakan anggotanya antara lain dilakukan melalui: 1) pembekalan awal yang diberikan oleh pejabat eksekutif tingkat pusat, 2) tingkat fraksi mengundang tenaga ahli yang sifatnya temporer, untuk membantu dalam proses pembahasan raperda, dan 3) untuk jangka panjang sudah dirintis penempatan tenaga ahli permanen, serta peningkatan jenjang pendidikan beberapa anggota dewan, namun masih menghadapi hambatan dana. Minat anggota dewan untuk belajar juga cukup besar, karena mereka tidak ingin dianggap terlalu bodoh terutama bila berhadapan dengan pihak eksekutif.

Berkaitan dengan upaya persiapan pelaksanaan otonomi daerah, peran DPRD dinilai masih pasif, karena seluruh inisiatif datang dari kalangan eksekutif. Anggota dewan, khususnya dari fraksi PKB, memandang otonomi daerah sebagai suatu upaya pemberdayaan aparatur pemerintah sekaligus masyarakat. Restrukturisasi organisasi pemda sebagai salah satu tuntutan otonomi daerah tidak sekedar mengganti nama, tetapi juga harus mampu mengubah paradigma organisasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Misalnya, perubahan Kantor Sosial Politik menjadi

Badan Kesatuan Bangsa harus mampu mengubah paradigma dari pengawasan dan pembinaan menjadi lembaga yang bisa memfasilitasi kehidupan politik masyarakat. Sehingga tolok ukur keberhasilan pembangunan di era otonomi tidak lagi pada pembangunan fisik akan tetapi lebih kepada peningkatan peran masyarakat dalam kehidupan bernegara dan memperoleh kemudahan serta kemurahan dalam mengakses berbagai kepentingan untuk kehidupan politik dan ekonominya.

Penjaringan Aspirasi Masyarakat. Hampir setiap hari DPRD menerima demonstran ataupun kelompok masyarakat yang menyampaikan keluhan/aspirasinya. Selain itu, aspirasi juga diperoleh melalui surat yang disampaikan masyarakat ke dewan. Upaya pro-aktif dewan untuk menjaring aspirasi masyarakat antara lain melakukan kunjungan kerja ke DPRD di tingkat kabupaten/kota serta berdialog langsung dengan tokoh masyarakat. Upaya ini juga sekaligus sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan, pelurusan informasi, dan sosialisasi.

Tuntutan/keluhan masyarakat yang disampaikan melalui demonstrasi pada umumnya berkenaan dengan masalah sengketa tanah dan perburuhan. Dalam masalah ini dewan memposisikan diri sebagai mediator/fasilitator untuk mempertemukan pihak yang terlibat. Secara konkrit, dewan menindaklanjuti aspirasi yang masuk dengan mengirim surat baik kepada pihak yang bersengketa, maupun kepada pihak eksekutif terkait, serta badan peradilan untuk diselesaikan.

Tidak jarang pula dewan harus menyikapi aspirasi masyarakat berkenaan dengan persoalan internasional. Misalnya, simpati masyarakat pada negara tertentu yang mendapat tekanan dari negara lain. Demikian pula persoalan di tingkat kabupaten/kota sering disampaikan langsung ke DPRD propinsi, khususnya menyangkut persoalan yang melibatkan pemerintah pusat dan atau propinsi.

Untuk menampung aspirasi mengangkut kepentingan lintas daerah, beberapa pihak berharap bahwa antara komisi DPRD di tingkat propinsi dan kabupaten/kota dapat membentuk semacam forum sehingga pertukaran informasi dapat terus berlangsung.

Perumusan Kebijakan Daerah. Diakui bahwa baik pihak eksekutif maupun legislatif belum secara optimal melibatkan unsur masyarakat dalam penyusunan ataupun pembahasan perda, karena hal ini terkait dengan masalah keterbatasan dana. Namun demikian upaya kearah itu sudah nampak, misalnya dalam penyusunan 'Rencana Strategis (Renstra) dan Kebijakan Pembangunan Jatim' diserahkan kepada pihak yang dianggap lebih profesional yaitu kepada salah satu Universitas Negeri di Jatim. Kemudian dalam proses pematangan terhadap draft Renstra tersebut dilibatkan pula perguruan tinggi lainnya, tokoh masyarakat, LSM, dan instansi terkait, serta DPRD, hingga saat ini telah mengalami empat kali perbaikan. Kemudian dalam rangka pembentukan Badan Informasi dan Komunikasi, dewan mengundang kalangan pers agar memberikan masukannya. Pada umumnya dalam berbagai rapat pembahasan di dewan, jarang sekali ada masyarakat yang datang, kecuali kalangan pers.

Hingga saat ini dewan telah mengesahkan 12 Perda,¹⁰ yang mengatur pembentukan lembaga daerah dalam rangka persiapan pelaksanaan otonomi. Di samping itu, ada 18 Raperda yang sudah dipersiapkan pihak eksekutif dan akan diserahkan ke DPRD

¹⁰ Ke-12 Perda yang sudah disahkan terdiri dari Perda tentang: 1) Dinas Sosial, 2) Kantor Kas Daerah, 3) Dinas Pariwisata, 4) Dinas Informasi dan Komunikasi, 5) Dinas Kependudukan, 6) Dinas Koperasi dan PK&M, 7) Badan Kesatuan Bangsa, 8) UPT Dinas Peternakan, 9) Badan Pendidikan dan Latihan, 10) Dinas PU Bina Marga, 11) Dinas Permukiman, 12) Dinas PU Pengairan

untuk dibahas pada 6 November 2000. Raperda yang akan dibahas itu di antaranya mengenai Pola Dasar Pembangunan Daerah, Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK), serta Rancangan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD). Pada akhir 2000, raperda-raperda tersebut diperkirakan sudah dapat disahkan.

Pelayanan Publik. Upaya peningkatan mutu pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat antara lain diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan satu atap yang dapat dilakukan secara on-line dan bebas pulsa. Demikian pula keberadaan cabang dinas akan diubah menjadi Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD) agar operasinya, terutama dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan lebih mudah dan singkat.

Disadari bahwa penentuan standar pelayanan untuk skala nasional sangat sulit dilakukan, mengingat beragamnya kemampuan daerah. Oleh karena itu, di era otonomi ini setiap daerah diharapkan dapat menetapkan sendiri standar pelayanan minimumnya. Demikian pula dalam penataan ulang kelembagaan daerah sejak dari awal harus dikaitkan dengan fungsinya sebagai pelaksana pelayanan publik.

2. TINGKAT KABUPATEN MAGETAN

Gambaran Umum

Persepsi dan Harapan Masyarakat. Selama ini banyak kelompok masyarakat merasa ditinggalkan dalam proses pelaksanaan pemerintahan. Dengan kebijakan otonomi daerah, oleh banyak responden diharapkan kebijakan ini akan merupakan perwujudan dari usaha pemberdayaan, bukan hanya bagi aparat pemerintah, tetapi juga masyarakat umumnya. Oleh karena itu, beberapa tokoh masyarakat mengemukakan bahwa penonjolan peranan pemerintah sebagai satu-satunya aktor pembangunan masyarakat menjadi tidak sesuai dengan kebijakan otonomi daerah. Di masa lalu untuk mengkampanyekan peranannya itu, pemerintah kerap kali merekayasa informasi, tetapi lama kelamaan masyarakat mengerti juga “kebohongan” itu, dan pada gilirannya rumor lebih dipercaya dari pada penjelasan resmi pemerintah.

Struktur dan Personil Pemda Setelah Otonomi Daerah. Pertimbangan utama dalam mempersiapkan struktur pemda dan penempatan personil yaitu sejauh mungkin menghindari gejolak yang sulit dikendalikan. Kompromi antara realitas kini dan usaha pencapaian tujuan secara efektif dan efisien terpaksa dilakukan, misalnya, dengan membiarkan adanya unit tertentu sampai pejabatnya pensiun.

Pemda dan Keuangan Daerah. Pembangunan sosial ekonomi masyarakat tidak cukup hanya dengan mengandalkan APBD. Dengan kata lain, pemda harus banyak melihat berbagai potensi yang ada di luar APBD, baik berupa sumber daya manusia, aset masyarakat, dan sumber daya alam lingkungan. Bupati Magetan merupakan salah satu contoh pejabat yang tidak hanya mengandalkan atau berorientasi pada APBD. Beberapa hal yang tengah dirintisnya adalah:

1. Menarik seorang investor untuk menanam modal sebesar Rp15 milyar dalam usaha pertanian padi dengan menggunakan pupuk bio organik di atas tanah kritis yang disediakan pemda seluas sekitar 3.000 ha. Pemda sendiri belum terpikir untuk pinjam uang, selain birokrasinya panjang, kalau dana pinjaman tidak dikelola dengan baik, pada akhirnya hanya menambah beban pemda (masyarakat).

2. Bekerjasama dengan BPPT menyediakan 10.000 batang bibit durian “tawi” yang dikembangkan melalui rekayasa kultur jaringan. Hal yang sama juga dilakukan terhadap jenis mangga “sato.” Jenis duren dan mangga asli Magetan ini dulu sangat terkenal (manis dan harum) dan sekarang tergolong langka. Bibit hasil pengembangan ini dibagikan untuk dirawat oleh penduduk, pemda sendiri tidak berniat membuka kebun duren. Semua itu disediakan sebagai bagian dari pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Langkah-langkah seperti ini, menurut Bupati Magetan, secara tidak langsung dalam jangka panjang dapat menjadi sumber potensial bagi peningkatan penerimaan pemda. Selain itu, pemda juga mempersiapkan usaha meningkatkan PAD guna membangun berbagai kegiatan pemerintahan.

Kebijakan Publik. Banyak kebijakan yang dihasilkan oleh pihak eksekutif dan legislatif, tetapi sosialisasinya sangat terbatas. Perda tentang pemerintahan desa, misalnya, mendapat penolakan keras dari aparat desa semata-mata karena mereka belum memahami isinya.

Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian

Restrukturisasi Organisasi: Proses dan Hambatan. Seperti halnya di tingkat propinsi, dalam rangka persiapan otonomi daerah, Pemda Kabupaten Magetan juga membentuk Tim Teknis Otonomi Daerah berdasarkan SK Bupati No. 188/185/KEPT/416.014/ 2000 tanggal 16 September 2000. Sampai pertengahan Oktober 2000, langkah persiapan otonomi yang sudah dilakukan Pemda Kabupaten Magetan adalah:

1. Menginventarisasi kewenangan yang berpedoman pada PP No 25, 2000 dengan melibatkan seluruh instansi. Hasil inventarisasi ini dituangkan dalam bentuk suatu rancangan surat keputusan bupati. Jumlah kewenangan desentralisasi yang akan dijalankan Pemda Kabupaten Magetan meliputi 24 bidang dan 323 jenis kewenangan. Dari 24 bidang yang ada, bidang kehutanan dan perkebunan menangani jenis kewenangan paling banyak (35 kewenangan), menyusul bidang kesehatan menangani 31 jenis kewenangan. Menurut staf Bagian Organisasi, dari jenis kewenangan yang didaftar masih banyak di antaranya lebih merupakan tugas dari pada wewenang.
2. Menyusun rancangan struktur organisasi dengan lebih mengacu pada kebutuhan daerah. Dalam kaitan itu, acuan pusat yang dituangkan dalam PP No. 84, 2000 dinilai pemda masih banyak kesalahan, terutama dalam susunan pasal-pasalnya. Hal ini mengundang keraguan daerah atas keseriusan dan kemampuan orang pusat dalam mempersiapkan berbagai perangkat perundangan otda. Rancangan struktur organisasi perangkat daerah ini masih terus dibahas dalam Tim Otda, sehingga masih sering berubah-ubah. Struktur ini rencananya akan dituangkan dalam tujuh Raperda: 1) Raperda Setda, 2) Raperda Sekretariat DPRD, 3) Raperda Dinas Daerah, 4) Raperda Lembaga Teknis Daerah, 5) Raperda Kecamatan, 6) Raperda Kelurahan, 7) Raperda BIPP. Ketujuh Raperda itu diajukan ke DPRD pada awal November 2000.

Hasil rapat Tim Otda pada 26 Oktober 2000 memutuskan bahwa organisasi perangkat daerah Kabupaten Magetan meliputi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Sekretariat Daerah membawahi empat asisten, yaitu: (1) Asisten Pemerintahan (meliputi Bagian Pemerintahan,

Bagian Hukum, Bagian Humas dan Protokol); (2) Asisten Ekonomi dan Pembangunan (meliputi Bagian Administrasi Pembangunan, Bagian Penanaman Modal, Bagian Lingkungan); (3) Asisten Administrasi Umum (meliputi Bagian Umum, Bagian Keuangan, Bagian Perlengkapan); dan (4) Asisten Aparatur (meliputi Bagian Organisasi, Bagian Kepegawaian, Bagian Diklat). Dinas yang akan dibentuk berjumlah 13. Pada awalnya akan dibentuk 14 dinas (sesuai dengan Rancangan awal Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah yang disusun oleh Bagian Organisasi), tetapi kemudian dua dinas (Dinas Koperasi Pengusaha Kecil & Menengah serta Dinas Informasi dan Komunikasi) berubah menjadi kantor, dan adanya tambahan dinas baru yaitu Dinas Pertanahan. Selain itu lembaga teknis daerah akan terdiri dari 5 badan dan 8 kantor.

Rumusan struktur organisasi setelah otonomi daerah sulit untuk memuaskan semua pihak, beberapa instansi di lingkungan sekretariat sendiri menyampaikan keluhannya berkaitan dengan rancangan struktur organisasi yang baru itu. Bagian Perekonomian, misalnya, merupakan salah satu unit yang akan dihapus dalam struktur organisasi baru. Hal ini sangat disesalkan oleh staf Bagian Perekonomian karena tugas koordinasi yang dilakukan oleh bagian ini masih penting. Pada pembicaraan rencana penghapusan itu staf Bagian Perekonomian tidak diikutsertakan. Tugas koordinasi nantinya akan langsung menjadi tanggung jawab Asisten Bidang Ekonomi dan Pembangunan. Demikian juga yang terjadi dengan Kantor PMD. Menurut rencana PMD akan digabung dengan Pemdes. Staf PMD berharap setelah bergabung dengan Pemdes sebaiknya PMD tetap menangani masalah pembangunan masyarakat, sedangkan Pemdes lebih banyak memikirkan masalah manajemen administrasi. Kebingungan PMD terjadi karena setelah bergabung dengan Pemdes posisinya akan berada di bawah Asisten II yang sifatnya lebih banyak administratif, sementara PMD selama ini lebih pada kegiatan implementatif.

Staf Kandep dan instansi vertikal lain di Kabupaten Magetan umumnya menyatakan dilibatkan dalam penyusunan struktur organisasi yang dilakukan oleh pemda. Mereka merasa struktur baru tersebut cukup akomodatif dan lebih bersifat kompromi untuk menghindari gejolak dan sifatnya hanya sementara, karena nantinya akan banyak pejabat yang pensiun. Jadi prinsipnya, biarlah mereka menduduki jabatannya sampai pensiun, baru kemudian jika jabatan tersebut memang tidak diperlukan akan dihapus.

Administrasi Kepegawaian. Pemda Kabupaten Magetan, khususnya Bagian Kepegawaian, sudah melakukan inventarisasi pegawai baik di lingkungan pemda maupun di instansi vertikal. Khusus untuk data pegawai di lingkungan pemda, sudah dilakukan pemutahiran pada pertengahan 2000, sesuai dengan surat Menteri Negara Otonomi Daerah No. 870/426/OTDA tanggal 20 April 2000. Sementara itu, inventarisasi atas instansi vertikal sudah dilakukan terhadap 11 instansi pusat dan dua cabang dinas, dengan jumlah pegawai 860 (lihat Tabel 7), ditambah dengan tenaga guru 2.030 orang. Pendistribusian pegawai pemda dan instansi vertikal setelah penggabungan nanti tergantung pada bentuk organisasi pemda yang kini masih dalam proses penyusunan.

Pelimpahan pegawai dari kandep yang departemennya dilikuidasi (Kandep Transmigrasi, Penerangan, dan Koperasi) dari propinsi ke kabupaten/kota belum dilaksanakan, sehingga menyulitkan pemda dalam menyalurkan pegawainya. Ada beberapa personil Kandep Penerangan yang meminta menjadi pegawai Dinas Informasi dan Komunikasi. Demikian pula pemda sendiri mempunyai alternatif lain,

seperti untuk menjadi juru penerangan (jupen) dan humas di kecamatan, selebihnya akan disebar ke dinas lain yang membutuhkan tenaga mereka.

Secara kuantitas, sebenarnya pemda masih membutuhkan tambahan pegawai, terutama untuk dinas teknis (tenaga lapangan), misalnya Dinas PU dan DLLAJ. Selain itu pemda juga menghadapi hambatan dalam bentuk kualitas pegawai. Misalnya, sampai sekarang masih banyak pegawai yang ditempatkan pada jabatan yang tidak sesuai dengan latarbelakang pendidikan mereka. Hal ini terjadi terutama disebabkan pertimbangan atas penunjukan mereka lebih pada senioritas. Selain itu, pegawai dengan latar belakang pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang tersedia kadang-kadang memang sulit ditemukan. Menurut Bagian Kepegawaian, selain kemampuan kepemimpinan dan manajerial, kemampuan teknis tetap harus dimiliki oleh pegawai yang memimpin suatu dinas teknis. Kemungkinan adanya “iriman” pegawai dari pusat maupun dari kanwil menimbulkan kekhawatiran pegawai dinas, karena eselon dan kualitas mereka umumnya lebih baik.

Tabel 7. Jumlah pegawai di lingkungan Pemda Kabupaten Magetan

Instansi	Golongan				Jumlah
	IV	III	II	I	
Sekretariat Daerah	3	80	148	29	260
Dinas Daerah	15	452	856	148	1.471
Kantor	3	55	30	2	90
Kecamatan/Pembantu Bupati	1	118	327	27	473
Sekretariat DPRD	0	5	11	4	20
Rumah Sakit Umum Daerah	10	46	198	21	275
Instansi lain	4	117	42	0	163
Jumlah	36	873	1.612	231	2.752

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Kabupaten Magetan

Tabel 8. Jumlah pegawai instansi vertikal di Pemda Kabupaten Magetan

Unit Kerja	Golongan				Jumlah
	IV	III	II	I	
SPPH	5	33	16	3	57
BKKBN	1	78	96	1	176
Kantor Depperindag	1	17	15	1	34
Dep. Transmigrasi	1	21	19	2	43
Dep. Penerangan	1	70	21	1	93
Dep. Koperasi	1	24	8	1	34
Sekr. Pelaksana Bimas	0	4	4	1	9
Cab. Dinas Sosial	0	18	18	0	36
Cab. Dinas Perindustrian	0	5	4	2	11
BPN	1	22	42	2	67
Depdiknas	14	115	52	5	186
Depkes	9	44	48	0	101
BIPP	0	9	4	0	13
Jumlah	34	460	347	19	860

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Kabupaten Magetan

Apabila setelah otonomi pemda mengalami kelebihan pegawai, kebijakan awal yang akan diambil adalah menyesuaikan dengan ketersediaan DAU dan DAK yang diterima daerah. Kemungkinan adanya droping pegawai dari pusat maupun dari propinsi, akan dipertimbangkan daerah apabila sesuai dengan yang dibutuhkan. Sementara itu untuk pengalihan pegawai ke jabatan-jabatan fungsional belum dipikirkan. Kelihatannya jabatan fungsional belum menjadi pilihan pegawai dibandingkan pilihan terhadap jabatan struktural.

Dari segi kualitas, bupati berpendapat bahwa SDM pemda masih sulit diubah untuk bersikap dinamis, mereka umumnya masih menganut pola lama (menunggu petunjuk). Upaya untuk meningkatkan pendidikan SDM sudah mulai dilakukan, misalnya melalui penyelenggaraan program S2, MM, dan Msi bekerjasama dengan Untag dan Universitas Widaya Putra. Peserta pada program ini ada 80 orang, mereka mendanai pendidikannya sendiri. Selain itu ada juga pegawai yang melanjutkan pendidikan di UGM dengan biaya dari pemda, tetapi kesempatan seperti ini masih terbatas. Disadari bahwa perubahan pemikiran akan membutuhkan waktu yang panjang.

Dalam memberikan penghargaan kepada pegawai, beberapa responden menyatakan, agar jangan hanya memperhatikan aspek legal-formal, tetapi perlu juga memperhatikan kualitas seseorang secara mendalam. Hal ini diungkapkan mengingat saat ini banyak sekolah (S1, bahkan S3) yang menawarkan pendidikan dengan biaya murah dan waktu yang diperlukan relatif singkat. Pada sistem seperti ini dikhawatirkan kualitas pendidikan yang berlangsung lemah, dengan demikian kualitas SDM yang dihasilkan juga tentu rendah.

Penerimaan dan Belanja Pemda Kabupaten Magetan

Otonomi daerah akan berjalan dengan baik jika didukung oleh ketersediaan dana yang cukup dan tepat waktu. Ketersediaan dana ini dapat digali dari sumber pendapatan sendiri dalam bentuk PAD maupun dari sumber penerimaan yang berasal dari pusat dalam bentuk dana perimbangan. Khusus mengenai PAD, Pemda Kabupaten Magetan telah mengajukan beberapa raperda ke DPRD, baik berupa intensifikasi (peningkatan tarif pajak/retribusi), maupun ekstensifikasi (penciptaan sumber penerimaan baru). Upaya intensifikasi, antara lain akan dilakukan terhadap pajak hotel dan restoran, pajak ABT dan APT, retribusi terminal, pasar, tempat rekreasi dan olahraga, izin gangguan, dan retribusi pemakaian kekayaan daerah. Sementara itu ekstensifikasi sumber penerimaan akan dilakukan penambahan obyek retribusi IMB, retribusi produksi usaha daerah, retribusi KTP, serta retribusi penyedotan kakus. Selain itu Pemda Kabupaten Magetan juga akan berupaya menghidupkan kembali beberapa retribusi yang pernah dihapus akibat pelaksanaan UU No. 18, 1997,¹¹ seperti uang leges (retribusi pelayanan administrasi), izin dispensasi jalan, kartu ternak, dan lain-lain. Langkah itu dilakukan oleh pemda untuk memperkuat posisi keuangannya, sekaligus mengurangi ketergantungan kepada pusat.

Sehubungan dengan upaya pemda itu, beberapa kalangan menilai bahwa orientasi pemda dalam pelaksanaan otonomi daerah cenderung menekankan pokok perhatiannya pada masalah pembiayaan yang bermuara pada peningkatan pendapatan. Menyikapi hal ini, responden bersangkutan menduga ada dua kemungkinan yang menyebabkannya. Pertama, pemda khawatir bahwa jumlah dana

¹¹ UU No.18, 1997 telah mengakibatkan Kabupaten Magetan kehilangan 17 jenis sumber PAD dengan total nilai sekitar Rp500 juta per tahun.

yang akan diterima (dari pusat) nanti tidak mencukupi kebutuhan, sehingga perlu diantisipasi dengan meningkatkan PAD. Kemungkinan ini nampaknya kurang relevan, karena penyerahan kewenangan kepada daerah akan disertai dengan penyerahan pembiayaan. Kedua, pemda sekedar memanfaatkan momentum otonomi, kewenangan yang dipunyainya selalu dikaitkan dengan upaya untuk meningkatkan PAD, untuk kemudian perolehan PAD lebih banyak dipakai untuk biaya birokrasi.¹²

Sementara itu perhatian pemda pada aspek-aspek pembangunan yang langsung bersentuhan dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat tampaknya justru kurang diperhatikan. Oleh karena itu, beberapa responden menyarankan agar ukuran kemajuan daerah jangan hanya dilihat dari tingkat PAD, akan tetapi seharusnya juga diukur, misalnya, dari PDRB. Mereka mencontohkan Kabupaten Trenggalek memiliki PAD rendah, tetapi masyarakatnya sejahtera. Keadaan ini menunjukkan bahwa antara PAD dengan kesejahteraan masyarakat tidak ada kaitannya.

Usaha untuk meningkatkan PAD, sebenarnya bisa digali melalui upaya menumbuhkan gairah perekonomian di tingkat masyarakat, bukan dengan meningkatkan berbagai pungutan. Dalam hal ini pemda sifatnya hanya sebagai pendorong dan penyedia sarana dan prasarana. Sesuai dengan fungsinya sebagai pelayan masyarakat, seharusnya pemda memberikan berbagai kemudahan agar masyarakat bisa menumbuhkan usaha yang potensial. Jika usaha-usaha ini nantinya dapat berkembang dengan baik, maka dengan sendirinya pemda dapat mengambil manfaat dari kondisi ini, baik langsung maupun tidak langsung. Dinamika masyarakat dalam kegiatan ekonomi perlu ditumbuhkan agar bisa mengurangi beban pemda dalam pembiayaan daerah. Dalam rangka peningkatan PAD, hal seperti ini belum banyak dipertimbangkan oleh pemda.

Berkaitan dengan itu, jika tujuan peningkatan PAD untuk menyediakan anggaran pembangunan yang lebih besar, pemda sebenarnya juga dapat memanfaatkan partisipasi masyarakat untuk mendukung kegiatan pembangunan tersebut. Pada dasarnya masyarakat relatif mudah dimobilisasi untuk berpartisipasi dalam program-program pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan mereka sendiri. Sebagai contoh, salah satu desa di Kecamatan Parang dengan bantuan aspal sebanyak 40 drum, masyarakat mampu menggerakkan diri untuk berswadana membangun jalan sehingga total nilai proyek mencapai Rp250 juta. Kenyataan ini memberikan pelajaran bahwa sebenarnya jika program pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat, dan masyarakat dari awal dilibatkan dalam proses perencanaan maupun implementasinya, maka partisipasi masyarakat akan besar. Pola semacam itu, tentunya sangat berbeda dengan pola perencanaan pembangunan melalui Rakorbang (juga rakor-rakor lain) yang selama ini diadakan sekedar menjadi formalitas atau rutinitas birokrasi tanpa punya makna apapun dalam kerangka kepentingan nyata masyarakat.

Terlepas dari upaya Pemda itu, seandainya pada saat otonomi PAD Kabupaten Magetan dapat ditingkatkan cukup besar, hal itu tetap tidak akan mampu menutupi kebutuhan anggaran. Oleh karena itu, daerah masih juga sangat tergantung pada penerimaan dana dari pusat. Menurut pemda, ketersediaan dana dari pusat harus memenuhi dua unsur penting, yaitu 1) jumlahnya mencukupi, dan 2) waktu

¹² Di masa lalu keotonomian pemda dalam memanfaatkan dana hanya atas dana yang bersumber dari PAD.

penyalurannya harus sesuai dengan jadwal yang ditetapkan. Berkaitan dengan jumlah dana dari pusat, yang sangat diperlukan pemda saat ini adalah adanya kepastian jumlah DAU yang akan diperoleh agar pemda dapat segera menyusun agenda pembelanjaan yang diperlukan (TA 2001 tinggal 2 bulan lagi). Sedangkan menyangkut persoalan yang ke dua, pemda menekankan agar pusat bersikap konsisten karena pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pusat sering tidak konsisten dengan kebijakannya sendiri. Sebagai contoh, untuk TA 2000, PBB-KB yang menjadi hak kabupaten sama sekali belum disalurkan (oleh pusat) padahal dalam APBD penerimaan dari pos tersebut sudah dianggarkan. Hal-hal seperti ini jika masih terjadi dalam penyaluran DAU, maka dengan sendirinya mekanisme penyelesaian suatu program, dan juga *cash flow* pemda akan terganggu.

Pendapatan Daerah. Sebagai daerah kabupaten yang tidak banyak mempunyai potensi ekonomi, tingkat pendapatan yang bisa dicapai oleh Pemda Kabupaten Magetan terbatas. Data yang disajikan pada Tabel 9 memberikan gambaran bahwa selama ini sebagian besar belanja daerah ini dibiayai oleh pemerintah pusat. Pada APBD tahun anggaran 1999/2000 yang realisasinya mencapai Rp98,8 milyar, peranan PAD hanya memberikan kontribusi sebesar 5,7% (Rp5,6 milyar) dan pada TA 2000 ditargetkan naik menjadi 7% (Rp6,8 milyar dari Rp97,1 milyar). Dari total PAD ini, kontribusi sumber penerimaan yang tergolong besar berasal dari pajak penerangan jalan, pajak galian golongan C, pajak pemanfaatan ABT dan APT, retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pasar dan retribusi tempat rekreasi dan olahraga. Sementara dari kategori "Lain-lain Pendapatan," kontribusi terbesar diberikan oleh penjualan hasil usaha peternakan.

Untuk TA 2001, pemda belum menyusun APBD karena kepastian dana perimbangan dari pusat belum diketahui. Meskipun demikian, sebagai perkiraan, pemda akan menggunakan pedoman berdasarkan SE Mendagri untuk memperkirakan besaran APBD 2001, yakni secara proporsional berdasarkan perolehan DRD dan DPD pada TA 2000 ditambah dengan dana dari eks enam kande yang telah dilikuidasi.

Khusus untuk PAD, Pemda Kabupaten Magetan telah merancang target PAD untuk TA 2001. Ada dua versi rancangan PAD, yaitu berdasarkan usulan dinas-dinas (Rp10,7 milyar), dan berdasarkan Tim Anggaran (Rp10,2 milyar). Dibandingkan dengan target TA 2000, PAD yang direncanakan untuk TA 2001 mengalami peningkatan sebesar 19% (Tabel 9). Komponen utama atas terjadinya peningkatan cukup signifikan ini adalah karena pada TA 2001 anggaran penerimaan RSUD (target Rp2,7 milyar) dimasukkan ke dalam pembukuan PAD (pada TA sebelumnya tidak dimasukkan). Selain sumber penerimaan ini, penerimaan lainnya yang ditargetkan mengalami peningkatan cukup besar adalah pajak hotel dan restoran (36%), dan retribusi penggantian cetak KTP dan akte catatan sipil yang ditargetkan meningkat sebesar 15 kali lipat (dari Rp13,3 juta menjadi Rp218,3 juta). Sementara itu target penerimaan dari sumber-sumber yang akan dihidupkan lagi (dengan nama lain) di antaranya adalah retribusi pelayanan administrasi Rp100 juta (dahulu disebut retribusi uang leges), pemeliharaan jalan Rp50 juta (dahulu disebut retribusi izin dispensasi jalan), dan retribusi kartu kepemilikan ternak Rp25 juta.

**Tabel 9. Perkembangan penerimaan PAD Kabupaten Magetan
TA 1999/2000 – 2001 (Rp Juta)**

No.	U r a i a n	TA 1999/2000		TA 2000 (Rencana)		Rancangan (12 bulan)	Perubahan rencana
		Rencana	Realisasi	9 bulan	12 bulan	TA 2001	2000-2001
	Pendapatan Asli Daerah	6.293,0	5.609,6	6.784,0	9.045,3	10.745,3	19%
A.	<u>Pajak Daerah</u>	1.275,0	1.229,8	1.381,1	1.841,5	1.943,5	6%
1.	Pajak Hotel dan Restoran	44,0	44,1	55,0	73,3	100,0	36%
2.	Pajak Hiburan	7,5	7,5	7,5	10,0	8,5	-15%
3.	Pajak Reklame	18,5	20,6	33,6	44,8	35,0	-22%
4.	Pajak Penerangan Jalan	875,0	875,3	885,0	1.180,0	1.250,0	6%
5.	Pajak Galian C	35,0	19,9	50,0	66,7	50,0	-25%
6.	Pajak Pemanfaatan ABT, APT	295,0	262,5	350,0	466,7	500,0	7%
B.	<u>Retribusi Daerah</u>	2.203,5	2.296,2	2.457,9	3.277,2	3.071,4	-6%
1.	Pelayanan Kesehatan	585,0	713,8	746,8	995,7	338,4	-66%
2.	Kebersihan/persampahan	27,5	27,6	50,0	66,7	70,0	5%
3.	Parkir	85,0	71,0	82,9	110,5	115,7	5%
4.	Pasar	756,8	765,5	807,2	1.076,3	1.076,3	0%
5.	Biaya cetak KTP	-	-	10,0	13,3	218,3	1.537%
6.	Pemakaian Kekayaan Daerah	20,0	21,2	35,0	46,7	43,0	-8%
7.	Terminal	229,2	185,4	197,0	262,7	262,0	0%
8.	RPH	30,0	30,0	45,0	60,0	45,0	-25%
9.	Tempat Rekreasi dan Olah Raga	370,0	392,1	400,0	533,3	600,0	13%
10.	IMB	90,0	81,8	55,0	73,3	75,0	2%
11.	HO	4,0	4,1	20,0	26,7	20,0	-25%
12.	Izin Trayek	6,0	3,8	9,0	12,0	12,0	0%
13.	Pelayanan Administrasi	-	-	-	-	100,0	-
14.	Pemeliharaan Jalan	-	-	-	-	50,0	-
15.	Kepemilikan Kartu Ternak	-	-	-	-	25,0	-
16.	Produksi Usaha Daerah	-	-	-	-	17,7	-
17.	Penyedotan Kakus	-	-	-	-	3,0	-
C.	<u>Bagaian Laba BUMD</u>	225,0	225,0	95,0	126,7	0,0	-100%
1.	PDAM	225,0	225,0	95,0	126,7	0,0	-100%
D.	<u>Lain-lain Pendapatan</u>	2.589,5	1.858,5	2.850,0	3.800,0	5.730,4	51%
1.	Penjualan Barang Milik Daerah	35,0	24,9	31,0	41,3	31,0	-25%
2.	Jasa Giro	40,0	55,5	30,0	40,0	60,0	50%
3.	Deviden Saham Daerah	10,0	0,0	7,5	10,0	10,0	0%
4.	RSPD	18,0	19,5	13,5	18,0	18,0	0%
5.	Penjualan Usaha Peternakan	2.255,0	1.506,8	2.310,0	3.080,0	2.461,4	-20%
6.	Unit Swadana RSUD	-	-	-	0,0	2.700,0	-
7.	Penjualan Usaha Perikanan	2,0	2,0	2,0	2,7	t.a.d..	-
8.	Penjualan Usaha Perkebunan	2,8	2,8	3,0	4,0	t.a.d..	-
9.	Penjualan Usaha Pertanian	3,0	3,0	3,0	4,0	t.a.d..	-
10.	Penerimaan lainnya	223,8	244,1	450,0	600,0	450,0	-25%
	Penerimaan APBD (tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)	113.179,4	98.801,3	97.091,0	129.454,6	t.a.d..	-

Sumber: Dinas Pendapatan Kabupaten Magetan.

Anggaran Sektoral dan Desa. Beberapa dinas sektoral (pendidikan, kesehatan, pertanian, perdagangan dan perindustrian) menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya tidak akan mengalami hambatan jika dana yang dibutuhkan tersedia. Persoalannya kemudian adalah jika sebelumnya alokasi anggaran untuk sektor bersangkutan disalurkan langsung dari pusat dan oleh karenanya bersifat “pasti,” pada saat otonomi nanti penyaluran dana tergantung pada pemerintah kabupaten. Perubahan mekanisme anggaran ini di satu sisi memang bisa menguntungkan karena persoalannya menjadi lebih sederhana, yaitu bisa diselesaikan di tingkat kabupaten. Tetapi, di sisi lain, hal itu dapat pula mengakibatkan masalah tersendiri jika ternyata sektor yang bersangkutan tidak mendapatkan prioritas pemda. Kekhawatiran mengenai kemungkinan berkurangnya anggaran pada sektor tertentu memang cukup beralasan, karena aparat pemda yang menentukan anggaran tidak banyak mengetahui kebutuhan setiap sektor.

Di tingkat desa, otonomi daerah di bidang keuangan dipahami sebagai hak untuk mengatur penggalian dana (dari lingkungan desa) dan penggunaan dana (dari pusat) secara mandiri. Artinya semua hal yang berkaitan dengan aspek keuangan desa sepenuhnya menjadi hak penduduk desa untuk mengelolanya. Sehubungan dengan ini, kalangan pamong desa sebenarnya kurang bersemangat menyambut pelaksanaan otonomi daerah. Masalahnya adalah pejabat pemda pernah menyatakan bahwa PAD Kabupaten Magetan sangat kecil sehingga untuk menggaji pegawainya saja tidak cukup. Berdasarkan informasi itu, kalangan pamong desa mengkhawatirkan adanya kemungkinan bahwa desa tidak akan mendapatkan lagi dana bantuan dari pusat, seperti dana Bangdes yang biasa mereka terima.

Tabel 10. Perkembangan penerimaan APBD Kabupaten Magetan
TA 1999/2000-2000 (Rp Juta)

No.	U r a i a n	1999/2000				TA 2000 (9 bulan) Rencana	Perubahan rencana '99/00- 2000
		(12 bulan)		(9 bulan)			
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi		
I.	Sisa Tahun Lalu	1.464,6	1.464,6	1.098,5	1.098,5	3.288,1	199%
II.	Pendapatan Asli Daerah	6.293,0	5.609,6	4.719,8	4.207,2	6.784,0	61%
	A. Pajak Daerah	1.275,0	1.229,9	956,3	922,4	1.381,1	50%
	B. Retribusi Daerah	2.203,5	2.296,2	1.652,6	1.722,2	2.457,9	43%
	C. Bagian Laba BUMD	225,0	225,0	168,8	168,8	95,0	-44%
	D. Penerimaan Lain-lain	2.589,5	1.858,5	1.942,1	1.393,9	2.850,0	104%
III.	Pendapatan dari Pemerintah yang lebih tinggi	105.251,3	91.557,3	78.938,5	68.668,0	87.018,9	27%
	A. Bagi hasil pajak	6.423,4	9.799,1	4.817,5	7.349,3	6.800,0	-7%
	B. Bagi hasil bukan pajak	12,5	17,8	9,4	13,4	10,0	-25%
	C. Subsidi Daerah Otonom	76.348,3	68.397,2	57.261,2	51.297,9	61.885,1	21%
	D. Dana Pembangunan Daerah	22.467,2	13.343,1	16.850,4	10.007,4	18.323,8	83%
IV.	Pinjaman	170,5	169,7	127,9	127,3	0,0	-100%
	Jumlah APBD (I+II+III)	113.179,4	98.801,3	84.756,7	73.973,6	97.091,0	15%
V.	Urusan Kas & Perhitungan	11.865,4	12,5	5.685,4	5.142,9	5.055,6	-11%

Sumber : Bagian Keuangan, Dinas Pendapatan, Pemda Kabupaten Magetan.

Pengawasan Anggaran. Dibandingkan dengan sebelum otonomi, dalam aspek keuangan di era otonomi hanya terletak pada aspek pembelanjaan anggaran, yaitu pemda mempunyai keleluasaan mengalokasikan anggaran sesuai dengan kebutuhan. Selain itu, otonomi daerah nanti juga akan membuat pengawasan penggunaan anggaran lebih transparan. Saat ini setiap langkah aparat pemerintahan tidak lepas dari pengawasan berbagai pihak, baik DPRD, LSM, media, maupun publik pada umumnya. Berkaitan dengan itu beberapa responden mengkritik DPRD yang dalam melakukan hak pengawasannya, nampaknya sudah tidak kontekstual lagi, yaitu cenderung menjadi pemeriksa (yang seharusnya bukan menjadi kewenangan DPRD).

Banyak kalangan menilai bahwa fungsi pengawasan yang selama ini dilakukan oleh Itwilkab (Inspektorat Wilayah Kabupaten) kurang memadai. Selain karena jumlah staf yang terbatas, hal itu juga dikarenakan moralitas pemeriksa maupun yang diperiksa sering menyebabkan terjadinya kolusi dan korupsi. Oleh karena itu banyak yang menyarankan agar dalam era otonomi nanti posisi inspektorat menjadi independen agar dapat menjalankan fungsi pengawasan secara efektif.

DPRD dan Kebijakan Publik

Hubungan kerja dewan dengan eksekutif pada dasarnya berlangsung baik. Bupati secara pro-aktif berusaha menciptakan suasana kerja tenang dengan mengagendakan pertemuan informal secara rutin, sebulan sekali, baik dengan jajaran pimpinan DPRD maupun dengan masing-masing fraksinya. Hal ini dimaksudkan agar dalam menyikapi berbagai hal berkaitan dengan kebijakan publik atau isu-isu yang berkembang di tengah masyarakat dapat berlangsung tanpa gejolak, perbedaan pendapat yang muncul juga tidak berkembang menjadi percekocokan. Upaya ini dianggap cukup efektif, masing-masing pihak selalu saling mengundang untuk saling memberikan masukan, koordinasi DPRD dengan dinas teknis daerah dan Bappeda juga makin baik. Di lingkungan eksekutif sendiri berlangsung pertemuan mingguan, yaitu setiap hari senen. Bupati, Sekwilda, Bappeda, Itwilkab, dinas, dan lembaga teknis lainnya beserta staf duduk bersama untuk membicarakan berbagai hal aktual. Di samping itu bupati juga secara rutin, setiap bulan, mengadakan pertemuan dengan para camat.

Berkenaan dengan persiapan otonomi daerah, seperti yang disimpulkan oleh staf Bappeda, masyarakat umum berpendapat bahwa dalam pelaksanaannya tidak mengehendaki orang yang “sok tahu.” Mereka membutuhkan orang-orang yang bisa saling bersinergi, masing-masing mengetahui kelebihan dan kekurangannya, dan satu sama lain bisa saling memanfaatkan. Dengan demikian, partisipasi semua pihak dapat diserap dan ditingkatkan.

Kapabilitas Anggota Dewan. Tingkat pendidikan anggota dewan yang umumnya rendah, menjadi sorotan masyarakat. Tingkat pendidikan rata-rata mereka berada di bawah anggota dewan sebelumnya. Pihak dewan menjelaskan bahwa banyak anggota dewan yang memiliki pendidikan SLTP. Oleh karena itu, pemahaman dan penguasaan materi kebijakan, terutama secara teori masih lemah, terbatas pada upaya konfirmasi hasil temuan dari masyarakat. Koreksi yang mereka lakukan juga hanya ditekankan pada aspek biaya atau anggarannya saja, sementara substansinya tidak diperhatikan. Sebenarnya dua puluh dari 45 anggota dewan bergelar sarjana, sehingga di masa depan mereka ini diharapkan dapat memperbaiki kinerja dewan.

Di samping itu sebagian besar dari mereka tidak memiliki pengalaman berpolitik, karena umumnya berasal dari kalangan petani, pengusaha, dan guru, bahkan ada yang berasal dari kalangan rakyat biasa. Kerja sama di antara anggota dewan belum harmonis, sering kali terjadi perbedaan pendapat atau pernyataan antara fraksi dan/atau komisi ataupun antar anggotanya bahkan dengan ketua dewan. Mereka juga belum memiliki inisiatif nyata berkenaan dengan konsep pembangunan daerah. Namun mereka lebih berani melakukan pengawasan serta lebih vokal dalam menyuarakan aspirasi masyarakat. Pihak DPRD juga mengklaim bahwa cukup banyak anggotanya yang memiliki pengalaman di bidang organisasi dan lebih merakyat. Demikian pula bila dilihat dari jumlah perda yang dihasilkan, memperlihatkan kinerja mereka cukup baik.

Dalam rangka lebih memberdayakan anggota dewan, telah dilakukan kunjungan ke universitas untuk mendapat input dan pemahaman lebih mendalam atas berbagai hal seputar otonomi, manajemen pemerintahan, dan kebijakan publik. Upaya ini dilakukan oleh masing-masing komisi. Ada juga sebagian anggota dewan yang sedang mengikuti jenjang pendidikan lanjutan baik program S1 maupun S2 terutama di Unibraw (Universitas Brawijaya) dan Unej (Universitas Jember). Sementara itu, pengangkatan staf ahli hingga saat ini belum dilakukan.

Penjaringan Aspirasi. Membuka diri untuk menampung berbagai aspirasi masyarakat adalah tuntutan reformasi yang sudah mulai dilakukan oleh anggota dewan saat ini. Pelaksanaan kunjungan ke dinas/instansi hingga ke tingkat desa, disamping sebagai upaya penjaringan aspirasi sekaligus juga sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan. Penyaluran aspirasi masyarakat melalui LSM hanya terfokus pada bahasan/masalah tertentu yang disalurkan melalui komisi di DPRD.

Aspirasi partai ternyata masih cukup kuat pengaruhnya terhadap penempatan aparat eksekutif. Misalnya dalam pemilihan wakil bupati, tekanan dari partai dominan yang dilakukan melalui pendukungnya di masyarakat, memaksa eksekutif menerima personil yang dicalonkan partai tersebut. Aspirasi masyarakat bisa dibentuk untuk kepentingan partai tertentu, sebaliknya aspirasi masyarakat yang menguntungkan suatu partai, akan memperoleh dukungan dari wakilnya di dewan. Sebagian pihak menilai komunikasi antara anggota dewan dengan partai, dianggap masih wajar sebagai proses yang harus dilalui dalam rangka pendewasaan dewan.

Perumusan Kebijakan Daerah. Program prioritas yang dijabarkan dalam Pola Dasar atau Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Magetan dikenal dengan motto "INTAN PERSADA," yaitu: **I**ndustri, **P**ertanian, **P**endidikan, **P**ariwisata, dan **P**erdagangan. Penjabaran lebih lanjut tentang Pola Dasar ini dibahas bersama antara Bappeda bekerjasama dengan UGM. Berdasarkan prioritas ini diharapkan dapat ditentukan bidang-bidang usaha yang potensial untuk ditawarkan kepada para investor dari luar. Untuk menunjang upaya ini, pemda juga akan membentuk sebuah pusat data elektronik daerah sehingga memudahkan para investor dalam mengakses data dan informasi tentang Kabupaten Magetan. Kerjasama itu juga sekaligus sebagai upaya untuk lebih memberdayakan staf Bappeda dan aparat daerah pada umumnya melalui penyelenggaraan forum diskusi, lokakarya, dan seminar. Dengan demikian, pihak Bappeda atau pemda tidak sekedar menerima "paket jadi" dari UGM, mereka juga harus terlibat langsung dalam seluruh proses perumusan kebijakan yang akan diterapkan di daerah. Draft Propeda dan potensi PAD diharapkan pada Nopember 2000, sudah selesai disusun untuk kemudian diseminarkan di lingkup pemda. Revisi

dan pembahasan masih akan dilakukan dengan pihak Bappeda dan pemda sebelum rancangan Propeda dan APBD itu disetujui.

Kerjasama juga dilakukan dengan perguruan tinggi lainnya, yaitu: 1) Unibraw Malang berkaitan dengan studi potensi perekonomian khususnya sektor industri, 2) Universitas Negeri Malang berkaitan dengan studi mengenai potensi perekonomian khususnya pengembangan potensi kerajinan bambu, budidaya jamur, dan kerajinan kulit; 3) Untag Surabaya, bekerjasama dalam bidang pendidikan, yaitu peningkatan SDM pemda (program MM Administrasi Negara), dan 4) dengan Unmer Malang dalam kaitannya dengan bidang teknik sipil.

Sementara berkaitan dengan persiapan pelaksanaan otonomi daerah, pemda mengedepankan 6 aspek yaitu: 1) SDM (profesionalisme), 2) kelembagaan (mempersiapkan Perda tentang kelembagaan), 3) manajemen perencanaan (bottom up planning, dialog terbuka), 4) PAD/PADS (mengundang investor, ekonomi kerakyatan), 5) sarana dan prasarana (jalan desa, pusat data, pemberdayaan masyarakat desa), dan 6) partisipasi aktif masyarakat (forum lintas pelaku, pembentukan konsorsium LSM, kerjasama dengan tokoh masyarakat, pemanfaatan media masa, pelibatan perguruan tinggi dalam rangka *problem solving*).

Sejauh ini jumlah perda yang sudah disahkan tergolong cukup banyak, dari ukuran ini kinerja dewan tergolong sangat produktif. Perda-perda yang dimaksud, terdiri dari:

1. Dua Perda masing-masing tentang Penetapan APBD TA 2000 dan Sisa Perhitungan APBD TA 1999/2000,
2. Tiga belas Perda tentang Pemerintahan Desa,¹³
3. Sebuah Perda tentang Pola Dasar Pembangunan, dan
4. Sembilan Perda tentang perubahan perda retribusi dan tentang retribusi baru.

Perda tentang Pemerintahan Desa sudah disahkan oleh DPRD pada 18 Agustus 2000. Namun sejauh ini belum disosialisasikan karena belum ada acuan yang jelas dari Depdagri, oleh karena itu juga belum di masukkan ke lembar daerah. Namun, dalam mensosialisasikannya nanti direncanakan akan dibentuk suatu tim khusus yang akan ditetapkan berdasarkan SK Bupati.

Ketika perda-perda ini disahkan sempat muncul penolakan dari para kepala desa/lurah se Kabupaten Magetan, terutama berkenaan dengan perubahan masa jabatan mereka. Sesuai dengan UU No. 22, 1999 masa jabatan Kepala Desa/Lurah adalah 5 tahun, maksimum untuk dua kali masa jabatan, sementara mereka tetap menginginkan masa jabatan 8 tahun sebagaimana diatur dalam peraturan sebelumnya. Keberatan yang mereka ajukan didasarkan pada alasan bahwa jika masa jabatan hanya 5 tahun, pesimis modal yang mereka keluarkan saat pemilihan kepala desa dapat kembali, di samping itu mereka juga pesimis dapat berkiprah secara nyata

¹³ Perda-perda tentang Pemerintahan Desa terdiri dari: 1) Pembentukan Badan Perwakilan Desa, 2) Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, 3) Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Desa, 4) Susunan Organisasi Pemerintah Desa, 5) Kedudukan Keuangan Lurah Desa dan Pamong Desa, 6) Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian Pamong Desa, 7) Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Lurah Desa, 8) Kerjasama Antar Desa, 9) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, 10) Sumber Pendapatan Desa, 11) Peraturan Desa, 12) Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan di Desa, 13) Pemberdayaan, Pelestarian, dan Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat.

dalam waktu yang lebih sempit itu. Banyak pihak menilai alasan tersebut “kurang etis, apa yang bisa diharapkan dari pemimpin yang berpikir semacam ini?”

DPRD juga sudah menuntaskan pembahasan atas 10 raperda, dan tinggal menunggu pengesahannya. Lima raperda di antaranya merupakan perubahan dari perda yang pernah diberlakukan sebelumnya, semuanya tentang retribusi, yaitu retribusi KTP, IMB, Terminal, Pelayanan Kesehatan, dan Rumah Potong Hewan (RPH). Serta lima raperda baru yang juga tentang retribusi yaitu: 1) penjualan produksi usaha daerah (penjualan bibit tanaman), 2) penyedotan kakus, 3) pelayanan administrasi (pemberian izin/rekomendasi oleh dinas teknis), 4) kartu pemilikan ternak (sebelumnya pernah diberlakukan), dan 5) peningkatan pemeliharaan jalan (dulu disebut retribusi izin dispensasi jalan). Pengesahan raperda tentang penjualan produksi usaha daerah dan kartu pemilikan ternak nampaknya akan ditunda. Pengaturan penjualan produksi usaha daerah akan digabung ke dalam perda tentang kekayaan daerah, sedangkan tentang kartu pemilikan ternak, karena bentuk pelayanan yang akan diberikan belum jelas. Walaupun demikian, retribusi kartu ternak (kerbau, sapi, dan babi) akan tetap diberlakukan, dan penjelasan mengenai pelayanan akan menyusul. Berkenaan dengan hal ini pihak dewan juga masih mendua, di satu sisi dianggap penting untuk meningkatkan PAD, di sisi lain ada pertimbangan tentang tuntutan pelayanan yang akan diberikan tersebut.

Aspek yang banyak dikritisi dewan dalam rangka pembahasan raperda adalah susunan nomenklturnya, besarnya tarif, serta jenis pelayanan dan dampaknya kepada masyarakat. Pada dasarnya berbagai upaya penggalian dana untuk meningkatkan PAD selalu memperoleh dukungan anggota dewan, namun mereka selalu mempertimbangkan beban yang akan dipikul masyarakat. Misalnya, untuk retribusi kartu ternak, dewan hanya menyetujui dibebankan kepada mereka yang memiliki lebih dari 2 ekor.

Dalam waktu dekat ini dewan mengagendakan pembahasan dua raperda, yaitu tentang Kewenangan dan Arsip Daerah. Kemudian menyusul pembahasan atas Raperda tentang Kelembagaan Pemda yang baru sebanyak sembilan raperda.¹⁴

Upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat dilakukan antara lain melalui pembentukan Unit Pelayanan Terpadu (UPT). UPT tersebut antara lain melayani pembuatan KTP, urusan catatan sipil, IMB, HO, izin trayek, tontonan dan pemakaian kekayaan daerah (penyewaan alat-alat berat milik PU). Keberadaan UPT belum berfungsi semestinya, saat ini hanya berperan sebagai pintu keluar masuk berkas yang akan diproses. Hal ini mengakibatkan keadaan sebaliknya karena proses pelayanan berlangsung tidak lancar, penyampaian berkas sering terlambat sampai ke instansi pelaksana, muncul hambatan dari oknum di UPT (pungli, bekerja tidak teliti), hal ini justru menambah beban kerja bagi staf di instansi teknis.

Menyangkut sektor kesehatan muncul pula kekhawatiran bahwa otonomi daerah justru akan menyulitkan proses pengurusan perizinan, baik dari segi biaya maupun waktu. Kekhawatiran juga muncul berkaitan dengan masalah penyediaan obat-

¹⁴ Raperda tentang kelembagaan pemda terdiri dari: 1) Raperda tentang Kelembagaan Sekwilda, 2) Raperda tentang Sekretariat DPRD, 3) Raperda tentang 5 Badan Daerah, 4) Raperda tentang 7 Kantor Daerah, 5) Raperda tentang 13 Dinas Daerah, 6) Raperda tentang Badan Informasi Penyuluh Pertanian, 7) Raperda Cabang Dinas, 8) Raperda Pengatur Keuangan Daerah, dan 9) Raperda Pembentukan Dua Kecamatan Baru. Sehubungan dengan rencana pemekaran dua kecamatan nampaknya tidak mendapat persetujuan dari kalangan dewan.

obatan dan vaksin yang selama ini disubsidi pusat, jika pembiayaan untuk obat dan vaksin tersebut diserahkan ke daerah, tentunya daerah tidak akan mampu.

3. TINGKAT MASYARAKAT

Persepsi dan Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah

Persepsi tentang konsep otonomi daerah masih belum sama di kalangan pejabat daerah. Oleh karena itu, pers (*Surabaya pos*, *Jawa pos* dan *Surya*) mengharap agar semua pihak bisa menyamakan persepsinya terhadap otonomi daerah. Selama ini persepsi pusat dan persepsi daerah belum sama. Kalangan akademisi (Pusat Studi Otonomi Daerah Untag), misalnya, menilai bahwa pemerintah pusat masih belum serius menyerahkan wewenang yang harus diterima daerah, terutama yang menyangkut kewenangan politik dan ekonomi (sumber pendapatan). Padahal kedua aspek tersebut terkait dengan proses perwujudan demokratisasi politik dan ekonomi di tingkat daerah sebagai salah satu yang di harapkan dapat dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah. Seiring dengan itu di daerah muncul pemahaman yang menganggap otonomi sebagai wadah untuk mendapatkan kekuasaan (secara politis dan ekonomi).

Menurut pengamatan pers, pemda propinsi kelihatan sedang dalam keadaan bingung karena di satu sisi batas waktu penyelesaian struktur organisasi sudah mendekat, tetapi di sisi lain petunjuk (PP) pusat masih belum lengkap diterima oleh daerah. Pers meragukan pelaksanaan otonomi dapat berjalan dengan baik karena masih setumpuk persoalan yang belum bisa diselesaikan di tingkat propinsi. Beberapa di antara permasalahan tersebut menyangkut pertanggungjawaban dana PON serta biaya renovasi kantor gubernur yang belum disetujui oleh DPRD. Oleh karena itu tidak heran kalau inventarisasi aset hingga bulan September 2000 baru terealisasi 35%. Padahal menurut juklak, pekerjaan itu seharusnya sudah diselesaikan.

Dalam pelaksanaan inventarisasi, nampaknya banyak juga yang kurang beres sehingga timbul dugaan bahwa telah terjadi penyelewengan yang dilakukan oleh instansi yang bersangkutan atau oleh Biro Perlengkapan. Sehubungan dengan itu, komisi A DPRD mengancam untuk tidak mensahkan raperda struktur organisasi kalau semua masalah itu belum diselesaikan.

Bagi responden anggota masyarakat, bagaimanapun otonomi tetap harus diwujudkan, hanya saja menurut kalangan akademisi, antusiasme masyarakat belum dibarengi dengan kesiapan yang matang dari pemda. Hingga kini masih ada sejumlah masalah, seperti: a) alokasi dana belum jelas akan seperti apa; b) belum jelas pola otonomi yang bagaimana yang paling tepat diterapkan; c) bagaimana mekanisme pelaksanaannya; d) apakah daerah mampu membuat perencanaannya sendiri, dan e) apakah sudah ada kesamaan visi mengenai otonomi daerah. Kalangan akademisi melihat banyak hal rawan yang potensial akan menjadi sumber konflik, terutama menyangkut pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dan di antara daerah sendiri.

Hal yang relatif sama juga terjadi di tingkat kabupaten, kalangan politisi (pengurus partai) di Kabupaten Magetan menilai bahwa persiapan yang dilakukan Pemda Kabupaten Magetan belum sesuai dengan yang seharusnya. Hal ini terjadi karena kapasitas yang dimiliki masing-masing bidang di pemda masih rendah. Perlu ada peningkatan kemampuan SDM di pemda. Dalam kaitan ini, yang paling penting adalah perubahan semangat kerja yang disertai dengan sikap mental yang jujur.

Karena para elit politik dan pemerintahan belum siap dengan otda, maka massa partai dan masyarakat juga sulit dituntut untuk siap. Hal yang perlu diantisipasi adalah jangan sampai otonomi ini dipakai untuk memecah belah atau menimbulkan disintegrasi bangsa. Otonomi seharusnya justru diarahkan untuk memperkuat persatuan bangsa.

Menurut seorang tokoh masyarakat (eks birokrat), ada beberapa kelemahan mendasar yang dimiliki pemda saat ini, antara lain: a) kemampuan SDM yang masih lemah sehingga lambat dalam menanggapi persoalan, termasuk dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat; b) pemahaman mengenai konsep otonomi masih minim, kebanyakan terkonsentrasi pada peningkatan PAD; c) para pemimpin daerah belum bisa dijadikan panutan oleh masyarakat.

Kritikan yang bernada agak lebih keras dikemukakan oleh kalangan LSM bahwa apapun kondisi daerah, otonomi harus dilaksanakan. Tetapi jangan sampai 'penyakit Orde Baru' (KKN) kambuh kembali di daerah dan bahkan menciptakan raja-raja kecil di daerah. Undang-undang otonomi yang berlaku sekarang masih produk Orde Baru, karenanya diperlukan koreksi dan kehati-hatian dalam implementasinya. Para pelaksana pemerintahan di daerah perlu memperhatikan bahwa masyarakat kita masih bersikap paternalis yang selalu mendambakan keteladanan dari pemimpin.

Komentar tentang PAD

Salah satu implikasi yang cukup serius dari terjadinya kesimpangsiuran persepsi terhadap konsep otda adalah terbentuknya sikap di kalangan aparat pemda untuk meningkatkan PAD semaksimal mungkin dengan cara yang lebih leluasa. Hal ini antara lain dikemukakan oleh kalangan pers bahwa otonomi diterjemahkan oleh kalangan birokrat daerah sebagai keleluasaan untuk memperoleh pendapatan (PAD) setinggi-tingginya. Sementara itu upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat belum dipikirkan oleh pemda. Tokoh masyarakat (eks birokrat) tidak keberatan kalau PAD ditingkatkan, namun terlebih dahulu harus berusaha meningkatkan gairah masyarakat dalam meningkatkan aktivitas ekonominya, seperti memberi kemudahan dan memperbaiki sarana dan prasarana yang diperlukan para pelaku ekonomi. Mislanya, jika pemda kreatif sebenarnya potensi pariwisata di Kabupaten Magetan cukup besar sebagai sumber PAD. Selain itu, Kabupaten Magetan juga memiliki banyak potensi produktif lainnya yang bisa dikembangkan antara lain: ternak sapi, industri kulit, dan usaha budidaya buah-buahan.

Pendapat kritis lainnya juga disampaikan oleh kalangan LSM bahwa dalam meningkatkan PAD, pemda sebaiknya tidak meningkatkan pungutan retribusi yang memberatkan masyarakat, tetapi melalui cara lain seperti melakukan efisiensi PDAM dan efisiensi dalam pengumpulan PBB dan pajak lainnya. LSM tidak setuju kalau otonomi daerah hanya dikaitkan dengan upaya peningkatan PAD, karena hanya akan memberatkan masyarakat, bahkan cenderung terjadi pemaksaan.¹⁶

Namun demikian, LSM optimis bahwa Kabupaten Magetan bisa berotonomi walaupun PADnya kecil, karena di masa datang, potensi PAD masih bisa ditingkatkan. Untuk menggerakkan ekonomi di daerah, Pusat Kajian Otonomi Untag

¹⁶ Contoh, bulan Maret 1999, ada kredit program penggemukan 600 ekor sapi senilai Rp2 miliar. Petani penerima dibebani PPh (1,5%) dan resiko kematian (1%) yang harus dibayar dimuka dan dipungut oleh Dinas Peternakan. Masyarakat mengajukan protes tetapi dijawab bahwa uang tersebut disetor ke Dispenda untuk meningkatkan PAD.

dan kalangan pers setuju kalau kegiatan investor asing di wilayah ini makin dipacu, hanya saja diperlukan adanya acuan yang jelas dan tegas supaya mereka tidak menguasai aktivitas ekonomi daerah. Salah satu hal yang penting adalah bahwa pelayanan terhadap mereka harus dioptimalkan.

Kadin dan Gapensi menyarankan ke pemerintah pusat agar anggaran DAU ditransfer secara bertahap menyesuaikan dengan kesiapan instansi pelaksana di daerah. Kalau dipaksakan, khawatir pemda akan kewalahan sehingga alokasinya tidak tepat guna dan bahkan bisa bocor kemana-mana.

Sosialisasi Otonomi Daerah dan Perda

Seperti halnya dengan daerah lain yang telah dikunjungi tim SMERU, kegiatan sosialisasi UU otonomi daerah masih sangat minim, selain karena tingkatan masyarakat yang harus dicakup cukup luas dan beragam juga karena masih kurangnya sinkronisasi antara pusat dan daerah. Para akademisi di Pusat Kajian Otonomi Untag memperkirakan bahwa sosialisasi untuk menciptakan kondisi otonomi daerah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai memerlukan waktu sekitar 19 tahun. Tetapi, pendapat ini dikoreksi oleh kalangan pers (*Jawa Pos*) dengan argumentasi bahwa Indonesia sudah berpengalaman dengan kondisi prematur. Karena itu, dengan berjalannya otonomi daerah proses penyesuaian akan terjadi dengan sendirinya melalui mekanisme *learning by doing*. Persoalan pokoknya adalah hingga saat ini konsep pusat dan daerah masih belum sinkron dan simpang siur sehingga materi yang akan disosialisasikan masih belum jelas.

Kurangnya sosialisasi berimplikasi pada penolakan masyarakat atas kebijakan baru yang dikeluarkan pemda. Contohnya, perangkat desa memprotes perda baru karena tidak dilakukan sosialisasi selama proses penyusunan perda. Dalam hal ini kalangan pers menilai bupati kurang tegas dalam mengkondisikan aparatnya untuk menyiapkan otonomi. Bupati juga terkesan lambat dalam menindak lanjuti setiap keputusannya.

Kasus tuntutan perangkat desa tersebut seharusnya menjadi palajaran berharga. Oleh karena itu, kalangan LSM menuntut pemda untuk banyak melakukan sosialisasi dalam setiap usaha menaikkan PAD. Pemda harus menjelaskan apa alasannya menaikkan tarif, manfaat yang diperoleh masyarakat, serta beban yang harus ditanggung masyarakat. Masyarakat menuntut keterbukaan karena merasa sudah membayar pajak dan retribusi tetapi tidak tahu untuk apa uang itu digunakan. Dalam kaitan ini ada kesan bahwa pemda sengaja tidak ingin melakukan sosialisasi raperda karena takut ditolak masyarakat. Pemda masih suka melakukan penekanan kepada masyarakat dengan asumsi masyarakat tidak tahu apa apa. Cara ini dinilai sangat keliru oleh pihak LSM.

Sebenarnya, untuk melakukan sosialisasi, banyak kalangan yang bisa membantu. Politisi (pengurus dan kader partai), misalnya, siap membantu pemda dengan bertindak sebagai pelaksana sosialisasi otonomi daerah. Selama ini, pengurus ranting dan cabang sudah mulai melakukan kegiatan sosialisasi, terutama pada saat proses pembahasan perda-perda menyangkut otonomi daerah. Setiap membahas perda, selalu ada upaya untuk mendatangi pihak yang terkait untuk minta pendapatnya. Harian lokal seperti *Jawa Pos* juga menyediakan rubrik khusus untuk otonomi daerah yang muncul setiap hari Senin dan Jumat. Koran *Jawa Pos* juga sudah masuk kabupaten dan desa dengan menerbitkan koran di kabupaten tertentu, misalnya *Radar Madiun* meliput berita daerah yang terjadi di Kota Madiun dan sekitarnya.

Menyangkut peningkatan pemahaman proses demokratisasi di daerah, para akademisi bekerjasama dengan sejumlah LSM juga telah melakukan kegiatan sosialisasi, mulai dari Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) hingga anggota masyarakat umumnya. Bentuk sosialisasi yang dilakukan, antara lain berupa seminar dan diskusi terbuka. Diskusinya melibatkan beberapa narasumber dari berbagai disiplin ilmu.

Namun, kalangan pers mengatakan bahwa selama ini pemda belum pernah mengajak mereka ikut secara khusus membahas sesuatu yang berkaitan dengan otonomi. Akibatnya, untuk mencari berita mengenai otonomi daerah, pers harus berusaha sendiri. Hal serupa juga dirasakan oleh Kadin dan Gapensi yang juga menyesalkan keadaan itu. Sampai sekarang mereka belum pernah dilibatkan dalam perumusan pemikiran untuk menghadapi otonomi. Pengetahuan dan pemahaman mereka tentang otonomi daerah sepotong-sepotong, karena umumnya bersumber dari televisi.

Kinerja Pemda dan Pelayanan

Kualitas dan kinerja pemda mulai disoroti, karena hal itu sangat menentukan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dalam kaitan ini, pers menilai hingga kini aparat pemda propinsi dan kabupaten di Jatim belum banyak berubah, masih selalu bergantung pada pusat. Sikap aparat pemda dalam hal KKN juga masih belum berubah. Kalaupun berubah bukan semata karena otonomi daerah, tetapi lebih karena takut digugat masyarakat atas kesalahan yang dilakukan di masa lalu. Menurut kalangan LSM, dalam birokrasi pemerintahan daerah terdapat tiga kelompok, yaitu: a) yang kontra reformasi (statusquo); b) reformis; dan c) yang mengambang (tidak jelas apa maunya). Kelompok ketiga berjumlah paling besar, responden menyebutnya "kelompok bingung atau cari selamat." Pendapat seperti ini didukung tokoh agama dan pengurus Gapensi yang menjelaskan bahwa perbaikan kinerja aparat lebih disebabkan oleh rasa takut terkena kritik atau ditekan oleh LSM, bukan karena kesadaran untuk berubah. Karena hukum belum ditegakkan benar, maka pelanggaran secara halus masih tetap terjadi. Oleh karena itu, pelayanan aparat pemda kepada masyarakat dirasakan masih kurang.

Perubahan kesadaran aparat pemda untuk memperbaiki pelayanan publik, akan memerlukan waktu lama. Sekarang ini, pemda masih membebani rakyat dengan berbagai pungutan. Mereka masih mengakali masyarakat dengan cara menghapus pungutan lama dan menggantinya dengan pungutan baru yang pada dasarnya sama. Misalnya, pungutan peron di terminal dihapus, diganti dengan dana pengelolaan terminal; setelah dana portal dihapus, muncul pungutan yang dinamai dana pemeliharaan jalan.

Para akademisi mengharapkan adanya kesadaran pihak pemda bahwa paradigma pembangunan pemerintah sudah harus berubah dari pembangunan fisik ke arah peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu harus ada perubahan dalam kriteria evaluasi keberhasilan pembangunan yang akan dilakukan.

Pendapat yang bernada membela pemda dikemukakan oleh forum LSM yang akhir-akhir ini dekat dengan pemda. Forum ini mengemukakan bahwa pelayanan pemda sudah mulai baik, praktek pungli mulai berkurang. Pemda juga telah membentuk unit pelayanan terpadu agar pelayanan kepada masyarakat bisa lebih cepat. Program pembangunan yang disusun juga dapat dikatakan telah mengakomodasi kepentingan masyarakat. Tokoh masyarakat (eks birokrat) berpendapat sama bahwa dengan adanya proses reformasi, aparat sudah mulai memperbaiki pelayanannya. Tidak lagi

sengaja memperlambat urusan masyarakat seperti yang dilakukan di masa sebelumnya. Urusan KTP, misalnya, sudah mulai lancar dan lebih mudah.

Kadin dan Gapensi mengakui bahwa pengurusan TDP (tanda daftar perusahaan) di Kandep Perindag berlangsung lebih cepat dan tanpa biaya. Pembuatan IMB sudah melalui unit pelayanan terpadu walaupun belum berjalan sesuai dengan aturan. Di Kabupaten Madiun masih terjadi pungutan di KPKN. Setiap pencairan dana proyek senilai Rp100 juta, pengusaha harus memberikan imbalan kepada petugas sebesar Rp200 ribu. Tetapi, jumlah ini sudah lebih kecil dibandingkan sebelumnya. Dalam tender proyek, Bupati Magetan telah mengumumkan bahwa tidak akan ada lagi pemberian komisi proyek, tetapi di tingkat aparat masih ada yang suka meminta komisi. Di tingkat propinsi, ada upaya untuk menyerahkan kewenangan pembuatan TDR (tanda daftar rekanan) kepada pihak swasta bekerjasama dengan Kadin dan biaya pengurusannya akan diturunkan hingga sebesar 75%.

Untuk memperbaiki pelayanan, Kadin/Gapensi menyarankan perlu ada penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat. Misalnya, perlu adanya penegasan dari bupati bahwa setiap urusan harus diselesaikan dalam waktu tertentu. Proses perizinan perlu disederhanakan. Dari segi biaya memang sudah ada perubahan, dulu biaya pengurusan izin bisa mencapai jutaan rupiah, tetapi sekarang hanya ratusan ribu rupiah. Disadari pula bahwa dalam era reformasi, masyarakat sudah harus lebih aktif menjadi pelopor dalam mencari peluang usaha, sementara peran pemerintah hanyalah sebagai fasilitator.

Dalam hal keterbukaan, pers menilai masih banyak aparat pemda yang tidak mau memberikan keterangan kepada pers, dan selalu menunjuk kepada Bagian Humas untuk menjelaskan setiap masalah yang ditanyakan oleh pers. Untungnya Bagian Humas sendiri sekarang sudah lebih terbuka, mereka menyadari bahwa dengan keterbukaan akan ada *feedback* dari masyarakat lewat pemberitaan pers.

Kinerja DPRD

Selain terhadap eksekutif, masyarakat juga mengkritisi kinerja anggota dewan yang umumnya masih dinilai rendah. Pers berpendapat bahwa DPRD sulit diharapkan dalam melakukan pengawasan karena telah terjadi penurunan kualitas anggota dewan. Kalau dua pilar, eksekutif dan legislatif, memiliki banyak kelemahan, dipertanyakan bagaimana kondisi daerah nantinya setelah otonomi. Menurut para akademisi, hal ini terjadi akibat DPRD terbentuk tidak sepenuhnya atas dasar demokrasi, tetapi lebih disebabkan adanya reformasi (perubahan) di tingkat kepemimpinan nasional.

Pers selanjutnya menyoroti kelemahan lembaga DPRD yang disebabkan adanya dominasi oleh satu partai. Implikasinya proses demokratisasi kurang berkembang. Ada kecenderungan anggota dewan lainnya hanya mengikuti kemauan partai yang dominan. Hal ini sangat mengkhawatirkan karena bisa terulang pengalaman Orde Baru dimana Partai Golkar adalah "penguasa mutlak" di DPRD.¹⁷ Oleh karena itu,

¹⁷ Beberapa contoh tentang adanya kekuasaan partai yang dominan ini adalah: Pertama, ketika bupati mengeluarkan SK untuk menertibkan lokalisasi WTS di Kabupaten Magetan yang dilakukan karena adanya gugatan masyarakat sekitar lokasi itu, SK ini tidak ditindaklanjuti oleh DPRD karena alasan yang tidak jelas. Akibatnya masyarakat marah dan merusak area lokalisasi tersebut. Pers kemudian mengetahui alasannya, yaitu bahwa lokasi tersebut merupakan salah satu sumber suara PDI-P. Pemberitaan tentang ini membuat pers diancam oleh anggota dewan tertentu. Kedua, terdapat kesan bahwa PDI-P sedang menjalin hubungan 'mesra' dengan pemda. Ada sinyalemen bahwa kader PDI-P

LSM menilai bahwa DPRD belum berfungsi baik karena anggotanya masih suka menggunakan kekuatan masanya ketimbang menggunakan pemikiran.

Banyak anggota DPRD (propinsi) dinilai kurang mampu dan sering tidak memahami substansi permasalahan yang dibicarakan. Mereka sepertinya tidak mewakili rakyat, tetapi menggunakan lembaga dewan untuk mencari uang bagi dirinya sendiri. Dalam hal ini, anggota dewan yang dulu, jauh lebih baik. Pers sekarang harus hati-hati menempatkan berita dari dewan yang menyudutkan eksekutif, karena besar kemungkinan pers hanya dijadikan alat untuk “memukul” eksekutif demi meningkatkan daya tawar mereka.

Disiplin anggota dewan sekarang juga dinilai rendah, kehadiran mereka tidak lebih dari 50%. Hal ini menunjukkan bahwa mereka kurang serius sebagai wakil rakyat. Sementara itu, suasana reformasi telah mendorong DPRD memposisikan diri di atas eksekutif. Di sisi lain, eksekutif sendiri memilih “low profile,” dengan alasan agar tidak terjadi benturan. Tetapi banyak responden menduga bahwa sikap seperti itu disebabkan selama ini mereka banyak melakukan kesalahan yang sewaktu-waktu dapat diungkit orang.

Menurut pihak LSM, walaupun anggota dewan sekarang lebih berani dibandingkan dulu, tetapi dari segi semangat (moral) mereka sama saja. Bahkan kualitas anggota dewan sekarang dinilai memprihatinkan. Mereka suka mencari-cari kesalahan pihak eksekutif demi kepentingan sendiri. Hal ini terjadi karena mereka berasal dari partai yang sebenarnya belum sempat melakukan kaderisasi secara baik. Anggota dewan sekarang memang lebih berani berbicara, tetapi kurang menguasai substansi. Mereka cuma melontarkan pertanyaan, tetapi tidak bisa memberikan alternatif pemikiran. Dari semua anggota dewan, hanya 30% yang dianggap layak menjadi anggota dewan. Kondisi seperti itu juga terjadi di tingkat kabupaten. Di Kabupaten Magetan dari 45 anggota dewan, hanya 5-6 orang yang tergolong cakap. Mereka umumnya dari Fraksi Umat (PAN dan PBB). Persoalan lain yang memprihatinkan adalah mental para anggota dewan yang cenderung pada “mencari uang.”

Tokoh agama dan tokoh masyarakat (eks birokrat) juga mengkritik keras anggota dewan yang mementingkan diri sendiri dan golongannya. Mereka mensinyalir telah terjadi pergeseran KKN dari eksekutif ke legislatif, terutama disebabkan anggota dewan yang berasal dari partai mayoritas berpendidikan rendah dan kurang mempunyai pengalaman politik, sehingga cenderung berperilaku “premanis.” Kasus pembakaran lokalisasi WTS terjadi karena anggota dewan egois mementingkan partainya ketimbang memperjuangkan aspirasi rakyat. Persoalannya menjadi makin parah karena pada dasarnya mereka cuma ingin minta fasilitas dari pemda. Satu-satunya hal yang baik dari anggota dewan sekarang adalah rajin terjun ke bawah untuk mencari informasi.

ikut melakukan demonstrasi menghadapi perangkat desa yang memperotes perda tentang pemerintahan desa. Akibatnya perangkat desa takut, karena itu memilih diam. Jadi anggota dewan bukan melakukan sosialisasi sebagaimana yang dijelaskan oleh seorang pimpinan DPRD: “Kader partai telah membantu pemda dalam melakukan sosialisasi untuk menghentikan demonstrasi yang dilakukan perangkat desa.” Oleh karena itu, pers menyimpulkan bahwa DPRD dengan partainya sekarang ini lebih banyak berjuang untuk membesarkan partainya, bukan memikirkan cara membangun daerah. Hingga kini, anggota dewan pada umumnya tertutup kepada pers, yang sering memberi komentar kepada pers hanya sejumlah kecil anggota saja.

Kalangan akademisi mengamati bahwa DPRD di kabupaten arogan dan berani melontarkan kritikan terhadap pemda walaupun tidak didukung bukti. Dewan banyak sekali menyoroti persoalan keuangan, karena mereka memiliki kepentingan untuk meningkatkan anggarannya (gajinya). Dalam menyuarakan aspirasi rakyat, agaknya kalangan LSM lebih serius dibandingkan dengan anggota dewan.

Pihak Kadin dan Gapensi berpendapat lain. Menurut mereka dari segi fungsi, DPRD sekarang lebih baik dari sebelumnya. Hanya saja mereka sekarang ini sedang disibukkan dengan pembahasan perda-perda menyangkut otonomi, sehingga kejadian lain di masyarakat tidak sempat mereka perhatian.

Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat

Dalam menyongsong otonomi, kalangan masyarakat bukan hanya antusias tetapi juga ikut berpartisipasi. Pihak universitas swasta sudah mulai aktif membantu pemda melalui berbagai kegiatan kajian. Salah satu kajian yang telah dilakukan oleh Untag, adalah dengan judul "Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Tingkat I Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II di Wilayah Propinsi Jatim."

Unair (Universitas Airlangga) sedang mendapat tugas untuk membimbing daerah (Kota Surabaya dan Kabupaten Sampang) dalam mempersiapkan dan merumuskan visinya. Kegiatan ini merupakan bagian dari program pendampingan dalam menyusun rencana strategis daerah. Salah satu tujuan pendampingan ini adalah memberdayakan pemda dan DPRD dalam menjaring aspirasi masyarakat. Selain itu, Unair juga ikut berpartisipasi dalam menyediakan tenaga ahli (secara individu) di lingkungan eksekutif dan legislatif.

Di masa lalu, LSM di Kabupaten Magetan banyak terlibat pada usaha menyalurkan dana JPS (Jaring Pengaman Sosial). Sekarang mereka lebih mengarahkan kegiatan pada usaha meningkatkan dan memberdayakan ekonomi rakyat. Beberapa waktu lalu, LSM kerjanya hanya menyerang DPRD dan birokrat, tetapi tidak membantu mencari jalan keluarnya. Sekarang telah terbentuk konsorsium yang merupakan wadah LSM agar bisa membentuk kemitraan dengan DPRD dan pemda. Dengan cara ini, LSM bisa mengembalikan fungsinya sebagai agen pemberdayaan masyarakat. LSM tidak lagi dianggap pengganjal pembangunan, tetapi mulai ditempatkan pada posisi strategis dengan visi dan misi yang sifatnya komplementer dengan visi dan misi pembangunan daerah. LSM diberi peran untuk mengontrol legislatif dan implementasi kebijakan pemerintah menyangkut penerimaan PAD. LSM mendesak pemda untuk mendirikan perguruan tinggi seperti yang diusulkan oleh PT Bina Swadaya (berpusat di Jakarta). Jika ini terealisasi, LSM merencanakan mengembangkan ekonomi daerah lewat pengembangan sektor perikanan, peternakan, dan tanaman pangan atas kerjasama tiga pihak yaitu pemda, forum LSM, dan Bina Swadaya. Sekarang, LSM sedang melakukan kegiatan sosialisasi dan membantu masyarakat mempersiapkan pembentukan badan perwakilan desa (BPD).

LSM juga berniat untuk terlibat dalam kegiatan proses demokratisasi yang terkait dengan kebijakan otonomi daerah, dimana di dalamnya memerlukan pendekatan kultural agar bisa terjadi transformasi kultural yang melibatkan aparat birokrat dan masyarakat untuk bisa menerima sebuah pemerintahan otonom yang demokratis dan stabil. Oleh karena itu, LSM menyarankan agar dibentuk forum peduli otonomi daerah yang anggotanya terdiri dari birokrat, tokoh masyarakat, akademisi dan para

pengusaha untuk melakukan kajian khusus tentang otonomi daerah. Sayangnya, LSM belum pernah diundang dalam pembahasan perda. LSM juga belum pernah diundang oleh DPRD untuk mendiskusikan isu lain yang berkembang di masyarakat.

Kadin secara proaktif sering mengirim beberapa daftar kepentingan kepada pemda walaupun belum ditanggapi. Sayangnya, pemda belum banyak melibatkan masyarakat dalam perumusan berbagai kebijakan daerah (raperda). Hal ini mungkin terkait dengan anggaran yang terbatas. Namun demikian, Kadin mengaku pernah bersama dengan LSM diundang oleh pemda untuk ikut dalam rapat perumusan RAPBD 2001.

Pengawasan

Kekhawatiran banyak kalangan di daerah adalah menyangkut masalah pengawasan terhadap kemungkinan terjadinya penyalahgunaan anggaran di daerah. Dalam kaitan ini, pers berpendapat bahwa Itwilkab masih diperlukan, cuma harus lebih independen dan dilakukan reformasi ke dalam agar lebih bersih dan efektif dalam melakukan pengawasan. Pengawasan hanya bisa efektif kalau dilakukan oleh lembaga yang independen. Sekarang ini, fungsi pengawasan oleh Itwilkab kurang efektif. Masalahnya moral pengawas dan yang diawasi sama saja, sehingga mudah terjadi kolusi.

Ada kecenderungan anggota masyarakat kembali menjadi masa bodoh untuk menerima apa adanya seperti pada masa Orde Baru. Ini perlu dicermati karena kalau tidak gejala ini akan membiarkan KKN tumbuh subur kembali.

Pengawasan pembangunan oleh pemerintah sangat kurang dan pengawasan dari pihak legislatif juga masih lemah karena kualitas anggotanya rendah. Salah satu contoh adalah DPRD menyetujui adanya kenaikan retribusi sampah dari Rp1.000 menjadi Rp3.000 per bulan, padahal semua orang tahu bahwa selama ini kontribusi pemda masih minim dalam pembuangan sampah. Namun demikian, pengurus partai yakin bahwa DPRD bisa melakukan pengawasan. Sekarang ini, sudah banyak aparat pemda yang berubah, terutama karena takut didemonstrasi.

Pengawasan oleh LSM juga sulit diharapkan akan efektif karena selain masih banyak LSM yang belum mampu, juga karena LSM masih mengalami kesulitan dalam mendapatkan akses untuk mengetahui persoalan yang sebenarnya.

Peranan dan Kondisi Partai

Di daerah masih ada polemik tentang apakah anggota DPRD harus sepenuhnya menjadi wakil rakyat atau masih harus banyak mendengar suara partainya. Menurut pengurus cabang sebuah partai, idealnya setelah menjadi anggota dewan, mereka sudah menjadi wakil rakyat dan berusaha memperjuangkan kepentingan rakyat bukan memperjuangkan kepentingan golongan. Tetapi sekarang ini, peranan partai masih relatif kuat. Kepentingan partai masih memberi kontribusi sekitar 50% dalam setiap pertimbangan anggota. Kalau ada anggota dewan yang melakukan pembelotan terhadap garis partai, tidak akan dilakukan *recall* dan tidak akan melibatkan pimpinan pusat, tetapi cukup diselesaikan di tingkat kabupaten dengan sanksi tersendiri.

Masalah yang dihadapi partai adalah kekurangan dana untuk membiayai programnya sehingga partai belum bisa mandiri. Iuran anggota belum bisa diharap, karena itu bantuan pemda masih diperlukan. Hal ini bukan berarti pemda 'membeli' kemandirian partai, tetapi lebih pada tanggung jawab pemda dalam melakukan pendidikan politik kepada masyarakat. Hanya saja pelaksanaannya diserahkan

kepada partai, karena salah satu tugas partai adalah melakukan pendidikan politik termasuk melakukan sosialisasi dan kontrol terhadap segala kebijakan pemerintah. Partai yakin bahwa keadaan ini hanya akan berlangsung dalam jangka pendek, dalam jangka panjang partai akan menjadi mandiri dan bisa membiayai dirinya sendiri.

Menurut LSM, kalau ingin maju, partai harus mengubah strateginya dari mengandalkan politik massa ke kebijakan pengkaderan. Dengan strategi ini bukan berarti bahwa massa tidak diperlukan, tetapi usaha peningkatan kualitas kader harus menjadi prioritas utama program partai. PDIP telah menanggapi perkembangan ini dengan memprioritaskan kegiatannya menjadikan kader massa menjadi kader politik. Hanya saja, menurut para akademisi, orientasi partai masih ke pusat. Permasalahan yang terjadi di pusat sangat mempengaruhi daerah. Keadaan ini kurang sehat untuk daerah, karena itu partai juga perlu melakukan desentralisasi kewenangan.

Komentar tentang BPD (Badan Perwakilan Desa)

BPD akan dibentuk di setiap desa agar pelaksanaan pemerintahan desa bisa efektif dan demokratis. Dalam kaitan ini para pengurus partai tertarik untuk membantu. Hanya saja ada kecenderungan mengutamakan kepentingan politiknya. PDI-P, misalnya, akan menfokuskan perhatian pada pelaksanaan pemerintahan desa dan berusaha memasukkan kadernya di BPD agar tugas pengawasannya bisa lebih efektif. Langkah ini juga dianggap strategis untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat di pedesaan dan sekaligus mengembangkan kadernya.

Walaupun diakui bahwa BPD secara konsep bagus, tetapi disisi lain LSM memberi syarat bahwa anggota BPD benar-benar harus mewakili masyarakat dan memenuhi persyaratan, seperti: a) harus lepas dari pengaruh partai; b) memiliki tingkat pendidikan yang memadai; c) mempunyai pengaruh di masyarakat; dan d) benar-benar dipilih oleh masyarakat.

III. KESIMPULAN

1. Secara umum semangat menerima pelaksanaan kebijakan otonomi daerah cukup tinggi, namun sekaligus berbagai pihak juga mengkhawatirkan adanya hambatan terutama yang bersumber dari aparat birokrasi yang selama tiga dekade kurang mempunyai kesempatan mengembangkan inisiatif dan kreatifitas sendiri karena adanya sistem sentralistik yang ketat.
2. Semangat tinggi menerima otonomi daerah didukung dengan berbagai persiapan, antara lain, penyusunan rancangan organisasi pemda setelah otonomi. Sayangnya rancangan ini sampai sekarang belum dapat diselesaikan, karena lambatnya pusat mengeluarkan PP tentang kewenangan, bahkan PP tentang kewenangan dekonsentrasi sampai sekarang belum dikeluarkan.
3. Terdapat kecenderungan yang kuat bahwa pemda mengandalkan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah pada PADS. Artinya, pemda cenderung berupaya meningkatkan perolehan pajak dan retribusi daerah. Kalau upaya ini dilakukan bersamaan dengan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah, maka rakyat dapat menyimpulkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah berarti beban yang makin

berat bagi mereka. Langkah seperti ini pada gilirannya merugikan bahkan dapat menjadi hambatan besar bagi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

4. Secara umum kekokohan anggota DPRD cukup bermanfaat untuk membuat pihak eksekutif bekerja lebih hati-hati. Namun sayangnya, sikap itu belum didukung oleh kemampuan dan pengetahuan teknis yang memadai. Oleh karena itu, dalam berbagai hal anggota dewan masih bersikap reaktif, belum banyak memperlihatkan inisiatif.
5. Sosialisasi otonomi daerah juga belum banyak dilakukan, sehingga masyarakat belum banyak mengetahui ke arah mana daerah akan dibawa dan bagaimana masyarakat bisa memberikan kontribusinya. Walaupun demikian, para akademisi, LSM, pers dan pengurus partai mengaku sudah banyak terlibat dalam kegiatan sosialisasi otonomi daerah melalui profesinya masing-masing.
6. Untuk menghindari berkembangnya praktek KKN di daerah, pengawasan perlu ditingkatkan. Karena pengawasan formal internal kurang dapat diandalkan, maka perlu diperkuat dengan pengawasan politik oleh DPRD yang didukung oleh pengawasan masyarakat, melalui berbagai kelompok masyarakat, seperti LSM, akademisi, pers, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, dll.

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.

A. 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 Februari 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 triliun atau 30% dari total Rp53,448 triliun pada TA

1999/2000 menjadi Rp15,1 triliun atau 64% dari total Rp23,356 triliun pada TA 2000 (*Kompas*, 22 Januari 2000).

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

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

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

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

Tabel A. Kerangka kerja Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah

	Year 2000	Year 2001	Year 2002	Year 2003	Year 2004
First: Regional Characteristics and Local Issues	Current conditions	Changing conditions	Changing conditions	Changing conditions	Changing conditions
Second: Decentralization and Autonomous Processes	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					
Third: Performance Measures	Develop instrument	Survey (May and June)			
Service Delivery <ul style="list-style-type: none"> • Economy • Social • Politic • Environment 					

B. 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.

C. Manfaat Studi

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

LAMPIRAN II

Daftar Responden

No.	Responden	Tingkat Pemerintahan
1.	Bappeda	Propinsi
2.	Biro Organisasi	Propinsi
3.	Biro Otonomi Daerah	Propinsi
4.	Biro Kepegawaian	Propinsi
5.	Biro Keuangan	Propinsi
6.	Biro Perekonomian	Propinsi
7.	Dispenda	Propinsi
8.	Kanwil Penerangan	Propinsi
9.	Kanwil Kesehatan	Propinsi
10.	Kanwil Diknas	Propinsi
11.	BPS	Propinsi
12.	DPRD	Propinsi
13.	BPS	Propinsi
14.	LSM	Propinsi
15.	Universitas	Propinsi
16.	Pers	Propinsi
13.	Bupati dan Staf	Kabupaten
14.	Bappeda	Kabupaten
15.	Bagian Tata Pemerintahan	Kabupaten
16.	Bagian Ortala	Kabupaten
17.	Bagian Kepegawaian	Kabupaten
18.	Bagian Keuangan	Kabupaten
19.	Bagian Hukum	Kabupaten
20.	Bagian Perekonomian	Kabupaten
21.	Bagian Humas	Kabupaten
22.	Pemdes	Kabupaten
23.	PMD	Kabupaten
24.	Itwilkab	Kabupaten
25.	Dinas Kesehatan	Kabupaten
26.	Dinas Pendidikan	Kabupaten
27.	Dinas Pertanian	Kabupaten
28.	Dispenda	Kabupaten
29.	BIPP	Kabupaten
30.	Bimas	Kabupaten
31.	PDAM	Kabupaten
32.	Bank Pasar	Kabupaten
33.	BPS	Kabupaten
34.	Kandep Pendidikan	Kabupaten
35.	Kandep Indag	Kabupaten
36.	Kandep Kesehatan	Kabupaten
37.	DPRD	Kabupaten
38.	Tokoh masyarakat	Kabupaten
39.	Tokoh agama (Pesantren)	Kabupaten
40.	Mantan Birokrat	Kabupaten
41.	Kadin	Kabupaten
42.	Universitas	Kabupaten
43.	Pers lokal	Kabupaten
44.	Pengurus Partai	Kabupaten

LAMPIRAN II (lanjutan.)

No.	Responden	Tingkat Pemerintahan
45.	Kantor Kecamatan	Kecamatan
46.	Dokter dan Staf Puskesmas	Kecamatan
47.	Cabang Dinas P & K	Kecamatan
48.	Balai Penyuluh Pertanian	Kecamatan
49.	Kantor desa	Kecamatan
50.	Anggota LKMD	Desa
51.	Kepala sekolah/guru	Desa
52.	BP3	Desa
53.	Bidan Desa	Desa
54.	Penyuluh Keluarga Berencana Desa	Desa