



Laporan Lapangan

Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sulawesi Utara dan Gorontalo

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: smeru@smeru.or.id

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

Juli 2001

TIM STUDI

Syaikhu Usman

Ilyas Saad

M. Sulton Mawardi

Nina Toyamah

Vita Febriany

Pamadi Wibowo

Tim menyampaikan terima kasih kepada **Pitres Sombowadile**, seorang peneliti, wartawan dan aktifis lembaga swadaya masyarakat yang tinggal di Manado atas bantuannya dalam rangkaian kegiatan lapangan studi ini.

SUMMARY

SMERU visited North Sulawesi Province and Kabupaten Gorontalo for three weeks in May 2001 as part of an ongoing assessment of the implementation of regional autonomy in selected kabupaten and kota across Indonesia. Respondents included government officials, parliament members, businesspeople, farmers, NGOs, the press and academics. SMERU investigated the implementation of regional autonomy at the provincial level in North Sulawesi and in Kabupaten Minahasa, Kabupaten Bolaang Mangondow (Bolmong) and in Kabupaten Gorontalo of Gorontalo Province.

North Sulawesi is strategically located near the Asia Pacific trade centers of Singapore and Hong Kong and this province is rich in natural resources and has strong agriculture and fisheries sectors. This province is also well known for its above average education standards. Government officials are aware of the above strengths of North Sulawesi and the government aims to utilize these strengths to develop the economy.

In general, civil society groups in North Sulawesi view the lack of supporting and guiding regulations as the greatest obstacle to implementing regional autonomy. The central government is considered to be making only a half-hearted effort to grant autonomy to North Sulawesi and the provincial government is making only limited efforts to implement regional autonomy because of the absence of instructions from the central government. This lack of initiative by the provincial government is typical of many regional governments across Indonesia.

Despite the obstacles to implementing regional autonomy, the provincial and the kabupaten level administrations which SMERU visited had made some preparations for implementing regional autonomy. These preparations include drafting the organizational structures of departments using estimates of the number of positions and personnel that will be needed. The kabupaten level administrations which SMERU visited produced regional regulations between November and December 2000 on the absorption of central government employees into regional government offices. The structure of these organizations however is not yet fixed and may be changed in line with developments in particular regions. One problem with streamlining the structures of government offices is that there are no new provisions for firing or retiring excess government officials, therefore regional governments face the difficult task of having to streamline offices, without reducing the total number of personnel.

The merger of central government offices with the provincial government offices means that the provincial government is now responsible for twice as many public servants as last year. There are 3183 central government employees which have been transferred to the provincial level administration¹. The provincial government of North Sulawesi now has

¹ This figure does not include employees from the National Civil Service Bureau (BKN), the National Family Planning Board (BKKBN), and the Regional Statistics Office (*Kantor statistik*)

an excess of staff which presents the administration with a dilemma because reducing the number of public servants is a legally difficult and culturally undesirable step. The option of transferring excess staff to the kabupaten and kota within North Sulawesi is difficult because these administrations have a tendency to reject excess employees. At the core of the issue is “who pays the salaries of additional personnel” with kabupaten and kota governments pointing out that the provincial government has already received an allocation from the central government for the salaries of all the transferred personnel. The Provincial Government of North Sulawesi has however successfully transferred some excess personnel to the new neighboring province of Gorontalo. This cooperation between the two provinces was a great help for North Sulawesi Province. Many, including SMERU, have commented that regional autonomy might allow regional governments to favour their own people in government positions. The issue is known as *putra daerah* and it is encouraging that this issue did not emerge between North Sulawesi and Gorontalo during the course of the transfer of personnel between these provinces.

Although the kabupaten which SMERU visited have a tendency to refuse excess government personnel from the provincial level, there is in fact a shortage of personnel at the kabupaten level. This shortage is particularly apparent in the technical offices of the government where personnel with highly specialized skills are required. The kabupaten have proposed to the province that they will accept provincial level employees, with the condition that the salaries of these employees are paid by the central government or the province. The issue of whether the merged offices will appoint a deputy head or not is being dealt with differently by different kabupaten. In Kabupaten Minahasa, the position of deputy head has been installed to allow officials to gain experience before becoming the head of the office. In Kabupaten Bolmong, only important offices such as the education office and the health office have appointed a deputy head.

A problem facing Kabupaten Minahasa, Kabupaten Bolmong is the issue of the status of land office officials. The central government recently took back the authority of regions over land matters and further instructions are needed from the central government on how to deal with the regional land office employees.

Most of the legislation from the provincial level parliament concerns increasing regionally generated revenues. Some view this phenomenon as a natural consequence of regional autonomy while others view this obsession with increasing regionally generated revenues as one of the excesses of regional autonomy. There is the impression among government officials that they are justified in increasing regional levies and taxes, despite the fact that this will create a high cost economy. SMERU is concerned that the appearance of new taxes and levies will dampen the business climate and deter investors from North Sulawesi.

The criticism that increasing regionally generated revenues is likely to create a high cost economy must be understood in the context of the provincial government having limited financial resources. The provincial government's 2001 budget included a general allocation fund (DAU) amount of Rp75.6 billion. The routine expenses of staff salaries and the delivery of services is Rp229 billion meaning that North Sulawesi province has a

deficit of Rp153.4 billion. This discrepancy resulted from the central government's preclusion of salaries for the staff of nine regionally located central government offices which have merged with the provincial level offices. Therefore, the provincial government is asking the central government for additional funding and pursuing the limited avenues available for raising regionally generated revenues.

The central government provided Kabupaten Minahasa with a 2001 DAU of Rp260 billion which represents a significant increase from the 2000 DAU of Rp 181.3 billion. Despite the increase in the DAU, enthusiasm amongst the government for increasing regionally generated revenues is high. Sixteen regional regulations on fees for service have already been passed including regulations on private 'voluntary' contributions. The kabupaten level government estimates that there are 89 potential sources of local revenues which can be exploited.

The government of Kabupaten Bolmong is optimistic that it can implement regional autonomy successfully. Part of this optimism is caused by a 2001 budget surplus from the central government's DAU of Rp 29.6. The total of the DAU for this kabupaten for 2001 is Rp140.8 billion. Presently the government claims to still defer to Law 18, 1997 which abolished many regional levies and taxes. However the government has prepared no less than 23 draft regional regulations on fees for services and discussions are underway to speed to passing of these laws to allow them to be implemented during the 2001 fiscal year.

Kabupaten Gorontalo, within Gorontalo province, also has a surplus in its 2001 DAU. The allocation of Rp148.6 billion from the central government for the DAU is for routine expenditures which are estimated at Rp128.2 billion. The surplus of around Rp20.4 billion in this fund however is less than the total of the regional development funds in this kabupaten's 2000 budget. Because of the absence of development funds from the central government, this surplus in the DAU will be insufficient to maintain development projects in the kabupaten. The kabupaten has therefore requested a contingency fund of Rp30 billion from the central government. Kabupaten Gorontalo has also intensified its efforts to raise regionally generated revenues, despite the limited potential in this area. The kabupaten is attempting to raise regionally generated levies by creating as many levies as possible. In 2000 there were 37 regional regulations regarding levies in Kabupaten Gorontalo. The government plans to pass 75 new laws regarding levies in 2001.

The kabupaten governments of Minahasa, Bolmong and Gorontalo seem more concerned with raising revenue than delivering public services. This tendency towards raising revenues is believed to be motivated by the desire of government officials to avoid the negative consequences of: losing their jobs, having the routine budget allocation for their office decreased, or being forced to merge with another office.

Civil society groups in the provinces of North Sulawesi and Gorontalo feel that the provincial and kabupaten level governments have several weaknesses which are hindering the efforts of the parliaments at drafting effective public policies. The weaknesses of the provincial and kabupaten level governments are: 1) failure to implement the central government's regional autonomy policy. In particular: issues concerning new authority,

the relationship between the administrative government and the parliament, the issue of excess employees, the arrogance of the regional parliaments towards their constituents and the continuing practice of corruption, collusion and nepotism; 2) regional government policies are too focussed on raising regionally generated revenues; 3) The process of making public policy is not transparent and public policies are not accompanied with efforts to inform the public about these policies; and 4) players in the local economy do not yet support the government and some businesspeople have asked for increased security protection for their businesses.

Civil society groups believe the delivery of public services by the provincial administrations of North Sulawesi and Gorontalo and the kabupaten administrations of Minahasa, Bolmong and Gorontalo is thought to be far from satisfactory. Some of the main complaints from include: 1) the government is not providing farmers with commodity prices and relevant market information; 2) illegal levies are still common; 3) uncertainty in the business climate; 4) overlapping levies 5) tendering for government projects has been made cumbersome by new conditions; 6) public service delivery points have become neglected. Service delivery in the fisheries and construction sector is thought to have improved. This is evidenced by improvements in the transparency and the speed of processing permission and licensing applications in these sectors and in the decreasing incidence of illegal levies.

Efforts are being made to increase the standards of service provided in the education sector. In Kabupaten Gorontalo for example, distance learning services are available for students who live in remote areas. This initiative is operating despite schools facing the classic problems which schools throughout Indonesia face of; insufficient funding, insufficient facilities, shortage of teachers, poorly trained teachers, low participation by the parents of students. A concern is that society will lose appreciation for the value of education. Some already question the value of education because of the number of people with formal qualifications who are unemployed. Sentiments such as these could undermine the welfare of the community.

RINGKASAN

Propinsi Sulut dan Gorontalo merupakan daerah sampel kedua yang dikunjungi Tim SMERU dalam rangka melihat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, yang dilakukan pada 8 Mei sampai dengan 27 Mei 2001. Responden meliputi aparat pemerintah daerah (pemda), DPRD, dan masyarakat (pengusaha, petani, LSM, pers, akademisi) yang ada di tingkat propinsi dan di tiga kabupaten sampel yaitu: Minahasa, Bolaang Mangondow, dan Gorontalo.

Sulut memiliki keunggulan geografis strategis yang memberikan peluang ekonomi mengingat terbukanya akses langsung ke pusat perdagangan Asia Pasifik bahkan dunia. Hal ini didukung oleh potensi sumber daya alam serta produksi sektor pertanian dan perikanan yang besar. Dari segi sumber daya manusia, penduduk Sulut juga dikenal memiliki tingkat pendidikan rata-rata tinggi. Pemda di Sulut menyadari bahwa peluang di atas harus diprioritaskan untuk segera dikelola secara baik.

Secara umum masyarakat berpendapat bahwa lambatnya penyelesaian berbagai peraturan pendukung menjadi penghambat utama pelaksanaan otonomi di daerah. Pemerintah pusat dinilai masih bersikap setengah hati, sementara pemda dianggap selalu menunggu arahan pusat, tidak memiliki inisiatif. Terlepas dari berbagai hambatan yang ada, baik Pemda Sulut maupun pemda di tiga kabupaten sampel telah berupaya melaksanakan otonomi daerah terutama menyangkut urusan internalnya. Mereka telah mempersiapkan struktur organisasi pemda baru serta memperkirakan jumlah jabatan dan pegawai yang dibutuhkan. Pada Nopember-Desember 2000, pemda propinsi dan pemda di tiga kabupaten telah mengeluarkan perda tentang organisasi perangkat daerah dengan tetap mempertimbangkan aspek ketertampungan pegawai. Struktur organisasi tersebut sifatnya masih terbuka, bisa berubah sesuai perkembangan. Pada Januari-Februari 2001, pemda propinsi dan di tiga kabupaten telah melantik pimpinan organisasi baru tersebut.

Dengan adanya pelimpahan pegawai instansi vertikal sebanyak 3.183 pegawai (di luar BPN, BKKBN, dan Kantor Statistik), maka jumlah pegawai pemda propinsi menjadi dua kali lipat. Dibandingkan dengan kewenangan yang ada, jumlah pegawai telah melebihi kebutuhan. Dalam hal ini pemda propinsi menghadapi dilema, jika dilakukan rasionalisasi pegawai maka akan berdampak besar. Sementara itu jika mereka ditransfer ke kabupaten/kota tidak mudah, umumnya kabupaten/kota cenderung menolak, karena alasan gaji pegawai sudah masuk ke dalam DAU propinsi. Dengan dibentuknya Propinsi Gorontalo sangat menolong Pemda Sulut dalam mengalokasikan sebagian pegawainya. Isu putra daerah yang sempat dikhawatirkan dalam proses relokasi pegawai, tidak terjadi.

Sementara itu pemda kabupaten justru merasa kekurangan pegawai, terutama untuk dinas teknis yang memerlukan pegawai dengan kemampuan khusus. Daerah tidak keberatan menerima transfer pegawai dari propinsi/pusat asalkan gajinya tetap dibayar pusat/propinsi. Penempatan posisi wakil kepala dinas tergantung pertimbangan masing-masing pemda kabupaten, di Kabupaten Minahasa dimaksudkan sebagai upaya kaderisasi kepemimpinan. Sementara di Kabupaten Bolmong, dinas-dinas yang memiliki

kewenangan besar saja yang mempunyai wakil kepala. Permasalahan lain yang dihadapi pemda kabupaten saat ini adalah menyangkut status pegawai Kantor Pertanahan yang kewenangannya ditarik kembali ke pusat.

Banyaknya produk hukum yang dibuat oleh pemda saat ini, di satu pihak merupakan konsekwensi dari pelaksanaan otonomi daerah, namun di lain pihak, dianggap sebagai eksekusi pelaksanaan otonomi daerah, karena sebagian besar produk hukum yang dihasilkan berupa perda yang memungkinkan pemda menarik sebanyak mungkin pungutan untuk meningkatkan PAD. Timbul kesan, otonomi daerah sebagai legitimasi untuk meningkatkan PAD, sehingga ekonomi biaya tinggi tidak dapat dihindari. Jika kondisi seperti ini terjadi, maka penciptaan iklim usaha yang kondusif sebagai prasyarat masuknya investor tidak akan pernah terjadi.

Namun langkah pemda untuk membuat kebijakan itu juga mempunyai dasar pembenaran. Di tingkat propinsi, DAU TA 2001 yang diterima Rp75,6 milyar, sementara untuk kebutuhan belanja pegawai dan belanja rutin non-pegawai dibutuhkan Rp229,0 milyar, sehingga terjadi defisit sebesar Rp153,4 milyar. Hal ini terjadi karena pusat dan propinsi tidak memperhitungkan kebutuhan gaji pegawai di 9 eks kanwil (di luar 6 eks kanwil yang telah dilimpahkan ke daerah). Menyangkut dana dekonsentrasi juga masih terjadi kesimpangsiuran karena tidak tersosialisasi dengan baik. Untuk memperkuat basis keuangannya, selain minta tambahan dana ke pusat, ditempuh upaya peningkatan PAD, walaupun untuk itu pemda tidak memiliki banyak ruang.

Sementara Kabupaten Minahasa akan menerima DAU Rp260,0 milyar, meningkat sangat signifikan dibandingkan dengan realisasi APBD TA 2000 (setara Rp181,3 milyar). Kondisi demikian tidak mengendurkan semangat pemda dalam menggali sumber PAD-nya. Pada tahun 2000, Pemda Kabupaten Minahasa telah memberlakukan 16 perda retribusi daerah termasuk sumbangan pihak ketiga. Selain itu, pemda memperkirakan ada sekitar 89 jenis potensi sumber PAD yang bisa dikembangkan.

Pemda Kabupaten Bolmong juga optimis dapat melaksanakan otonomi daerah dengan baik. Dari DAU sebesar Rp140,8 milyar, setelah dialokasikan untuk belanja rutin ada surplus Rp29,6 milyar. Saat ini upaya peningkatan PAD, masih mengacu pada UU No. 18, 1997. Meskipun demikian pemda telah menyiapkan sebanyak 23 raperda tentang retribusi, yang pembahasannya akan dipercepat agar dapat diberlakukan pada TA 2001.

DAU yang diterima Pemda Kabupaten Gorontalo juga cukup besar, yakni Rp148,6 milyar, namun sekitar Rp128,2 milyar dialokasikan untuk belanja rutin, sehingga surplus DAU lebih kecil dari perolehan Dana Pembangunan Daerah (DPD) pada TA sebelumnya. Dengan demikian, beban keuangannya menjadi berat. Pemda membuat usulan ke pusat meminta dana kontingensi sebesar Rp30 milyar. Di samping itu dilakukan upaya peningkatan PAD melalui insentififikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah, walaupun potensi penerimaan yang ada kecil. Peningkatan PAD ditempuh dengan membuat sebanyak mungkin jenis pungutan. Pada tahun 2000, telah disahkan 37 perda pungutan dan tahun ini akan ditambah lagi 75 raperda tentang pungutan.

Orientasi pemda lebih ditekankan pada aspek penerimaan. Dinas-dinas teknis yang disertai tugas untuk memungut pajak dan retribusi dihadapkan pada dilema antara peningkatan pelayanan versus sebagai 'mesin penghasil PAD'. Dinas lebih memilih sebagai mesin penghasil PAD, untuk menghindari konsekwensi berupa: lepasnya jabatan, dikurangnya alokasi anggaran rutin dinas, atau dinas digabung dengan instansi, dinas, atau bagian lain.

Secara umum masyarakat berpendapat bahwa dalam merumuskan berbagai kebijakan publiknya, pemda dihadapkan pada berbagai kelemahan, antara lain: 1) kesulitan dalam menjabarkan kebijakan otonomi daerah terutama menyangkut kewenangannya, hubungan kerja dengan DPRD, jumlah pegawai yang berlebih, DPRD yang arogan, serta praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang terus berlangsung; 2) kebijakan pemda terfokus pada upaya meningkatkan sumber PAD; 3) perumusan kebijakan publik tidak transparan dan tidak disosialisasikan; 4) belum didukung oleh pelaku ekonomi lokal yang mapan, malahan pengusaha daerah cenderung minta diproteksi.

Secara umum penilaian berbagai kalangan terhadap pelaksanaan pelayanan publik masih jauh dari memuaskan, antara lain bahwa: 1) petani belum memperoleh pelayanan tentang informasi pasar komoditi pertanian, 2) pungutan liar masih berlangsung, 3) iklim usaha menjadi tidak jelas, 4) terjadi pungutan yang tumpang tindih, 5) persyaratan tender yang memberatkan, 6) fasilitas pelayanan tidak diperhatikan. Aspek yang dinilai telah mengalami perbaikan antara lain di sektor perikanan dan kontruksi khususnya, proses pengurusan dokumen perizinan berlangsung lebih lancar dan transparan dan keberadaan pungutan liar juga sudah mulai berkurang.

Di sektor pendidikan, ada usaha untuk terus meningkatkan kualitas pelayanannya, misalnya di Gorontalo, diselenggarakan siswa binaan khusus dan penyelenggaraan sekolah terbuka. Namun demikian pelayanan di sektor ini secara umum masih dihadapkan pada permasalahan klasik menyangkut minimnya dana, tidak lengkapnya fasilitas sekolah, kekurangan guru (kuantitas dan kualitasnya), serta minimnya partisipasi dari orang tua murid. Persoalan yang paling dikhawatirkan adalah turunnya apresiasi masyarakat terhadap tujuan pendidikan karena tidak ada jaminan untuk segera memperoleh pekerjaan dan makin menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TIM STUDI	ii
RINGKASAN	iii
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Metode Kajian	2
3. Gambaran Umum Daerah Penelitian	4
II. KEWENANGAN, KELEMBAGAAN, DAN KEPEGAWAIAN	7
1. Pengantar	7
2. Kewenangan dan Organisasi Pemerintah Daerah	8
• Tingkat Propinsi	10
• Tingkat Kabupaten	10
3. Administrasi Kepegawaian	13
• Tingkat Propinsi	13
• Tingkat Kabupaten	15
III. ANALISIS KEUANGAN DAERAH: Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	18
1. Tingkat Propinsi	18
2. Tingkat Kabupaten	21
• Kabupaten Minahasa	21
• Kabupaten Bolaang Mongondow	24
• Kabupaten Gorontalo	26
IV. KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK	28
1. Kebijakan: Hambatan dan Kecenderungan	29
2. Pelayanan Publik: Hambatan dan Kecenderungan	33
V. KESIMPULAN	38
LAMPIRAN	39
DAFTAR BACAAN	43

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1.	Kabupaten dan kota sampel studi otonomi daerah	3
2.	Luas wilayah, penduduk, dan administrasi pemerintahan	5
3.	Jumlah dinas dan lembaga teknis daerah Pemda Propinsi Sulut, sebelum dan setelah otonomi daerah	9
4.	Dasar hukum struktur organisasi baru Pemda Kabupaten Minahasa, Bolmong, dan Gorontalo	10
5.	Jumlah instansi Pemda Kabupaten Minahasa, Bolmong, dan Gorontalo, sebelum dan setelah otonomi daerah	11
6.	Jumlah pegawai pemda dan pegawai instansi vertikal	14
7.	Kondisi kepegawaian Pemda Propinsi Sulut: sebelum otonomi daerah, hasil kajian pemda, dan berdasarkan PP No. 10, 2000	14
8.	Jumlah jabatan struktural di tiga kabupaten di Sulut dan Gorontalo, setelah otonomi daerah	16
9.	APBD Propinsi Sulut, TA 1999/2000-2001 (Rp Juta)	19
10.	Belanja pegawai dan belanja rutin non pegawai Pemda Propinsi Sulut, TA 2001	20
11.	APBD Kabupaten Minahasa TA 1999/2000 – 2001 (Rp Juta)	22
12.	APBD Kabupaten Bolmong, TA 1999/2000 – 2001 (Rp Juta)	25
13.	APBD Kabupaten Gorontalo TA 1999/2000 – 2001 (Rp Juta)	27

DAFTAR SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Apeksu	Asosiasi Petani Kelapa Sulut
Asmindo	Asosiasi Meubeler Indonesia
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BKKBN	Badan Kesejahteraan Keluarga Berencana Nasional
Bolmong	Bolaang Mongondow
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPS	Badan Pusat Statistik
DAU	Dana Alokasi Umum
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
DPD	Dana Pembangunan Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Gapensi	Gabungan Pengusaha Konstruksi Indonesia
Kadin/da	Kamar Dagang dan Industri/Daerah
Keppres	Keputusan Presiden
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
Otda	Otonomi Daerah
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
P3D	Personil, Perlengkapan, Pembiayaan, dan Dokumen
PP	Peraturan Pemerintah
PT	Perseroan Terbatas
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
RS	Rumah Sakit
SD	Sekolah Dasar
Setda	Sekretariat Daerah
SK	Surat Keputusan
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMU/K	Sekolah Menengah Umum/Khusus
Sulut	Sulawesi Utara
TA	Tahun Anggaran
t.a.d	tidak ada data
UU	Undang-undang

I. PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Sepanjang era Orde Baru berkembang dua sifat pemerintahan, yaitu sentralistik dan otokratik. Kedua ciri pemerintahan ini agaknya saling memperkuat satu sama lain dan pada dasarnya tidak disukai masyarakat. Alasannya, kedua sistem itu membuat penanganan jalannya pemerintahan lebih tergantung pada pejabat dari pada sistemnya. Setelah suasana itu berlangsung lebih dari tiga dekade, akhirnya pada pertengahan 1998 lahir gerakan reformasi yang dengan cepat dapat mengubah sifat pemerintahan otokratik mengarah ke sifat yang lebih demokratik. Lain halnya dengan sistem sentralisasi yang dalam usaha mengubahnya ke sistem desentralisasi agaknya memerlukan langkah-langkah terencana dalam kurun waktu panjang.

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. Paling tidak terdapat lima pemikiran penting yang mendasari kedua UU tersebut, yaitu: 1) demokrasi, 2) partisipasi dan penguatan rakyat, 3) pemerataan dan keadilan, 4) pertimbangan potensi dan perbedaan daerah, dan 5) penguatan DPRD. Kelima dasar pemikiran itu agaknya merupakan reaksi atas korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berkembang selama ini.

Namun banyak pengamat menilai bahwa kedua UU itu dibuat "tergesa-gesa"², karena itu dalam pelaksanaannya diduga akan menghadapi banyak hambatan. Hambatannya bukan hanya menyangkut perangkat peraturan pendukung yang lambat pembuatannya, tetapi juga masih melekatnya sikap mental *top-down* pejabat, baik pusat maupun daerah, dalam mengatur berbagai aspek kewenangan pemerintahan. Di masa Orde Baru yang sentralistik, aparat daerah cenderung hanya menjadi "pelaksana" tugas-tugas pusat, tanpa ada ruang kewenangan otonom yang memadai. Praktek ini mendorong aparat daerah terjebak pada kegiatan rutin yang bersifat praktis dan pragmatis. Dampak lebih lanjut dari situasi itu membuat daya inisiatif dan inovatif aparat pemda rendah. Oleh karena itu, ketika memperoleh kewenangan yang lebih besar, mereka dikhawatirkan akan cenderung meniru begitu saja berbagai hal yang selama ini pernah dimiliki atau dikerjakan. Hal itu antara lain dapat terlihat dari cara pejabat daerah menyusun perangkat daerah, mencari dan mengalokasikan dana, dan mengambil keputusan menyangkut kebijakan publik.

Di masa Orde Baru yang otokratik, aparat pemerintah lebih banyak berperilaku memerintah dari pada melayani publik. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol rakyat agar sikap kritis mereka terhadap pemerintah tidak berkembang menjadi oposisi. Oleh karena itu, banyak pihak yang meragukan keberhasilan meningkatkan pelayanan publik melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Meskipun sistem pemerintahan telah berubah ke arah yang lebih desentralistik dan demokratis, namun dalam realitas sehari-hari masih banyak keraguan terhadap

² 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.

kemungkinan adanya perubahan sikap pada aparat pelaksana pemerintahan. Keraguan itu disebabkan aparat birokrasi pemerintahan sekarang kebanyakan juga masih mereka yang sebelumnya adalah pelaksana sistem pemerintahan yang sentralis dan otokratis.

Namun, meskipun banyak argumen bernada pesimis terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, tuntutan daerah untuk melaksanakan desentralisasi dan memiliki otonomi luas semakin kuat. Di sisi lain, penyelenggaraan pemerintahan di negara dengan wilayah dan penduduk besar, seperti Indonesia, sangat sulit dilakukan dengan pendekatan sentralistik. Sementara itu, pelambatan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, apalagi penangguhannya, dikhawatirkan akan mendorong pengelolaan pemerintahan di Indonesia kembali bersifat sentralistik dan otokratik.

2. METODE KAJIAN

Studi ini merupakan lanjutan dari kegiatan Lembaga Penelitian SMERU tahun 2000 mengenai persiapan desentralisasi dan otonomi daerah. Pada tahun lalu Tim SMERU telah menyelesaikan kunjungan lapangan ke tujuh propinsi dari 12 propinsi yang direncanakan (lihat Tabel 1). Pada 2001 ini Tim SMERU merencanakan akan mengunjungi daerah penelitian sebagaimana tercantum pada Tabel 1 guna melihat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pertimbangan utama yang dipakai dalam memilih 12 propinsi sebagai lokasi studi ini adalah representasi ketersebarannya, yaitu di wilayah-wilayah Bagian Timur Indonesia, Jawa, dan Bagian Barat Indonesia serta tingkat Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)/kapita.

Desentralisasi dan otonomi daerah mengandung permasalahan yang luas dan mempengaruhi semua sektor pelayanan pemerintahan. Oleh karena itu, Tim SMERU perlu membatasi area permasalahannya dengan menentukan hanya satu sektor pelayanan yang akan banyak ditelusuri di setiap daerah sampel. Sektor yang dipilih adalah yang sifat pelayanannya menyentuh kepentingan rakyat banyak di semua daerah dan berbagai lapisan masyarakat, misalnya kesehatan, pendidikan, dan pertanian. Penetapan sektor pelayanan untuk setiap daerah dipilih berdasarkan besar dan rumitnya permasalahan yang dihadapi daerah pada sektor tersebut atau berdasarkan keberhasilan daerah sampel mengembangkan sektor tertentu.

Tabel 1. Kabupaten dan kota sampel studi otonomi daerah

Kabupaten/Kota	Propinsi	Pulau	Kategori (PDRB/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 pada tahun 2000.

* = Ditambah dengan dua kabupaten lain, yaitu Bolaang Mongondow dan Gorontalo.

** = Diganti dengan tiga kabupaten, yaitu Karo, Simalungun, dan Deli Serdang.

Laporan ini ditulis berdasarkan kerja lapangan Tim Studi Desentralisasi dan Pemerintahan Lokal SMERU tahun 2001. Tim SMERU berkunjung ke Propinsi Sulawesi Utara (Sulut) pada 8 Mei sampai dengan 27 Mei 2001. Pada kunjungan kali ini tim menambah sampel kabupaten dengan dua kabupaten lain, yaitu Kabupaten Bolaang Mongondow (Bolmong) dan Kabupaten Gorontalo dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah secara lebih luas. Sejak Februari 2001 Kabupaten Gorontalo berada di bawah propinsi baru, yaitu Propinsi Gorontalo. Dalam rangka pemekaran propinsi ini, sebagian wilayah Kabupaten Gorontalo juga dimekarkan menjadi Kabupaten Boalemo.

Informasi tentang hal-hal yang diamati diperoleh melalui para pejabat di lingkungan Kantor Gubernur dan Kantor Bupati yang terdiri dari gubernur dan bupati atau wakilnya, sekretaris daerah atau stafnya, pimpinan berbagai biro dan bagian di lingkungan sekretariat daerah (hukum, organisasi, tata pemerintahan, keuangan, dan perekonomian) serta pimpinan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Selain itu tim juga mengunjungi pimpinan dinas-dinas tingkat propinsi dan kabupaten, antara lain Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Perkebunan, Dinas Peternakan, Dinas Perikanan, Dinas Kehutanan, Dinas Perhubungan, dan Dinas Pendapatan Daerah. Untuk melengkapi informasi, tim juga mengunjungi pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Badan Pusat Statistik (BPS). Para pelaku dan pengamat ekonomi yang dikunjungi terdiri dari pengurus Kamar Dagang dan Industri Daerah (Kadinda), Asosiasi Petani Kelapa Sulut (Apeksu), Asosiasi Meubeler Indonesia (Asmino), pengusaha dari beberapa sektor yang berbeda, pedagang berbagai tingkat, supir angkutan, petani dan

nelayan, redaktur dan wartawan koran di daerah, pengurus Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan staf pengajar perguruan tinggi.

Tujuan studi ini adalah:

1. Mengamati dan menganalisis langkah-langkah yang dilakukan oleh daerah dalam rangka pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Pengamatan diutamakan pada tiga isu penting, yaitu: 1) reorganisasi kewenangan, struktur pemda, dan kepegawaian, 2) penerimaan dan belanja pemda, dan 3) proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik serta akuntabilitas institusi perwakilan.
2. Melakukan dokumentasi secara sistematis (kualitatif dan kuantitatif) kasus-kasus yang menyangkut hubungan antara pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan kinerja pemerintah dalam pelayanan publik.
3. Mengamati dan menganalisis, di satu pihak, kesiapan masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya, dan di pihak lain, mekanisme DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat, sehingga berdampak pada perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan atas pelayanan publik.

Manfaat yang diharapkan dari proses dan hasil studi ini adalah:

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 relevan 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 relevan lainnya, diharapkan akan terjadi percepatan perubahan kondisi sosial ekonomi penduduk melalui perubahan sikap para pejabat pusat dan daerah dalam mengelola pelayanan kepada masyarakat.

3. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN

Sejak Februari 2001 berdasarkan UU No. 38, 2001, Gorontalo berdiri sebagai propinsi baru, sehingga luas wilayah Propinsi Sulut tinggal 55% dari sebelumnya yang terbagi atas 3 kabupaten (Minahasa, Bolmong, Sangihe Talaud), 2 kota (Manado dan Bitung), 72 kecamatan, dan 1087 desa/kelurahan. Kabupaten Bolmong menjadi kabupaten terluas di Sulut, yaitu meliputi lebih dari separuh wilayah Sulut yang 62% wilayahnya masih merupakan hutan. Tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Bolmong masih tergolong jarang, yaitu 52 jiwa/km² (lihat Tabel 2). Sedangkan Kabupaten Minahasa dengan luas wilayah meliputi 28% dari luas Propinsi Sulut, dihuni oleh 37% penduduk Propinsi Sulut, dengan tingkat kepadatan penduduk mencapai 172 jiwa/km². Kabupaten Minahasa

merupakan kabupaten percontohan otonomi daerah di Sulut, berdasarkan UU No. 5, 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang dimulai pada 1996.

Luas Propinsi Gorontalo sama dengan luas bekas Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo. Sekarang bekas Kabupaten Gorontalo dimekarkan menjadi Kabupaten Gorontalo (baru) dan Kabupaten Boalemo (baru). Dengan demikian secara administratif Propinsi Gorontalo terdiri dari Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Boalemo, dan Kota Gorontalo, yang selanjutnya terbagi atas 21 kecamatan dan 370 desa/kelurahan. Letak Kabupaten Boalemo berbatasan langsung dengan wilayah Propinsi Sulawesi Tengah, dan menjadi kabupaten terluas di propinsi baru ini. Saat ini Pemda Propinsi Gorontalo sedang mempersiapkan pencalonan dan pemilihan gubernur dan pengangkatan anggota DPRD, demikian pula di Kabupaten Boalemo sedang berlangsung proses pencalonan dan pemilihan bupati dan penyusunan anggota DPRD.

Wilayah Kabupaten Gorontalo (baru) meliputi 24% wilayah Propinsi Gorontalo dan terbagi atas 13 kecamatan, 199 desa, dan 33 kelurahan. Kabupaten ini berpenduduk sekitar 488 ribu jiwa atau 60% dari total penduduk Propinsi Gorontalo.

Tabel 2. Luas wilayah, penduduk, dan administrasi pemerintahan di Sulut dan Gorontalo, 1999

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk/km ²	Jumlah Kabupa-ten	Jumlah Keca- matan	Jumlah Desa/ Kelurahan
Propinsi Sulawesi Utara	15.208	1.967.436	129	3/2	72	1154
• Kabupaten Minahasa	4.189 (28%)	720.354 (37%)	172	-/-	30	523
• Kabupaten Bolaang Mongondow	8.358 (55%)	436.174 (22%)	52	-/-	15	265
Propinsi Gorontalo	12.280	827.563	67	2/1	21	289/81
• Kabupaten Gorontalo	2.916 (24%)	487.726 (59%)	167	-/-	13	199/33

Keterangan: Dalam tanda (...) adalah persentase terhadap angka di tingkat propinsi.

Sumber: -Statistik Indonesia, 1999.

-Sulawesi Utara Dalam Angka, 1999.

-www.otda.or.id

Keunggulan yang dimiliki Sulut adalah letak geografisnya yang sangat strategis, sehingga dalam konteks perdagangan Asia Pasifik, keunggulan tersebut akan memberikan peluang besar secara ekonomi. Sulut memiliki akses langsung dengan kota-kota pusat perdagangan dunia seperti di Jepang, Korea, Taiwan, pantai barat Amerika dan sebagainya. Potensi sumber daya alam yang dimiliki antara lain bahan tambang emas. Potensi sektor pertanian dan perikanan laut cukup besar, dan pengembangannya sangat tergantung pada investor. Dari segi sumber daya manusia, penduduk Sulut dikenal memiliki tingkat pendidikan rata-rata tinggi.

Sektor pertanian merupakan tumpuan ekonomi bagi sebagian besar penduduk Sulut maupun Gorontalo. Usahatani kelapa/kopra menjadi sumber penghasilan penting bagi hampir 70% masyarakat di kedua propinsi ini. Luas areal tanaman perkebunan kelapa mencapai 80% dari luas seluruh tanaman perkebunan yang ada, sebagian besar (45%) di antaranya berada di wilayah Kabupaten Minahasa. Kabupaten Minahasa juga merupakan penghasil utama berbagai komoditi pertanian lain seperti, cengkeh, jagung, sayuran, dan buah-buahan serta komodi kelautan (ikan dan rumput laut). Gorontalo dikenal sebagai daerah pengirim ternak sapi potong, khususnya ke Kalimantan. Sementara Kabupaten Bolmong dikenal sebagai penghasil utama padi di Sulut.

Di era otonomi daerah, Pemda Sulut menyadari bahwa peluang di atas merupakan potensi yang dimiliki daerah untuk segera dikelola secara baik. Perbaikan sarana perhubungan terutama Bandara Sam Ratulangi sudah dilakukan. Demikian pula pengembangan fasilitas Pelabuhan Bitung menjadi pelabuhan laut internasional dijadikan prioritas pembangunan di Propinsi Sulut. Dengan demikian diharapkan dapat menarik minat investor untuk datang ke Sulut serta memperlancar arus perdagangan dari dan ke Sulawesi khususnya, dan wilayah Indonesia Bagian Timur umumnya.

Sarana jalan dan transportasi antar daerah (kota dan pedesaan) di wilayah Sulut dan Gorontalo umumnya berkondisi baik. Penerbangan lokal dari Manado ke Gorontalo (Bandara Jalaludin) yang sempat ditutup pada awal berlangsungnya krisis ekonomi, sekarang sudah dibuka kembali. Pelabuhan penting lainnya di Sulut dan Gorontalo yang digunakan sebagai tempat persinggahan kapal barang dan penumpang antar wilayah di Indonesia adalah pelabuhan Manado di Kota Manado, pelabuhan Anggrek di Kota Gorontalo, pelabuhan Kwandang di Kabupaten Gorontalo; pelabuhan Tahuna dan Lirung di Kabupaten Sangihe Talaud, pelabuhan Uki di Kabupaten Bolmong, serta puluhan pelabuhan kecil lainnya yang tersebar di seluruh wilayah Sulut dan Gorontalo.

Sarana pendidikan dari tingkat Sekolah Dasar (SD) hingga Sekolah Menengah Umum/Kejuruan (SMU/K), baik negeri maupun swasta, tersedia dan tersebar di seluruh daerah, sementara fasilitas pendidikan tinggi umumnya terpusat di Kota Manado. Universitas Negeri Sam Ratulangi dan IKIP Manado adalah perguruan tinggi yang paling dikenal di Sulut. Di samping itu, Sulut juga memiliki beberapa perguruan tinggi swasta dan berbagai lembaga penyelenggara pendidikan non formal (luar sekolah).

Hampir semua kabupaten di Sulut telah memiliki fasilitas Rumah Sakit (RS) Umum milik pemerintah. Di Gorontalo dan Manado masing-masing memiliki sebuah Rumah Sakit Khusus, sementara di Minahasa terdapat 8 RS Swasta, dan di Manado juga terdapat 2 RS Swasta. Demikian pula sarana kesehatan di tingkat kecamatan dan pedesaan jumlahnya cukup banyak, yaitu berupa Puskesmas, Puskesmas Pembantu, Puskesmas Keliling (darat dan laut), serta Puskesmas yang telah mampu menyelenggarakan rawat inap. Sebagian besar dokter, terutama dokter ahli, berdomisili di Minahasa dan Manado.

II. KEWENANGAN, KELEMBAGAAN, DAN KEPEGAWAIAN

1. PENGANTAR

Pengalaman Masa Lalu, Kekhawatiran Masa Kini. Berdasarkan peraturan perundangan, desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sebenarnya sudah dikenal sejak lama, bahkan sudah ada sejak masa Hindia Belanda (*Decentralisatie Wet* 1903). UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan UU otonomi daerah yang ketujuh sejak Indonesia merdeka. Namun, berbagai UU itu pada umumnya “dibiarkan” tanpa dukungan peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh setiap UU tersebut. Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah di Indonesia selama ini cenderung terhambat pelaksanaannya atau sulit dipraktekkan dalam pengelolaan pemerintahan secara nyata.

Contoh dari keadaan itu terjadi pada UU No. 5, 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah. Salah satu Peraturan Pemerintah (PP) yang diamanatkan oleh UU itu adalah PP tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II, yang baru dikeluarkan pada 1992 dan diujicobakan pada 1996 atau 22 tahun setelah UU induknya disahkan. Berdasarkan pengalaman itu, banyak “orang daerah” yang menyatakan kekhawatirannya atas pelaksanaan UU No. 22, 1999, karena penyusunan peraturan pelaksanaannya dinilai lambat, bahkan sampai sekarang masih banyak yang belum dibuat. Lebih dari itu, beberapa peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan bahkan dinilai mengebiri UU induknya, misalnya Keputusan Presiden (Keppres) No. 10, 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan dinilai menghambat pelaksanaan Pasal 11, Ayat (2) UU No. 22, 1999.

Berdasarkan pengalaman masa lalu dan kenyataan lambatnya pusat mengambil langkah-langkah nyata dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka muncul penilaian bahwa dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah “orang pusat” masih bersikap setengah hati. Dampak dari sikap pusat seperti ini sama sekali tidak menguntungkan perkembangan pelaksanaan otonomi daerah. Apabila pusat tetap kuat (*powerful*) dalam mengatur daerah, maka sistem pemerintahan akan cenderung bersifat sentralistik. Sebaliknya, apabila pusat tidak cukup intensif mengontrol daerah, maka dapat terjadi penafsiran yang simpang siur dalam cara pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di daerah.

Secara formal pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini diatur dengan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU ini menetapkan bahwa pelaksanaan efektifnya dilakukan paling lambat Mei 2001 atau dua tahun sejak diundangkan. Kemudian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. IV/MPR/2000 merekomendasikan bahwa: a) bagi daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh (tuntas) dapat segera memulai pelaksanaannya terhitung 1 Januari 2001 yang tercermin dalam APBN dan APBD, sedangkan b) bagi daerah yang belum mempunyai kesanggupan penuh dapat memulainya secara bertahap. Dalam prakteknya, tidak ada satupun daerah yang menyatakan belum sanggup melaksanakan otonomi daerah secara penuh. Persoalannya peraturan perundangan memang belum menyediakan instrumen objektif yang dapat dijadikan alat untuk mengukur “kesanggupan” suatu daerah.

2. KEWENANGAN DAN ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH

Tingkat Propinsi

Dalam rangka mempersiapkan struktur organisasi perangkat daerah menjelang otonomi, Pemda Sulut telah dua kali membentuk tim pengkaji. Tim pertama dibentuk dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur Sulut No. 61, 2000 tentang Pembentukan Tim Pengkaji Kebutuhan Organisasi Kelembagaan Perangkat Daerah Propinsi yang dibentuk pada Juni 2000. Tim pengkaji ini sempat bekerja selama 2 bulan dan menghasilkan tiga alternatif struktur organisasi pemda. Karena pada tim pertama ini tidak diikuti langsung pakar kalangan akademisi, meskipun pada proses pelaksanaannya tim ini juga banyak meminta masukan dari para pakar, maka dibentuk tim pengkaji ke dua. Tim Kedua ini dibentuk tanggal 13 September 2000 berdasarkan SK Gubernur Sulut No. 159, 2000 tentang Pembentukan Tim Pengkaji, Perumus, dan Penyusun, Tugas Pokok, Fungsi, dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Propinsi Sulut. Dalam keanggotaan tim ini dilibatkan tiga pakar masing-masing satu orang ahli sosiologi, satu orang ahli tata negara, dan satu orang widyaiswara.

Hasil kajian dari tim pertama adalah tiga alternatif nomenklatur jumlah instansi meliputi dinas dan lembaga teknis daerah Pemda Propinsi Sulut (lihat Tabel 3). Selain jumlah instansi tim juga memperkirakan jumlah jabatan dan pegawai yang dibutuhkan dari setiap alternatif. Masing-masing alternatif juga dilengkapi dengan dasar pertimbangan pembentukannya, termasuk kelebihan dan kelemahannya:

Alternatif I, dengan jumlah instansi 26, disusun dengan mengacu pada kewenangan propinsi yang tertuang di PP No. 25, 2000 dan prinsip hemat struktur kaya fungsi. Kelemahan alternatif ini adalah besarnya jumlah unit kerja yang akan dihapus dan pegawai yang tidak akan tertampung.

Alternatif II, dengan 32 instansi, disusun dengan pertimbangan situasi dan kondisi yang berkembang di tingkat pusat, sehingga unit kerja yang direncanakan masih sebagaimana adanya saat sebelum otonomi. Dengan sendirinya jumlah unit kerja dan jabatan struktural yang akan dihapus relatif lebih sedikit dibanding alternatif I.

Alternatif III, dengan instansi terbanyak (36 instansi) merupakan solusi untuk menekan seminimal mungkin kelemahan pada alternatif I.

Akhirnya sekitar setengah bulan sebelum otonomi daerah dilaksanakan, yaitu tanggal 12 Desember 2000, Pemda Propinsi Sulut mengeluarkan perda tentang organisasi perangkat daerah, yang terdiri dari:

- Perda No. 10, 2000 tentang Organisasi Dinas-Dinas Daerah Propinsi Sulawesi Utara,
- Perda No. 11, 2000 Tentang Sekretariat Daerah Propinsi dan Sekretariat DPRD Propinsi Sulawesi Utara,
- Perda No. 12, 2000 tentang Organisasi Lembaga-Lembaga Teknis Daerah Propinsi Sulawesi Utara.

Tabel 3. Jumlah dinas dan lembaga teknis daerah Pemda Propinsi Sulut, sebelum dan setelah otonomi daerah

Instansi	Sebelum Otonomi	Hasil Kajian (3 Alternatif)			Perda No.10 dan 12, 2000
		I	II	III	
Dinas	15	11	16	19	18
Lembaga Teknis Daerah	7	13	14	15	13
Dekonsentrasi/Vertikal	18	2	2	2	-
Total	40	26	32	36	31

Sumber: Biro Organisasi, Pemda Propinsi Sulut.

Dalam struktur organisasi yang baru, jumlah instansi yang dibentuk lebih mendekati pada alternatif II (lihat Tabel 3), dalam hal ini pemda tetap mempertimbangkan aspek ketertampungan pegawai. Pemda mengakui bahwa dari sudut jumlah kewenangan serta kemampuan keuangan yang ada, struktur tersebut masih terlalu gemuk. Berkaitan dengan struktur yang “gemuk” itu, DPRD menyatakan dengan tegas bahwa jika terdapat sejumlah dinas yang tidak bisa efektif dan hanya merupakan “*cost centre*” (tidak bisa menghasilkan PAD) maka, kemungkinan besar akan dibubarkan. Diakui oleh sejumlah aparat pemda bahwa struktur organisasi dan mekanisme kerja yang dilaksanakan saat ini masih dalam kerangka uji coba efektifitas struktur organisasi yang ada, dalam pengertian bahwa perubahan struktur organisasi masih memungkinkan dilakukan.

Meskipun secara legal formal pemda propinsi telah mengesahkan perda kelembagaan, tetapi masih banyak aspek yang statusnya masih dalam proses pembenahan yaitu: (i) pembenahan tugas pokok dan fungsi, baik kelembagaan maupun personil; (ii) transfer, penempatan dan pengangkatan personil; serta (iii) pengalihan aset negara. Berikut adalah rincian beberapa permasalahan pemda dalam proses penyusunan kelembagaan:

- Masih ada bagian kewenangan yang sulit diterapkan daerah karena terkait erat dengan kepentingan politis dan ekonomis pemerintah pusat. Misalnya, menurut UU No. 22, 1999, bidang perhubungan dan pertanahan merupakan kewenangan yang wajib dilaksanakan kabupaten/kota. Maka berdasarkan ketetapan ini pengelolaan pelabuhan udara dan laut seharusnya dilakukan oleh daerah, namun kewenangan tersebut ternyata akan tetap diurus pusat. Di bidang pertanahan, melalui Keppres No. 10, 2001 ditetapkan bahwa pelayanan di bidang ini masih tetap dikelola oleh pusat. Dalam bidang pertanahan, wewenang propinsi hanya menyangkut penetapan persyaratan, sehingga propinsi tidak membentuk dinas tersendiri untuk menangani kewenangan pertanahan seperti yang sudah dilakukan kabupaten/kota. Persoalan ini ternyata tidak mudah dipecahkan, karena dalam UU hubungan hirarkis antara kabupaten/kota dengan propinsi dinyatakan tidak ada lagi.
- Berkaitan dengan pelimpahan tugas dekonsentrasi dan pembantuan yang masih dipengaruhi sikap dan mentalitas sentralistik yang lekat dikalangan pejabat pemerintah pusat, beberapa pejabat pusat meminta daerah untuk memiliki institusi (Dinas, Badan) yang nomeklaturnya harus sesuai dengan nama departemen dari pejabat bersangkutan. Permintaan ini kerap disertai “ancaman” seperti: “kalau tidak maka dana dekonsentrasi tidak akan diberikan”. Reaksi pejabat daerah atas hal ini: “Dalam menghadapi pejabat

pusat yang masih bersifat sangat sentralis seperti ini, saya sungguh-sungguh minta ampun”.

- Kendala lainnya terkait dengan perangkat atau ketentuan legal yang dibuat pemerintah pusat yang masih jauh dari memadai, khususnya perangkat hukum yang sifatnya teknis operasional. Kelemahan ini bukan hanya menyebabkan kelambanan tetapi juga mempersulit pemda dalam mengambil keputusan tentang struktur organisasi kelebagaannya. Contoh kasus yang dikemukakan pemda dalam hal ini adalah keraguan tentang penetapan jabatan fungsional karena dasar hukum tentang hal ini belum tersedia, walaupun dasar hukumnya tersedia, masalah lain yang muncul adalah ketiadaan rincian petunjuk/pedoman teknis lebih lanjut. Tim SMERU berpendapat bahwa ketergantungan daerah yang sangat besar terhadap pusat justru menghambat pelaksanaan otonomi, hal ini juga bisa dijadikan alasan pusat untuk mengulur-ulur penyerahan urusan ke daerah karena daerah dianggap belum siap.

Tingkat Kabupaten

Tiga kabupaten di Sulut yang dikunjungi Tim SMERU (Minahasa, Bolmong, dan Gorontalo), sudah memiliki perda struktur organisasi yang baru, yang disahkan antara bulan November-Desember 2000. Dengan demikian, begitu otonomi berjalan, 1 Januari 2001, perangkat legal struktur organisasi sudah siap diimplementasikan. Jumlah dan nomor perda tentang struktur organisasi di masing-masing kabupaten dapat dilihat pada Tabel 4. Untuk Kabupaten Minahasa dan Bolmong perda struktur organisasi dibuat berdasarkan jenis instansi yang terdiri dari: sekretariat daerah, dinas-dinas, lembaga teknis daerah, kecamatan dan keluarahan. Sedangkan di Kabupaten Gorontalo, untuk setiap dinas dan lembaga teknis dibuat perda sendiri-sendiri, misalnya, pembentukan Dinas Pertanahan diatur dalam Perda No. 27 tahun 2000, sehingga jumlah perda penetapan struktur organisasi baru ada 29 buah.

Tabel 4. Dasar hukum struktur organisasi baru Pemda Kabupaten Minahasa, Bolmong, dan Gorontalo

Uraian	Minahasa	Bolmong	Gorontalo
Nomor Perda	No.: 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, dan 18, Tahun 2000	No.: 36, 37, 38, 39, dan 40, Tahun 2000	No. 27 s/d No. 55, Tahun 2000
Tanggal Pengesahan	Nopember 2000	Desember 2000	September-Desember 2000
Jumlah Perda	8 perda	5 perda	29 perda

Sumber: Bagian Organisasi Pemda Kabupaten Minahasa, Bolmong, dan Gorontalo.

Dilihat dari jumlah instansi yang dibentuk, Kabupaten Minahasa memiliki instansi paling banyak dibandingkan dengan Kabupaten Bolmong dan Gorontalo, yaitu sebanyak 48 instansi (lihat Tabel 5). Pemda Kabupaten Minahasa tetap mempertahankan keberadaan instansi maupun personil lamanya. Saat pelaksanaan percontohan otonomi daerah tahun 1996, hampir seluruh instansi yang ada di kabupaten ini menjadi instansi otonom, kecuali BPN (Pertanahan) dan Bimas (Pertanian). Oleh karena itu saat ini tidak banyak

melakukan penggabungan/peleburan instansi vertikal menjadi instansi otonom. Demikian pula struktur organisasi Pemda Kabupaten Bolmong dan Gorontalo nampaknya juga masih agak gemuk (dengan total instansi 38), mengingat ada sejumlah instansi vertikal dan cabang dinas yang digabung/dilebur menjadi dinas otonom di samping alasan untuk menampung sebanyak mungkin pegawai.

Seperti halnya di tingkat propinsi, pemda kabupaten juga mengakui bahwa struktur organisasi yang dibentuk sifatnya masih terbuka, artinya masih bisa berubah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan daerah. Kepala Bagian Organisasi Pemda Kabupaten Bolmong misalnya, mengungkapkan bahwa struktur organisasi baru bersifat terbuka untuk kemungkinan pembenahan sesuai dengan perkembangan yang ada dan dengan pertimbangan efektifitas dan efisiensi. Rencananya struktur organisasi Kabupaten Bolmong akan dievaluasi setelah satu tahun diimplementasikan.

Tabel 5. Jumlah instansi Pemda Kabupaten Minahasa, Bolmong, dan Gorontalo, sebelum dan setelah otonomi daerah

Instansi	Sebelum Otonomi			Setelah Otonomi		
	Minahasa	Bolmong	Gorontalo	Minahasa	Bolmong	Gorontalo
Asisten	3	3	3	3	3	3
Bagian	14	13	14	11	10	10
Dinas	17	11	12	21	19	19
Badan	2	1	1	10	6	4
Kantor	1	4	-	3	-	2
Total	37	32	30	48	38	38

Sumber: Bagian Organisasi Setda Kabupaten Minahasa, Bolmong, dan Gorontalo.

Dalam proses penyusunan dan implementasi struktur organisasi yang baru tersebut, pemda kabupaten menghadapi beberapa permasalahan antara lain:

- UU No. 22, 1999 menetapkan bahwa bidang pertanahan termasuk ke dalam 11 kewenangan wajib kabupaten, oleh karena itu ketiga kabupaten membentuk dinas pertanahan (di Kabupaten Minahasa dibentuk Badan Pertanahan), dan sudah melantik pejabat strukturalnya. Kemudian keluar Keppres No. 10, 2001 dan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 110-201 KBPN, 23 Januari 2001 yang menyatakan bahwa kewenangan pertanahan tetap akan ditangani pusat. Alasannya, kewenangan di bidang hukum tidak termasuk dalam ketentuan pasal 11 ayat (2) UU No. 22, 1999, dengan demikian kewenangan di bidang pertanahan khususnya berkaitan dengan aspek hukum pertanahan untuk tujuan terwujudnya unifikasi hukum pertanahan dan kepastian hukum di bidang pertanahan tetap menjadi wewenang pemerintah pusat.

Menyikapi hal tersebut ketiga kabupaten bertekad akan tetap meneruskan keberadaan dinas masing-masing. Alasan yang mereka kemukakan adalah bahwa kedudukan Keppres tidak dapat membatalkan UU. Pemda Kabupaten Minahasa dan Bolmong baru akan membubarkan Dinas Pertanahannya apabila UU No. 22, 1999 direvisi, atau

Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan fatwa untuk membubarkan Dinas Pertanahan di daerah, karena hanya fatwa MA dan perda yang dapat membatalkan perda³.

Saat studi lapangan dilakukan, di tingkat kabupaten terdapat dua instansi yang menangani pertanahan, yaitu instansi vertikal berbentuk Kantor Pertanahan, dan instansi otonom berbentuk Dinas/Badan Pertanahan. Pembicaraan dan pendekatan masih terus dilakukan oleh Kanwil BPN Propinsi baik kepada pihak eksekutif maupun legislatif di kabupaten, untuk “membujuk” agar mau menerima bahwa kewenangan pertanahan tetap ditangani pusat. Dalam realitasnya nanti apabila tidak ada penyelesaian, diperkirakan Dinas/Badan Pertanahan tidak akan dapat melakukan pelayanan dengan baik, karena pelaksanaan kewenangannya tidak diikuti dengan pelimpahan perlengkapan dan pembiayaannya. Menanggapi situasi ini Pemda Kabupaten Bolmong pada tanggal 14 Februari 2001 mengirimkan surat kepada Ketua Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) berisi kronologi yang terjadi seputar Dinas/Badan Pertanahan dan permasalahannya. Dalam hal ini Tim SMERU melihat hal positif di daerah dengan terjalannya komunikasi antar daerah dalam menghadapi permasalahan otonomi, baik melalui jalur resmi seperti melalui asosiasi tersebut, ataupun melalui hubungan informal antar kepala daerah.

- Persoalan lainnya adalah tentang hubungan koordinasi antara propinsi dengan kabupaten/kota. Secara umum langkah-langkah persiapan dan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di tingkat kabupaten/kota tidak lagi dikonsultasikan dengan propinsi. Meskipun demikian tidak berarti pemda kabupaten/kota tidak mau lagi berhubungan dengan propinsi. Kabupaten, misalnya, masih mau menerima kewenangan koordinasi dan untuk beberapa hal juga pengawasan oleh propinsi dengan syarat ketentuan hukumnya jelas, dan propinsi tidak lagi mengambil kewenangan yang bukan haknya, meskipun dengan alasan kabupaten/kota belum mampu melaksanakannya.

Sejumlah permasalahan faktual yang berkait dengan koordinasi tersebut sudah mulai muncul ke permukaan, antara lain:

- (1) Adanya tumpang tindih beberapa perda antar tingkat pemerintahan. Misalnya, Perda Propinsi Sulut No. 18, 2000 tentang Penanggulangan Mabuk Akibat Meminum Minuman Keras Berlebihan Di Propinsi Sulut, atau dikenal dalam masyarakat sebagai “Perda Orang Mabuk”. Perda ini tentu saja berlaku di seluruh wilayah Propinsi Sulut. Persoalannya mulai muncul ketika Kota Manado juga akan membuat Perda yang sama. Bahkan salah satu desa di Kota Manado juga mengeluarkan Peraturan Desa (Perdes) tentang hal yang lebih kurang sama.

³ Pada tanggal 17 Mei 2001, pemerintah pusat mengeluarkan PP No. 62, 2001 Tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keputusan Presiden No. 42 tahun 2001. Produk hukum terakhir ini pada dasarnya masih lemah di mata pemda kabupaten. Karena bagaimanapun kedudukan Keppres dalam hirarkhi perundangan lebih rendah dibanding UU. Dengan demikian terbitnya Keppres baru ini tidak akan mengubah sikap pemda kabupaten yang berpedoman pada UU dalam mempertahankan keberadaan Dinas Pertanahan di kabupaten/kota.

- (2) Masalah koordinasi antara instansi sejenis di tingkat pemerintahan yang berbeda. Untuk kewenangan menyangkut metrologi misalnya, masih diperdebatkan apakah akan dikerjasamakan dengan propinsi, mengingat peralatan mahal dan ahlinya terbatas, atau propinsi akan meminjamkan alat dan ahlinya kepada kabupaten. Demikian pula menyangkut urusan pengelolaan SLTP dan SMU/SMK, pengaturan pelaksanaannya dinilai belum jelas, apakah sepenuhnya diserahkan ke kabupaten/kota atau tetap ditangani propinsi.

Terganggunya hubungan antara propinsi dan kabupaten tidak mengemuka di Gorontalo, hal ini disebabkan Pemda Propinsi Gorontalo masih disibukan dengan kegiatan persiapan pemilihan anggota dewan, pemilihan gubernur definitif, dan pembentukan struktur organisasi yang baru.

3. ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN

Tingkat Propinsi

Pada Januari dan Februari 2001 telah dilakukan pelantikan pejabat untuk mengisi formasi struktur organisasi baru baik di propinsi maupun di tiga kabupaten di Sulut yang di kunjungi Tim SMERU. Seluruh pegawai di eks-instansi vertikal sudah menjadi pegawai daerah kecuali untuk BPN, BKKBN, dan Kantor Statistik. SK pemindahan status pegawai tersebut sebagian sudah diselesaikan dan sebagian lagi masih dalam proses penyelesaian. Sementara itu, isu putra daerah yang sempat dikhawatirkan dalam proses relokasi pegawai, tidak terjadi.

Untuk memperlancar proses pengalihan P3D (personil, perlengkapan, pembiayaan, dan dokumen), Pemda Propinsi Sulut mengeluarkan SK Gubernur No. 20, 2001 tentang Pembentukan Tim Pengalihan P3D Instansi Vertikal Propinsi Sulut. Jumlah pegawai pusat yang akan dialihstatuskan ke propinsi sebanyak 4.430 pegawai, tetapi karena tiga instansi (BPN, BKKBN, dan Kantor Statistik) belum jelas statusnya, maka jumlah yang diproses baru 3.183 pegawai dari 15 instansi vertikal. Jumlah pegawai tersebut hampir menyamai jumlah pegawai pemda propinsi, sehingga jumlah pegawai Pemda Propinsi Sulut akan menjadi dua kali lipat dari sebelumnya (lihat Tabel 6).

Dalam hal ini pemda propinsi menghadapi dilema, dengan berkurangnya kewenangan propinsi maka akan berimplikasi terpangkasnya sejumlah posisi atau jabatan yang ada sebelumnya. Sehingga jumlah pegawai propinsi sekarang berlebih dibandingkan kebutuhan. Oleh karena itu dalam merumuskan struktur organisasi dibuat tiga alternatif seperti telah diuraikan sebelumnya, walaupun ketiga alternatif tersebut juga tetap belum mampu menampung seluruh pegawai yang ada. Pada saat pengkajian pemda telah mempertimbangkan semua pegawai instansi vertikal yang akan dialihstatuskan ke daerah, termasuk pegawai BKKBN, BPN dan Kantor Statistik (Tabel 7).

Tabel 6. Jumlah pegawai pemda dan pegawai instansi vertikal

Instansi	Gol. IV	Gol. III	Gol. II	Gol. I	Total
<u>Pemda</u>	-	-	-	-	4.331
- Sekda dan Sekwan	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	897
- Dinas	73	1.069	1.529	110	2.781
- Lembaga Teknis Daerah	52	381	208	12	653
<u>Instansi Vertikal</u>	156	2.099	2.062	113	4.430
-BKKBN	15	432	539	18	1.004
-BPN	6	53	101	8	168
-Kantor Statistik	2	38	33	2	75
-Pegawai yang telah ditransfer	133	1.576	1.389	85	3.183

Sumber: Biro Kepegawaian Setda Propinsi Sulut.

Tabel 7. Kondisi kepegawaian Pemda Propinsi Sulut: sebelum otonomi daerah, hasil kajian pemda, dan berdasarkan PP No. 10, 2000

Uraian	Sebelum Hasil Kajian (3 Alternatif) Perda No.				10, 2000
	Otda	I	II	III	
<u>Dinas, lembaga teknis, instansi vertikal:</u>					
- Jumlah Instansi	44	26	32	36	31
- Jumlah Jabatan	1.558	612	772	895	1.202
- Jumlah Pegawai ⁾	7.864	2.404	3.076	3.555	4.013
- Kelebihan Pegawai	-	5.460	4.788	4.309	3.062^{**)}
<u>Sekda dan Sekwan:</u>					
- Jumlah Jabatan	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	193
- Jumlah Pegawai	897	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	968
- Kekurangan Pegawai	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	t.a.d.	-71

Keterangan: ⁾ = termasuk BKKBN, BPN, dan Kantor Statistik, tetapi tidak termasuk guru dan penyuluh (tenaga fungsional).

^{**)} = kelebihan pegawai tanpa pegawai BKKBN, BPN, dan Kantor Statistik.

Sumber: Biro Kepegawaian Setda Propinsi Sulut.

Walaupun jumlah instansi dalam struktur organisasi baru lebih mendekati alternatif II, akan tetapi dari segi kepegawaian, jumlah jabatan yang dibentuk dan jumlah pegawai yang diperlukan, jauh melebihi jumlah jabatan dan jumlah pegawai yang ditetapkan dalam alternatif III. Hal ini dimungkinkan dengan dibentuknya struktur organisasi yang lebih gemuk di dalam setiap instansi yang ada. Meskipun demikian, diperkirakan masih ada 3.062 pegawai (tidak termasuk BKKBN, BPN, dan Kantor Statistik) yang tidak tertampung dalam kelembagaan baru tersebut (lihat Tabel 7). Pada saat survei dilakukan pemda propinsi belum menemukan pemecahan terbaik atas persoalan kelebihan pegawai ini.

Pilihan penyelesaian paling ekstrim yang dapat dilakukan pemda adalah melalui rasionalisasi pegawai, akan tetapi upaya ini akan berdampak sangat besar dan akibatnya akan sulit dikendalikan. Upaya melalui transfer kelebihan pegawai ke kabupaten/kota juga tidak mudah. Kabupaten/kota umumnya menolak, dengan alasan gaji pegawai sudah termasuk ke dalam DAU propinsi, sehingga walaupun pegawai ditransfer, gaji mereka harus tetap dibayar pusat/propinsi. Karena alasan tersebut Pemda Propinsi Sulut mengusulkan agar untuk tahun berikutnya gaji pegawai dikeluarkan dari DAU dan tetap dibayar pusat.

Dengan adanya pemekaran propinsi baru (Propinsi Gorontalo), masalah kelebihan pegawai di Pemda Propinsi Sulut sedikit tertolong. Propinsi Gorontalo membutuhkan sekitar 1.000 pegawai tambahan untuk mengisi jabatan yang akan dirancang. Dalam rangka menjangkau minat pegawai untuk mengisi posisi tersebut, Pemda Sulut menyebarkan angket ke setiap instansi di pemda propinsi/kabupaten/kota dan instansi vertikal. Hasil angket memperlihatkan, peminat sebagian besar berasal dari instansi vertikal (kanwil/kandep), sedangkan pegawai Pemda Sulut termasuk mereka yang berasal dari Gorontalo kurang berminat. Tingginya minat pegawai kanwil untuk menjadi pegawai Propinsi Gorontalo ditenggarai karena adanya kekhawatiran bahwa mereka tidak akan mendapat jabatan di lingkungan Pemda Propinsi Sulut.

Pemda propinsi melihat bahwa dalam penempatan pegawai dan pejabat di tingkat kabupaten/kota banyak terjadi ketidakcocokkan terutama menyangkut persyaratan kepangkatannya. Dalam hal ini seharusnya pemda kabupaten/kota untuk sementara mengosongkan jabatan tersebut, untuk kemudian meminta pegawai dari propinsi atau daerah lain yang sudah memenuhi persyaratan. Biro Kepegawaian Setda Sulut bahkan berpendapat bahwa sebaiknya gubernur masih diberi kewenangan untuk mengawasi pemda kabupaten/kota dalam mengatur kepegawaiannya.

Tingkat Kabupaten

Berbeda dengan propinsi, kelebihan pegawai tidak dirasakan di ketiga kabupaten yang dikunjungi Tim SMERU. Setelah hampir semua pejabat di lingkungan pemda dilantik (ada sebagian pejabat belum dilantik karena belum memenuhi persyaratan kepangkatannya), pemda merasa masih kekurangan pegawai, terutama untuk mengisi dinas teknis yang memerlukan kemampuan khusus, seperti pada Dinas Perhubungan, Pos dan Telekomunikasi serta Dinas Perikanan dan Kelautan. Untuk mengisi posisi yang kosong tersebut, daerah tidak berkeberatan menerima transfer pegawai dari propinsi ataupun pusat asal gaji mereka untuk TA 2001 tetap dibayar pusat atau propinsi. Kekurangan pegawai untuk ditempatkan di kelurahan juga masih dirasakan pemda kabupaten, misalnya untuk Kabupaten Bolmong masih dibutuhkan sekitar 114 pegawai eselon IVB.

Sejalan dengan besarnya organisasi perangkat daerah, maka jumlah jabatan struktural di lingkungan pemerintahan juga besar. Kabupaten Minahasa dengan 48 instansi memerlukan 2.104 jabatan struktural mulai dari eselon IIA (Sekda) sampai golongan VB. Sedangkan untuk Kabupaten Bolmong dan Kabupaten Gorontalo yang masing-masing

memiliki 38 instansi, jumlah jabatan struktural yang diperlukan hampir sama, masing-masing 821 dan 878 posisi (lihat Tabel 8).

Tabel 8. Jumlah jabatan struktural di tiga kabupaten di Sulut dan Gorontalo, setelah otonomi daerah

Kabupaten	Eselon							
	VB	VA	IVB	IVA	IIIB	IIIA	IIB	IIA
Minahasa	-	12	780	1.050	30	197	34	1
Bolmong	15	-	124	507	17	128	29	1
Gorontalo	-	14	202	481	14	139	27	1

Sumber: Bagian Organisasi masing-masing kabupaten.

Bagi Kabupaten Minahasa, dari segi struktur organisasi, otonomi daerah tidak membawa perubahan besar, karena sejak pelaksanaan ujicoba otonomi tahun 1996 semua instansi vertikal yang ada sudah menjadi dinas otonom, kecuali BPN (pertanahan) dan Kantor Bimas (pertanian). Dengan demikian, pegawainya pun sudah berstatus sebagai pegawai daerah sejak diberlakukannya proyek percontohan tersebut.

Beberapa staf pmda mempertanyakan diciptakannya jabatan wakil kepala dinas di semua dinas di Kabupaten Minahasa. Sejak percontohan otonomi dimulai, tidak ada lagi instansi vertikal di sini. Dengan demikian pada waktu pelaksanaan UU No. 22, 1999 tidak terjadi penggabungan dinas dan instansi vertikal, sehingga tidak diperlukan lagi posisi wakil kepala dinas.

Penempatan posisi wakil kepala di Kabupaten Minahasa dimaksudkan untuk mengantisipasi banyaknya pejabat yang tidak mendapatkan posisi, serta makin besarnya kewenangan dinas setelah digabung dengan instansi vertikal. Selain itu, menurut seorang pejabat, hal ini dimaksudkan pula sebagai upaya kaderisasi kepemimpinan. Delapan posisi wakil kepala di 21 dinas di Kabupaten Minahasa ditempati oleh mereka yang berlatar belakang camat, umumnya camat senior. Hal ini dilakukan karena camat senior tergolong pada sedikit staf yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan wakil kepala dinas (eselon IIID). Namun, beberapa pejabat di Kabupaten Minahasa menyangsikan kemampuan pengangkatan camat sebagai kepala atau wakil kepala, terutama untuk dinas-dinas yang area tugasnya sangat teknis. Misalnya, untuk Kepala Dinas Kesehatan hendaknya diduduki oleh mereka yang berlatar belakang pendidikan ilmu kedokteran/kesehatan, untuk Kepala Dinas Pendidikan harus memiliki pendidikan Ilmu Pendidikan/Keguruan. Namun pihak Setda menganggap hal ini tidak akan menjadi persoalan, sebab sebagai kepala atau wakil kepala dinas tugasnya lebih kepada manajemen, bukan urusan teknis.

Sementara di Kabupaten Bolmong hanya dinas-dinas yang memiliki kewenangan besar saja yang mempunyai wakil kepala, yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, serta Dinas Pertanian dan Peternakan. Padahal ada lima instansi vertikal dan lima cabang dinas propinsi di Bolmong yang digabung menjadi dinas otonom.

Saat ini pemda kabupaten menghadapi masalah menyangkut status kepegawaian Kantor Pertanahan. Pemda kabupaten sudah membentuk dan melantik pejabat dinas/badan pertanahan, bahkan ada beberapa pegawai Dinas Pertanahan yang dimutasi ke dinas/instansi lain di lingkungan pemda. Namun ternyata pusat menginginkan untuk mempertahankan kewenangan di bidang ini, termasuk P3Dnya. Bahkan dalam salah satu surat Kanwil Pertanahan Sulut No. 060-252 tanggal 3 April 2001 yang ditujukan kepada seluruh Kantor Pertanahan di Propinsi Sulut dan Gorontalo, dikatakan bahwa *“Sehubungan dengan akhir-akhir ini baik yang berada di Kanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sulut maupun di Kantor Pertanahan kabupaten/kota yang meninggalkan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pejabat struktural, maka diminta kepada pejabat struktural tersebut agar membuat surat permohonan dan pernyataan mengundurkan diri sebagai pejabat struktural untuk kemudian diusulkan penggantinya dengan mendasarkan pada PP No. 100, 2000 yang tidak memperkenankan jabatan rangkap”*. Mereka yang dimaksud yang meninggalkan tugas dan tanggung jawab adalah pegawai yang sudah memilih untuk menjadi pegawai pemda baik di Dinas Pertanahan maupun di dinas/instansi pemda lainnya.

Belum jelasnya status pegawai, ternyata tidak hanya terjadi pada pegawai di instansi vertikal pusat saja, tetapi juga terjadi pada pegawai di instansi cabang dinas propinsi. Sekitar 307 orang pegawai di 5 cabang dinas yang ada di Kabupaten Bolmong, termasuk pegawai Cabang Dinas Pendapatan Daerah, statusnya belum jelas, karena Gubernur Sulut belum secara resmi menyerahkan mereka kepada Bupati Bolmong.

Selain masalah status pegawai, pemda kabupaten juga menghadapi persoalan menyangkut kenaikan eselon pejabat. Berdasarkan PP No. 84, 2000 eselon kepala dinas yang semula IIIA dinaikkan menjadi IIB. Kenyataan ini menyulitkan pemda dalam menempatkan pegawai, karena pegawai daerah yang memenuhi persyaratan untuk menduduki jabatan tersebut masih terbatas. Oleh karena itu pemda menempuh upaya sebagai berikut: 1) melantik pejabat, meskipun kepangkatannya belum memenuhi syarat, kemudian menyusul proses kenaikan pangkatnya; 2) mengangkat pejabat dengan status sementara, sampai kepangkatannya memenuhi syarat; dan 3) mengosongkan untuk sementara posisi jabatan tertentu. Pemda propinsi menyayangkan kebijakan kabupaten dalam pengisian jabatan ini. Kalau saja kabupaten mau menerima pegawai propinsi untuk menempati beberapa jabatan di kabupaten, maka persoalan kelebihan pegawai di propinsi dan kekurangan pejabat di kabupaten dapat diperkecil.

III. ANALISIS KEUANGAN DAERAH: Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pelaksanaan otonomi daerah telah membawa beberapa perubahan kinerja bagi pemda dalam rangka menjalankan hak otonominya. Salah satunya adalah makin banyaknya produk hukum yang dibuat oleh pemda. Di satu pihak, fenomena ini dapat dipandang sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah, karena daerah memerlukan landasan hukum baru untuk menjalankan hak otonominya. Tetapi di lain pihak, beberapa kalangan menilai bahwa fenomena itu merupakan ekses (negatif) dari

pelaksanaan otonomi daerah. Masalahnya adalah produk hukum yang dihasilkan ternyata sebagian besar berupa perda yang memungkinkan pemda menarik sebanyak mungkin pungutan untuk meningkatkan PAD. Kesan yang timbul kemudian adalah bahwa pemda menterjemahkan otonomi daerah lebih sebagai legitimasi untuk meningkatkan PAD, atau dengan kata lain merupakan legitimasi untuk sebanyak mungkin memajaki rakyat.

Langkah pemda untuk membuat kebijakan seperti itu tentunya mempunyai dasar pembenarannya juga. Untuk melihat lebih jauh persoalan ini, berikut disajikan rangkuman seputar kebijakan pemda terhadap aspek keuangan daerah, dan hal-hal lain yang terkait di dalamnya.

1. TINGKAT PROPINSI

Seputar Dana Alokasi Umum (DAU) dan APBD

Meskipun pelaksanaan operasional otonomi daerah berada di tingkat kabupaten/kota, tidak berarti bahwa kewenangan pemerintahan tingkat propinsi menjadi minimal. PP No. 25, 2000 menunjukkan bahwa pemerintah propinsi masih mempunyai kewenangan yang signifikan. Untuk menjalankan kewenangannya ini, dan terutama akibat dialihkannya pegawai eks kanwil (lihat Bab II), pemerintah propinsi membutuhkan ketersediaan dana yang cukup besar. Sehubungan dengan ini, UU No. 22, 1999 secara umum mengamanatkan bahwa segala dana yang timbul akibat kebijakan otonomi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat untuk menyediakannya. Kasus yang dihadapi oleh Propinsi Sulut menunjukkan bahwa dalam prakteknya konsep ini ternyata belum berjalan sebagaimana mestinya.

Seperti terlihat dalam Tabel 9, pada TA 2001 Pemda Propinsi Sulut merencanakan APBD sebesar Rp174,9 milyar, Rp120,9 milyar (69%) berasal dari DAU, Rp40,1 milyar (23%) dari PAD, dan Rp13,8 milyar (8%) dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Dalam kenyataannya DAU yang secara nyata dialokasikan untuk Propinsi Sulut jumlahnya hanya sebesar Rp75,6 milyar, sebab Rp45,3 milyar lainnya merupakan alokasi untuk Propinsi Gorontalo yang merupakan propinsi baru. Dengan demikian, jumlah DAU, bahkan pendapatan total yang direncanakan Pemda Propinsi Sulut tidak akan mencukupi kebutuhan belanja yang dianggarkan.

Tabel 9. APBD Propinsi Sulut, TA 1999/2000-2001 (Rp Juta)

No.	U r a i a n	TA 1999/2000		TA 2000 (9 bulan)		TA 2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	1.261,1	1.261,1	0,0	145,9	0
II.	Pendapatan Asli Daerah	41.856,7	28.407,5	20.352,0	39.137,5	40.145,0
	A. Pajak Daerah	26.500,0	21.899,4	17.507,0	34.515,4	34.763,1
	B. Retribusi Daerah	1.243,2	1.063,4	1.543,0	2.105,2	3.814,2
	C. Bagian Laba BUMD	750,0	600,0	625,0	630,9	690,0
	E. Penerimaan Lain-lain	13.363,5	4.844,7	677,0	1.886,1	877,7
III.	Bagi Hasil: - Pajak	5.100,0	5.036,4	3.570,0	5.450,3	10.977,5
	- Bukan Pajak	10.407,5	11.381,7	3.005,0	4.308,2	2.840,1
IV.	Subsidi Daerah Otonom	39.995,4	36.999,2	35.617,9	36.110,3	-
V.	Dana Pembangunan Daerah	88.512,0	85.332,5	88.557,0	94.731,0	-
VI.	Pinjaman	4.621,0	4.621,0	0	0	0
VII.	Dana Alokasi Umum	-	-	-	-	120.930,0
APBD (I+...+VII)		191.753,6	173.039,3	151.101,9	179.883,2	174.892,6

Sumber: Biro Keuangan Setda Propinsi Sulut.

Berdasarkan penerimaan DAU yang jauh lebih kecil dari yang dianggarkan, APBD yang ditetapkan pada Desember 2000 itu terpaksa harus dirombak total. Selain sisi penerimaan, sisi pembelanjaan juga harus dilakukan perombakan besar-besaran. Tabel 10 menunjukkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai (gaji) dan belanja rutin non-pegawai saja, Propinsi Sulut membutuhkan dana Rp229,0 milyar. Jika kebutuhan belanja ini seluruhnya harus dicukupi hanya dari DAU, maka defisit DAU yang dialami Propinsi Sulut mencapai Rp153,4 milyar. Jika pemerintah pusat tidak segera menutup defisit tersebut, maka dana DAU yang ada hanya akan cukup untuk membayar gaji pegawai sampai bulan Juni 2001. Oleh karena itu, pada 9 April 2001 Gubernur Sulut mengirimkan surat (No. 910-51/VIII/170) kepada pemerintah pusat tentang Permohonan Tambahan Kekurangan DAU TA 2001. Meskipun sampai pertengahan Mei 2001 belum ada jawaban dari pusat, daerah yakin permintaan ini akan dipenuhi karena persoalan ini sepenuhnya memang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Beberapa catatan tentang besaran angka-angka di atas adalah: Pertama, dari APBD sebesar Rp174,9 milyar, kebutuhan belanja pegawai hanya ditetapkan sebesar Rp78,7 milyar (lihat Lampiran Tabel A). Angka ini mendekati angka belanja gaji untuk pegawai Pemda Propinsi Sulut dan pegawai eks 6 kanwil. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kebutuhan gaji untuk 9 eks kanwil belum termasuk di dalamnya. Kedua, alokasi DAU yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebesar Rp75,6 milyar juga mendekati kebutuhan belanja dua kategori pegawai tersebut, dan dengan demikian pemerintah pusat juga tidak memasukkan kebutuhan belanja pegawai eks 9 kanwil. Pemda propinsi dan pemerintah pusat agaknya tidak “mengakui” keberadaan pegawai eks 9 kanwil (10.975

orang dengan gaji Rp126,5 milyar). Fenomena ini mengindikasikan bahwa baik pemerintah pusat maupun pemda tidak secara sungguh-sungguh mempersiapkan pelaksanaan otonomi daerah. Tahun 2001 yang dianggap sebagai masa transisi memang sering dan dapat dijadikan alasan atas terjadinya *error* seperti itu. Persoalannya kemudian adalah sampai kapan terjadinya *error* sejenis dan *error* lainnya dapat ditolerir.

Tabel 10. Belanja pegawai dan belanja rutin non pegawai Pemda Propinsi Sulut, TA 2001

Keterangan	Jumlah Pegawai (orang)	Belanja Pegawai (Rp milyar)	Belanja Rutin Non Pegawai (Rp milyar)
1. Pemda Propinsi Sulut	4.168	59,2	2,9
2. Pegawai eks 6 kanwil	991	12,6	2,4
3. Pegawai eks 9 kanwil	10.975	126,5	24,8
4. Instansi vertikal Depdagri	t.a.d.	t.a.d.	0,6
Jumlah belanja	-	198,3	30,7

Sumber: Surat Gubernur Sulut No. 910-51/VIII/170, tahun 2001.

Aspek keuangan lainnya yang kemungkinan besar akan mengalami permasalahan yang sama adalah menyangkut dana dekonsentrasi. Bappeda menyatakan bahwa untuk TA 2001 Pemda Propinsi Sulut akan mendapatkan dana dekonsentrasi sekitar Rp700 milyar. Namun, Biro Keuangan Setda Sulut ternyata belum mendapat informasi mengenai hal ini. Jika informasi saja belum tersosialisasi dengan baik, maka aspek-aspek teknis yang terkait dengan dana ini, seperti mekanisme penggunaannya, sistem pembukuannya, dengan sendirinya belum diketahui pula. Jika persoalan DAU saja sampai semester I TA 2001 belum terselesaikan, maka persoalan dana dekonsentrasi kemungkinan besar tidak akan kalah membingungkan. Memang dalam periode transisi ini pelaksanaan otonomi daerah belum mendapatkan bentuk format bakunya. Tetapi, jika dari awal tidak ada kejelasan informasi dan transparansi, peluang timbulnya berbagai persoalan teknis operasional akan makin besar.

Dengan adanya berbagai persoalan keuangan seperti terurai di atas, dapat dimaklumi jika dalam TA 2001 ini Pemda Propinsi Sulut lebih mengkonsentrasikan aspek pembelanjanya pada upaya pemenuhan kebutuhan rutin saja. Selain karena kondisi obyektif masalah keterbatasan dana, kebijakan tersebut merupakan tindak lanjut dari kebijakan pemerintah pusat yang menggariskan bahwa DAU yang dibagikan kepada daerah diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan rutin. Akibatnya, banyak kegiatan pembangunan terpaksa harus ditanggguhkan karena anggarannya tidak tersedia.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Selain membuat surat permintaan tambahan dana ke pusat, alternatif lainnya yang dapat ditempuh Pemda Propinsi Sulut untuk memperkuat basis keuangannya adalah melalui upaya peningkatan PAD. Tetapi, karena operasional pelaksanaan otonomi daerah berada di tingkat kabupaten/kota, sebenarnya pemerintah propinsi tidak banyak mempunyai ruang gerak untuk mencapai maksud tersebut.

Data yang ada menunjukkan bahwa untuk TA 2001, jumlah PAD ditargetkan sebesar Rp40,1 milyar. Dibandingkan dengan target TA 2000 yang jumlahnya hanya Rp20,3 milyar memang telah terjadi peningkatan sebesar 97%. Namun demikian, karena realisasi PAD pada TA 2000 mencapai Rp39,1 milyar, maka peningkatan target TA 2001 dapat dikatakan masih realistis. Bahkan jika realisasi PAD TA 2000 dikonversikan menjadi 12 bulan anggaran, sebenarnya target PAD untuk TA 2001 justru mengalami penurunan sebesar 30% (Tabel 9). Penurunan ini sebagian besar disebabkan oleh menurunnya target pos penerimaan PKB dan BBN-KB (merupakan komponen terbesar penerimaan PAD), serta pos Penerimaan Lain-lain.

Dalam ruang gerak penciptaan sumber penerimaan yang makin sempit, Pemda Propinsi Sulut masih mencoba membuat beberapa perda baru mengenai pungutan daerah. Pada TA 2001 ada tiga perda baru yang diberlakukan, yakni retribusi usaha perikanan, penimbangan kendaraan bermotor dan jasa atas pemberian pekerjaan. Sementara perda lainnya yang disahkan pada 2000 tapi belum diberlakukan pada TA 2001 adalah Perda No. 14, 2000 tentang Pungutan Masuk pada Kawasan Taman Nasional Bunaken dan Perda No. 16, 2000 tentang Pengawasan, Pengendalian Penimbunan dan Penyaluran BBM di Propinsi Sulawesi Utara. Langkah lainnya yang dilakukan adalah dengan menaikkan tarif beberapa retribusi, di antaranya adalah retribusi pelayanan kesehatan, izin trayek, dan pajak kendaraan bermotor. Di luar perda yang sudah maupun akan diberlakukan, Pemda Propinsi Sulut juga sudah merumuskan rencana pemberlakuan pungutan di berbagai sektor yang dianggap masih berada di wilayah kewenangannya, seperti:

- a. Penyusunan Raperda tentang Sumbangan Pengawasan Mutu dan Pengembangan Produksi Cengkeh dan Pala dalam Propinsi Sulut. Subjek dan objek pungutan sumbangan ini adalah pedagang cengkeh dan pala hasil produksi daerah yang dijual ke luar daerah.
- b. Penebangan pohon kelapa yang dilakukan oleh masyarakat direncanakan akan dikenakan pungutan Rp5.000/batang dan pemilik harus segera meremajakannya. Dasar pertimbangannya adalah pohon kelapa sekarang mempunyai nilai ekonomis yang tinggi (sebagai bahan baku meubel dan kerajinan), dan karenanya pemda menganggap ia merupakan potensi besar bagi penerimaan daerah.
- c. Rencana pengaturan (pungutan) pemasukkan minuman beralkohol ke wilayah Propinsi Sulut.

2. TINGKAT KABUPATEN

Kabupaten Minahasa

DAU dan APBD. APBD Kabupaten Minahasa TA 2001, direncanakan mencapai Rp288,2 milyar. Dibandingkan dengan realisasi APBD TA 2000 yang jumlahnya Rp136,0 milyar atau setara dengan Rp181,3 milyar (12 bulan anggaran), terjadi peningkatan yang sangat signifikan, yakni sebesar 59% (Tabel 9). Terjadinya peningkatan APBD sebesar itu tidak lain disebabkan oleh besarnya jumlah DAU (Rp260,0 milyar) yang diterima oleh Kabupaten Minahasa. Jumlah DAU ini lebih besar dari perolehan realisasi transfer

penerimaan dari pemerintah pusat sebelumnya dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan DPD yang jumlahnya setara dengan Rp150,8 milyar (TA 2000), dan Rp120,5 milyar (TA 1999/2000). Jika dilihat dari sudut pandang jumlah dana yang dikelola oleh pemda (APBD)⁴, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah telah membawa keberuntungan tersendiri bagi Pemda Kabupaten Minahasa.

Tidak seperti Propinsi Sulut yang jumlah DAU-nya tidak mencukupi untuk menutup belanja rutin, DAU yang diterima Pemda Kabupaten Minahasa justru surplus. Dengan jumlah belanja rutin direncanakan sebesar Rp236,9 milyar, surplus yang diciptakan oleh DAU mencapai Rp23,1 milyar. Ditambah dengan penerimaan dari pos PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak yang masing-masing jumlahnya ditargetkan sebesar Rp15,9 milyar dan Rp12,3 milyar, maka potensi dana yang tersedia untuk belanja pembangunan jumlahnya mencapai Rp51,3 milyar (Lampiran Tabel B). Jumlah ini lebih besar dari pada anggaran yang dialokasikan untuk belanja pembangunan pada TA 2000 (setara dengan Rp27,5 milyar), maupun TA 1999/2000 (Rp20,3 milyar).

Tabel 11. APBD Kabupaten Minahasa TA 1999/2000 – 2001 (Rp Juta)

No.	U r a i a n	TA 1999/2000		TA 2000 (9 bulan)		TA 2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	2.235,3	2.235,3	3.879,5	6.524,0	0
II.	Pendapatan Asli Daerah	7.283,5	3.958,6	8.094,3	7.403,7	15.877,2
	A. Pajak Daerah	3.911,0	1.832,8	3.392,7	5.515,2	3.060,8
	B. Retribusi Daerah	2.347,5	1.518,9	1.839,0	1.350,0	4.534,5
	C. Bagian Laba BUMD	0,0	0,0	195,0	45,0	200,0
	E. Penerimaan Lain-lain	1.025,0	606,9	2.667,7	493,5	8.082,0
III.	Bagi Hasil: - Pajak	6.412,0	7.713,9	5.725,2	6.311,2	8.659,2
	- Bukan Pajak	7.354,2	7.603,9	4.772,0	2.619,5	3.622,0
IV.	Subsidi Daerah Otonom	120.703,0	105.128,0	107.250,3	97.594,0	-
V.	Dana Pembangunan Daerah	12.645,0	15.389,0	15.141,2	15.514,2	-
VI.	Dana Alokasi Umum	-	-	-	-	260.036,0
	APBD (I+.....+VI)	156.632,9	142.028,6	144.862,4	135.966,6	288.194,4

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Minahasa.

Berkaitan dengan DAU, persoalan yang dirasakan pemda agak mengganggu adalah menyangkut prosedur pencairannya yang dilakukan tiap bulan. Untuk tujuan pembayaran gaji, prosedur demikian tidak menjadi masalah. Tetapi, penggunaan DAU untuk alokasi belanja pembangunan ternyata mempunyai persoalan tersendiri, terutama dalam kaitannya dengan mekanisme pembayaran kepada kontraktor (rekanan pemda).

⁴ Tidak diperoleh informasi mengenai jumlah dana pusat yang disalurkan melalui instansi vertikal/dana sektoral (non-APBD).

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tingkat kecukupan DAU yang diterima Kabupaten Minahasa ternyata tidak mengendurkan semangat pemda dalam menggali sumber-sumber PAD. Setelah menuntaskan berbagai perda yang mengatur kelembagaan baru daerah dan peraturan tentang desa, prioritas pemda selanjutnya adalah membuat berbagai perda tentang pungutan atau retribusi daerah. Pada tahun 2000, Pemda Kabupaten Minahasa telah memberlakukan 35 perda baru, 16 perda di antaranya mengatur tentang pungutan atau retribusi daerah, termasuk 6 perda perubahan.

Pembuatan berbagai perda pungutan ini tidak lain adalah untuk meningkatkan penerimaan daerah dari pos PAD. Tabel 11 menunjukkan bahwa pada TA 2001 Kabupaten Minahasa menargetkan perolehan PAD sebesar Rp15,9 milyar atau naik 38% dibandingkan dengan realisasi PAD TA 2000 (setara dengan Rp9,9 milyar).

Untuk merealisasikan target PAD tersebut, strategi umum yang diterapkan pemda berupa intensifikasi terhadap obyek pungutan yang sudah berlaku dan ekstensifikasi atau penciptaan sumber pungutan baru. Untuk intensifikasi pungutan yang tergolong cukup besar di antaranya terdapat dalam pos Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, retribusi pelayanan kesehatan, pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan akta catatan sipil, dan tempat rekreasi. Masing-masing pos penerimaan ini ditargetkan meningkat lebih dari 50% dibandingkan dengan perolehan realisasi pada TA 2000.

Sementara itu untuk ekstensifikasi, dari 16 perda baru di atas 6 di antaranya sudah efektif diberlakukan mulai TA 2001, yaitu jenis dan tarif pungutan pada Dinas Perhubungan dan Telekomunikasi, pemeriksaan alat pemadam kebakaran, jasa ketatausahaan, penjualan perikanan, rumah potong hewan, dan tempat pendaratan kapal. Dari keenam jenis pungutan ini diharapkan mampu memberikan kontribusi PAD sebesar Rp2,0 milyar.

Di luar pos pajak dan retribusi daerah, kontribusi utama yang diharapkan mampu merealisasikan peningkatan PAD tersebut adalah pos penerimaan sumbangan pihak ketiga (khususnya pertambangan emas PT Newmount Minahasa Raya) yang ditargetkan sebesar Rp7 milyar. Tidak diperoleh penjelasan lebih lanjut mengapa pos ini ditargetkan sedemikian besar. Padahal pada TA 2000, realisasi penerimaan dari pos ini hanya Rp241 juta (dari target sebesar Rp2,3 milyar).

Upaya penggalian sumber-sumber PAD yang dilakukan oleh Kabupaten Minahasa tidak terbatas pada perda-perda yang telah disahkan tersebut. Berdasarkan hasil kajian Tim Pengkajian Produk Hukum di Bagian Hukum, mereka memperkirakan masih ada sekitar 89 jenis potensi sumber PAD yang bisa digarap. Beberapa bentuk pungutan yang dipertimbangkan dan atau sudah dirumuskan untuk diberlakukan di antaranya adalah:

- 1) Di sektor perkebunan, Kabupaten Minahasa pernah berencana membuat perda tentang pungutan pada perdagangan komoditi cengkeh dan kelapa, bahkan raperdanya telah disusun. Untuk sementara ini raperda tersebut tidak diproses lebih lanjut karena pihak propinsi juga sedang merumuskan hal yang sama. Di sektor tanaman pangan sudah dipersiapkan raperda tentang pungutan pada komoditi sayuran.
- 2) Di sektor tenaga kerja, pungutan yang direncanakan dikaitkan dengan pelayanan perizinan TKI yang selama ini masih menjadi kewenangan propinsi.

- 3) Kabupaten Minahasa telah membuat Raperda tentang Retribusi Hasil Hutan Ikutan, sementara untuk aspek lainnya di sektor kehutanan masih tarik menarik dengan pusat maupun propinsi.
- 4) Pengaturan dan atau pungutan di sektor pertambangan belum banyak yang bisa dilakukan. Hal ini dikarenakan pemda masih menunggu berakhirnya kontrak antara pemerintah dengan PT. Newmount pada 2003. Meskipun demikian pemda berharap PT Newmount dapat memberikan kontribusi melalui Sumbangan Pihak Ketiga dalam jumlah yang relatif besar. Tahun ini ditargetkan sebesar Rp7 milyar.
- 5) Beberapa bentuk pungutan yang saat ini telah diberlakukan di kabupaten/kota lainnya juga dipertimbangkan untuk diberlakukan di Kabupaten Minahasa. Misalnya pungutan atas TV yang telah diberlakukan di Kota Manado, kemungkinan akan diterapkan pula di Kabupaten Minahasa. Hal yang sama juga terjadi dengan retribusi pedagang atau penjualan keliling (surat izin berjualan keliling sudah diatur dalam Perda No. 22, 2000), pungutan kepada penjahit, salon kecantikan dan gunting rambut.

Kabupaten Bolaang Mongondow (Bolmong)

DAU dan APBD. Pemda Kabupaten Bolmong optimis dapat melaksanakan otonomi daerah dengan baik. Salah satu alasannya adalah tersedianya dana dalam jumlah yang mencukupi. Dalam hal ini, "modal" ketercukupan dana itu didapatkan dari DAU yang jumlahnya relatif besar, yakni Rp140,8 milyar. Berdasarkan perolehan DAU ini, pada TA 2001 Kabupaten Bolmong menetapkan APBD sebesar Rp151,7 milyar. Sumber dana lainnya adalah kontributor yang terdiri dari PAD sebesar Rp4,4 milyar, dan bagi hasil pajak dan bukan pajak sebesar Rp6,5 milyar (Tabel 12). Menurut jajaran pemda, keberhasilan Kabupaten Bolmong memperoleh DAU sebesar itu tidak lain karena adanya usulan daerah dan pendekatan intensif ke pemerintah pusat. Dari total pendapatan TA 2001, belanja rutin dan belanja pembangunan ditetapkan masing-masing sebesar Rp111,3 milyar dan Rp40,5 milyar (lihat Lampiran Tabel C).

Dari garis besar APBD di atas terlihat adanya surplus sebesar Rp29,6 milyar antara DAU dengan pengeluaran belanja rutin. Surplus ini dapat dikatakan sebagai pengganti DPD yang biasa diterima oleh pemda. Pada TA 2000 DPD yang diterima Kabupaten Bolmong sebesar Rp16,3 milyar atau setara dengan Rp21,7 milyar, dan dengan demikian pelaksanaan otonomi daerah telah menambah kas pemda sebesar Rp7,9 milyar. Dibandingkan dengan periode sebelumnya, jumlah dana ini dapat pula dianggap sebagai kompensasi transfer uang dari pusat yang dilakukan melalui anggaran sektoral atau instansi vertikal. Menurut Bagian Keuangan, Kabupaten Bolmong menerima dana sektoral sekitar Rp5-6 milyar per tahun.

Tabel 12. APBD Kabupaten Bolmong, TA 1999/2000 – 2001 (Rp Juta)

No.	U r a i a n	TA 1999/2000		TA 2000 (9 bulan)		TA 2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	4.137,2	4.110,0	2.661,2	2.641,2	0
II.	Pendapatan Asli Daerah	2.781,5	2.284,7	3.401,2	2.699,4	4.405,6
	A. Pajak Daerah	970,0	805,3	732,2	620,6	1.047,0
	B. Retribusi Daerah	1.352,0	1.049,5	2.012,7	1.465,4	2.790,0
	C. Bagian Laba BUMD	132,5	98,3	125,0	69,7	100,0
	D. Penerimaan Lain-lain	327,0	331,5	531,3	543,7	468,6
III.	Bagi Hasil: - Pajak	4.108,1	5.482,8	4.316,6	5.156,4	5.690,9
	- Bukan Pajak	507,6	814,0	695,7	645,7	805,7
IV.	Subsidi Daerah Otonom	51.644,1	47.826,7	47.394,6	44.595,6	-
V.	Dana Pembangunan Daerah	24.950,9	15.906,3	15.864,3	16.301,8	-
VI.	Dana Alokasi Umum	-	-	-	-	140.827,6
	APBD (I+...+VI)	88.129,3	76.424,5	74.333,6	72.040,1	151.729,7

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Bolmong.

Dalam hal penggunaan DAU, Pemda berpedoman pada surat edaran Departemen Keuangan dan Depdagri. Sekarang tidak ada lagi petunjuk teknis (juknis), sehingga penggunaan DAU umumnya sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Perumusan alokasi anggaran daerah secara intensif telah melibatkan unsur DPRD. Sementara itu untuk aspek pengawasannya, sekarang dilakukan oleh Badan Pengawasan Daerah (Bawasda yang berada di bawah bupati), dan lembaga pengawas lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Oleh karena itu, meskipun daerah mempunyai kewenangan besar dalam penggunaan DAU, namun tidak terlepas dari aturan main yang berlaku.

Selain DAU, ada informasi bahwa Kabupaten Bolmong akan mendapat Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar Rp7 milyar untuk sektor kehutanan. Jika dana ini nantinya terwujud maka pelaksanaan otonomi daerah telah menyebabkan jumlah dana pusat yang mengalir ke Kabupaten Bolmong menjadi makin besar.

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semua perda tentang pajak dan retribusi Kabupaten Bolmong masih didasarkan pada UU No. 18, 1997. Sejauh ini belum ada penyesuaian dengan UU No. 34, 2000 karena PP untuk UU ini belum ada. Meskipun demikian pemda telah menyusun beberapa raperda tentang retribusi. Bagian Hukum Setda menyatakan bahwa Kabupaten Bolmong telah menyiapkan sebanyak 23 raperda yang dirumuskan oleh berbagai instansi/dinas teknis. Raperda itu dikelompokkan ke dalam: 1) retribusi jasa umum sebanyak 10 buah, dan 2) retribusi pelayanan perizinan sebanyak 13 buah. Tiga raperda di antaranya merupakan perda perobahan, yaitu terdiri dari: perda tentang retribusi izin trayek, retribusi pemakaian kekayaan daerah, dan retribusi penerbitan akta catatan sipil (sebelumnya retribusi ini digabung dengan retribusi biaya cetak KTP). Di

samping itu pemda juga terus mendorong setiap instansi teknis untuk menggali peluang sumber penerimaan atas dasar kewenangannya masing-masing.

Pembahasan raperda tersebut rencananya akan dipercepat supaya bisa segera diberlakukan pada TA 2001, yakni saat dilakukan perubahan APBD (sekitar bulan Agustus 2001). Jika upaya demikian tidak dilakukan maka perolehan PAD Kabupaten Bolmong kemungkinan akan tetap kecil.

Pada TA 2001 target PAD ditetapkan sebesar Rp4,4 milyar atau meningkat sebesar 22,4% dibandingkan dengan realisasi PAD pada TA 2000 sebesar Rp3,6 milyar (setara 12 bulan), lihat Tabel 12. Peningkatan target PAD ini diharapkan dapat dipenuhi dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah. Untuk pos pajak daerah, penerimaan yang ditargetkan mengalami peningkatan cukup tinggi adalah dari pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C. Sementara itu, untuk retribusi yang total penerimaannya ditargetkan naik sebesar 42,8%, sebagian diharapkan berasal dari peningkatan perolehan pos retribusi yang selama ini sudah berlaku, maupun dari beberapa pos penerimaan yang baru diberlakukan pada TA 2001. Sumber penerimaan yang baru ini meliputi 4 jenis retribusi, yakni retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, ijin pemanfaatan tanah, jasa ketatausahaan, dan retribusi pengambilan hasil hutan ikutan.

Kabupaten Gorontalo

DAU dan APBD. Untuk melaksanakan kewenangan otonominya, Pemda Kabupaten Gorontalo menerima DAU cukup besar, yakni Rp148,6 milyar. Berdasarkan itu kemudian ditetapkan APBD sebesar Rp159,4 milyar (Tabel 13). Di satu pihak, kontribusi DAU terhadap APBD yang mencapai 93% menunjukkan bahwa di era otonomi daerah transfer dana dari pusat justru makin besar, karena sebelumnya angkanya hanya sebesar 86% (TA 1999/2000) dan 84% (TA 2000). Tetapi di lain pihak, kucuran dana yang makin besar itu sebagian besar diperuntukkan bagi pembayaran gaji, sehingga dampaknya terhadap kemampuan keuangan pemda menjadi minimal. Sementara itu, belanja rutin yang harus ditanggung oleh Pemda Kabupaten Gorontalo makin besar pula, yakni mencapai Rp128,2 milyar (lihat Lampiran Tabel D). Dibandingkan dengan realisasi belanja rutin TA 2000 yang jumlahnya setara dengan Rp92,9 milyar (12 bulan), berarti terjadi peningkatan sebesar 38%.

Pada TA 2000, jumlah DPD yang diterima Kabupaten Gorontalo sebesar Rp23,8 milyar (setara Rp31,7 milyar, untuk 12 bulan), sementara surplus DAU (setelah dikurangi belanja rutin) jumlahnya hanya Rp20,4 milyar, lebih kecil dari perolehan DPD TA 2000. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah telah membuat beban keuangan Kabupaten Gorontalo menjadi makin berat. Dalam arti dana yang tersedia untuk belanja pembangunan makin terbatas. Jika pada TA 2000 belanja pembangunan mencapai Rp35,1 milyar (setara untuk 12 bulan), pada TA 2001 jumlahnya sebesar Rp31,2 milyar atau turun 11,3%. Kondisi keuangan seperti itu mengharuskan Kabupaten Gorontalo mengalokasikan dana pembangunannya hanya untuk kegiatan yang sifatnya prioritas dan pemeliharaan saja. Oleh karena itu, Kabupaten Gorontalo terpaksa

mengurangi belanja untuk 7 sektor pembangunan agar sektor prioritas mendapat dana yang memadai (lihat Lampiran Tabel D).

Tabel 13. APBD Kabupaten Gorontalo TA 1999/2000 – 2001 (Rp Juta)

No.	U r a i a n	1999/2000		2000 (9 bulan)		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	2.001,5	2.001,5	3.215,0	3.214,8	150,0
II.	Pendapatan Asli Daerah	3.289,0	2.399,4	3.940,5	3.186,5	5.115,1
	A. Pajak Daerah	1.158,7	883,6	884,0	939,9	938,2
	B. Retribusi Daerah	1.570,3	1.238,3	2.671,5	1.603,2	3.303,6
	C. Bagian Laba BUMD	82,0	13,0	60,0	15,0	73,4
	D. Penerimaan Lain-lain	478,0	264,5	325,0	628,3	800,0
III.	Bagi Hasil: - Pajak	7.539,5	8.109,9	6.447,9	7.798,7	4.970,0
	- Bukan Pajak	1.450,0	1.405,9	1.450,0	1.149,8	557,0
IV.	Subsidi Daerah Otonom	68.186,7	62.170,0	60.543,3	57.917,3	-
V.	Bantuan Pembangunan	20.091,7	20.091,7	23.765,2	23.765,2	-
VI.	Dana Alokasi Umum	-	-	-	-	148.590,0
	APBD (I+...+VI)	102.558,4	96.178,4	99.361,9	97.032,2	159.382,1

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Gorontalo.

Selain arus dana pembangunan yang diterima dari pusat berkurang, Kabupaten Gorontalo juga kehilangan dana non-APBD dalam jumlah yang cukup besar. Menurut Bagian Keuangan, dana dari pusat yang diberikan dalam bentuk anggaran sektoral maupun Bantuan Luar Negeri (BLN) jumlahnya pernah mencapai Rp200 milyar.

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk memperkuat posisi kemampuan keuangannya, pemerintah Kabupaten Gorontalo telah membuat surat usulan kepada pemerintah pusat untuk meminta dana kontingensi sebesar Rp30 milyar. Sampai saat studi ini dilaksanakan, pemerintah pusat belum memberikan jawaban. Selain itu, upaya lain yang ditempuh Pemda Kabupaten Gorontalo adalah dengan mencoba meningkatkan perolehan PAD. Dalam hal ini, insentififikasi dan ekstensifikasi pungutan dalam bentuk retribusi dan pajak daerah merupakan alternatif yang paling mungkin dilaksanakan. Tetapi, karena potensi penerimaan daerah yang ada di Kabupaten Gorontalo relatif terbatas, upaya peningkatan PAD bukan merupakan hal yang mudah.

Tabel 13 menunjukkan bahwa untuk TA 2001, target PAD ditetapkan Rp5,1 milyar. Dibandingkan dengan realisasi PAD TA 2000 yang jumlahnya mencapai Rp3,2 milyar (setara dengan Rp4,2 milyar untuk 12 bulan) berarti ada peningkatan Rp0,9 milyar atau 20%. Tetapi, untuk mencapai peningkatan target yang kurang dari Rp1 milyar itu, Pemda Kabupaten Gorontalo harus memberlakukan 8 perda pungutan baru. Kecilnya potensi penerimaan dapat dilihat dari target yang ditetapkan dari masing-masing pungutan yang beberapa di antaranya hanya sebesar Rp5 juta per tahun.

Terkait dengan upaya meningkatkan PAD di satu pihak, dan kecilnya potensi setiap sumber PAD di lain pihak, maka jalan keluar yang ditempuh pemda adalah dengan membuat sebanyak mungkin jenis pungutan. Dalam tahun 2000, Pemda Kabupaten Gorontalo telah mensahkan 37 perda pungutan dan pada tahun 2001 ini direncanakan akan membuat 75 raperda lagi tentang pungutan daerah. Hingga Mei 2001 pemda berhasil merumuskan sebanyak 21 raperda. Jika semua potensi penerimaan daerah ini nantinya bisa dipungut secara optimal, PAD yang mampu diraih diperkirakan mencapai Rp12 milyar.

Sehubungan dengan hal tersebut, UU No. 25, 1999 juga dikesankan bertentangan dengan UU No. 22, 1999, karena potensi penerimaan (daerah) yang besar seperti sektor telekomunikasi, misalnya, tidak diserahkan ke daerah. Dalam hal ini beberapa anggota DPRD menghendaki agar otonomi daerah disertai pula dengan desentralisasi fiskal, supaya daerah mempunyai ruang gerak yang cukup untuk membiayai dirinya sendiri.

Banyaknya perda pungutan baik yang sudah maupun yang akan berlaku, mengindikasikan bahwa orientasi pemda lebih ditekankan pada aspek penerimaan belaka. Bagi dinas-dinas teknis yang diserahi tugas untuk memungut pajak/retribusi, mereka mengakui dihadapkan pada dilema antara upaya peningkatan pelayanan versus sebagai 'mesin penghasil PAD'. Dalam kaitan ini, dinas cenderung lebih memilih sebagai mesin penghasil PAD, karena jika target perolehan PAD yang dibebankan kepada dinas bersangkutan tidak terpenuhi, maka akan menghadapi konsekwensi berupa: 1) kemungkinan dilepasnya jabatan kepala dinas, 2) alokasi anggaran rutin dinas kemungkinan besar akan berkurang, atau 3) dinas bersangkutan digabung dengan instansi/dinas atau bagian lain. Keadaan ini memungkinkan terjadinya eksekusi negatif dalam implementasi berbagai perda baru di lapangan. Pada gilirannya, ekonomi biaya tinggi merupakan suatu keniscayaan. Jika kondisi ekonomi seperti ini yang terjadi, maka penciptaan iklim usaha yang kondusif sebagai prasyarat masuknya investor tidak akan pernah terjadi.

IV. KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK

Salah satu tujuan otonomi daerah adalah memperbaiki kualitas pelayanan pemda kepada masyarakat agar partisipasi, tanggung jawab, dan tingkat kesejahteraan masyarakat bisa lebih meningkat. Langkah ke arah itu seharusnya sudah tercermin dari bentuk kebijakan publik yang dirumuskan dan dibuat oleh pemda.

Dalam periode implementasi otonomi daerah yang masih relatif pendek, pengukuran kualitas pelayanan dengan menggunakan pendekatan kuantitatif belum bisa dilakukan. Dalam uraian berikut, SMERU mencoba mengemukakan persepsi beberapa pelaku usaha, LSM, akademisi, pers lokal, serta kalangan pendidikan tentang arah kebijakan publik serta perlakuan atau pelayanan pemda yang diterima dan diharapkan. Informasi ini dapat dijadikan indikator kecenderungan arah pelayanan publik pemda di awal era otonomi daerah.

1. KEBIJAKAN: Hambatan dan Kecenderungan

Pemda menghadapi kesulitan dalam menjabarkan kebijakan otonomi daerah. Para akademisi berpendapat bahwa pemda belum memiliki arah yang jelas dalam merumuskan kebijakan yang terkait langsung dengan upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini disebabkan masih banyaknya kelemahan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kelemahan yang dimaksud, antara lain:

1. Pemda masih kurang memahami penjabaran kewenangan residual (PP No. 25, 2000) dan cara penyerahannya. Buktinya propinsi masih membentuk sejumlah dinas yang sebenarnya tidak perlu lagi karena semua urusan yang bersifat operasional tempatnya di kabupaten, bukan di propinsi. Oleh karena itu propinsi sebaiknya tidak perlu mengembangkan organisasinya mengingat fungsinya lebih sebagai koordinator, terutama menyangkut urusan lintas kabupaten.
2. Penjabaran UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999, terutama di tingkat kabupaten, kerap kali tidak didukung dengan usaha pengkajian yang mendalam.
3. Walaupun keuangan daerah tidak mendukung, pemda tidak berani mengurangi jumlah pegawainya.
4. UU No. 22, 1999 tidak sejalan dengan UUD 45, terutama dalam hal bahwa DPRD bisa menjatuhkan bupati. Padahal Indonesia menganut sistem presidensial, bukan parlementer. DPRD cenderung menjadi sangat angkuh dan berkuasa tetapi tidak dibarengi dengan kualitas dan moral yang tinggi.
5. Sekarang ini, hubungan eksekutif dengan DPRD cenderung tidak stabil, kalau pun stabil biasanya disebabkan adanya hubungan kolusi. Keadaan ini tidak normal dan mengganggu proses pengambilan keputusan untuk peningkatan pelayanan kepada publik.

Pers menambahkan bahwa kinerja eksekutif sama saja dengan sebelumnya, korupsi, kolusi dan nepotisme masih berlangsung seperti biasa. Sebagian besar pimpinan eksekutif berasal dari Golkar yang jelas-jelas adalah penguasa di era Orde Baru. Demikian pula anggota DPRD belum bisa diharapkan mampu mewakili rakyat, yang keanggotaannya juga masih didominasi oleh Partai Golkar.

Senada dengan yang diungkapkan kalangan akademisi bahwa otonomi telah menggeser kekuasaan dari eksekutif ke legislatif. Karena DPRD lebih berkuasa, maka mereka cenderung bersikap berlebihan yang oleh masyarakat dinilai kurang pantas dilakukan oleh wakil rakyat. Dalam banyak kesempatan, masyarakat menyaksikan beberapa pernyataan anggota dewan yang menunjukkan ketidakpahaman mereka terhadap masalah yang dibahas. Kunci lain keberhasilan otonomi adalah sosok bupati. Jika bupatinya otoriter dan memiliki hubungan kolusi politik dengan dewan, maka dapat dipastikan bahwa pelaksanaan otonomi akan suram karena proses demokratisasi dan peningkatan partisipasi masyarakat tidak akan berjalan.

Para pelaku ekonomi, seperti dikemukakan pengusaha rotan (anggota Asmindo) di Gorontalo, mengaku belum banyak mengerti tentang kewenangan yang dimiliki

kabupaten dalam era otonomi saat ini. Di antara mereka ada yang pernah mengalami kebingungan ketika mengurus suatu izin. Pada saat seorang pengusaha rotan meminta izin melalui pemda kabupaten, mereka ditolak, namun kemudian izin yang sama diajukan melalui pemda propinsi ternyata diterima. Namun pengusaha tersebut mendapat teguran dari pemda kabupaten dan dilarang melakukan aktivitas apapun di kabupaten ini. Hal seperti ini dikhawatirkan akan menjadikan masyarakat masa bodoh terhadap berbagai ketentuan pemda dikemudian hari, karena satu sama lain dianggap tidak konsisten.

Dalam menghadapi otonomi, pemda dinilai oleh Kadin dan Gapensi, belum memiliki strategi pengembangan ekonomi wilayah. Hal ini terlihat dari lambatnya mereka memikirkan pengadaan dan perbaikan infrastruktur ekonomi, terutama prasarana pelabuhan sebagai pintu masuk dan keluar barang.

Selain itu, dalam kaitan dengan pemberdayaan daerah dan pengusaha lokal, kebijakan pusat dinilai belum serius menyerahkan berbagai kewenangan ke daerah. Buktinya masih banyak hal yang diatur sehingga sangat membatasi ruang gerak pengusaha daerah, terutama yang bergerak di bidang konstruksi (Gapensi). Contohnya, anggaran konstruksi masih masuk dalam APBN, seharusnya dimasukkan dalam APBD saja supaya bisa memberdayakan pengusaha lokal di daerah. Sekarang ini, pemerintah pusat masih memberikan kebebasan kepada semua pengusaha mana saja untuk bersaing di daerah. Cara ini akan 'mematikan' pengusaha daerah, karena kemungkinan besar hanya diberi peranan yang marginal.

Kalangan LSM menilai bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, masalah yang paling krusial adalah sikap dan mentalitas personil, baik eksekutif maupun legislatif. Mereka masih lambat dalam mengantisipasi pelaksanaan otda dan selalu menunggu keluarnya peraturan pemerintah (PP). Seharusnya tanpa menunggu keluarnya PP, pemda harus mampu berinisiatif mengambil keputusan yang sesuai dengan kebutuhan daerah.

Kebijakan pemda terfokus pada upaya meningkatkan sumber PAD. Pers juga menilai bahwa Pemda Propinsi Sulut belum mempunyai konsep dan strategi yang tepat dalam melaksanakan hak otonominya. Otonomi cenderung diterjemahkan sebagai legitimasi daerah untuk meningkatkan PAD daripada memikirkan bagaimana daerah dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Semua dinas sekarang dibebani tugas menggali PAD di lingkup instansi yang bersangkutan, walaupun tidak semua dinas mempunyai potensi untuk itu. Pemda seharusnya lebih memfokuskan pada upaya menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi investor. Jika ini berhasil, artinya banyak investor yang masuk, maka dampaknya bagi kesejahteraan rakyat akan lebih terasa.

Kalangan LSM menambahkan bahwa pelayanan terkait dengan bentuk struktur organisasi pemda. Ternyata struktur yang dibentuk lebih banyak didasarkan pada aspek kepentingan PAD dan politis daripada kepentingan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Ada isu bahwa dinas tertentu tetap dipertahankan keberadaannya karena dinas bersangkutan berjanji akan "setor" kepada dewan.

Saat ini LSM tengah mencermati usulan akan diberlakukannya ketentuan upah pungut. Isu yang berkembang adalah adanya persentase dari hasil pendapatan daerah untuk anggota dewan. Dengan demikian dinas-dinas menghadapi dilema antara upaya menciptakan peningkatan pelayanan versus sebagai mesin penghasil PAD. Sementara, dibalik pilihan sulit tersebut terdapat permasalahan mendasar yang tidak dapat diabaikan yaitu kesulitan pemda untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai. Hal terakhir inilah yang pada gilirannya telah dan akan banyak menimbulkan eksekusi negatif dalam implementasi berbagai perda baru di lapangan nantinya.

Perumusan kebijakan publik tidak transparan dan tidak disosialisasikan. Dalam proses perumusan berbagai kebijakan, baik menyangkut upaya restrukturisasi di lingkungan pemda maupun yang menyangkut kepentingan masyarakat umum dinilai banyak pihak masih dilakukan secara sepihak. Walaupun dalam proses penetapan kebijakan publik pemda pernah melibatkan unsur-unsur perguruan tinggi, LSM dan tokoh masyarakat, namun hal itu dilakukan hanya bersifat formal. Artinya, usulan atau aspirasi masyarakat dapat disampaikan namun dalam realisasinya belum tentu diperhatikan. Demokratisasi belum berjalan, karena masih terjadi penyumbatan aspirasi rakyat dalam proses dan mekanisme pengambilan kebijakan publik.

Saluran alternatif untuk kontrol masyarakat baik terhadap eksekutif maupun terhadap legislatif pada prakteknya dapat dianggap tertutup walaupun secara teoritis tampak terbuka. Belum ada indikasi keterlibatan publik yang benar-benar transparan dalam proses pengambilan kebijakan publik

Pemberlakuan suatu kebijakan yang menuntut adanya partisipasi dan kontribusi dari masyarakatpun terkesan tidak aspiratif. Misalnya di sektor perikanan, pemda memberlakukan perda tentang retribusi lelang ikan yang besarnya ditetapkan 5% dari nilai transaksi. Nelayan dan pedagang ikan mengakui bahwa selama ini mereka tidak pernah diajak berunding dalam menentukan tarif, demikian pula naskah perdanya tidak pernah diperlihatkan kepada nelayan. Nelayan hanya diberi tahu secara lisan oleh petugas pemda yang melakukan penagihan di lokasi transaksi.

Hal senada diungkapkan pula oleh pengusaha rotan (anggota Asmindo) bahwa perilaku pemda semakin arogan dan cenderung tidak demokratis. Misalnya, sebuah perda kabupaten diberlakukan secara tiba-tiba dan 'memaksa' pengusaha rotan membayar retribusi sebesar Rp15.000/ton dan diberlakukan surut hingga 3 bulan ke belakang. Sewaktu diprotes ke pemda, bupati bahkan balik mengancam bahwa "kalau tidak setuju ya silahkan pilih, izin dicabut atau lanjutkan usahanya". Bupati beralasan bahwa, daerah membutuhkan dana untuk membangun dan pengusaha harus ikut berpartisipasi. Demikian pula pengusaha yang tergabung dalam Kadin dan Gapensi menekankan bahwa dalam proses pembuatan perda, pemda belum transparan.

Pengusaha besar di sektor perikanan mengkhawatirkan munculnya berbagai regulasi sejenis yang diberlakukan oleh beberapa pemda. Hal ini akan memungkinkan munculnya kebijakan yang sama dan tumpang tindih. Di setiap daerah kabupaten/kota yang memiliki wilayah perairan laut akan memberlakukan surat izin penangkapan ikan. Dapat dibayangkan bagaimana repotnya pengusaha dalam mengurus perizinan, diperlukan waktu

dan biaya besar sehingga akan menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Selain itu, pungutan yang membebani pengusaha dan menjadi persoalan sekarang ini adalah keberadaan Pajak Pertambahan Nilai sebesar 10% yang disetor ke pusat.

Di tingkat petani umumnya belum mengetahui banyak tentang pelaksanaan otonomi daerah. Mereka juga mengakui hingga saat ini belum pernah membayar pungutan apapun yang diberlakukan pemda.

Pengusaha daerah menuntut diproteksi. Gejala ke arah itu diindikasikan tiga contoh berikut ini:

- (1) Tuntutan persaingan di usaha ekspor ikan di wilayah ini sudah semakin ketat, kapasitas *cold storage* yang terpasang sudah sangat tinggi. Karena itu, salah satu perusahaan ekspor ikan tuna mengusulkan kepada Dinas Perikanan Propinsi untuk mengatur perusahaan-perusahaan yang akan masuk ke bisnis ini (menetapkan negatif list). Jika ada perusahaan baru yang masuk, maka mereka diharuskan untuk memiliki *fishing ground* yang lebih jauh jaraknya dari pantai. Jika tidak diatur demikian, maka ada kemungkinan di antara pengusaha terjadi saling mematikan mengingat pasokan bahan baku yang sudah terbatas. Permintaan pengusaha tersebut belum ditanggapi pemda. Sampai sekarang belum ada perda atau SK yang mengatur tentang tataniaga ikan.
- (2) Berkenaan dengan adanya persepsi bahwa pengusaha daerah selalu diberi peranan yang sifatnya marjinal, pengusaha daerah mengharapkan ada pembagian tugas antara pengusaha daerah dan pengusaha di luar daerah agar ada kepastian berusaha bagi pengusaha lokal. Mereka menghendaki agar proyek lokal hanya boleh dikerjakan oleh pengusaha lokal.
- (3) Saat ini petani kelapa sedang dalam situasi yang sangat tidak menguntungkan, karena harga kelapa dan kopra turun tajam menyebabkan petani malas memetik kelapa dan mengolahnya menjadi kopra. Dalam kondisi demikian, petani mengharapkan bantuan dari pemda. Melalui Apeksu, mereka mengajukan berbagai bentuk tuntutan agar pemda melakukan intervensi dengan mengatur pasar dan perdagangan kopra di Sulut. Konsumen diminta tidak mengkonsumsi minyak goreng selain minyak kelapa dalam. Dalam menanggapi tuntutan petani kelapa tersebut, pemda cenderung menyetujuinya, karena mereka belum memiliki strategi dalam menghadapi kondisi demikian.

2. PELAYANAN PUBLIK: Hambatan dan Kecenderungan

Berdasarkan pengalaman responden atas berbagai bentuk pelayanan yang selama ini diberikan pemda, dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut:

Sektor Pendidikan

Berdasarkan hasil pemantauan Tim SMERU ke beberapa sekolah di tiga kabupaten sampel di Sulut, dapat dikemukakan beberapa temuan menyangkut perkembangan dan permasalahan pelayanan publik khususnya di sektor pendidikan. Di satu sisi ada upaya inisiatif daerah untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan, namun di sisi lain pelayanan di sektor ini masih dihadapkan pada permasalahan klasik menyangkut minimnya dana, tidak lengkapnya fasilitas sekolah, dan kekurangan guru.

Upaya peningkatan mutu pendidikan. Upaya peningkatan mutu pendidikan telah dilakukan pemda Kabupaten Minahasa melalui penyelenggaraan proyek percontohan SLTP (dua buah) dan proyek *school base management* (SBM) yang akan dimulai tahun 2001 atau 2002. SLTP No. 1 di Kecamatan Toulimambot adalah salah satu sekolah yang ditunjuk untuk melaksanakan proyek ini. Dalam proyek ini dilibatkan orang tua murid khususnya melalui BP3, tokoh masyarakat melalui "Sistem Kartu Sahabat" (donatur tetap), dan alumni terutama dalam bentuk bantuan dana. Di bawah proyek tersebut, sekolah ini mempunyai dua jenis siswa, yaitu siswa reguler (biasa) yang berjumlah sekitar 800 orang dan siswa binaan khusus sebanyak 90 orang. Siswa reguler mengikuti kegiatan sekolah sebagaimana di SLTP lainnya, sementara siswa binaan selama 24 jam tinggal di asrama yang terletak di lingkungan sekolah. Mereka mendapat bimbingan dan pengawasan belajar lebih banyak dan mendapat tambahan pelajaran khusus seperti Bahasa Inggris, Bahasa Jepang, dan Karya Tulis. Siswa binaan ini dipilih dari berbagai sekolah di Propinsi Sulut.

Sejak 1998 SLTP Negeri Kecamatan Passi telah melaksanakan Program SLTP Terbuka dengan 5 tempat kelompok belajar (TKB) yang tersebar di seluruh wilayah kecamatan. Sekarang jumlah muridnya sebanyak 90 orang. Setiap orang dapat mengikuti program ini, asalkan umurnya tidak lebih dari 18 tahun.

Semangat lulusan SLTP untuk melanjutkan ke tingkat SLTA, nampak dari minat lulusan SLTP Negeri No. 3 Batudaa di Gorontalo pada tahun lalu. Dari 48 orang murid yang tamat SLTP, semuanya melanjutkan ke SMU dan SMK yang umumnya berlokasi di Limboto (ibukota kabupaten).

Kuantitas dan kualitas guru. Keluhan kekurangan guru masih dialami oleh sebagian besar sekolah yang ada di Kabupaten Bolmong. Di SLTP Negeri Kecamatan Passi, misalnya, walaupun rasio jumlah guru terhadap murid kelihatannya ideal, akan tetapi kalau dilihat dari mata pelajaran, sekolah ini masih kekurangan guru, terutama untuk guru Matematika dan Bahasa Inggris. Di antara 30 orang guru yang ada di SLTP tersebut, ada 4 orang guru kontrak dan 2 orang guru pengganti. Dalam hal pengangkatan guru kontrak dan guru pengganti nampaknya tidak selalu mempertimbangkan kebutuhan guru berdasarkan mata pelajaran. Guru kontrak diterima melalui proses droping, bukan usul dari sekolah. Sementara itu, guru pengganti diterima melalui proyek pendidikan dan latihan (diklat)

peningkatan mutu guru Departemen Pendidikan Nasional. Guru-guru yang mengikuti proyek berjangka waktu panjang, disediakan penggantinya namun tidak selalu sesuai dengan kebutuhan guru di sekolah. Menurut para pejabat birokrasi (pusat dan daerah), kebanyakan proyek umumnya cenderung melaksanakan apa yang diperlukan sekolah dan jarang secara teliti merumuskan kegiatan yang didasarkan pada kebutuhan nyata setiap sekolah. Misalnya, dalam hal guru pengganti, meskipun yang mengikuti diklat adalah guru biologi, kalau di sekolah sudah ada guru biologi lain, maka sekolah mengharapkan penggantinya dapat diisi dengan guru yang memang dibutuhkan sekolah yang bersangkutan, misalnya guru matematika. Namun, dalam prakteknya hal semacam ini jarang menjadi pertimbangan.

Di SD Negeri Pomena Gorontalo, guru agama dan kepala sekolah terpaksa harus menjadi guru kelas. Semua guru sudah tergolong berusia tua, beberapa orang sudah hampir memasuki masa pensiun. Keadaan ini sebagai akibat dari kebijakan yang menempatkan guru muda jauh dari pusat kabupaten, kemudian makin tua mereka mendapat kesempatan mutasi ke sekolah yang lebih mendekati ibu kota kabupaten. Persoalan lain adalah bahwa sekarang jumlah guru yang diangkat lebih sedikit dibanding dengan guru yang pensiun.

Partisipasi orang tua murid tidak optimal. Penggalangan peran wali murid dalam rangka ikut serta mendukung kegiatan sekolah hanya dilakukan melalui pembentukan BP3. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa partisipasi wali murid melalui sumbangan pendidikan/BP3 turun, baik di tingkat SLTA, SLTP, maupun SD.

Di salah satu SLTP di Bolmong misalnya, bantuan utama yang diharapkan dari wali murid adalah sumbangan pendidikan yang besarnya Rp6.000/wali murid per bulan. Dalam prakteknya penarikan sumbangan ini menghadapi banyak hambatan. Pada bulan Mei 2001 (sampai dengan tanggal 19 Mei, saat Tim SMERU berkunjung), baru sekitar 30% wali murid yang membayar uang BP3-nya. Untuk tahun 2001 ini masih terdapat sekitar 55% wali murid yang sama sekali belum membayar sumbangan.

Demikian pula yang terjadi di salah satu SMU Negeri di Kabupaten Gorontalo. Setiap wali murid diminta membayar sumbangan pendidikan sebesar Rp40.000/tahun, namun pemasukan dari sumbangan tersebut tersendat-sendat pula. Wali murid kelas 3 yang sudah membayar sekitar 50%, wali murid kelas 2 dan kelas 1 kurang dari 50%. Biasanya dana BP3 sebagian dipakai juga untuk membantu kesejahteraan guru, tetapi tahun ini agaknya semua dana akan dipakai untuk operasional sekolah, mengingat tidak tersedianya dana operasional sekolah dalam APBD, karena kabupaten hanya menyediakan sekitar 1/9 dari dana tahun lalu untuk setiap triwulannya.

Hal serupa juga berlangsung di SLTP Negeri No. 3 Batudaa Gorontalo, semangat penduduk mendukung kegiatan pendidikan pada tahun 1980 jauh berkurang⁵. Hanya

⁵ Sekolah ini terletak di sebuah desa yang berlokasi sekitar 30 km dari ibukota kabupaten (Limboti). Gedungnya dibangun pada 1987 oleh masyarakat sekitarnya dan kemudian mereka membangun gedung musholla sekolah. Beberapa tahun kemudian masyarakat menyerahkan sekolah itu kepada pemerintah untuk dijadikan sekolah negeri. Beberapa tahun yang lalu pemerintah membangun dua ruangan tambahan dan sebuah gedung perpustakaan. Sekolah ini pernah mendapat bantuan 15 buah sepeda dari Asian

sekitar 60% saja wali murid yang membayar sumbangan BP3 setiap tahunnya. Kalau mereka dipaksa harus membayar, biasanya kemudian anaknya tidak masuk sekolah. Kalau terjadi hal seperti ini, guru terpaksa mendatanginya ke rumah untuk meminta anak agar mau tetap sekolah. Tahun ini besarnya sumbangan BP3 untuk setiap wali murid Rp15.000/tahun. Kondisi demikian dimungkinkan karena mayoritas penduduk di sekitar sekolah ini adalah petani yang penghasilannya cenderung turun dari tahun ke tahun. Hal ini terkesan selain dari banyaknya wali murid yang tidak membayar sumbangan BP3 juga dari banyaknya murid yang menerima bea siswa. Dari sekitar 170 murid SLTP ini, sebanyak 117 orang (69%) menerima bea siswa, termasuk melalui program Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Di salah satu SD di Gorontalo juga menunjukkan semangat berpartisipasi wali murid yang semakin lemah. Sumbangan BP3 sebesar Rp1.000/bulan/wali murid, untuk catur wulan I baru 50% yang melunasinya. Para guru memberi alasan bahwa hal itu disebabkan oleh keadaan perekonomian penduduk yang makin hari makin merosot. Pada musim kemarau, banyak sekali penduduk di sekitar sekolah ini merantau ke luar daerah, umumnya ke Manado. Kebanyakan mereka kemudian tidak cuma menjadi perantau musiman, tetapi perantau tetap yang hanya pulang ke kampung sekali-sekali.

Fasilitas pendidikan yang masih minim. Di Bolmong, buku pelajaran yang tersedia melalui proyek Departemen Pendidikan Nasional masih sangat kurang. Sementara itu, hanya beberapa murid saja yang mampu membeli buku pelajaran. Oleh karena itu, cukup banyak waktu belajar yang dipakai guru untuk mendiktekan bahan pelajaran.

Sementara itu keberadaan dana operasional sekolah juga semakin terbatas. Misalnya, sekarang biaya operasional salah satu SD di Gorontalo hanya mengandalkan uang DBO-JPS sebesar Rp500 ribu/tahun ditambah dana dari pemda kabupaten yang jumlahnya 1/9 dari dana tahun lalu dan dapat diambil setiap triwulan. Tentu jumlah itu masih di bawah kebutuhan sekolah.

Apresiasi masyarakat terhadap pendidikan dikhawatirkan turun. Tidak adanya jaminan bagi lulusan SLTA yang tidak mampu melanjutkan sekolah untuk segera memperoleh pekerjaan, dikhawatirkan dapat menurunkan apresiasi masyarakat terhadap pendidikan. Pada tahun lalu, SMU Negeri Batudaa di Kabupaten Gorontalo meluluskan 120 orang murid, hanya 24 orang di antaranya yang melanjutkan pendidikan. Sepengetahuan guru-guru, dari mereka yang tidak melanjutkan sekolah, tidak ada satupun yang telah bekerja, semuanya masih tinggal di kampung masing-masing. Kalau situasi ini berlangsung lama maka masyarakat dapat menyimpulkan “sekolah hanya menghabiskan uang dan umur.” Nampaknya pada SMU di daerah seperti ini perlu juga diberikan pengajaran keterampilan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan daya dukung ekonomi lingkungannya.

Seperti ditegaskan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo bahwa akhir-akhir ini memang ada kesan apresiasi orang tua di beberapa tempat terhadap pendidikan menurun. Mungkin hal ini disebabkan mereka tidak melihat manfaat

Development Bank (ADB) untuk dipakai oleh para siswa yang rumahnya jauh dari sekolah (ada yang jaraknya lebih dari 10 km).

pendidikan terhadap anak-anak. Lulusan SMU, apalagi SMP, tidak memperoleh pekerjaan yang lebih baik dibanding orang tua mereka. Bahkan ada murid yang diberi beasiswa tetapi tetap tidak bersekolah. Alasannya, “mereka yang sekolah atau tidak sekolah, sehari-hari terlihat berpenghidupan sama saja.”

Untuk mengatasi hal ini Dinas Pendidikan dan Kebudayaan mulai berpikir tentang kemungkinan untuk mengatur kurikulum SMU yang disesuaikan dengan kebutuhan lingkungannya. Secara umum kurikulum mereka akan menjadi seperti pada Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Murid SMU di daerah perkebunan tebu dan industri gula, misalnya, akan diberikan pengetahuan dan ketrampilan tentang seluk beluk pergulaan. Murid SMU di daerah pusat perdagangan akan diberikan pengetahuan dan keterampilan seluk beluk jasa perdagangan. Jadi setiap SMU dapat mempunyai kurikulum yang berbeda, tidak dibuat seragam seperti selama ini. Hal seperti ini dapat dilakukan sepanjang kurikulum termasuk kewenangan yang didesentralisasikan. Sampai sekarang kewenangan kabupaten atas kurikulum ini belum jelas dan bahkan terdapat kesan pusat berkeberatan menyerahkannya ke daerah. Keberatan ini terkait dengan perlunya standar mutu nasional. Mutu pendidikan tidak hanya dipengaruhi kurikulum, tetapi juga guru, sarana, dan dukungan masyarakat lingkungan.

Kesan adanya kemerosotan apresiasi orang tua terhadap pendidikan juga mungkin disebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Kemungkinan ini didasarkan pada adanya kecenderungan kemerosotan apresiasi yang makin terasa sejak terjadinya krisis ekonomi di Indonesia.

Sektor Pertanian

- (1) Dalam menghadapi pilihan, apakah komoditi cengkeh atau kelapa yang sebaiknya mereka pilih untuk jangka panjang, para petani dihadapkan pada kondisi ketidakpastian dan ragu-ragu. Dalam kondisi seperti ini petani sangat memerlukan pelayanan publik berupa penyediaan informasi tentang analisis pasar cengkeh dan kelapa. Sayangnya, pelayanan seperti ini tidak pernah diberikan, bahkan di era otonomi saat ini belum ada tanda-tanda pemda memperhatikannya. Sebaliknya informasi yang akhir-akhir ini didengar oleh para petani justru sesuatu yang akan membebani, yaitu bahwa pemda akan meminta sumbangan pihak ketiga kepada pedagang dan petani cengkeh.
- (2) Petani tidak banyak mengetahui kebijakan pemda yang langsung mendukung usahanya. Namun demikian, petani cengkeh merasa senang karena harga cengkeh melambung (Rp70.000/kg cengkeh kering), sementara petani juga bertanya-tanya berapa lama harga ini dapat bertahan. Petani selalu pada posisi *price taker* dan jauh dari sumber informasi tentang perkembangan pasar cengkeh di Indonesia. Petani tidak tahu siapa yang bisa memberikan informasi yang benar dan jujur tentang perkembangan harga. Masalah ini dipertanyakan oleh petani karena cengkeh adalah tanaman jangka panjang dan memerlukan pemeliharaan yang cermat dan intensif.
- (3) Di sektor perikanan, sejak reformasi, proses pengurusan dokumen berlangsung lebih lancar dan transparan. Keberadaan pungutan liar juga sudah mulai berkurang.

Diharapkan perubahan sikap dan perilaku para aparat pemda ini terus berlangsung sejalan dengan berlangsungnya proses otonomi daerah. Namun pelayanan yang berlangsung di wilayah operasi nelayan dirasakan masih jauh dari memuaskan, karena tidak ada jaminan pemda atas keamanan berusaha serta tidak memadainya berbagai fasilitas pelayanan yang dibutuhkan. Tempat pelelangan belum berfungsi penuh dan jumlahnya belum sesuai kebutuhan. Karena itu, retribusi yang dibayar sebenarnya bukan retribusi lelang tetapi pungutan terhadap transaksi ikan, karena dibayar jika melakukan transaksi, di manapun transaksi tersebut dilakukan.

- (4) Pengusaha rotan di Gorontalo mengeluh karena dengan otonomi, iklim usaha menjadi tidak jelas. Di satu sisi diakui ada perbaikan dalam pelayanan perizinan yang lebih lancar dan sederhana. Tetapi di sisi lain, pungutan semakin tinggi karena banyaknya pungutan terhadap objek yang sama yang dilakukan di berbagai tempat. Pada dasarnya, pengusaha rotan setuju atas keberadaan aturan yang jelas untuk tujuan perlindungan bagi dunia usaha. Contohnya, keberadaan surat keterangan asal barang diperlukan untuk menunjukkan bahwa barang tersebut keluar dari daerah tertentu dan semua retribusi menyangkut barang tersebut telah dibayar, namun harus ada jaminan bahwa pedagang akan bebas dari pungutan di daerah lain.

Sektor Kontruksi

- (1) Pengusaha daerah yang tergabung dalam Gapensi mempersoalkan persyaratan untuk mengikuti tender proyek APBN yang dinilainya terlalu berat sehingga menyulitkan pengusaha daerah untuk bisa lulus. Perlu ada perlindungan/perlakuan khusus kepada pengusaha lokal supaya bisa berkembang. Pernah ada 60 anggota Gapensi di Kabupaten Bolmong yang ikut mendaftar untuk mendapatkan proyek APBN, tidak satupun dari mereka yang lulus/berhasil.
- (2) Penilaian terhadap proses tender di daerah, sebagian pihak menilai sudah lebih baik (Gapensi Gorontalo), dan sebagian lainnya menilai belum membaik (Gapensi Minahasa). Tetapi diakui bahwa potongan terhadap nilai proyek yang dibebankan kepada pengusaha di kedua daerah tersebut cenderung berkurang. Hal ini merupakan dampak dari berlangsungnya pengawasan terhadap pemda baik oleh dewan maupun masyarakat. Sebelumnya potongan tidak resmi yang dilakukan pihak pemda bisa mencapai 10-12%, sekarang hanya 7% saja. Tentang pungutan yang terkait dengan pelayanan perizinan, pihak Kadinda tidak keberatan asal benar-benar disetorkan ke kas daerah dan tidak ada lagi pungutan ilegal.

Sektor Pelayanan Umum

Menurut pemantauan kalangan LSM, penerapan perda, khususnya tentang pungutan daerah banyak dikeluhkan masyarakat. Misalnya, pada saat perda yang mengatur pungutan pasar dan parkir diberlakukan, pemda diprotes masyarakat. Masyarakat menganggap pemda hanya mau sekedar memungut uang dari mereka, sementara imbal balik yang seharusnya diperoleh masyarakat dalam bentuk pengadaan fasilitas serta peningkatan pelayanan tidak diperhatikan pemda. Dengan demikian ada kesan telah terjadi pemaksaan dalam penarikan retribusi kepada para pedagang kecil di pasar.

V. KESIMPULAN

1. Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang menuntut adanya pengembangan inisiatif dan kreatifitas daerah, masih secara kuat dipengaruhi sistem sentralistik yang selama tiga dekade secara ketat berlangsung. Daerah selalu dalam posisi 'ragu-ragu' dalam mengembangkan inisiatif dan kreatifitasnya karena dihambat oleh belum tuntasnya peraturan perundangan pendukung pelaksanaan otonomi daerah serta masih adanya pertentangan antara satu peraturan perundangan dengan yang lainnya.
2. Daerah telah berupaya melaksanakan otonomi daerah, khususnya menyangkut urusan internal pemda dengan telah dibentuknya stuktur organisasi pemda baru, pelantikan pejabat, serta relokasi pegawai. Upaya tersebut masih perlu penyesuaian mengingat jumlah pegawai yang masih berlebih dan masih simpangsiurnya penjabaran kewenangan yang ada.
3. DAU yang diterima Pemda Propinsi Sulut mengalami defisit, sebaliknya pemda kabupaten menerima surplus. Tingkat kecukupan perolehan DAU tidak mempengaruhi minat pemda dalam menggali PAD, malahan cenderung mengandalkan perolehan PAD untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Semangat pemda untuk meningkatkan PAD sepenuhnya didukung oleh DPRD, hal ini terlihat dari banyaknya perda dan raperda tentang pungutan yang diberlakukan di berbagai sektor yang menjadi kewenangan daerah.
4. Perumusan kebijakan publik di daerah saat ini lebih ditujukan untuk mendukung kepentingan pemda sendiri dari pada untuk tujuan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dalam proses perumusan kebijakan, masyarakat belum dilibatkan baik secara substantif maupun operasional, demikian pula sosialisasi belum dilakukan secara serius. Masih banyak ketidakpuasan dan keraguan masyarakat terhadap kemampuan pemda dalam melaksanakan dan memberikan pelayanan publik, karena hanya terfokus pada kebijakan dalam rangka meningkatkan sumber PAD. Dikhawatirkan rakyat akan berkesimpulan bahwa pelaksanaan otonomi daerah berarti beban yang makin berat. Pemahaman ini akan merugikan bahkan dapat menjadi hambatan besar bagi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu sendiri.

LAMPIRAN

Tabel A. Pengeluaran/Belanja APBD Propinsi Sulawesi Utara, TA 1999/2000-2001

No.	U r a i a n	1999/2000		2000				2001 Rencana
		Rencana	Realisasi	(9 bulan) Rencana Realisasi		(setara 12 bulan) Rencana Realisasi		
	Total Belanja	191.753,6	172.204,7	144.483,3	146.999,4	192.644,4	195.999,2	174.892,7
A.	Pengeluaran Rutin	93.622,3	92.416,0	55.926,3	60.950,6	74.568,4	81.267,5	167.432,7
	1. Belanja Pegawai	38.644,8	34.764,0	39.945,7	41.406,3	53.261,0	55.208,4	78.718,5
	2. Belanja Barang	15.600,6	15.204,4	10.793,8	14.043,6	14.391,8	18.724,8	11.397,7
	3. Belanja Pemeliharaan	3.856,5	3.557,3	1.907,9	2.304,9	2.543,9	3.073,2	3.448,0
	4. Perjalanan Dinas	4.611,0	4.402,4	3.278,9	3.195,8	4.371,8	4.261,1	3.752,7
	5. Belanja Lain-lain	10.197,3	9.931,3	-	-	-	-	10.003,3
	6. Angsuran dan Bunga Pinjaman	17,5	-	-	-	-	-	2.192,4
	7. Bantuan Keuangan	8.008,9	11.953,7	-	-	-	-	45.450,0
	8. PTTBL	6.259,4	6.188,6	-	-	-	-	6.470,0
	9. Pengeluaran Tidak Tersangka	6.426,2	6.414,2	-	-	-	-	6.000,0
B.	Pengeluaran Pembangunan	98.131,3	79.788,8	88.557,0	86.048,8	118.076,0	114.731,7	7.460,0
	1. Industri	102,5	102,5	700,0	698,1	933,3	930,8	-
	2. Pertanian dan Kehutanan	2.552,6	2.308,4	1.725,0	2.716,1	2.300,0	3.621,5	200,0
	3. Sumber Daya Air dan Irigasi	2.665,0	2.595,3	1.909,0	1.844,4	2.545,3	2.459,2	250,0
	4. Tenaga Kerja	300,0	299,7	360,0	359,9	480,0	479,9	-
	5. Perdagangan, Pengembangan Usaha..	8.642,3	7.763,5	2.220,0	2.942,8	2.960,0	3.923,7	1.050,0
	6. Transportasi	40.877,3	31.051,1	23.565,0	21.907,3	31.420,0	29.209,7	620,0
	7. Pertambangan dan Energi	269,4	263,8	250,0	249,9	333,3	333,2	-
	8. Pariwisata, Telekomunikasi	463,8	378,8	1.000,0	599,7	1.333,3	799,6	-
	9. Pembangunan Daerah dan Permukiman	4.144,3	3.737,7	4.125,0	4.085,9	5.500,0	5.447,9	1.175,0
	10. Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	10.261,3	7.096,0	10.657,0	9.472,1	14.209,3	12.629,5	525,0
	11. Pendidikan, Kebudayaan..	8.014,1	7.444,5	7.531,0	6.167,2	10.041,3	8.222,9	250,0
	12. Kependudukan dan Klg. Sejahtera	420,8	420,7	1.325,0	1.325,0	1.766,7	1.766,7	-
	13. Kesehatan, Kesejahteraan Sosial	5.576,4	3.435,3	8.125,0	9.788,7	10.833,3	13.051,6	850,0
	14. Perumahan dan Permukiman	250,0	199,9	-	-	-	-	-
	15. Agama	575,8	575,8	1.350,0	1.350,0	1.800,0	1.800,0	-
	16. Iptek	810,0	808,8	500,0	499,8	666,7	666,4	-
	17. Hukum	300,0	299,9	325,0	324,8	433,3	433,1	125,0
	18. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	7.645,6	6.905,5	8.240,0	8.041,5	10.986,7	10.722,0	1.765,0
	19. Politik, Penerangan..	2.015,0	2.014,9	800,0	800,0	1.066,7	1.066,7	400,0
	20. Keamanan dan Ketertiban Umum	2.245,0	2.086,5	350,0	349,5	466,7	466,0	250,0
	21. Bantuan Pembangunan Khusus	-	-	13.500,0	12.526,1	18.000,0	16.701,5	-

Sumber: Biro Keuangan Setda Propinsi Sulut.

Tabel B. Pengeluaran/Belanja APBD Kabupaten Minahasa, TA 1999/2000-2001

No.	U r a i a n	1999/2000		2000				2001 Rencana
		Rencana	Realisasi	(9 bulan) Rencana Realisasi		(setara 12 bulan) Rencana Realisasi		
	Total Belanja	156.632,9	135.504,7	144.862,4	125.693,5	193.149,9	167.591,3	288.194,4
A.	Pengeluaran Rutin	136.363,2	117.711,8	122.552,1	105.081,3	163.402,7	140.108,4	236.910,4
	1. Belanja Pegawai	118.328,7	102.712,9	105.352,8	95.627,3	140.470,4	127.503,1	211.279,1
	2. Belanja Barang	6.266,4	5.249,4	8.624,2	7.466,4	11.499,0	9.955,2	5.642,6
	3. Belanja Pemeliharaan	1.256,5	889,8	1.201,9	836,3	1.602,6	1.115,1	1.429,2
	4. Perjalanan Dinas	1.062,3	919,3	1.359,1	1.151,3	1.812,1	1.535,0	1.492,6
	5. Belanja Lain-lain	3.831,0	3.381,8	-	-	-	-	7.876,9
	6. Angsuran dan Bunga Pinjaman	1.024,5	50,0	200,0	-	-	-	1.700,0
	7. Bantuan Keuangan	1.107,3	1.055,1	1.003,4	-	-	-	175,0
	8. PTTBL	2.346,5	2.312,6	2.210,5	-	-	-	3.190,0
	9. Pengeluaran Tidak Tersangka	1.140,0	1.140,9	2.600,0	-	-	-	4.125,0
B.	Pengeluaran Pembangunan	20.269,7	17.792,9	22.310,4	20.612,2	29.747,1	27.483,0	51.284,0
	1. Industri	415,00	415,00	40,0	40,0	53,3	53,3	35,0
	2. Pertanian dan Kehutanan	1.260,6	1.250,6	1.146,3	1.146,3	1.528,3	1.528,3	590,0
	3. Sumber Daya Air dan Irigasi	20,0	20,0	25,0	25,0	33,3	33,3	1.525,0
	4. Tenaga Kerja	15,0	14,8	25,0	25,0	33,3	33,3	45,1
	5. Perdagangan, Pengembangan Usaha..	2.549,0	2.762,4	1.395,3	1.635,6	1.860,3	2.180,8	2.229,0
	6. Transportasi	2.115,6	1.891,8	5.684,8	5.684,1	7.579,7	7.578,7	30.756,5
	7. Pertambangan dan Energi	35,0	35,0	35,0	35,0	46,7	46,7	31,0
	8. Pariwisata, Telekomunikasi	85,0	74,7	230,0	194,9	306,7	259,8	195,0
	9. Pembangunan Daerah & Permukiman	160,2	100,0	185,0	185,0	246,7	246,7	2.382,0
	10. Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	2.950,4	2.905,4	990,0	990,0	1.320,0	1.320,0	103,0
	11. Pendidikan, Kebudayaan..	606,6	606,6	1.432,9	1.432,9	1.910,5	1.910,5	2.367,4
	12. Kependudukan dan Klg. Sejahtera	30,0	30,0	30,0	30,0	40,0	40,0	26,0
	13. Kesehatan, Kesejahteraan Sosial	504,4	504,4	644,3	643,7	859,1	858,3	1.786,1
	14. Perumahan dan Permukiman	1.683,3	396,7	5.377,9	4.193,4	7.170,5	5.591,2	2.500,0
	15. Agama	545,0	543,1	770,0	766,2	1.026,7	1.021,6	605,0
	16. Iptek	130,0	130,0	160,0	160,0	213,3	213,3	144,0
	17. Hukum	85,0	85,0	85,0	85,0	113,3	113,3	104,0
	18. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	6.239,7	5.197,7	3.574,2	2.941,0	4.765,6	3.921,3	5.423,0
	19. Politik, Penerangan..	750,0	741,6	389,8	309,2	519,7	412,3	358,0
	20. Keamanan dan Ketertiban Umum	90,0	88,2	90,0	90,0	120,0	120,0	79,0

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kabupaten Minahasa.

Tabel C. Pengeluaran/Belanja APBD Kabupaten Bolmong, TA 1999/2000-2001

No.	U r a i a n	1999/2000		2000				2001 Rencana
		Rencana	Realisasi	(9 bulan)		(setara 12 bulan)		
				Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	
	Total Belanja	88.399,3	73.809,4	74.172,0	67.080,0	98.896,0	89.440,0	151.729,6
A.	Pengeluaran Rutin	57.467,5	53.419,3	56.547,8	50.766,8	75.397,1	67.689,1	111.255,8
1.	Belanja Pegawai	50.591,3	47.150,6	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	92.647,6
2.	Belanja Barang	3.411,4	3.084,4	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	7.047,9
3.	Belanja Pemeliharaan	626,6	520,5	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	1.629,9
4.	Perjalanan Dinas	581,4	526,0	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	2.302,8
5.	Belanja Lain-lain	980,3	882,5	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	3.502,7
6.	Angsuran dan Bunga Pinjaman	30,0	30,0	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	-
7.	Bantuan Keuangan	615,2	614,3	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	1.230,8
8.	PTTBL	445,8	425,5	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	607,7
9.	Pengeluaran Tidak Tersangka	185,5	185,5	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	2.286,5
B.	Pengeluaran Pembangunan	30.931,8	20.390,1	17.624,2	16.313,2	23.498,9	21.751,0	40.473,8
1.	Industri	500,0	500,0	30,0	30,0	40,0	40,0	100,0
2.	Pertanian dan Kehutanan	2.764,0	2.763,1	1.642,2	1.596,4	2.189,6	2.128,5	2.820,0
3.	Sumber Daya Air dan Irigasi	-	-	1.050,0	998,2	1.400,0	1.330,9	1.115,0
4.	Tenaga Kerja	-	-	15,0	15,0	20,0	20,0	250,0
5.	Perdagangan, Pengembangan Usaha..	1.851,1	1.313,1	500,0	435,8	666,7	581,1	1.020,0
6.	Transportasi	10.819,4	8.225,7	3.899,3	3.814,5	5.199,1	5.086,0	10.405,5
7.	Pertambangan dan Energi	125,0	125,0	75,0	74,8	100,0	99,7	555,0
8.	Pariwisata, Telekomunikasi	164,0	164,0	230,0	217,9	306,7	290,6	245,0
9.	Pembangunan Daerah dan Permukiman	1.771,6	953,0	3.477,6	3.253,3	4.636,8	4.337,7	5.620,0
10.	Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	241,5	231,3	127,1	115,4	169,5	153,8	585,0
11.	Pendidikan, Kebudayaan..	4.358,4	894,2	1.485,9	1.405,1	1.981,2	1.873,5	3.416,1
12.	Kependudukan dan Klg. Sejahtera	129,0	129,0	90,0	88,9	120,0	118,5	120,0
13.	Kesehatan, Kesejahteraan Sosial	2.500,1	688,1	915,0	731,7	1.220,0	975,6	2.981,1
14.	Perumahan dan Permukiman	2.488,7	1.236,5	1.248,5	843,6	1.664,7	1.124,8	1.564,0
15.	Agama	44,4	44,4	100,0	100,0	133,3	133,3	455,0
16.	Iptek	140,0	120,0	230,0	137,7	306,7	183,6	315,0
17.	Hukum	50,0	50,0	85,0	85,0	113,3	113,3	100,0
18.	Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	2.210,7	2.179,6	2.293,6	2.253,4	3.058,1	3.004,5	8.040,0
19.	Politik, Penerangan..	387,3	387,0	105,0	98,8	140,0	131,7	635,0
20.	Keamanan dan Ketertiban Umum	386,7	386,2	25,0	17,7	33,3	23,6	132,1

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kabupaten Bolmong.

Tabel D. Pengeluaran/Belanja APBD Kabupaten Gorontalo, TA 1999/2000-2001

No.	U r a i a n	1999/2000		2000				2001 Rencana
		Rencana	Realisasi	(9 bulan)		(setara 12 bulan)		
				Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	
	Total Belanja	102.558,2	92.963,4	99.362,0	96.054,4	132.482,6	128.072,5	159.362,8
A.	Pengeluaran Rutin	76.760,8	69.852,2	71.346,4	69.704,9	95.128,6	92.939,8	128.192,0
	1. Belanja Pegawai	66.329,3	60.263,4	60.598,8	57.643,3	80.798,4	76.857,7	115.478,8
	2. Belanja Barang	4.462,5	4.144,8	4.884,7	4.191,9	6.512,9	5.589,2	5.104,9
	3. Belanja Pemeliharaan	1.060,6	884,2	1.070,7	602,7	1.427,6	803,7	1.312,9
	4. Perjalanan Dinas	1.189,0	1.008,6	1.377,9	1.166,5	1.837,2	1.555,3	1.091,4
	5. Belanja Lain-lain	1.811,8	1.810,3	-	-	-	-	1.921,0
	6. Angsuran dan Bunga Pinjaman	50,0	-	75,0	10,0	100,0	13,3	75,0
	7. Bantuan Keuangan	1.194,0	1.187,7	2.578,7	5.517,7	3.438,3	7.356,9	1.113,0
	8. PTTBL	476,4	438,4	256,8	156,2	342,3	208,2	166,8
	9. Pengeluaran Tidak Tersangka	187,3	114,9	503,9	416,6	671,9	555,5	1.928,2
B.	Pengeluaran Pembangunan	25.797,4	23.111,2	28.015,5	26.349,5	37.354,0	35.132,6	31.170,7
	1. Industri	405,00	404,60	85,7	83,0	114,2	110,7	1.225,0
	2. Pertanian dan Kehutanan	1.107,0	1.060,0	991,5	984,1	1.322,1	1.312,1	2.026,0
	3. Sumber Daya Air dan Irigasi	620,6	595,4	653,0	647,2	870,7	862,9	1.850,0
	4. Tenaga Kerja	10,0	-	25	25,0	33,3	33,3	100,0
	5. Perdagangan, Pengembangan Usaha..	1.405,5	584,0	655,0	233,9	873,3	311,8	1.115,9
	6. Transportasi	2.526,7	2.468,7	2.777,5	2.746,7	3.703,3	3.662,2	6.136,0
	7. Pertambangan dan Energi	1.070,0	1.070,0	125,0	97,3	166,7	129,7	150,0
	8. Pariwisata, Telekomunikasi	268,0	244,1	262,3	261,5	349,7	348,6	1.578,5
	9. Pembangunan Daerah dan Permukiman	1.332,7	1.327,4	8.085,3	7.578,5	10.780,3	10.104,7	1.270,0
	10. Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	3.511,5	3.474,7	1.390,0	1.314,8	1.853,3	1.753,0	1.185,0
	11. Pendidikan, Kebudayaan..	2.405,5	2.361,2	2.826,1	2.704,4	3.768,1	3.605,9	3.045,0
	12. Kependudukan dan Klg. Sejahtera	210,0	210,0	1.679,2	1.675,1	2.238,9	2.233,5	86,5
	13. Kesehatan, Kesejahteraan Sosial	5.136,2	4.518,1	3.527,1	3.479,7	4.702,8	4.639,6	5.256,7
	14. Perumahan dan Permukiman	954,2	205,9	1.574,9	1.319,6	2.099,9	1.759,5	2.225,0
	15. Agama	100,0	100,0	90,0	89,9	120,0	119,8	100,0
	16. Iptek	195,0	188,0	357,5	346,0	476,7	461,3	407,0
	17. Hukum	150,0	132,6	165,0	165,0	220,0	220,0	240,0
	18. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	4.166,0	3.943,0	2.620,6	2.488,5	3.494,1	3.318,0	2.658,1
	19. Politik, Penerangan..	80,0	80,0	100,0	100,0	133,3	133,3	180,0
	20. Keamanan dan Ketertiban Umum	143,6	143,6	25,0	9,4	33,3	12,5	336,0

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kabupaten Gorontalo.

DAFTAR BACAAN

- Agriculture Sector Strategy Review (ASSR).
“Decentralization of Agricultural Support Services.” Ministry of Agriculture Republic of Indonesia. Jakarta, March 1998.
- Badan Pusat Statistik (BPS).
Statistik Indonesia 1999. Jakarta, Juni 2000.
- BPS Kabupaten Minahasa.
Kabupaten Minahasa Dalam Angka 1999. Tondano, Agustus 2000.
- BPS Kabupaten Bolaang Mongondow.
Kabupaten Bolaang Mongondow Dalam Angka 1999. Kotamobagu, Juli 2000.
- BPS Sulawesi Utara.
Sulawesi Utara Dalam Angka 1999. Manado, Agustus 2000.
- Center for Policy and Implementation Studies (CPIS).
“Hasil Kajian tentang Pungutan Daerah.” Jakarta, September 1996.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 95, 2000 tentang “Badan Pertanahan Nasional.”
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 181, 2000 tentang “Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001.”
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 10, 2001 tentang “Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan.”
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia No. IV/MPR/2000 tentang “Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.”
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang “Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom”.
- Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).
“Deregulasi Perdagangan Regional dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Daerah: Kasus Sulawesi Utara. Jakarta, Juli 1999.
“Deregulasi Perdagangan Regional: Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Daerah dan Pelajaran yang Diperoleh.” Jakarta, Desember 1999.
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Sukabumi, Jawa Barat.” Jakarta, Juni 2000.
- Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat.” Jakarta, Juli 2000.

Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Solok, Sumatera Barat.” Jakarta, Agustus 2000.

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan.” Jakarta, September 2000.

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat.” Jakarta, Oktober 2000.

Tim Interdep Deregulasi Nasional Bidang Pendapatan Daerah.

“Kajian Tentang Rasionalisasi Pungutan Daerah.” Jakarta, Juni 1995.

Undang-undang (UU) Republik Indonesia No. 18 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.”

UU Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah.”

UU Republik Indonesia No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.”

UU Republik Indonesia No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia No. 18 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.”