



Laporan Lapangan

Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Kasus:

*Kota Banjarmasin,
Kalimantan Selatan*

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

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

Draft
Jakarta, Oktober 2000

**TIM STUDI
DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**

Syaikhu Usman

Ilyas Saad

M. Sulton Mawardi

Nina Toyamah

Vita Vebriany

Sri Budiyati

Bambang Sulaksono

Musriyadi Nabiu

Hudi Sartono

RINGKASAN

Pelaksanaan kunjungan lapangan Tim Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah SMERU ke Propinsi Kalimantan Selatan (Kalsel) dan Kota Banjarmasin berjalan lancar. Semua responden berhasil dikunjungi dan kali ini jumlahnya lebih banyak dibandingkan dengan di daerah-daerah sampel sebelumnya. Hal ini sengaja dilakukan untuk memenuhi saran berbagai pihak untuk lebih banyak menemui kelompok masyarakat, seperti LSM, partai, perguruan tinggi, dan tokoh masyarakat agar dapat lebih banyak menangkap aspirasi yang berkembang di tingkat masyarakat. Sayangnya, responden pengurus partai, terutama yang bukan anggota DPRD, sebagaimana di daerah-daerah lain, sangat sulit ditemui.

Dari segi rancangan struktur organisasi, pembentukan dan/atau peleburan instansi, dan pengalihan kewenangan ke kabupaten/kota, Propinsi Kalsel dapat dikatakan sudah mempunyai persiapan yang memadai untuk melaksanakan otonomi daerah. Tetapi, dari segi sumber pembiayaan, daerah ini agaknya akan menghadapi persoalan cukup berat. Kalau formula Dana Alokasi Umum (DAU) sebagaimana diatur UU No. 25, 1999 dilaksanakan, maka menurut perkiraan Pemda Kalsel, daerahnya (propinsi dan kabupaten/kota) akan menerima dana sedikit, bahkan tidak dapat memenuhi kebutuhan rutinnnya. Didorong oleh keadaan itu, Pemda di Kalsel mencoba menyusun beberapa kebijakan untuk peningkatan PAD yang berakibat pada munculnya banyak reaksi yang menentang kebijakan tersebut. Kebijakan yang banyak disoroti masyarakat adalah dispensasi untuk penambang dan penebang liar, pengerukan Alur Sungai Barito, dan kebijakan “mendaerahkan” Pelindo III dan Inhutani.

Otonomi daerah memang akan menjadi semu jika tidak disertai dengan penyerahan aspek pembiayaannya, karena sebagian besar sumber pendanaan Pemda nantinya masih tergantung pada pusat. Prinsip “money follow functions” merupakan paradigma yang dengan sadar dituntut oleh daerah untuk dipenuhi. Usaha-usaha untuk meningkatkan penerimaan daerah itu terus dilakukan baik melalui langkah yang bersifat internal maupun eksternal. Secara internal Pemda Kalsel akan melakukan intensifikasi terhadap sumber penerimaan yang telah berjalan, dan ekstensifikasi terhadap sumber-sumber potensial penerimaan daerah yang selama ini belum digarap. Sementara itu, secara eksternal Pemda menempuh upaya melobi pemerintah pusat, baik melalui kajian-kajian maupun surat langsung yang pada intinya meminta agar pusat memberikan jumlah dana perimbangan yang memadai dengan mekanisme penyaluran yang transparan.

Di tingkat kota Banjarmasin, usaha meningkatkan pendapatan lebih diprioritaskan pada upaya internal untuk meningkatkan perolehan PAD. Cara ini dilakukan sebab kota ini tidak mempunyai potensi SDA yang dapat dijadikan modal untuk melakukan “bargaining” dalam rangka perolehan dana perimbangan.

Sementara itu, beberapa kelompok masyarakat menilai upaya Pemda untuk meningkatkan penerimaan tersebut sebagai sikap yang keliru dalam mengartikan otonomi daerah. Sikap demikian dianggap mencerminkan kegamangan dan kebingungan daerah dalam menghadapi pelaksanaan otonomi. Misalnya, sampai sekarang daerah belum memiliki visi yang jelas dan komprehensif tentang arah pembangunan Kalsel. Dalam keadaan seperti ini, otonomi daerah justru dapat menjadi musibah jika tidak ada perencanaan pembangunan jangka panjang yang matang. Meskipun dana cukup tersedia, tidak dengan sendirinya tujuan ideal otonomi daerah yang mengandung unsur berkewenangan, berkeadilan, dan berkesejahteraan bagi masyarakat, dapat dicapai.

DPRD cukup banyak membantu Pemda dalam meningkatkan penghasilan daerah, hanya saja kapabilitas DPRD masih diragukan oleh banyak kelompok masyarakat, termasuk

oleh pihak eksekutif sendiri. Terdapat kesan bahwa anggota DPRD selalu mendukung eksekutif untuk meningkatkan PAD-nya, karena mereka berkepentingan agar penghasilan (gaji) mereka juga dapat meningkat. Oleh karena itu, kebijakan PAD sebagai satu-satunya sumber bagi penghasilan anggota dan dana operasional DPRD perlu ditinjau ulang.

Banyak pihak yang menilai bahwa DPRD hanya sibuk menerima aspirasi masyarakat terutama melalui aksi demonstrasi dan kemudian diserahkan penyelesaiannya kepada pihak eksekutif. DPRD kurang mampu merumuskan konsep untuk membantu eksekutif dalam memecahkan masalah-masalah tersebut. Sampai sekarang anggota DPRD belum menggunakan tenaga ahli pendamping dengan alasan belum diperlukan, takut “disetir,” dan juga ketiadaan dana.

Pandangan masyarakat tentang otonomi daerah beragam, anatara lain ada yang meragukan kemampuan pemda, ada yang menyalahkan pusat yang tidak konsisten dan setengah hati, dan ada yang menyatakan bahwa kesiapan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat diukur di satu saat tertentu, apalagi di awal pelaksanaan, karena kesiapan itu memerlukan suatu proses (panjang).

Sayangnya, dalam melakukan langkah-langkah persiapan, Pemda belum banyak melibatkan partisipasi masyarakat. Interaksi intensif dengan kelompok-kelompok masyarakat masih sangat kurang, padahal banyak pihak yang ingin dan merasa siap membantu. Universitas Lambung Mangkurat (Fakultas Hukum), misalnya, membentuk pusat pengkajian dan pengembangan otonomi daerah yang bertujuan mengkaji berbagai aspek legalitas pelaksanaan otonomi daerah serta melihat relevansi berbagai Perda yang dikeluarkan Pemda (propinsi dan kabupaten/kota). Rendahnya partisipasi masyarakat juga disebabkan oleh masih kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Pemda.

Untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, Walikota Banjarmasin membentuk Dewan Kota yang fungsinya di samping sebagai “penyambung lidah” Pemko juga sebagai penggerak partisipasi masyarakat dalam membangun kota. Namun demikian, beberapa kelompok masyarakat menilai bahwa karena anggotanya diangkat berdasarkan Surat Keputusan Walikota, maka dewan ini dikhawatirkan akan lebih banyak membela kepentingan Walikota dari pada masyarakat.

Dalam hal pelayanan publik, masyarakat melihat praktek pungli masih tetap berlangsung, meskipun intensitasnya menurun. Masyarakat mengharapkan dengan otonomi, kualitas pelayanan publik akan makin baik, lancar, dan murah. Kecenderungan kearah ini sudah ada, misalnya proses pengurusan SIUP makin sederhana dan singkat. Untuk mempercepat proses peningkatan kualitas pelayanan publik diperlukan adanya pengawasan ketat, oleh berbagai kelompok masyarakat, terutama pers, universitas, DPRD, dan LSM.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TIM STUDI	ii
RINGKASAN	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR KOTAK	vi
DAFTAR SINGKATAN	vii
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian	2
1.3. Catatan Lapangan tentang Pengumpulan Data	4
II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH	5
2.1. Tingkat Propinsi Kalimantan Selatan (Kalsel)	5
2.1.1. Gambaran Umum	5
2.1.2. Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian	6
2.1.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Kalsel	10
2.1.4. DPRD dan Kebijakan Publik	17
2.2. Tingkat Kota Banjarmasin	19
2.2.1. Gambaran Umum	19
2.2.2. Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian	21
2.2.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Kota Banjarmasin	24
2.2.4. DPRD dan Kebijakan Publik	27
2.3. Tingkat Masyarakat	31
2.3.1. Sosialisasi Otda dan Perda	31
2.3.2. Persepsi dan Prospek Pelaksanaan Otda	31
2.3.3. Kualitas Aparat Pemda dan Anggota DPRD	35
2.3.4. Pelayanan Publik dan Pengawasan	36
2.3.5. Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat	37
2.3.6. Dewan Kota Banjarmasin	38
III. KESIMPULAN	39
LAMPIRAN I Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah	42
LAMPIRAN II Daftar Responden	47

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1.	Kabupaten/kota sampel untuk studi otonomi daerah	2
2.	Gambaran umum daerah penelitian	3
3.	Nama perangkat daerah yang dibentuk dan penggabungan/lembaga lama.	8
4.	Inventarisasi jumlah dan kebutuhan personil di Propinsi Kalsel	10
5.	Perkembangan penerimaan PAD Propinsi Kalsel, TA 1999/2000 - 2000	12
6.	Anggaran belanja rutin dan pembangunan di Daerah Kalsel, TA 1999/2000	14
7.	Perkiraan penerimaan pemerintah dari daerah Kalsel dan pembagiannya	15
8.	Inventarisasi jumlah personil PNS se-Kota Banjarmasin, 2000	23
9.	Jumlah eselon yang tersedia serta rencana eselonering kelembagaan baru	23
10.	Perkembangan penerimaan PAD Kota Banjarmasin, TA 1999/00 – 2000	25
11.	Sumber penerimaan APBD Kota Banjarmasin, TA 1999/00 – 2000	26

DAFTAR KOTAK

Kotak		Halaman
1.	Penyerahan Kewenangan dan Pembiayaannya	6
2.	Walikota Tolak Bantuan Bank Dunia	20
3.	Kebijakan Pemda yang Kontroversial Guna Meningkatkan PAD	32
4.	Proyek Pengerukan Alur Sungai Barito	33

DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APPKD	Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa
APT	Air Permukaan Tanah
Bangdes	Pembangunan Desa
Baperjakat	Badan Pembina Jabatan dan Pangkat
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
Binsos	Bina Sosial
BKPMD	Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BPH-TB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BKN	Badan Kepegawaian Nasional
BP3	Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAP	Dana Alokasi Pembiayaan (Propinsi)
DAPD	Dana Alokasi Pembiayaan Desa
DAPK	Dana Alokasi Pembiayaan Kabupaten/Kota
DAU	Dana Alokasi Umum
Deparsenibud	Departemen Pariwisata, Seni, dan Budaya
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Depkop	Departemen Koperasi
Denaker	Departemen Tenaga Kerja
Deppen	Departemen Penerangan
Deppu	Departemen Pekerjaan Umum
Depsos	Departemen Sosial
Deptan	Departemen Pertanian
Diknas	Pendidikan Nasional
Dinkes	Dinas Kesehatan
Diklat	Pendidikan dan Pelatihan
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
Ditjen	Direktorat Jenderal
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DRD	Dana Rutin Daerah
Humas	Hubungan Masyarakat
Hutbun	Kehutanan dan Perkebunan
IHH	Iuran Hasil Hutan
IHPH	Iuran Hasil Penebangan Hutan
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
Inhutani	Industri Hutan Indonesia
Inpres	Instruksi Presiden
Itwilkot	Inspektorat Wilayah Kota
Itwilprop	Inspektorat Wilayah Propinsi
JPS	Jaring Pengaman Sosial
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis

DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

Kalbar	Kalimantan Barat
Kalsel	Kalimantan Selatan
Kalteng	Kalimantan Tengah
Kaltim	Kalimantan Timur
Kandep	Kantor Departemen
Kanwil	Kantor Wilayah
KK	Kepala Keluarga
KPKN	Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
KKN	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
LAN	Lembaga Administrasi Negara
Litbang	Penelitian dan Pengembangan
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LLAJ	Lalu Lintas Angkutan Jalan
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
Mendagri	Menteri Dalam Negri
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
Ortala	Organisasi dan Tata Laksana
Otda	Otonomi Daerah
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
PD	Perusahaan Daerah
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PDB	Pendapatan Daerah Bruto
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Pelindo	Pelabuhan Indonesia
Pemda	Pemerintah Daerah
Pemko	Pemerintah Kota
Perda	Peraturan Daerah
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PKM	Pengusaha Kecil dan Menengah
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PMD	Pemberdayaan Masyarakat Desa
P & K	Pendidikan dan Kebudayaan
PP	Peraturan Pemerintah
P3D	Pembiayaan, pegawai, perlengkapan, dan dokumen
PTN	Perguruan Tinggi Negeri
PTS	Perguruan Tinggi Swasta
PU	Pekerjaan Umum
PUMDA	Pemerintahan Umum Daerah
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
RAPBN	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RPP	Rancangan Peraturan Pemerintah
RS	Rumah Sakit
RT	Rukun Tetangga
SE	Surat Edaran
Sekda	Sekretaris Daerah (eksekutif)

DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

Sekwan	Sekretaris Dewan (legislatif)
Setda	Sekretariat Daerah
Setwan	Sekretariat Dewan
SD	Sekolah Dasar
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia
SIUP	Surat Izin Usaha Perdagangan
SK	Surat Keputusan
SMERU	<i>the Social Monitoring and Early Response Unit</i>
SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
SMU	Sekolah Menengah Umum
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SOTK	Struktur Organisasi dan tata Kerja
SPK	Sumbangan Pihak Ketiga
STPDN	Sekolah Tinggi Pendidikan Dalam Negeri
TA	Tahun Anggaran
Tapem	Tata Pemerintahan
Taskin	Pengentasan Kemiskinan
TPI	Tempat Pelelangan Ikan
TPR	Tempat pemungutan Retribusi
Unlam	Universitas Lambung Mangkurat
UP2T	Unit Pelayanan Perizinan Terpadu
UU	Undang-undang

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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

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

Kelahiran undang-undang (UU) No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan langkah baru untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralistis menuju sistem desentralistis dengan memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah. Namun banyak pengamat menilai bahwa kedua undang-undang tersebut dibuat secara “tergesa-gesa,”¹ karena itu dalam pelaksanaannya diperkirakan akan menghadapi banyak hambatan.

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

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

Melihat situasi itu, maka penundaan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dapat menimbulkan gejolak. Namun, pelaksanaannya memerlukan langkah

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

bijak dan perhitungan matang yang didukung dengan informasi akurat tentang kondisi yang berkembang di daerah. Semua regulasi pendukung tentang otonomi daerah tersebut perlu disusun melalui proses konsultasi dan transparansi dengan berbagai pihak terkait di pusat dan di daerah guna memperkecil hambatan dalam implementasinya. Di satu pihak, pusat dituntut jujur dan rela melaksanakan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 dengan menyerahkan sebagian besar kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah. Di pihak lain, daerah juga perlu lebih sabar dan realistis dalam mengikuti tahap-tahap pelaksanaan kedua UU tersebut.

Laporan ini merupakan hasil kegiatan lapangan yang dilakukan di Propinsi Kalimantan Selatan (Kalsel) pada 23 Agustus – 5 September 2000 dengan fokus observasi di Kota Banjarmasin yang merupakan salah satu dari 12 daerah sampel penelitian ini (lihat Tabel 1). Informasi tentang persiapan dan harapan atas pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dikumpulkan melalui kunjungan ke beberapa instansi pemerintah di tingkat propinsi maupun kabupaten. Tim juga mengunjungi satu kecamatan dan dua kelurahan sampel di Kota Banjarmasin. Selain itu, berbagai informasi juga diperoleh dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), redaksi surat kabar, asosiasi pengusaha, kepala sekolah dan guru Sekolah Dasar (SD), kelompok orang tua murid, dokter puskesmas, dan anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Gambaran umum Studi Otonomi Daerah dilampirkan pada bagian akhir laporan ini.

Tabel 1. Kabupaten/kota sampel studi otonomi daerah

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

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

1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian

Kalsel merupakan propinsi terkecil di Pulau Kalimantan dengan luas wilayah 37.377 km², atau sekitar 6,8% dari luas seluruh Pulau Kalimantan atau setara dengan 1,9% dari luas wilayah Indonesia. Letaknya berbatasan langsung dengan Propinsi Kalimantan Barat (Kalbar) dan Propinsi Kalimantan Timur (Kaltim) serta Laut Jawa dan Selat Makassar. Topografi wilayahnya didominasi dataran rendah dengan ketinggian kurang dari 100 m dari permukaan laut serta kemiringan tanah kurang dari 15%. Wilayah bagian barat dan timur Propinsi Kalsel dibatasi Pegunungan Meratus yang letaknya membujur dari utara ke selatan. Pegunungan ini merupakan hulu dari sebagian besar sungai di Kalsel yang kemudian bermuara di Laut Jawa dan Selat Makassar. Ada sekitar 44 aliran sungai yang melewati Propinsi Kalsel, di antaranya yang tergolong besar adalah Barito, Martapura, Riam Kanan/Kiri, Balangan, dan Amandit. Sungai-sungai tersebut berperan sebagai urat

nadi transportasi penduduk sekaligus sebagai tempat dan penunjang kegiatan ekonomi masyarakat. Sementara itu, pembangunan jaringan jalan darat juga terus berkembang, bahkan sudah mencapai berbagai daerah pedalaman di Kalsel.

Letak Propinsi Kalsel yang berbatasan langsung dengan Laut Jawa dan Selat Makassar memberikan kesempatan besar kepada penduduknya untuk bermatapencaharian di sektor perikanan. Keberadaan Pelabuhan Samudra Trisakti juga sangat strategis sebagai gerbang keluar masuknya arus barang dan penumpang. Pelabuhan ini tidak hanya penting bagi masyarakat Kalsel tetapi juga bagi masyarakat Kalimantan Tengah (Kalteng).

Secara administratif, Propinsi Kalsel terbagi atas sembilan kabupaten dan dua kota, 117 kecamatan, dan 2.207 desa/kelurahan. Kabupaten Kotabaru memiliki wilayah paling luas, yaitu mencapai 35% dari luas wilayah Propinsi Kalsel, sebaliknya Kota Banjarmasin luas wilayahnya sangat sempit sekitar 72 km² atau 0,2% dari wilayah Propinsi Kalsel.

Jumlah penduduk Kalsel pada tahun 1997 tercatat sekitar 2,97 juta jiwa, dengan tingkat kepadatan rata-rata 79 jiwa/km². Kota Banjarmasin merupakan wilayah terpadat penduduknya, dengan tingkat kepadatan rata-rata 7.647 jiwa/km². Sebaliknya, Kabupaten Kotabaru memiliki tingkat kepadatan penduduk yang paling rendah, yaitu 30 jiwa/km². Mata pencaharian sebagian besar penduduk (sekitar 48% dari penduduk berumur 10 tahun ke atas yang bekerja) masih bertumpu pada sektor pertanian, kemudian sekitar 16,6% di sektor perdagangan, 14,2% di sektor jasa, dan 11,3% di sektor industri pengolahan.

Tabel 2. Gambaran umum daerah penelitian

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Pendu- duk/km ²	Jumlah KK	Jumlah Keca- matan	Jumlah Kelu- rahan
Propinsi Kalimantan Selatan	37.377,53	2.969.948	79		117	2207
--Kota Banjarmasin	72,00	550.606	7.647		4	50
---Kecamatan Banjar Barat	11.58	152.975	13.210		-	12
----Desa Teluk Dalam	1.55	26.420	17.045	6.229	-	-
----Desa Teluk Tiram		± 23.000			-	-

Sumber: -Kalimantan Selatan Dalam Angka, 1997
 -Kota Banjarmasin Dalam Angka, 1998
 -Kecamatan Banjar Barat Dalam Angka, 1998
 -Data Monografi Kelurahan Teluk Dalam, 1996

Kota Banjarmasin dipilih sebagai salah satu sampel penelitian mewakili kategori daerah kota dengan tingkat PDRB per-kapita sedang (lihat Tabel 1). Secara administratif Kota Banjarmasin terbagi atas empat kecamatan dan 50 kelurahan. Sebagian besar daerahnya berpayapaya, berada pada ketinggian rata-rata 0,16 m di bawah permukaan laut dan terletak dekat muara Sungai Barito yang wilayahnya terbagi dua oleh Sungai Martapura. Sungai dan anak sungai yang melewati seluruh wilayah kota dimanfaatkan masyarakat sebagai sarana transportasi bahkan juga dimanfaatkan untuk kegiatan rumah tangga sehari-hari. Mata pencaharian sebagian besar penduduk Kota Banjarmasin adalah di sektor perdagangan, industri, dan jasa. Selanjutnya, Kecamatan Banjar Barat ditetapkan sebagai kecamatan sampel, dan dua kelurahan (Kelurahan Teluk Tiram dan Kelurahan Teluk Dalam) yang ada di wilayah kecamatan ini dipilih sebagai kelurahan sampel.

Wilayah Kecamatan Banjar Barat berbatasan langsung dengan aliran Sungai Barito yang merupakan lokasi sarana dan prasarana pelabuhan, seperti terminal penumpang (Bandarmasih) dan terminal petikemas. Pusat pemerintahan Propinsi Kalsel dan Kota

Banjarmasin juga berada di wilayah administrasi Kecamatan Banjar Barat ini. Oleh karena itu, tingkat kepadatan penduduk kecamatan ini tergolong tinggi, yaitu lebih dari 13.000 jiwa/km². Sebagai pusat kota dan pusat pemerintahan, dengan sendirinya berbagai sarana dan prasarana pendidikan (dari tingkat TK hingga Perguruan Tinggi untuk pendidikan umum atau agama) dan kesehatan (RS Umum, RS Spesialis, Puskesmas, dsb.) tersedia cukup banyak di wilayah Kecamatan Banjar Barat ini.

1.3 Catatan Lapangan tentang Pengumpulan Data

Berbeda dengan studi lapangan sebelumnya, kali ini jumlah anggota tim SMERU yang berkunjung ke lapangan berjumlah 9 orang (daerah-daerah sampel sebelumnya biasa dikunjungi oleh 5 peneliti). Penambahan anggota tim ini dimaksudkan untuk mempersingkat waktu pengumpulan data, mengingat masih banyaknya daerah sampel yang harus dikunjungi tim sampai akhir Desember 2000. Survey dilakukan secara berkesinambungan, dimulai di Kalsel dan dilanjutkan ke Kalbar. Total waktu kunjungan di Kalsel 8 hari dengan jumlah responden 61 masing-masing 15 responden instansi Pemda propinsi, 20 responden instansi Pemko, dan 17 responden non Pemda (sangat sulit memisahkan responden non Pemda propinsi dengan kota, karena Kota Banjarmasin sebagai sampel adalah juga Ibukota Propinsi Kalsel), serta 10 responden tingkat kecamatan dan kelurahan. Jadwal ini satu hari lebih panjang dari jadwal yang semula direncanakan (7 hari). Hal ini disebabkan penyusunan jadwal kegiatan lapangan didasarkan pada sistem 6 hari kerja, ternyata Pemda propinsi dan kabupaten/kota di Kalimantan sudah menerapkan sistem 5 hari kerja (waktu kerja sampai jam 15:00).

Secara keseluruhan proses pengumpulan data di Propinsi Kalsel berjalan lancar. Pemda, instansi vertikal, maupun institusi di luar Pemda sangat membantu dalam proses kegiatan lapangan ini. Di Kota Banjarmasin tim diterima langsung oleh walikota dan staf Pemda lainnya, serta sempat mengikuti Sidang Paripurna DPRD Kota yang mengesahkan Perda tentang Kewenangan Pemerintah Kota Banjarmasin. Sebelumnya tim SMERU melalui Direktorat Pemerintahan Umum Daerah (PUMDA) sudah mengirimkan radiogram yang memberitahukan rencana kunjungan tim ke Propinsi Kalsel dan Kota Banjarmasin. Selain itu Peneliti lokal² SMERU yang berada di Banjarmasin juga sangat membantu dalam mengkoordinasikan pertemuan tim dengan para responden, terutama dengan reponden non Pemda (Universitas, LSM, Pers, dsb).

Satu hal penting yang menjadi kelemahan kunjungan lapangan kali ini, hal ini juga terjadi pada beberapa kunjungan sebelumnya, bahwa tim tidak berhasil mewawancarai pengurus partai. Dengan berpegang pada kriteria responden dari partai, yaitu pengurus cabang partai yang bukan anggota DPRD, tim ternyata tidak berhasil menemukan mereka. Pengurus partai yang sehari-hari aktif umumnya adalah anggota DPRD. Kegiatan partai kelihatannya sangat kurang, mereka mempunyai banyak kegiatan hanya pada saat-saat pemilihan umum atau kongres/musyawarah partai. Selebihnya, partai di tingkat daerah cenderung hanya ada papan nama.

² Tim Desentralisasi dan Otda SMERU mengucapkan terima kasih kepada Muhammad Hudaya SE, peneliti yang tinggal di Banjarmasin, yang telah banyak membantu dalam proses pengumpulan data ini.

II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH

2.1. Tingkat Propinsi Kalimantan Selatan (Kalsel)

2.1.1. Gambaran Umum

Di lingkungan pejabat Propinsi Kalsel muncul dua pendapat tentang pelaksanaan otda. Di satu pihak, para pejabat Setda melihat bahwa kebijakan otda sekarang ini merupakan kesempatan daerah untuk melaksanakan berbagai kewenangan pemerintahan secara otonom dan tidak perlu terlalu dikaitkan dengan PAD. Kalau otda sekarang ini harus bertumpu pada PAD, maka tidak ada satu pun daerah (propinsi dan kabupaten/kota) di Indonesia yang mampu melaksanakannya, kecuali kalau seluruh kebijakan fiskal juga diotonomkan (pusat menerima sumbangan dari daerah).

Di pihak lain, pejabat di luar Setda, termasuk pejabat instansi vertikal, cenderung mengaitkan otda dengan PAD, sehingga mereka pesimis otda dapat dilaksanakan dengan baik. “Jangankan Kalsel, Serawak yang luasnya enam kali Kalsel saja tidak mampu berotonomi,” kata seorang pejabat. Berdasarkan logika ini mereka mengusulkan agar otda dilaksanakan di tingkat propinsi, agar lebih memungkinkan untuk berhasil.

Perbedaan pemahaman seperti ini tidak dianggap sebagai sesuatu yang seluruhnya akan berdampak negatif, bahkan dapat memperjelas dan mempertajam pemikiran tentang otonomi di daerah. Namun, beberapa responden melihat keadaan ini sebagai akibat dari masih kurangnya sosialisasi otda di Kalsel. Kalau di kalangan aparat Pemda saja terjadi perbedaan pemahaman, apalagi dalam kelompok-kelompok masyarakat.

Perbedaan pemikiran tentang otda itu agaknya didengar juga oleh beberapa tokoh masyarakat, sehingga mereka merasa perlu menyarankan adanya penyamaan persepsi di lingkungan pejabat propinsi. Bagi masyarakat, sumber dana tidak terlalu diperdulikan, yang penting dengan pelaksanaan otda ini bahwa pelayanan publik terus membaik dan terjangkau oleh rakyat.

Beberapa pejabat mengingatkan bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otda jangan dilihat sebagai sesuatu yang akan dimulai dari nol. Hampir semua jenis pelayanan pemerintahan selama ini sudah dilakukan di daerah, sebagian dilakukan oleh instansi otonom, sebagian oleh instansi vertikal. Setelah memasuki periode otda yang baru, maka semua institusi pelayanan itu tetap berada di daerah dan akan tetap melaksanakan tugas pelayanannya. Oleh karena itu, sepanjang isi Pasal 8 Ayat (1) UU No. 22, 1999 (lihat Kotak 1) dipatuhi oleh pusat, maka pelayanan publik yang selama ini berlangsung di daerah akan tetap dapat dilaksanakan, minimal dengan kualitas dan kuantitas yang sama dengan sebelumnya.

Propinsi Kalsel akan melaksanakan jenis-jenis kewenangan sesuai dengan PP No. 25, 2000. Propinsi Kalsel sudah mempunyai “draft akademis” tentang kewenangannya. Namun, sampai sekarang belum dirumuskan dalam bentuk rancangan perda, karena masih menunggu PP tentang dekonsentrasi dan kemungkinan adanya kewenangan kabupaten/kota yang akan dilimpahkan. Dengan demikian Struktur Organisasi dan Tata kerja (SOTK) Pemda juga masih dalam bentuk “draft akademis.” Akan tetapi, untuk kabupaten/kota sudah diminta menginventarisasi kewenangan dan merancang SOTK. Inventarisasi kewenangan kabupaten/kota dimulai dari berbagai kewenangan yang selama ini sudah dilaksanakan di daerah, baik oleh instansi otonom maupun vertikal. Beberapa kabupaten/kota di Kalsel bahkan sudah ada yang mengesahkan perda tentang kewenangan dan telah mengajukan rancangan perda tentang SOTK ke DPRD.

Kotak 1. Penyerahan Kewenangan dan Pembiayaannya

Pada TA 2000 ini dana operasional rutin (di luar gaji) yang dikelola salah satu Kantor PMD di Kalsel sebesar Rp20 juta dari APBN dan Rp3,2 juta dari APBD. Pada TA yang sama (9 bulan) dana pembangunan yang dikelola sebesar lebih dari Rp1 milyar, antara lain berupa: 1) Inpers Bangdes Rp450 juta, 2) Pembinaan Kecamatan Rp40 juta, 3) Program Makanan Tambahan untuk anak sekolah Rp497 juta, 4) Bantuan Pemberdayaan Perempuan Rp20 juta.

Pertanyaannya sekarang, setelah otda apakah dana-dana senilai ini masih akan dialokasikan oleh pusat ke daerah, atau kebijakan desentralisasi dan otda harus didanai oleh penerimaan daerah sendiri? (dengan kata lain, apakah alokasi DAU/DAK akan mempertimbangkan alokasi dana yang berlaku di tahun-tahun sebelum otda dilaksanakan.) Sejauh mana, pertanyaan ini dapat dijawab dengan bunyi Pasal 8, Ayat (1) UU No. 22, 1999: *“Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.”*

Posisi propinsi yang bukan merupakan daerah atasan kabupaten/kota dapat menjadi sumber konflik di antara keduanya, terutama yang menyangkut kewenangan membuat peraturan perundangan. Misalnya, sementara Propinsi Kalsel mengeluarkan perda tentang larangan pemasukan dan jual beli minuman keras di wilayahnya, ada kabupaten di Propinsi Kalsel yang akan menarik retribusi dari kegiatan ini. Tata urutan (*hierarchy*) perundangan sebagaimana yang diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX Tahun 1966, agaknya perlu lebih diperinci/dipertegas sampai ke tingkat pemerintahan terbawah.

Pejabat instansi otonom dan vertikal di Kalsel memiliki persepsi stereotip terhadap masing-masing pihak. Pejabat instansi otonom menilai aparat vertikal terbiasa menerima saja perintah dan dana dari pusat, karena itu mereka perlu mengikuti reorientasi administrasi pemerintahan daerah. Sementara itu, pejabat instansi vertikal menilai aparat otonom kurang berpengalaman dalam mengelola proyek (besar), karena itu perlu mengikuti pelatihan manajemen proyek. Kalau penilaian ini benar, keadaan ini tidak akan mengganggu pelaksanaan otda. Setelah otda dilaksanakan, pimpinan daerah (gubernur/bupati/walikota) harus dapat mempersatukan kedua pihak di bawah kepemimpinan mereka dengan mempertimbangkan bahwa setiap pihak akan membawa kekuatan dan kelemahan, yang satu dengan lainnya dapat saling memperbaiki.

Kebanyakan responden menilai kualitas anggota DPRD rendah. Proses rekrutmen kader partai tidak didukung dengan persyaratan yang memadai. Seorang wartawan menyatakan: “mereka menjadi anggota dewan hanya karena dijadikan.” “Mereka bukan orang yang layak duduk sebagai anggota dewan, tetapi sekedar karena dapat duduk,” kata seorang dosen Universitas Lambung Mangkurat. Untungnya sekarang ini rakyat mempunyai cukup keleluasaan dan keberanian untuk menyampaikan aspirasi mereka dan mendesak DPRD memperhatikan dan memenuhi tuntutan masyarakat. Dewan berada di antara pemma dan rakyat, sementara kemampuan partai kurang terlihat dalam menampilkan konsep dan perannya dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat. Tim SMERU menilai bahwa kalau kondisi partai-partai dibiarkan tetap seperti ini (lemah), maka kualitas wakil-wakil rakyat hasil pemilihan umum mendatang akan tetap rendah dan kurang dapat diharapkan untuk mampu mendukung atau mengontrol pihak eksekutif secara efektif.

2.1.2. Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian

Tim Sosialisasi Otonomi Daerah Propinsi Kalsel dibentuk pada Juli 1999, berdasarkan SK Gubernur No. 156 tanggal 17 Juli 1999, yang kemudian ditingkatkan menjadi Tim Sosialisasi dan Kelompok Kerja Persiapan Implementasi UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 (SK. Gubernur No. 0312, tanggal 20 Desember 1999). Tim terdiri dari tujuh

Pokja yang masing-masing menangani masalah kewenangan, kelembagaan, manajemen keuangan, kepegawaian, DPRD, pelayanan, dan aset.

Sejauh ini langkah-langkah yang telah dilakukan tim adalah sebagai berikut:

1. Melakukan inventarisasi kelembagaan (Desember 1999-Januari 2000).
2. Melakukan inventarisasi kepegawaian dan inventarisasi formasi jabatan yang ada baik struktural maupun fungsional.
3. Pada Pebruari 2000 tim menerbitkan buku acuan “Sosialisasi dan Persiapan Implementasi Paket UU Otonomi Daerah”. Tujuan pembuatan buku ini adalah sebagai panduan internal tim untuk memacu efektifitas dan produktifitas tim dalam melaksanakan tugasnya. Dalam buku panduan juga diuraikan target waktu dan materi yang harus dicapai oleh tim.
4. Melakukan pengkajian kewenangan dan hasilnya telah disampaikan ke pusat (Januari –Pebruari 2000).
5. Menganalisis kebutuhan kelembagaan sesuai dengan PP No. 25, 2000 (Pebruari-Maret 2000).
6. Selain menyiapkan kelembagaan di tingkat propinsi, tim juga melakukan asistensi kepada Pemda kabupaten/kota di seluruh Kalsel dalam mempersiapkan pelaksanaan otonomi daerah mereka. Misalnya pada Agustus 2000 Pemda propinsi melakukan pelatihan fasilitator daerah (untuk seluruh kabupaten/kota se-Kalsel) dalam rangka pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan PP No. 25, 2000. Pada pelatihan itu disampaikan penjelasan tentang otonomi daerah dan langkah-langkah yang perlu dipersiapkan oleh kabupaten/kota.
7. Menyusun prediksi alokasi dan reposisi PNS dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang hasilnya dipresentasikan oleh Biro Kepegawaian pada 15 Agustus 2000.
8. Menyusun rencana mekanisme pengangkatan PNS dalam jabatan struktural di lingkungan perangkat daerah Propinsi Kalsel (Agustus 2000).
9. Pada 31 Agustus 2000 mempresentasikan rancangan struktur organisasi perangkat daerah di hadapan gubernur, rancangan tersebut kemudian diserahkan kepada DPRD untuk dibahas.
10. Menargetkan bahwa pada akhir September semua rancangan SOTK untuk semua instansi sudah diselesaikan, dan disyahkan pada bulan Oktober 2000.

Selain langkah-langkah tersebut, sekitar sebulan sebelum terbitnya PP No. 25, 2000, Pemda se-Kalimantan mengadakan pertemuan guna membahas RPP kewenangan tersebut. Pertemuan itu merumuskan beberapa komentar dan rekomendasi tentang RPP, khususnya untuk kewenangan di tingkat kabupaten/kota, diusulkan sebagai kewenangan ‘residu terbalik/terbesar’ sehingga dalam pembagian kewenangan yang ada akan berpola seperti bentuk piramida.

Dengan mendasarkan pada kewenangan propinsi sebagaimana yang tercantum dalam PP No. 25, 2000, organisasi perangkat daerah yang akan dibentuk di Propinsi Kalsel terdiri dari Setda yang akan mencakup 7 biro, Sekretariat DPRD, 15 Dinas Daerah, 9 Badan, dan 3 kantor teknis daerah. Organisasi yang akan dibentuk ini terdiri dari instansi lama, penggabungan beberapa instansi lama, peleburan maupun penggabungan instansi vertikal menjadi instansi otonom (lihat Tabel 3).

Tabel 3. Nama perangkat daerah yang dibentuk dan penggabungan/lembaga lama

Lembaga baru	Penggabungan/lembaga lama
I. Sekretariat Daerah	
1. Biro Pemerintahan	Biro Tapem + Biro Rinsa
2. Biro Hukum	Biro Hukum
3. Biro Umum	Biro Umum dan Perlengkapan
4. Biro Pemberdayaan Perempuan dan Kesra	Biro Binsos
5. Biro Ekobang	Biro Ekonomi
6. Biro Organisasi	Biro Organisasi
7. Biro Humas	Biro Humas
II. Dinas Daerah	
1. Dinas Komunikasi dan Informasi	Kanwil Dep. Penerangan + Biro Humas
2. Dinas Kesejahteraan Sosial	Kanwil Dep. Sosial + Dinas Sosial
3. Dinas Kesehatan	Kanwil Dep. Kesehatan + Dinas Kesehatan
4. Dinas Kembangwil	Kanwil Dep. PU, Dinas PU
5. Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Kanwil Perindag + Dinas Perindustrian
6. Dinas Tenaga Kerja	Kanwil Depnaker
7. Dinas Perhubungan	Kanwil Dep. Perhubungan + Dinas LLAJ
8. Dinas Pertambangan dan Energi	Kanwil Dep. Pertambangan & Energi + Dinas Pertambangan & Energi
9. Dinas Kehutanan	Kanwil Dep. Hutbun + Dinas Kehutanan
10. Dinas Perkebunan	Bidang Perkebunan pada Kanwil Hutbun + Dinas Perkebunan
11. Dinas Pertanian Tanaman Pangan	Kanwil Dep. Pertanian Tanaman Pangan + Dinas Pertanian Tanaman Pangan
12. Dinas Peternakan	Dinas Peternakan
13. Dinas Perikanan dan Kelautan	Dinas Perikanan
14. Dinas P & K	Kanwil Dep. Diknas + Dinas P & K
15. Dinas Koperasi	Kanwil Koperasi
III. Badan Daerah	
1. Bappeda	Bappeda + Biro Penyusunan Program
2. Badan Litbang	Bidang Penelitian Bappeda + Litbang ex kanwil & dinas
3. Badan Pendidikan dan Latihan	Diklat Propinsi + Diklat Ex Kanwil
4. Bapedalda	Bapedalda
5. Badan Kepegawain Daerah	Biro Kepegawaian
6. Badan Keuangan Daerah	Biro Keuangan + Dinas Pendapatan Daerah
7. Inspektorat Wilayah Propinsi	Itwilprop
8. BKPMMD	BKPMMD
9. Badan Promosi Dagang & Pariwisata	Kanwil Parnsibud + Dinas Pariwisata Daerah
IV. Kantor Teknis Daerah	
1. Kantor Kesatuan Bangsa dan Linmas	Kantor Sospol
2. KPDE	KPDE
3. Kantor Arsip Daerah	Kantor Arsip Daerah
4. Kantor Tram Tib Mas/Satpol PP	Satpol PP
5. Kantor Penghubung Prop. Kalsel di Jakarta	Kantor Perwakilan Kalsel

Sumber: Biro Organisasi Pemda Kalsel.

Menurut Sekda pertimbangan pembentukan organisasi perangkat daerah ini sepenuhnya memperhatikan kepentingan daerah dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi di Kalsel. Pembentukan ini juga mengacu pada pengalaman Kabupaten Tanah Laut sebagai kabupaten percontohan otonomi (terbaik) di Indonesia. Adanya SE Mendagri No. 061/729/SJ tanggal 21 Maret 2000 tentang Penataan Perangkat Daerah dirasakan membatasi daerah dalam penyusunan struktur organisasinya. Selain itu perubahan kabinet sempat membingungkan langkah Pemda dalam menyusun perangkat daerah. Namun berbagai perubahan ini tidak dirasakan sebagai sesuatu yang akan sangat menghambat langkah Pemda, penyesuaian-penyesuaian dapat dilakukan sambil jalan.

Struktur organisasi perangkat daerah ini direncanakan sudah harus diselesaikan pada Oktober 2000.

Draft rancangan SOTK, sebagai perincian/turunan dari struktur perangkat daerah, sudah disusun oleh Biro Ortala dan masing-masing dinas serta kanwil terkait. Menurut beberapa Kanwil, Pemda selalu melibatkan mereka dalam persiapan otda, mereka selalu diminta masukan dan diikutsertakan dalam berbagai kesempatan dialog. SOTK yang disusun dirasakan oleh Kanwil sangat akomodatif dengan kebutuhan daerah. Meskipun ada SE dari pusat, tetapi tetap dilakukan penyesuaian dengan kebutuhan daerah. Misalnya di sektor kesehatan, Propinsi Kalsel merupakan daerah basah (rawa-rawa), sehingga penyakit yang berkembang tidak sama dengan daerah lain yang kering. Untuk sektor pertanian, semula dengan mengacu pada SE Deptan akan dibentuk Dinas Pertanian yang merupakan penggabungan seluruh instansi yang terkait dengan pertanian, akan tetapi Pemda memutuskan untuk tetap membentuk Dinas Perikanan dan Peternakan di samping Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura.

Permasalahan yang terkait erat dengan organisasi dan kelembagaan yaitu masalah personil yang juga sudah menjadi fokus pemikiran Pemda. Dengan memperhitungkan jumlah pegawai yang ada, pelimpahan pegawai dari Kanwil, serta kebutuhan personil yang akan datang, jumlah personil di tingkat propinsi diperkirakan akan kelebihan sekitar 4.370 personil, termasuk di antaranya 632 personil yang memiliki eselon.

Selain kelebihan personil, diperkirakan banyak posisi jabatan struktural yang juga bakal hilang. Jabatan eselon I sampai V yang ada sebanyak 1.732 jabatan, setelah memperhitungkan adanya likuidasi dan penggabungan, diperkirakan hanya akan ada 751 jabatan, atau 981 jabatan struktural diperkirakan bakal hilang (*Banjarmasin Post*, 31 Agustus 2000).

Kelebihan personil tersebut bersama dengan personil Kandep direncanakan akan dialokasikan ke tingkat kabupaten/kota (lihat Tabel 4). Tetapi transfer pegawai ke kabupaten/kota ada kemungkinan ditolak baik oleh pegawai yang akan dipindahkan maupun oleh kabupaten/kota yang akan menerima. Hal serupa juga akan terjadi pada transfer pegawai dari pusat ke daerah, hal ini disebabkan jumlah personil yang ada di daerah sudah dianggap mencukupi, selain itu transfer pegawai dari pusat cenderung akan menyingkirkan atau mengurangi kesempatan pegawai daerah.

Alternatif lain yang direncanakan terhadap kelebihan pegawai selain ditransfer ke kabupaten/kota adalah pensiun dini. Saat ini Biro Kepegawaian sedang menyusun angket untuk menentukan apakah pegawai memilih pensiun atau ditransfer ke daerah. Selain itu, rencananya kelebihan pegawai ini akan ditempatkan pada jabatan fungsional, akan tetapi jenis jabatan fungsional yang akan dibentuk belum jelas masih dalam tahap penjajakan ke departemen terkait. Daerah mengharapkan agar dapat secepatnya memperoleh kejelasan menyangkut jabatan fungsional tersebut.

Untuk jabatan struktural yang formasinya akan berkurang, sedangkan personil yang akan mengisinya banyak, Biro Kepegawaian telah menyusun rencana mekanisme pengangkatan PNS dalam jabatan struktural di lingkungan Pemda Kalsel, yang didasarkan pada SK Mendagri No. 811.212/003661/Sj tanggal 9 Juni 2000 tentang "Kriteria Pengangkatan dalam Jabatan Struktural." Dalam rencana tersebut ditekankan pentingnya objektivitas dalam mekanisme pengangkatan PNS yang diutamakan pada profesionalisme dan kompetisi yang sehat. Untuk itu akan dilaksanakan seleksi melalui test yang objektif, hal ini dimaksudkan guna menghindari persaingan tidak sehat antara pihak Pemda dengan pejabat eks instansi vertikal.

Tabel 4. Inventarisasi jumlah dan kebutuhan personil di Propinsi Kalsel

Instansi	Total PNS	Eselonering					Jumlah	Non-Struktural
		I	II	III	IV	V		
I. PERSONIL PEMDA								
A. <u>Jumlah PNS Saat Ini</u>								
1. Dinas-Dinas	2.290	0	15	74	242	99	430	1.860
2. Kantor dan Badan	1.366	0	15	55	165	24	259	1.107
3. Sekwilda & Biro	611	1	4	12	45	114	176	435
4. Instansi vertikal/kanwil	3.507	0	21	131	400	87	639	2.868
Jumlah (A)	7.774	1	55	272	852	324	1.504	6.270
B. <u>Jumlah Kebutuhan</u>								
1. Dinas Daerah	1.567	0	30	77	292	0	399	1.168
2. Badan Daerah	1.006	0	18	45	180	0	243	763
3. Kantor Teknis Daerah	170	0	6	15	45	0	66	104
4. Sekretariat Daerah	597	1	7	28	112	0	148	449
5. Sekretariat DPRD	64	0	1	3	12	0	16	48
Jumlah (B)	3.404	1	62	168	641	0	872	2.532
C. <u>Kelebihan Personil (A-B)</u>	4.370	0	-7	104	211	324	632	3.738
II. PERSONIL KANDEP	6.981	0	0	104	488	1.036	1.628	5.353
III. Akan dialokasikan ke tingkat Kab./Kota (C+II)	11.351	0	-7	208	699	1.360	2.260	9.091

Sumber: Biro Kepegawaian Dati I Kalsel, September 2000.

Pihak instansi vertikal (Kanwil) juga sudah melakukan antisipasi terhadap kelebihan pegawai yang tidak tertampung pada Pemda propinsi. Misalnya, Kanwil pendidikan dengan mengacu pada arahan Departemen, memberikan alternatif pilihan bagi pegawai Kanwil selain menjadi pegawai Pemda, yaitu: 1) menjadi guru bagi mereka yang telah memperoleh akta IV, 2) menjadi dosen bagi S2 dengan IP>3, 3) menjadi tenaga fungsional bagi diploma tiga. Sementara itu, Kanwil Departemen Kesehatan yang diperkirakan akan kelebihan 100 pegawai (setelah digabung dengan pegawai dinas) merencanakan akan menempatkan kelebihan ini di Puskesmas. Untuk tujuan itu sudah disebarkan angket ke personil, tetapi tidak satupun yang berminat, kelihatannya hal ini akan menjadi masalah. Berbeda dengan Kanwil lainnya, Kanwil Pertanian, berdasarkan usul dari Deptan, menyarankan untuk membentuk “Kantor Urusan Ketahanan Pangan” baik di tingkat propinsi maupun di kabupaten/kota. Usul ini kelihatannya sulit terwujud karena tidak mendapat dukungan di daerah.

Sejauh ini belum ada kesepakatan antara Kanwil/instansi vertikal dan Pemda tentang rencana pengisian struktur baru. Sebagian Kanwil optimis Pemda akan melakukan “fit and proper test” untuk menyeleksi posisi penting di struktur yang baru. Mereka yakin apabila test ini dilakukan dengan benar maka struktur baru akan banyak diisi oleh orang Kanwil, karena mereka merasa lebih banyak yang memiliki kompetensi untuk itu. Sebagian Kanwil lainnya merasa khawatir berkaitan dengan ego kedaerahan, yang memungkinkan salah penempatan orang terutama dalam jabatan struktural. Mereka meragukan keobjektifan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) dalam melakukan pertimbangan kepangkatan dan seleksi untuk suatu jabatan.

2.1.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Kalsel

Otonomi daerah, yang dalam prakteknya berupa penyerahan beberapa urusan kewenangan pemerintahan kepada Pemda, dinilai oleh beberapa responden pejabat, akan menjadi kewenangan semu atau bahkan menjadi tidak ada artinya jika tidak disertai dengan penyerahan aspek pembiayaannya. Dikatakan demikian, karena dalam

kenyataannya sebagian besar sumber penerimaan yang berpotensi besar di daerah masih dikuasai oleh pemerintah pusat, sehingga untuk melaksanakan kewenangannya itu Pemda masih tergantung pada pemerintah pusat. Prinsip “money follow functions” merupakan paradigma yang dengan sangat sadar dituntut oleh daerah untuk dipenuhi. Selain merupakan konsekuensi logis dari kebijakan otda, aspek keuangan dalam UU No. 25, 1999 dimaksudkan untuk memberikan dana perimbangan yang sedikit banyak “memperhatikan daerah,” karena selama ini sistem sentralistik yang dipraktekkan telah menyebabkan daerah merasa hanya menerima “sisa” dari rejeki nasional. Lebih dari itu, dari segi alokasi penggunaannya juga lebih banyak ditentukan oleh kemauan orang pusat, sehingga tidak jarang hal itu tidak sesuai dengan keperluan daerah bersangkutan. Dengan adanya UU baru ini, sekarang daerah akan mempunyai pegangan yang diharapkan dapat lebih transparan, dan dalam batas tertentu dapat lebih “adil” -walaupun dinilai masih banyak yang perlu disempurnakan- terhadap jumlah penerimaannya berdasarkan potensi yang dimiliki oleh setiap daerah.

Berangkat dari pemikiran tersebut, Kalsel dalam menyongsong pelaksanaan otda telah melakukan persiapan yang mengarah pada upaya untuk mendapatkan dana perimbangan secara lebih proporsional. Uraian berikut merupakan persepsi orang daerah terhadap aspek keuangan daerah, baik dari kalangan birokrat maupun publik pada umumnya.

Pemda Propinsi Kalsel berusaha keras meningkatkan penerimaan daerah, baik berupa usul permintaan kepada pusat, maupun yang berhubungan dengan sumber-sumber penerimaan yang dapat dipungut langsung oleh daerah. Upaya ini ditempuh karena selama ini Pemda merasa dana yang dipunyai untuk menggerakkan roda pemerintahan dan pembangunan kurang mencerminkan potensi ekonomi real yang dimilikinya.

Pendapatan Propinsi Kalsel. Baik dalam sistem keuangan lama maupun baru (berdasarkan UU No. 25, 1999) komponen pendapatan daerah yang penting terdiri dari PAD, bagi hasil (pajak dan bukan pajak), dan transfer dana dari pusat.³ Sehubungan dengan ini, Tabel 5 menunjukkan bahwa pada TA 1999/2000, total PAD yang berhasil diperoleh Pemda Propinsi Kalsel sebesar Rp56,2 milyar. Komponen penting sumber-sumber penerimaan ini terdiri dari PKB, BBNKB, dan bagian laba BUMD, yang masing-masing memberikan kontribusi sebesar Rp16,6 milyar, Rp19,3 milyar dan Rp10,4 milyar. Total kontribusi yang diberikan oleh ketiga sumber penerimaan ini mencapai 83% dari PAD. Sementara dari pos retribusi, sumber penerimaan yang relatif besar disumbangkan oleh pos penerimaan Pelayanan Kesehatan (Rp5,3 milyar) dan Pengujian Kendaraan Bermotor (Rp1,1 milyar). Secara relatif, pada TA 2000 kontribusi setiap sumber penerimaan ini tidak banyak berubah. Pada Tabel 5 dapat dilihat bahwa sumber pendapatan daerah jenisnya sangat terbatas sebagai akibat pelaksanaan UU No. 18, 1997. UU ini dinilai daerah sebagai telah memasung keleluasaan daerah dalam menggali sumber pendapatannya, dan juga dianggap sebagai bertentangan dengan UU otda. Oleh karena itu, semua responden dari kalangan birokrat menghendaki agar UU ini segera direvisi dengan tujuan agar daerah dapat menentukan sendiri sumber-sumber PAD-nya.

Jika dikaitkan dengan besaran APBD yang dicapai Propinsi Kalsel pada TA yang sama yang jumlahnya Rp287,1 milyar, maka peranan PAD itu hanya 19,6%. Selama lima TA terakhir (TA 1995/96 – 1999/00), rata-rata kontribusi PAD terhadap APBD sebesar 22%. Pada TA 2000, perolehan PAD ditargetkan sebesar 18,2% dari APBD.

³ Pada mekanisme sistem keuangan daerah yang lama, tranfer dana dari pemerintah pusat dimasukkan dalam Pos Sumbangan dan Bantuan. Pada sistem keuangan yang baru, hal itu disebut sebagai dana perimbangan.

Tabel 5. Perkembangan penerimaan PAD Propinsi Kalsel, 1999/2000 – 2000

No.	U r a i a n	1999/2000		1999/2000 (Avg 9 bln)		2000
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Rencana (Rp. Juta)
	Pendapatan Asli Daerah	67,250.6	56,184.3	50,438.0	42,138.2	56,753.6
A.	Pajak Daerah	39,000.0	37,206.9	29,250.0	27,905.2	29,150.0
1	Pajak Kendaraan Bermotor	15,000.0	16,626.0	11,250.0	12,469.5	14,600.0
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	10,000.0	19,271.8	7,500.0	14,453.9	13,500.0
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	14,000.0	1,309.1	10,500.0	981.8	1,050.0
B.	Retribusi Daerah	6,886.0	6,816.8	5,164.5	5,112.6	5,628.1
1.	Pelayanan Kesehatan	5,375.0	5,342.5	4,031.3	4,006.9	4,436.0
2.	Pengujian Kendaraan Bermotor	1,200.0	1,072.8	900.0	804.6	900.0
3.	Pemakaian Kekayaan daerah	39.5	95.1	29.6	71.3	45.0
4.	T. Penginapan/Villa	25.0	25.8	18.8	19.4	18.8
5.	Tempat Rekreasi dan Olahraga	56.6	56.7	42.5	42.5	46.2
6.	Penjualan Produksi Usaha daerah	29.9	30.6	22.4	23.0	22.1
7.	Ijin Trayek	160.0	193.3	120.0	145.0	160.0
C.	Bagian Laba Milik Daerah	10,485.6	10,563.5	7,864.2	7,922.6	10,139.5
1.	BPD	10,404.6	10,404.6	7,803.5	7,803.5	10,000.0
2.	PD Bangun Jaya	81.0	158.9	60.8	119.2	139.5
E.	Penerimaan Lain-lain	10,879.0	1,597.0	8,159.3	1,197.8	11,836.1
1.	Hasil Penjualan Milik Daerah		20.0		15.0	
2.	Jasa Giro	600.0	696.6	450.0	522.5	600.0
3.	Ganti rugi atas kekayaan daerah		5.3		4.0	
4.	Set kelebihan pembayaran kpd pihak III		5.6		4.2	
5.	Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan		5.5		4.1	
6.	Angsuran cicilan kendaraan bermotor		127.2		95.4	
7.	Anagsuran Rumah Dinas	60.0	73.4	45.0	55.1	45.0
8.	Pengembalian hasil kupon TPR	25.0	26.4	18.8	19.8	
9.	Lumpsum Payment	194.0	580.7	145.5	435.5	252.0
10.	Pengembalian gaji		26.2		19.7	
11.	Setoran UUDP		2.2		1.7	
12.	Setoran Tunggalan Gol C		24.5		18.4	
13.	Dokumen lelang		3.5		2.6	
14.	Pengembalian Dana Pen. Kekurangan Pangan	10,000.0		7,500.0	0.0	10939.1
	Penerimaan APBD	305,678.8	287,102.6	229,259.1	215,326.9	311,741.6
	(tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)					

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Kalsel.
Biro Keuangan Propinsi Kalsel.

Kontribusi PAD itu diakui oleh sebagian responden kalangan birokrat daerah sebagai mencerminkan kemampuan keuangan daerah yang rendah. Pernyataan ini memang agak kontradiktif jika dilihat dari konteks APBD Kalsel yang secara nominal justru terus meningkat. Dalam hal ini mereka menyatakan bahwa antara PAD dan pendapatan yang berasal dari pusat (di masa lalu) mempunyai perbedaan mendasar pada ketentuan tentang alokasi penggunaannya. Jika dananya berasal dari PAD, daerah mempunyai keleluasaan penuh untuk mengalokasikannya sesuai dengan kebutuhan yang dianggap penting bagi daerah. Tetapi, jika dananya berasal dari pusat, maka alokasinya ditentukan oleh pusat sehingga daerah sekedar sebagai pelaksana saja dari juklak dan juknis yang dengan ketat telah digariskan oleh pusat. Apakah alokasi dari pusat ini sesuai dengan kepentingan daerah atau tidak, daerah tidak mempunyai kewenangan mempersoalkannya.

Sifat penggunaan dana PAD yang lebih fleksible oleh Pemda -juga karena alasan politis yang menghendaki daerah harus mempunyai sumber pendapatan sendiri supaya hak otonom yang dimilikinya terasa lebih “nyata”- merupakan alasan bagi Pemda Kalsel (juga daerah lainnya) untuk berupaya meningkatkan perolehan PAD-nya. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan mengintensifkan sumber penerimaan yang sudah ada/berjalan. Dalam hal ini yang diprioritaskan adalah PKB dan BBNKB yang tarifnya akan diturunkan 1%. Penurunan ini dimaksudkan agar lebih banyak pemilik kendaraan yang berminat melakukan balik nama kendaraannya. Sedangkan untuk ekstensifikasi, Pemda berencana melakukan studi banding ke propinsi lain tentang sumber-sumber penerimaan yang potensial. Beberapa sumber pendapatan yang cukup potensial, di antaranya:

- 1) Pajak terhadap alat-alat berat dan angkutan air⁴ yang selama ini belum dilakukan pungutan. Hal ini terkait dengan usulan revisi UU No. 18, 1997 yang dituangkan dalam beberapa Raperda yang sedang digodok oleh Biro Hukum. Penerimaan retribusi terhadap alat-alat berat ini diperkirakan mencapai Rp10 miliar/tahun.
- 2) Penagihan tunggakan PLN yang mencapai Rp96 miliar yang berasal dari retribusi air permukaan (tertunggak sejak tahun 1992)⁵.
- 3) Alur Sungai Barito, berupa tol di sungai yang mewajibkan setiap kapal yang lewat membayar tol fee. Sumber ini masih dalam persiapan, karena alur sungai masih harus dikeruk dengan melibatkan investor dari China dengan nilai kontrak puluhan juta \$US.

Alokasi dana ke daerah. Perimbangan keuangan pusat daerah yang dituangkan dalam UU No. 25, 1999 dianggap oleh banyak responden sebagai konsep yang masih belum memberikan kepastian apa-apa terhadap kepentingan daerah di bidang pembiayaan. Selain karena PP-nya sendiri sampai sekarang belum dikeluarkan, kinerja pemerintah pusat yang buruk dalam menyalurkan dana yang menjadi hak daerah akan merupakan masalah tersendiri bagi daerah dalam melaksanakan otonominya. Selain soal urusan mekanisme birokrasi (di pusat) yang dirasakan berkepanjangan (tidak realistis),⁶ penilaian tersebut didasarkan pula pada pengalaman aparat keuangan daerah yang sering mengalami keterlambatan menerima dana dari pusat.

Sebagai contoh, dana PBB-KB periode April-Agustus 2000 yang jumlahnya seharusnya mencapai Rp130 milyar, baru ditransfer pada bulan Agustus, itupun baru Rp25 milyar. Jumlah dana selebihnya tidak ada kepastian kapan akan diberikan lagi kepada daerah. Demikian juga dalam hal pembayaran royalti tambang (batu bara) yang menjadi hak daerah. Untuk mengurus dana yang sudah menjadi hak daerah ini, sering terjadi orang daerah terpaksa harus “menjemput”-nya sendiri ke Jakarta, itupun belum tentu otomatis lancar. Pernah terjadi orang yang mengurus uang ini harus menunggu selama 27 hari di Jakarta. Keterlambatan pencairan dana seperti ini (sering sampai terlambat 3 bulan) nampaknya telah menjadi rutin dan akibatnya terpaksa harus digeser pada TA berikutnya. Orang daerah sendiri sering dibuat bingung oleh panjangnya mekanisme aliran dana yang melibatkan Departemen Pertambangan, Departemen Keuangan, KPKN dan Bank Indonesia. Dalam banyak kejadian sangat sulit melacak macetnya di instansi mana dan pada level apa. Satu hal yang ketahu dengan pasti, yakni jika mengurus dana ke Jakarta orang daerah harus siap “mengemis-ngemis” dan di “pingpong” ke sana ke mari.

⁴ Sebelum adanya UU No. 18, 1997, pungutan terhadap obyek tersebut pernah diberlakukan.

⁵ Ada kecenderungan PLN menolak membayar karena menganggap hal itu tidak perlu dilakukan dan mengancam akan memadamkan lampu jika itu dipaksakan.

⁶ Responden memberikan contoh bahwa Ditjen Lembaga Keuangan Depkeu sebenarnya tidak memiliki kaitan dan kompetensi dalam rangkaian proses pencairan dana tersebut, tapi pada kenyataannya tetap dilibatkan.

Pertanyaannya kemudian adalah jika untuk menyerahkan dana (PBB-KB) yang “tidak seberapa” itu orang pusat terkesan “tidak rela,” bagaimana jadinya jika nanti kebijakan otda melibatkan aliran dana (ke daerah) yang jumlahnya jauh lebih besar. Pertanyaan ini diajukan orang daerah karena pada dasarnya orang pusat yang terlibat dalam pencairan dana ke daerah tetap “orang itu-itu juga.” Dalam hal ini tidak ada kepastian, meskipun otda dilaksanakan dan hak-hak (finansial) daerah telah dijamin UU, bahwa orang pusat mampu dan mau mengubah perilaku “berkuasanya.” Jika praktek penyaluran dana perimbangan tetap seperti itu, maka para responden menyatakan daerah kabupaten dan kota akan “mati.” Sementara itu, hiruk pikuk otda hanya akan dijadikan alat oleh orang pusat untuk membuat justifikasi dan kesimpulan bahwa “daerah ternyata tidak mampu.”

Untuk menghindari masalah itu, beberapa responden mengusulkan agar hak-hak finansial daerah yang sudah jelas perhitungannya (seperti PBB-KB) tidak perlu lagi melalui birokrasi di pusat. Jika alternatif ini yang dilaksanakan maka proses aliran dana menjadi lebih cepat dan sederhana karena pada dasarnya uang itu ada di daerah.

Usulan daerah. Meskipun aspek-aspek yang berkaitan dengan dana perimbangan belum jelas pelaksanaannya, aparat dan beberapa kelompok masyarakat di daerah sedikit banyak masih menyimpan optimisme bahwa pusat akan konsisten dengan pelaksanaan UU No. 25, 1999. Asumsi yang digunakan sederhana saja, yakni berbagai persoalan nasional yang sekarang dihadapi oleh negara ini sudah sangat ruwet. Jika pemerintah (pusat) tidak bersikap konsisten, atau mencoba “bermain-main” dengan daerah, maka persoalannya akan menjadi bertambah ruwet lagi.

Berangkat dari “kepercayaan” bahwa pusat akan konsisten melaksanakan desentralisasi dan otda, maka Pemda Kalsel melakukan berbagai langkah persiapan. Salah satu persiapan yang dilakukan adalah mencoba mengusulkan kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan dana perimbangan yang diperkirakan mencukupi kebutuhannya. Usulan ini didasarkan pada pemahaman bahwa salah satu implikasi dari UU No. 22, 1999 dan UU. No. 25, 1999 adalah daerah setahap demi setahap harus mandiri dalam menghidupi dirinya sendiri dengan berbagai upaya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan potensi (finansial) yang dipunyai. Kesimpulannya adalah bahwa di masa depan daerah harus mempunyai kecukupan dana yang bersumber dari daerah sendiri, bukan lagi menggantungkan pembiayaannya dari pemerintah pusat seperti yang selama ini berlaku.

Pada tahun anggaran 1999/2000, total dana rutin dan pembangunan yang dibutuhkan oleh daerah Kalsel (propinsi dan kabupaten) adalah sebesar Rp1.797,6 milyar. Dari total kebutuhan dana ini, kontribusi yang diberikan oleh PAD (PAD I dan PAD II) sebesar Rp118,2 milyar atau 4% saja (lihat Tabel 6). Kondisi demikian menyatakan bahwa ketergantungan Kalsel terhadap dana pusat sangat besar.

Tabel 6. Anggaran belanja rutin dan pembangunan di daerah Kalsel, TA 1999/2000

Sumber Dana	Belanja (Rp Milyar)		
	Rutin	Pembangunan	Total
Sektoral	352,14	497,08	849,22
DAP	35,56	100,25	135,81
DAPK	419,46	188,35	607,81
DAPD	0,05	26,19	26,25
JPS/Taskin	0,00	60,37	60,37
PAD I	18,37	48,88	67,25
PAD II	49,92	1,02	50,94
Total	875,50	922,14	1.797,63

Sumber: Bappeda Kalimantan Selatan.

Berkaitan dengan kondisi keuangan daerah itu, Bappeda Kalsel telah melakukan kajian tentang alokasi dana pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otda. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa jika formula bagi hasil penerimaan negara seperti diatur dalam UU No. 25, 1999 diterapkan, maka perkiraan penerimaan Kalsel pada saat otonomi hanya sebesar Rp669,3 milyar (Tabel 7). Dibandingkan dengan total dana yang dibutuhkan (lihat Tabel 6), angka ini masih jauh dari mencukupi, bahkan untuk membiayai belanja rutin pun masih kurang. Dengan keadaan ini berarti segala kewenangan yang diberikan kepada daerah menjadi tidak ada gunanya. Apabila hasil perhitungan ini yang akan diimplementasikan, maka dapat dipastikan bahwa seluruh pemerintah daerah di Kalsel (propinsi dan kabupaten/kota) akan mengalami “kebangkrutan” atau tidak dapat melaksanakan pelayanan publik dengan baik.

Tabel 7. Perkiraan penerimaan pemerintah dari daerah Kalsel dan pembagiannya

Pos Penerimaan	Jumlah Penerimaan (Rp. Milyar)		
	Total	Daerah	Pusat
1. PAD Propinsi	62,5	62,5	0
2. PAD Kabupaten/Kota	56,0	56,0	0
3. Dana Perimbangan			
a) Bagi Hasil			
- PBB (90 % daerah)	18,0	16,2	1,80
- BPHTB (80 % daerah)	0,2	0,2	0,04
- IHH (80 % daerah)	8,0	6,6	1,4
- IHPH (80 % daerah)	1,44	1,15	0,29
- Perubahan Hak Tanah	0,45	0,4	0,09
b) Royalti			
- Batubara, 4,5 % (80 % daerah)	167,6	139,4	28,23
9 % (0 % daerah)	330,2	0	330,20
- Minyak bumi (15 % daerah)	46,7	7,0	39,66
- Perkebunan (80 % daerah)	50,0	40,0	10,00
- Perikanan	5,0	4,0	1,00
c) Alokasi umum (25 % dari PPh, PPn, PE, PI, dll)	1.304,0		978,00*
- Propinsi		98,0	
- Kabupaten		200,0	
- Desa		28,0	
d) Alokasi Khusus			
- Dana Reboisasi (40% daerah)	25,0	10,0	15,00
Total	2.075,1	669,3	1.405,71

Sumber: Bappeda Kalimantan Selatan

Catatan: *) Jika dasar perhitungannya menggunakan angka nasional –tentunya dengan memasukkan faktor-faktor penimbang lainnya, termasuk faktor pemerataan– alokasi dana yang akan diterima Kalimantan Selatan dari pos ini pasti akan berubah.

Dengan mengacu pada hasil perhitungan di atas (Tabel 6 dan 7), Bappeda mengusulkan agar formula dana perimbangan yang digariskan oleh UU No. 25, 1999 diubah. Perubahan yang disarankan adalah agar besaran dana perimbangan untuk Kalsel (Y) didasarkan pada salah satu dari aspek berikut:

Berdasarkan PDRB Kalsel terhadap PDB Nasional:

$$Y = 1,3\% \times 75\% \times \text{RAPBN} \times 70\%$$

Berdasarkan sumbangan devisa Kalsel terhadap nasional:

$$Y = 1,9\% \times 75\% \times \text{RAPBN} \times 70\%$$

Berdasarkan perkiraan PDRB Kalsel yang mengalir ke luar:

$$Y = (30\% - 40\%) \times \text{PDRB} \times 50\%$$

Berdasarkan penerimaan pajak yang dipungut di Kalsel:

$$Y = 15\% \times \text{PDRB} \times 50\%$$

Keterangan:

Angka 1,3 % = rata-rata kontribusi PDRB Kalsel terhadap PDB Nasional selama 5 tahun terakhir;

Angka 1,9 % = rata-rata kontribusi ekspor Kalsel terhadap ekspor nasional selama 3 tahun terakhir;

Angka 30% - 40 % = perkiraan PDRB Kalsel yang mengalir ke luar;

Angka 15% = perkiraan kontribusi Kalsel terhadap perolehan pajak nasional;

Angka 75%, 70%, 50% = konstanta.

Jika menggunakan angka RAPBN 1999/2000 sebagai dasar perhitungan, setiap formula itu akan memberikan dana perimbangan kepada Kalsel sebesar Rp1,489 trilyun, Rp2,176 trilyun, Rp1,995 - Rp2,660 trilyun, dan Rp1,496 trilyun. Dibandingkan dengan kebutuhan dana daerah Kalsel yang jumlahnya sekitar Rp1,8 trilyun, maka hasil perhitungan ini lebih realistis. Jika usulan formula ini tidak diterima oleh pemerintah pusat, alternatif formula perhitungan lainnya yang diusulkan adalah:

Perimbangan DAU untuk Kalsel perlu ditingkatkan menjadi 50% - 75% (dari 25% seperti yang ditetapkan UU No. 25, 1999).

Royalti batu bara 80% dari 4,5% ditingkatkan menjadi 80% dari 13,5%.

Sehubungan dengan upaya memperoleh dana perimbangan yang lebih besar, Gubernur Kalsel juga telah menyurati Menteri Keuangan (Surat No. 900/0373-Ku/2000, tanggal 30 Mei 2000). Dalam surat ini Gubernur meminta bahwa selain mendapatkan dana perimbangan sebagaimana ditentukan oleh UU No. 25, 1999 (bagian daerah dari penerimaan PBB, BPH-TB, SDA, dan DAU, DAK), Kalsel meminta agar diberikan tambahan dana dalam bentuk:

1. Dana perimbangan tambahan yang berasal dari BUMN yang beroperasi di Kalsel, yakni Perum Pegadaian, PT. Jasa Raharja, PT Inhutani II dan III, dan PT Telkom.
2. Daerah agar diberikan porsi tertentu dari PPh dan PPN dan pajak lainnya yang pemungutannya berada di Kalsel.

Untuk masing-masing usulan sumber penerimaan tambahan tersebut, porsi bagian daerah yang diminta adalah:

35%-45% dari dana yang disetorkan Perum kepada pemerintah pusat.

35%-45% dari laba bersih yang dibagi atas saham yang dimiliki oleh pemerintah pada PT (Persero).

70%-80% dari penerimaan PPh, PPN dan pajak lainnya yang dipungut di Kalsel.

Sejauh ini belum ada tanggapan dari pemerintah pusat, baik yang menyangkut usulan formula dari Bappeda maupun surat dari Gubernur Kalimantan Selatan. Dengan demikian Pemda hanya dapat mempedomani ketentuan-ketentuan dalam UU, disertai dengan harapan bahwa pusat akan memberikan dana perimbangan yang setidaknya mencukupi kebutuhan minimal Kalsel dalam menjalankan kewenangannya.

2.1.4. DPRD dan Kebijakan Publik

Tuntutan reformasi telah membawa pembaharuan pada sikap anggota DPRD (baru). DPRD dituntut untuk bersikap responsif terhadap berbagai aspirasi masyarakat serta mampu melakukan kontrol dan bersikap kritis terhadap berbagai kebijakan Pemda. Upaya kearah itu sudah mulai nampak, anggota dewan propinsi, sebagaimana diakui oleh banyak responden, telah menunjukkan keberanian dalam berargumentasi, namun belum didukung oleh kemampuan intelektualitas yang memadai. Kondisinya lebih tidak kondusif di tingkat kabupaten/kota, kapabilitas anggota dewan baik latar belakang pendidikan/intelektualitas, pengalaman serta moral pada umumnya dinilai masih sangat lemah. Kasus 'money politic' di kalangan DPRD juga sering terjadi pada proses pemilihan bupati/walikota.

Kesetaraan posisi dan hubungan kerjasama antara pihak eksekutif dan legislatif dapat berlangsung cukup baik. Pihak eksekutif sendiri menyadari bahwa untuk menjaga harmonisasi hubungan dengan dewan, perlu memahami 'bahasa dewan' yang diplomatis sehingga dalam menyampaikan berbagai hal yang berlawanan dengan pendapat dewan tidak menimbulkan kesalahpahaman.

Sementara peran kontrol dewan terhadap pihak eksekutif antara lain dimanifestasikan dalam bentuk pemberian 'catatan' terhadap laporan pertanggungjawaban gubernur. Namun di banyak kasus sikap kritis anggota dewan, oleh pihak eksekutif dinilai berlebihan, misalnya ikut campur dalam penempatan personel jabatan struktural di pemerintahan. Berkenaan dengan hal itu, kalangan eksekutif berharap dewan dapat lebih memahami batas-batas tugas dan fungsinya. Namun hingga saat ini belum ada aturan jelas mengenai mekanisme hubungan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Kapabilitas Anggota Dewan. Seperti telah dikemukakan di atas bahwa anggota dewan telah menunjukkan keberanian dalam melakukan kontrol dan memberikan kritik terhadap kinerja eksekutif. Namun kualitas SDM sebagian besar anggota dewan, baik dari latar belakang pendidikan, pengetahuan, serta pengalaman berpolitiknya dinilai belum sepenuhnya mendukung tugas dan fungsi yang mereka emban. Hal ini seringkali menjadi kendala pada saat berlangsungnya rapat/dialog antara dewan dengan pihak eksekutif. Berbagai arahan dan pertanyaan yang dilontarkan anggota dewan seringkali di luar konteks yang sedang mereka bicarakan. Banyak pihak berpendapat bahwa, secara umum kemampuan anggota dewan dalam menguasai substansi persoalan di daerah jauh lebih rendah dibanding dengan kemampuan pihak eksekutif.

Pihak DPRD menyadari keterbatasan mereka. Beberapa sumber memberi perkiraan bahwa dari 55 anggota dewan hanya 30% yang dikategorikan memiliki kualifikasi layak menjadi anggota dewan. Kondisi demikian disebabkan proses persiapan kader partai pada pemilu yang lalu berlangsung seadanya, tidak melalui proses persiapan yang memadai. Mereka terpilih bukan karena kemampuannya akan tetapi karena kebetulan partainya menang pemilu. Bahkan ada yang mengatakan mengatakan bahwa "mereka tidak layak duduk, tetapi cuma karena dapat duduk."

Masyarakat mengharapkan anggota dewan mampu merumuskan konsep pembangunan daerah secara nyata, untuk kepentingan terjaminnya kontinuitas pembangunan di daerah, sehingga pergantian pimpinan daerah tidak selalu berarti mengubah kebijakan dasar yang telah disepakati. Demikian pula inisiatif ataupun kreativitas dewan untuk melakukan hubungan kerja secara kelembagaan dengan berbagai pihak juga sangat diharapkan. Namun, sejauh ini anggota dewan sendiri belum memanfaatkan hak inisiatifnya.

Banyak pihak menilai bahwa dukungan tenaga ahli, khususnya yang berasal dari perguruan tinggi akan sangat membantu pemberdayaan penampilan anggota dewan.

Berkenaan dengan hal itu DPRD mempunyai rencana untuk membentuk tim ahli yang akan mendampingi dewan dalam membahas persoalan-persoalan yang bersifat teknis (karena umumnya anggota dewan hanya mengetahui garis besar persoalan). Keberadaan tim ini juga diperlukan dalam upaya pembekalan/pendampingan, sehingga anggota dewan bisa mengikuti dinamika pihak eksekutif. Namun, DPRD masih menghadapi kendala karena belum tersedianya dana untuk pengadaan tenaga ahli tersebut.

Pada awalnya pihak dewan menghendaki keberadaan tim ahli tersebut bersifat 'ad hoc' dengan bentuk kerjasama perorangan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan terjadinya "intervensi peran" yang akan menyudutkan posisi anggota dewan sendiri. Sementara pihak perguruan tinggi menginginkan kerjasama tersebut bersifat kelembagaan dan resmi.

Penjaringan Aspirasi. Beberapa responden menilai bahwa suara dewan belum sepenuhnya berpihak pada kepentingan rakyat yang diwakilinya, mereka masih lebih mengutamakan kepentingan partai/golongan. Secara umum makin banyak partai yang ikut Pemilu akan makin mencerminkan banyaknya golongan masyarakat yang terwakili, sehingga berimplikasi bahwa dewan akan lebih mampu menyerap aspirasi dari berbagai lapisan/golongan masyarakat. Namun, pada kenyataannya anggota dewan dinilai oleh berbagai pihak masih lebih berorientasi pada kepentingan partainya dan belum banyak berjuang untuk kepentingan masyarakat umum. Ada kecenderungan bahwa anggota dewan sangat mudah dipengaruhi oleh kepentingan individu ataupun partai.

Demikian pula dalam melakukan penjaringan aspirasi masyarakat, masih lebih banyak dilakukan secara pasif, menunggu keluhan masyarakat yang biasanya dilakukan melalui demonstrasi atau menanggapi berbagai permasalahan yang muncul di masyarakat setelah berkembang di media masa. Keberanian masyarakat menyampaikan aspirasi atau tuntutan melalui demonstrasi akhir-akhir ini cukup banyak, sehingga pihak DPRD disibukkan menghadapi dan mengakomodir berbagai keinginan rakyat itu.

Aspirasi yang disampaikan masyarakat umumnya berkenaan dengan masalah ketidakadilan, antara lain berkenaan dengan ganti rugi tanah, upah kerja maupun kebijaksanaan perusahaan yang merugikan masyarakat. Dalam menangani kasus-kasus tersebut, DPRD bertindak sebagai mediator. Berbagai kasus yang disuarakan oleh pers daerah juga ditanggapi oleh dewan, antara lain kasus pengerukan alur Barito, retribusi angkutan batubara, dan pengelolaan hutan lindung Meratus. Kasus ini sempat menimbulkan friksi di antara beberapa fraksi karena diduga ada unsur KKN, sehingga terkesan dewan tidak kompak.

Perumusan Kebijakan Daerah. Anggota DPRD saat ini dinilai lebih kritis dalam melakukan pembahasan berbagai kebijakan daerah, khususnya terhadap kebijakan yang akan dituangkan dalam bentuk Perda. Namun demikian, upaya kritis mereka belum didukung oleh upaya inisiatif yang nyata, sehingga terkesan hanya sekedar merespon untuk kemudian mengesahkan rancangan berbagai Perda yang sepenuhnya dirumuskan oleh pihak eksekutif. Pelibatan unsur masyarakat seperti LSM, Perguruan Tinggi dan pers oleh pihak eksekutif juga telah mulai dilakukan, misalnya dalam proses penyusunan berbagai Raperda baru.

Kebijakan daerah berupa ketentuan dalam bentuk Perda propinsi yang telah disahkan berdasarkan UU No. 22, 1999 ada empat buah, yaitu:

1. Perda tentang "Larangan Minuman Beralkohol."
2. Perda tentang "Rencana Induk Pengembangan Pariwisata di Kalimantan Selatan."
3. Perda tentang "APBD Propinsi Kalimantan Selatan TA 2000."

4. Perda tentang “Ketentuan Pemakaian Kekayaan Milik Daerah.”

Sejauh ini kebijakan daerah yang menyangkut pelaksanaan otonomi belum banyak dilimpahkan ke DPRD. Saat ini berbagai kebijakan itu masih dalam tahap pembahasan di lingkup eksekutif. Dalam hal ini pihak eksekutif berharap adanya peran aktif atau masukan dari dewan terutama berkenaan dengan pembagian kewenangan antara propinsi dan kabupaten. Namun karena materi tentang ini belum secara formal disampaikan ke dewan, mereka umumnya belum mau menyampaikan tanggapan.

Di pihak lain, DPRD telah mengajukan penolakan atas beberapa kebijakan Pemda, antara lain terhadap pemberlakuan pungutan angkutan batu bara, karena dianggap sebagai pungutan liar. Kasus itu sampai sekarang belum diperoleh penyelesaiannya. Demikian pula, pengenaan retribusi terhadap PETI (Penambangan Emas Tanpa Izin) juga ditolak oleh sebagian anggota dewan. Penolakan-penolakan tersebut menunjukkan adanya komitmen dewan pada kepentingan rakyat dan aturan yang jelas dan transparan.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat pihak Pemda juga sudah memulainya dengan memperkenalkan istilah ‘Pelayanan Prima’ dan ‘Pusat Pelayanan Terpadu’. Selain itu juga direncanakan untuk keperluan evaluasi terhadap pelayanan yang diselenggarakan Pemda kabupaten/kota, maka propinsi akan membuat standar pelayanan minimal. Sementara itu, untuk menghindari terjadinya konflik antar daerah, terutama di wilayah perbatasan antar kabupaten/kota, akan dikembangkan pola kerjasama pengelolaan daerah segitiga pertumbuhan, misalnya dibentuk kerjasama ‘Banjarmas Kuala’ dalam pengelolaan terminal yang terletak di perbatasan antara Kabupaten Kuala Kapuas dan Kota Banjarmasin.

2.2. Tingkat Kota Banjarmasin

2.2.1. Gambaran Umum

Baik aparat Pemda maupun tokoh masyarakat menilai bahwa PP No. 25, 2000 pada dasarnya masih menempatkan hampir semua bidang kewenangan berada di tangan pusat. Daerah cenderung diperlakukan sebagai pelaksana pekerjaan pusat, sebagaimana selama ini berlaku. Meskipun begitu, Kota Banjarmasin pada 31 Agustus 2000 sudah mengesahkan perda tentang kewenangan daerahnya. Penyusunan kewenangan yang akan dilaksanakan Kota Banjarmasin dimulai dengan merujuk kepada semua urusan yang selama ini sudah dilakukan di tingkat kota, baik oleh instansi otonom maupun vertikal.

Berdasarkan kewenangan ini Kota Banjarmasin sudah mempersiapkan Raperda tentang kelembagaan (Struktur Organisasi dan Tata Kerja=SOTK). Rancangan SOTK ini dibuat seramping mungkin. Namun, tetap juga berpegang pada pertimbangan bahwa yang ramping itu belum tentu efektif. Menurut seorang staf Bagian Organisasi, ukuran kerampingan itu tidak boleh hanya dibandingkan dengan SOTK Pemda Kota Banjarmasin sebelumnya, tetapi haruslah dengan melihat besarnya kewenangan kota sekarang dibanding dengan sebelumnya. Langkah berikutnya barulah mencari orang terbaik untuk setiap posisi guna lebih memastikan semua kewenangan itu dapat dilaksanakan secara profesional.

Di masa depan akan banyak pengelolaan kepentingan publik yang akan diserahkan pemerintah kota kepada swasta, misalnya urusan periklanan, pengurusan sampah, dan lain-lain. Pemerintah kota akan mencoba secara nyata “memberdayakan potensi masyarakat.” Untuk itu Pemda akan mengurangi sebanyak mungkin acara-acara yang berbau ceremonial, karena selama ini acara begitu “lebih diperuntukkan bagi pejabat, bukan untuk masyarakat.” Dalam rangka peringatan hari kemerdekaan yang lalu,

misalnya, berbagai acara perayaan dan kegiatan “bersih-bersih” diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Dalam pelaksanaan rangkaian acara itu, dana masyarakat yang termobilisasi tidak kurang dari Rp1 milyar. Pola hubungan kerja seperti ini perlu terus dikembangkan untuk mencapai berbagai tujuan yang menyangkut kebutuhan rakyat banyak, misalnya membangun gedung sekolah.⁷

Kabupaten/kota yang mempunyai kekayaan SDA terbatas, berada dalam suasana “harap-harap cemas” menghadapi pelaksanaan otda. Kalau penyerahan kewenangan tidak diikuti secara pasti dengan P3D, maka daerah (miskin) akan menghadapi kesulitan dalam melaksanakan kewenangannya, dalam arti kuantitas dan kualitas pelayanan publik akan menurun.

PAD Kota Banjarmasin 1999/2000 tergolong rendah (Rp13 milyar), sementara APBD-nya Rp91 milyar. Keadaan ini lebih dipersulit lagi dengan adanya beban hutang yang dibuat oleh pejabat pada periode yang lalu. Misalnya, PDAM Banjarmasin mempunyai hutang (luar negeri, asal Itali?) cukup besar dan walikota sekarang bertanggung jawab membayarnya. Untuk tidak mempersulit pejabat penggantinya dan memberatkan beban rakyat, Walikota Banjarmasin berjanji akan bersikap hati-hati dalam melakukan pinjaman (lihat Kotak 2).

Kotak 2. Walikota Tolak Pinjaman Bank Dunia Renovasi Pasar Lama Tunggu Investor

Walikota Banjarmasin Drs. H. Sofyan Arpan mengatakan akan menolak setiap bantuan Bank Dunia yang sifatnya pinjaman, karena dinilai akan memberatkan dan terlalu banyak persyaratan yang mesti dipenuhi oleh Pemko Banjarmasin. “Terkecuali dana Bank Dunia tersebut sifatnya bantuan murni, baru kita terima. Tetapi kalau berupa pinjaman kita pikir-pikir dululah. Apalagi sampai memberatkan dan banyak persyaratan berbelit yang mesti dipenuhi, tentunya akan kita tolak,” kata Walikota kepada *KP [Kalimantan Post]*, belum lama ini.

Karena itu, lanjut Sofyan, kemungkinan besar dana pinjaman Bank Dunia Rp1,3 miliar yang direncanakan untuk merenovasi Pasar Abadi (Pasar Lama) tidak akan dicairkan Pemko Banjarmasin. “Masalahnya persyaratan yang diminta Bank Dunia terlalu banyak dan sulit kita penuhi,” kata Sofyan, tanpa menjelaskan lebih rinci persyaratan apa saja yang mesti dipenuhi tersebut.

Sesuai jadwal yang ditentukan, menurutnya, batas waktu pinjaman Bank Dunia untuk Pemko Banjarmasin akan berakhir Juni 2001 nanti. Dalam waktu yang terbatas itu diperkirakan Pemko Banjarmasin akan mencari terobosan baru dengan menjalin kerjasama dengan pihak investor untuk merenovasi Pasar Lama.

Ditanya apakah sudah ada investor yang berminat, Sofyan Arpan mengakui belum ada, karena masih dalam tahap ditawarkan. “Meski demikian, saya yakin nantinya pasti banyak investor yang berminat,” ujarnya. Diakui, untuk membiayai pembangunan di kota ini Pemko Banjarmasin mengalami keterbatasan dana, sehingga upaya yang ditempuh adalah melalui kerjasama dengan pihak ketiga, sepanjang kerjasama itu saling menguntungkan.

“Jelasnya, Pemko bertekad membangun Kota Banjarmasin dengan berusaha semaksimal mungkin untuk tidak mengeluarkan anggaran sedikit pun. Caranya, tentunya melalui kerjasama dengan investor dan berupaya memberdayakan setiap potensi masyarakat. Kalau ini dapat kita laksanakan, saya yakin segala pembiayaan pembangunan di Banjarmasin akan dapat ditekan sekecil mungkin,” Kata Sofyan Arpan.

Sumber: Harian *Kalimantan Post*, 29 Agustus 2000

⁷ Di masa lalu, bahkan sejak zaman penjajahan Belanda, di masa-masa revolusi kemerdekaan Indonesia, sampai dengan pertengahan tahun 1960-an, hampir semua gedung sekolah dan perlengkapannya dibangun dan disediakan oleh rakyat, meskipun dalam bentuk yang sederhana. Namun, sejak diperkenalkannya Program Inpres SD, rakyat seperti kehilangan kemampuan/kemandiriannya.

Dari diskusi dengan beberapa responden tentang berita ini melahirkan dua interpretasi yang bertolak belakang satu dengan lainnya. Di satu pihak, umumnya responden aparat pemerintah (termasuk anggota dewan), menilai sikap ini memperlihatkan bahwa dengan otda pejabat daerah tidak ingin bersikap “yang penting uang, berbagai persoalan dapat diatur belakangan,” atau pejabat daerah tidak ingin menjadikan dirinya “raja-raja kecil” di daerah, sebagaimana yang sering dikhawatirkan oleh para pejabat/pengamat (tingkat nasional/Jakarta). Di pihak lain, umumnya responden tokoh masyarakat, menilai penolakan ini disebabkan persyaratan manajemen pengelolaan dana pinjaman ini dibuat sangat ketat, sehingga kesempatan untuk melakukan KKN hampir tidak mungkin.

2.2.2. Restrukturisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian

Sosialisasi dan persiapan implementasi otda di Kota Banjarmasin dimulai dengan pembentukan Tim Persiapan Sosialisasi dan Implementasi UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999, melalui SK Walikota No. 186.1/PEM/1999 tanggal 4 Oktober 1999. Tim terdiri dari lima Sub-Tim, yaitu Penataan Organisasi, Personil, Kekayaan, Sosialisasi dan Perundang-undangan, serta Sub Tim Pembiayaan. Setiap sub tim dikoordinir oleh Kepala Bagian terkait, misalnya, Sub Tim Personil dikoordinir oleh Kepala Bagian Kepegawaian.

Beberapa hasil yang telah dicapai tim, khususnya menyangkut kewenangan dan organisasi adalah:

Melakukan inventarisasi kewenangan yang dilaksanakan sebelum keluarnya PP No. 25, 2000 tentang kewenangan kota. Termasuk dalam tahap ini adalah melakukan studi banding dengan hasil inventarisasi kewenangan yang dilakukan daerah lain.

Dalam menyusun Raperda kewenangan tim melakukan berbagai diskusi dengan Dinas dan Kandep terkait serta konsultasi ke pusat (Mendagri, LAN, dan Menteri Negara Otda). Raperda kewenangan diserahkan kepada DPRD pada 16 Agustus 2000 dan pada 31 Agustus 2000 disahkan menjadi Perda No. 7, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Kota Banjarmasin dengan SK pengesahan DPRD No. 18, 2000. Kota Banjarmasin termasuk daerah pertama mengesahkan perda kewenangannya.

Menyusun Raperda SOTK yang diserahkan ke dewan pada 2 September 2000. Penyusunan SOTK ini mengalami hambatan karena belum jelasnya status beberapa kewenangan. Misalnya, bagaimana mengatur kerjasama pelaksanaan kewenangan lintas kabupaten/kota. Selain itu, kewenangan menyangkut bidang pertanahan (yang saat ini dikelola oleh BPN) dan bidang statistik (dikelola BPS) masih belum jelas apakah akan tetap dipegang pusat atau diserahkan ke daerah. Di Kota Banjarmasin juga ada TPI yang menghasilkan milyaran rupiah pertahun yang saat ini pengelolaanya masih dilakukan pusat. Apakah pengelolaan TPI nantinya akan diserahkan ke daerah?

Seiring dengan makin besarnya kewenangan kota setelah otonomi, Pemko rencananya akan memperbesar pendelegasian kewenangan ketingkat kecamatan. Urusan-urusan yang sudah bisa ditangani kecamatan akan diserahkan sepenuhnya. Sebenarnya pendelegasian kewenangan ini sudah dimulai, misalnya, untuk menerbitkan IMB non permanen dan ijin HO salon kecantikan, cukup diselesaikan di kecamatan.

Berdasarkan Raperda SOTK, organisasi Pemko yang akan dibentuk terdiri dari Setda yang akan membawahi 5 biro, Setwan yang akan membawahi 4 bagian, serta 24 Dinas, 5 Badan, 4 kantor, 5 kecamatan, dan 50 kelurahan. Selain membawahi seksi, di setiap biro, dinas, badan dan kantor akan dibentuk kelompok-kelompok jabatan fungsional yang akan berisi kumpulan jabatan non struktural seperti jabatan staf ahli. Menurut Pemko struktur organisasi yang akan dibentuk tidak bisa dibandingkan dengan organisasi yang

ada saat ini, karena kewenangan yang akan dijalankan juga bertambah, sehingga kriteria struktur yang ramping harus juga dibandingkan dengan jumlah kewenangannya.

Sebelum diserahkan ke DPRD untuk dibahas, rancangan SOTK sudah didiskusikan dengan kandep dan dinas. Bahkan pada awalnya rancangan SOTK tersebut merupakan usulan dari tiap-tiap instansi dan kemudian diolah oleh Biro Organisasi. Dalam diskusi itu sering terlihat dinas dan kandep saling memaksakan untuk bisa menampung semua bagian strukturnya dalam SOTK. Meskipun sudah didiskusikan, ada kandep yang merasa bahwa struktur dinas yang diajukan ke DPRD hanya menggabungkan sebagian struktur dinas dan kandep. Mereka menghendaki agar penyusunan struktur itu didasarkan pada kewenangan yang ditangani, tidak hanya menangani administrasi umumnya saja.

Hambatan lain yang dirasakan membingungkan Pemda dalam menyusun SOTK adalah berubah-ubahnya kebijaksanaan pusat, misalnya perubahan kabinet. Dengan tidak adanya Departemen PU membuat Pemda bingung karena Dinas PU yang akan dibangun harus menginduk ke mana nantinya. Selain itu adanya SE Mendagri No. 061/729/SJ tanggal 21 Maret 2000 tentang Penataan Perangkat Daerah juga dirasakan menghambat kebebasan daerah dalam menyusun struktur organisasinya. Bahkan belum lama ini (setelah Raperda SOTK diserahkan ke DPRD) keluar Rancangan PP No. 84, 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah, dalam Rancangan PP ini disebutkan bahwa di bawah Sekda masih ada asisten. Padahal dalam SOTK yang disusun oleh Pemda, dengan mendasarkan pada SE Mendagri, di bawah Sekda hanya ada biro tidak ada asisten. Keluarnya Rancangan PP ini menyebabkan mundurnya rencana pengesahan SOTK yang semula dijadwalkan akan rampung pada pertengahan September 2000 (Rancangan PP ini disyahkan menjadi PP No. 84, 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah pada 25 September 2000).

DPRD menilai Raperda SOTK Pemko Banjarmasin masih terlampau gemuk dan perlu dirampingkan. Dari semua fraksi yang menyampaikan pandangan umum pada Rapat Paripurna II meminta agar dilakukan perampingan SOTK. Perampingan ini diperlukan dengan alasan struktur yang dirancang dinilai belum efektif dan tidak efisien dengan kondisi keuangan serta tidak sesuai dengan kinerja aparat daerah (*Kalimantan Post*, 5 September 2000).

Administrasi Kepegawaian. Sub-Tim Penataan Personil telah menyelesaikan inventarisasi jumlah personil daerah se Kota Banjarmasin pada Juli 2000, kecuali untuk Kantor Adpel (Administrasi Pelabuhan) yang memang akan tetap menjadi kewenangan pusat. Pemda juga telah menerima surat serah terima pegawai di dua Kandep terlikuidasi (Koperasi dan Penerangan), diterima dari BKN terhitung sejak 1 Mei 2000 sebanyak 120 pegawai (73 untuk Kandep Penerangan dan 47 Kandep Koperasi). Selain itu, terdapat 8 personil Kanwil Sosial yang ditransfer ke Dinas Sosial Kota Banjarmasin, dan 5 orang yang sudah sejak lama ditempatkan di dinas. Namun Bagian Kepegawaian belum menerima SK untuk ke-13 personil tersebut.

Jumlah keseluruhan personil yang ada di Kota Banjarmasin (baik Pemda maupun instansi vertikal) sebanyak 5.473 orang (lihat Tabel 8). Jumlah pegawai Pemko saja (di luar instansi vertikal) saat ini dinilai sudah mencukupi, kecuali untuk personil di tingkat kecamatan dan kelurahan, serta formasi guru SD masih banyak dibutuhkan, apalagi dengan akan diperbesarnya kewenangan kecamatan dan kelurahan. Hal yang masih menjadi masalah adalah distribusi penempatan pegawai yang belum tepat, banyak personil yang menumpuk di satu bagian, sementara di instansi lain kekurangan personil. Selain itu ada kecenderungan Pemko mendudukkan personil untuk jabatan teknis berdasarkan pada kemampuan manajerial, bukan pada kemampuan teknis, misalnya Kepala Bagian Kesehatan Keliling di Dinas Kesehatan dijabat oleh lulusan STPDN.

Untuk mengatasi hal tersebut Pemko memang telah menyediakan anggaran untuk pembekalan praktis bagi pejabat daerah yang memiliki latar belakang yang kurang cocok dengan bidang yang menjadi tanggung jawabnya.

Tabel 8. Inventarisasi jumlah personil PNS se-Kota Banjarmasin, 2000

Instansi	Total PNS	Eselonering					Jumlah	Non-Struktural
		I	II	III	IV	V		
1. Dinas-Dinas	610	0	0	14	74	147	235	375
2. Sekda & Bagian	199	0	1	4	14	44	63	136
3. Komponen dan lain2	232	0	0	9	34	93	136	96
4. Kecamatan	353	0	0	0	4	93	97	256
5. Medis dan Paramedis	638	0	0	0	0	0	0	638
6. Guru SD & Penjaga	2.687	0	0	0	0	0	0	2.87
7. Instansi Vertikal	754	0	0	9	51	133	193	561
Jumlah	5.473	0	1	36	177	510	724	4.749

Sumber: Tim Persiapan Sosialisasi dan Implementasi UU. 22/99, Sub Bidang Penataan Personil.

Prakiraan rencana kebutuhan personil sejauh ini belum ditetapkan karena masih menunggu rencana kelembagaan (SOTK) yang sedang disusun. Akan tetapi bagian organisasi sudah membuat prakiraan jumlah eselon II sampai V yang ada pada kelembagaan baru (lihat Tabel 9). Adanya penambahan instansi (misalnya Dinas dari sebelumnya 16 menjadi 21 buah), kelihatannya tidak akan terlalu menimbulkan masalah. Namun, adanya rencana transfer personil dari pusat maupun propinsi mengandung potensi masalah yang cukup besar. Hal ini disebabkan personil pusat/propinsi umumnya memiliki kepangkatan yang lebih tinggi, padahal yang dibutuhkan daerah adalah staf biasa untuk mengisi formasi yang ada di kecamatan atau di kelurahan. Kondisi ini akan menciptakan dilema pengambil keputusan di daerah antara memprioritaskan orang pusat/propinsi atau mendahulukan staf daerah yang selama ini telah dibina.

Tabel 9. Jumlah eselon yang tersedia serta rencana eselonering kelembagaan baru

	ESELON				
	I	II	III	IV	V
<u>Eselon Tersedia Saat ini*)</u>					
1. Sekretariat Daerah		1	4	14	47
2. Dinas			16	81	237
3. Kantor/Badan			9	35	104
4. Kecamatan				5	95
5. Kelurahan					210
Total		1	29	135	693
<u>Rencana Jumlah Eselon</u>					
1. Sekretariat Daerah		1	6	20	40
2. Dinas			42	103	303
3. Kantor/Badan			14	50	121
4. Kecamatan			10	25	85
5. Kelurahan				50	160
Total*)		1	72	248	549

*) belum termasuk data eselon di instansi vertikal.

Sumber: Bagian Organisasi Kota Banjarmasin.

Berkenaan dengan keberadaan jabatan struktural di instansi baru yang merupakan penggabungan dari Dinas dan Kandep yang ada, beberapa kandep telah melakukan lobi ke Pemda. Mereka mengharapkan SOTK dilaksanakan oleh orang-orang yang mengerti substansi yang akan dijalankan. Ada kekhawatiran terjadinya “pemandanisasi” pada jabatan struktural, sedangkan orang teknis digeser ke jabatan fungsional. Kandep berpendapat latar belakang teknis harus menjadi pertimbangan utama dalam menempatkan pegawai di instansi teknis. Pengangkatan pejabat tidak boleh semata-mata mempertimbangkan latar belakang managerial. Seharusnya Meneg Otda (saat ini tidak ada lagi) menyusun kriteria untuk jabatan teknis, seperti yang sekarang dimiliki oleh setiap departemen. Kecenderungan Pemda akan mendahulukan orang dinas, tercermin dari rancangan SOTK yang diusulkan yang menekankan pada aspek umum bukan aspek substansi.

Beberapa kandep dan dinas sudah memiliki alternatif pemecahan untuk personilnya yang tidak tertampung pada struktur kelembagaan baru. Kandep Pendidikan, misalnya, akan menempatkan pegawainya menjadi tenaga administrasi sekolah, karena masih banyak SMP dan SMA yang kekurangan tenaga administrasi (ada 32 SMP, 13 SMU, dan 5 SMK di Kota Banjarmasin). Sementara itu, Dinas P dan K merencanakan pegawai yang kelebihan dapat mengisi formasi guru SD, yang masih banyak dibutuhkan (dari 304 SD masih dibutuhkan 214 guru). Di sektor kesehatan, kandep dan dinas juga tidak terlalu mengkhawatirkan masalah penempatan pegawai apabila tidak tertampung di struktur yang baru, karena jabatan-jabatan fungsional dan struktural di 26 Puskesmas masih banyak yang kosong.

2.2.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Kota Banjarmasin

Untuk melaksanakan otonomi daerah, Pemko memandang faktor pembiayaan sebagai faktor yang sangat menentukan kinerja pemerintahan. Kewenangan-kewenangan baru yang dilimpahkan kepadanya, dalam banyak hal menghendaki adanya pembentukan lembaga baru, dan konsekwensinya membutuhkan pembiayaan yang tidak sedikit. Dari perspektif ini maka pelaksanaan otonomi daerah paralel dengan adanya kebutuhan tambahan anggaran belanja, baik rutin maupun pembangunan.

Mengingat potensi penerimaannya tidak terkait langsung dengan sektor-sektor primer, sangat beralasan jika Pemko Banjarmasin lebih mengandalkan sektor jasa sebagai primadona penerimaannya. Tidak seperti halnya pemerintahan di tingkat propinsi yang banyak mempersoalkan dana perimbangan, baik yang berasal dari SDA maupun sumber lainnya, Pemko Banjarmasin lebih tertarik untuk memperkuat basis keuangannya melalui penerimaan PAD yang tidak terkait langsung dengan dana perimbangan. UU No. 25, 1999 yang lebih banyak mengatur bagi hasil berdasarkan SDA yang dimiliki daerah tidak begitu diperhatikan Pemko Banjarmasin, karena Kota Banjarmasin memang tidak memiliki potensi SDA yang cukup berarti. Oleh karenanya, Pemko merasa tidak perlu memikirkan dan atau menyiapkan hal-hal yang berhubungan dengan dana perimbangan, karena semuanya akan ditentukan oleh pusat.

PAD dan APBD. Sebagai daerah perkotaan, Pemko Banjarmasin mengandalkan PAD-nya dari sektor jasa, terutama jasa pelayanan terhadap aktivitas ekonomi warganya. Sehubungan dengan itu, Tabel 10 menginformasikan target dan realisasi PAD Kota Banjarmasin pada TA 1999/2000 dan target TA 2000. Secara umum dapat dikatakan bahwa sektor pajak dan retribusi daerah merupakan sumber penerimaan yang dominan, dimana masing-masing memberikan kontribusi sebesar 47% dan 35% terhadap total realisasi PAD TA 1999/2000. Dari sektor pajak, sumber dominan adalah pajak penerangan jalan dan pajak hotel dan restoran, sedangkan dari sektor retribusi adalah retribusi kebersihan, parkir, pasar, dan IMB.

Tabel 10. Perkembangan penerimaan PAD Kota Banjarmasin,
TA 1999/00 – 2000 (Juta Rupiah)

No.	Uraian	1999/2000		1999/2000 (9bulan)		2000	Perubahan Target
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	
	Pendapatan Asli Daerah	15.049,8	12.866,0	11.287,3	9.649,5	12.542,2	30%
A.	Pajak Daerah	5.733,5	6.088,6	4.300,1	4.566,5	5.125,0	12%
1	Pajak Hotel dan Restoran	1.800,0	2.240,0	1.350,0	1.680,0	1.750,0	4%
2	Pajak Hiburan	400,98	420,36	300,7	315,3	300,0	-5%
3	Pajak Reklame	275,0	315,0	206,3	236,2	250,0	6%
4	Pajak Penerangan Jalan	3.250,0	3.096,6	2.437,5	2.322,4	2.800,0	21%
5	Pajak Galian C			0,0	0,0		
6	Pajak ABT dan APT	7,5	16,7	5,6	12,5	25,0	100%
B.	Retribusi Daerah	5.187,7	4.453,5	3.890,8	3.340,2	4.307,0	28,9%
1	Pelayanan Kesehatan	200,0	294,5	150,0	220,9	225,0	2%
2	Kebersihan/persampahan	950,0	755,0	712,5	566,2	1354,0	139%
3	Biaya cetak KTP	300,0	321,0	225,0	240,8	150,0	-38%
4	Pemakaman	0,1	0,0	0,0	0,0	0,05	147%
5	Parkir	1.044,8	882,9	783,6	662,2	722,77	9%
6	Pasar	550,0	604,3	412,5	453,2	460,0	1%
7	Pemakaian kekayaan daerah	156,1	55,2	117,0	41,4	105,0	153%
8	Grosir dan pertokoan	551,8	396,0	413,9	297,0	355,25	20%
9	Terminal	100,0	89,3	75,0	67,0	70,0	5%
10	Penyedotan kakus	0,0	3,7	0,0	2,8	5,0	80%
11	RPH	62,6	44,5	46,9	33,3	95,0	185%
12	Tempat rekreasi dan olahraga	5,5	8,9	4,1	6,7	3,5	-48%
13	Penyeberangan di atas air	2,0	2,7	1,5	2,0	1,46	-27%
14	Ijin Peruntukan tanah	75,0	129,6	56,3	97,2	50,0	-49%
15	IMB	1.000,0	781,6	750,0	586,2	650,0	11%
16	Ijin Gangguan	130,0	34,0	97,5	25,5	50,0	96%
17	Ijin Trayek	60,0	50,3	45,0	37,7	10,0	-73%
	Bagaian Laba BUMD	180,0	205,5	135,0	154,1	100,0	-35%
1	BPD	180,0	205,5	135,0	154,1	100,0	-35%
D	Lain-lain pendapatan	3.948,6	2.118,4	2.961,5	1.588,8	3.010,2	89%
1	Penjualan barang milik daerah	23,0	34,4	17,3	25,8	15,0	-42%
2	Sumbangan pihak ke III	25,0	121,5	18,8	91,1	285,0	213%
3	Cicilan kendaraan	425,0	453,0	318,8	339,8	11,7	-97%
4	Angsuran rumah dinas	15,6	14,4	11,7	10,8	0,0	-100%
5	Bea balik nama	60,0	39,2	45,0	29,4	28,5	-3%
6	Penerimaan lainnya	3.400,0	1.455,8	2.550,0	1.091,8	2.670,0	145%
	Penerimaan APBD	90.901,2		68.175,9		81.457,9	19%
	(tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)						

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah, Bagian Keuangan, Pemko Banjarmasin.

Pada TA 2000, perolehan PAD ditargetkan Rp12,5 milyar, meningkat sebesar 30% dibanding dengan realisasi PAD pada TA sebelumnya. Peningkatan target perolehan PAD ini dimungkinkan karena Pemko melakukan langkah-langkah intensifikasi terhadap beberapa sumber penerimaannya (lihat bagian akhir dari seksi ini). Dari target ini, sektor pajak dan retribusi diharapkan mampu memberikan kontribusi sebesar 41% dan 34%. Meskipun angkanya relatif menurun, tetapi jumlah nominalnya meningkat masing-masing

sebesar 12% dan 29%, yaitu dari realisasi sebesar Rp4,6 milyar dan Rp3,3 milyar (rata-rata 9 bulan) menjadi Rp5,1 milyar dan Rp4,3 milyar).

Meskipun beberapa pos penerimaan yang mengalami perubahan relatif besar seperti Pos Penerimaan Lainnya dan Retribusi Kebersihan, namun komposisi kontribusi masing-masing dapat dikatakan tidak mengalami perubahan. Kondisi ini menandakan bahwa sebenarnya tidak banyak pilihan yang bisa dilakukan oleh Pemko Banjarmasin dalam memacu peningkatan PAD-nya. Selain karena peraturan yang masih berlaku tidak memungkinkan Pemko melakukan ekstensifikasi pungutan (UU No. 18, 1997 belum dicabut atau direvisi), sumber pajak dan retribusi yang ada tampaknya sudah tidak memungkinkan untuk dieksploitasi lebih lanjut. Realisasi PAD TA 2000 yang sampai Agustus 2000 (5 bulan dari 9 bulan anggaran) baru mencapai 31,6 % merupakan indikasi bahwa sangat tidak mudah untuk meningkatkan perolehan PAD.

Sebagai bagian dari penerimaan daerah, kontribusi PAD yang diberikan terhadap total APBD yang dimiliki oleh Pemko Banjarmasin tergolong relatif rendah. Data yang disajikan pada Tabel 11 menyatakan bahwa pada TA 1999/2000 dan TA 2000, target peranan PAD tersebut hanya berjumlah 16,6% dan 15,4%. Hal ini berarti bahwa sebagian besar sumber kebutuhan dana sangat tergantung pada transfer dana dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (pusat dan propinsi). Sehubungan dengan itu, dan dikaitkan juga dengan potensi sumber PAD yang ada, maka komposisi sumber penerimaan APBD pada saat pelaksanaan otonomi diperkirakan tidak akan banyak mengalami perubahan. Artinya, peranan dana pusat masih sangat besar.

Tabel 11. Sumber penerimaan APBD Kota Banjarmasin, TA 1999/00-2000

No.	U r a i a n	1999/2000		1999/2000 (9 bulan)		TA 2000	Perubah- an Target
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi		
		(Rp. Juta)	(Rp. Juta)	(Rp. Juta)	(Rp. Juta)		
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	4.646,4	na	3.484,8	na	4.263,5	22%
II.	Pendapatan Asli Daerah	15.049,8	12.866,0	11.287,3	9.649,5	12.542,2	11%
A.	Pajak Daerah	5.733,5	6.088,6	4.300,1	4.566,5	5.125,0	19%
B.	Retribusi Daerah	5.187,7	4.453,5	3.890,8	3.340,2	4.307,0	11%
C.	Bagian Laba BUMD	180,0	205,5	135,0	154,1	100,0	-26%
E.	Penerimaan Lain-lain	3.948,6	2.118,4	2.961,5	1.588,8	3.010,2	2%
III.	Pendapatan Dari Pemerintah yg lebih tinggi	71.205,0	na	53.403,8	na	64.652,2	na
A.	Bagi hasil pajak	5.398,7	6.980,6	4.049,0	5.235,4	4.664,0	21%
B.	Bagi hasil bukan pajak	3.936,6	3.405,6	2.952,4	2.554,2	4.300,0	15%
C.	Dana Rutin daerah	45.812,7	na	34.359,5	na	42.698,6	46%
D.	Dana Pembangunan Daerah	15.557,0	na	11.667,8	na	12.989,6	24%
E.	Lain-lain Pendapatan	500,0	na	375,0	na		11%
	Jumlah APBD (I+II+III)	90.901,2	na	68.175,9	na	81.457,9	19%

Sumber : Bagian Keuangan, Dinas Pendapatan, Kota Banjarmasin.

Upaya meningkatkan PAD. Berbagai upaya Pemko telah dan akan dilakukan untuk meningkatkan PAD. Upaya ini dilakukan melalui strategi yang sifatnya transparan dan tetap menciptakan peluang (masyarakat dan dunia usaha) untuk berkembang. Pemko menyadari bahwa upaya peningkatan PAD tidak harus dilakukan dengan segala macam cara, terutama yang menyangkut pajak dan retribusi daerah, karena masyarakat sendiri masih dalam kondisi ekonomi lemah. Secara spesifik, upaya-upaya tersebut meliputi:

1. Meninjau ulang tarif berlangganan air bersih yang dikelola oleh PDAM

Secara berseloroh Walikota Banjarmasin pernah menyatakan bahwa sebagai perusahaan, PDAM adalah “banci” karena tidak memberi kontribusi keuangan kepada Pemko, tetapi kalau ada masalah selalu minta bantuan Pemko. Sejak 1997, PDAM tidak lagi mampu memberi kontribusi kepada PAD (tahun-tahun sebelumnya memberikan sekitar Rp1 miliar/tahun). Hal ini terjadi karena Bank Dunia pernah mengajukan keberatan bila (saat ini) PDAM memberi kontribusi kepada Pemko, karena dia sendiri masih rugi. Akibatnya, pada 1998 Pemko pernah mengembalikan uang kepada PDAM sebanyak Rp725 juta.

Salah satu sumber kerugian PDAM adalah karena tarif pemakaian air bersih yang berlaku sekarang tidak lagi mampu menutupi ongkos produksi. Dengan tarif rata-rata sekitar Rp836/m³, sedangkan biaya produksinya mencapai rata-rata sekitar Rp1.300/m³, maka PDAM harus memberikan subsidi sebesar Rp464/m³ (diambilkan dari dana cadangan depresiasi). Usulan untuk menaikkan tarif tidak disetujui oleh DPRD dengan alasan, bahan baku air bersih tidak dibeli. Sekedar perbandingan, ada perusahaan swasta (PT. Trisakti) yang melakukan penyulingan air sungai di kawasan pelabuhan untuk mensuplai kapal dan penduduk sekitar pelabuhan dengan tarif sebesar Rp5.000/m³. Tetapi masyarakat tidak keberatan dengan tingkat tarif ini dan bahkan Pemda mendapatkan sumbangan pihak ketiga dari perusahaan tersebut sebanyak Rp2.000/m³. Oleh karena itu, usulan kenaikan tarif air bersih sangat beralasan untuk dilakukan.

2. Meninjau ulang retribusi tarif parkir dan kebersihan

Penataan terhadap sentra-sentra perdagangan, baik pasar-pasar yang masuk dalam penguasaan Pemko, maupun pasar-pasar lingkungan yang berkembang di masyarakat. Contohnya, Pasar Sudi Rapih diserahkan kepada swasta untuk dibangun dan dikelola dengan sistem bagi hasil, yaitu 40% untuk Pemko dan 60% untuk pengelola. Setelah tujuh tahun pasar ini akan diserahkan kembali ke Pemko.

3. Membina kerjasama dalam koridor “Banjarmas Kuala” dalam pengelolaan taman rekreasi (kebun binatang) dan pengelolaan terminal angkutan kota

Mengembangkan kerja sama operasional (KSO) dengan PT Pelindo III Cabang Banjarmasin mengenai masalah: parkir pelabuhan, penggunaan air permukaan, jasa penumpukan barang (batubara), tambat dan labuh kapal. KSO ini akan memberikan tambahan pendapatan Pemko secara signifikan, karena dari sektor batubara saja potensi yang dapat diperoleh (Pelindo dan Pemda kota) bisa mencapai Rp3 miliar per tahun.

4. Mendesak pemerintah Propinsi Kalsel agar memberikan bagi hasil dari penerimaan PKB dan BBNKB

Pemko Banjarmasin menginginkan pajak ini dibagihasilkan, karena pada kenyataannya sebagian besar kendaraan berada di wilayah Kota Banjarmasin. Formula bagi hasil yang diusulkan adalah 50% untuk Pemko dan 50% untuk propinsi.⁸ Apabila hal ini disetujui, Pemko Banjarmasin akan mendapatkan dana sekitar Rp4 miliar/tahun.

2.2.4. DPRD dan Kebijakan Publik

Hubungan DPRD dengan Pemda Kota Banjarmasin dinilai cukup harmonis, bahkan Ketua DPRD sendiri memuji kemampuan kepemimpinan Walikota. Sebagian besar kebijakan yang diambil Pemda selalu memperoleh dukungan dari DPRD. Namun, keharmonisan hubungan antara DPRD dengan pihak eksekutif itu oleh beberapa kelompok masyarakat diduga disebabkan adanya praktek ‘money politic’ pada saat proses

⁸ Usul ini sesuai dengan rancangan revisi UU No. 18, 1997.

pemilihan walikota. Hal ini dikhawatirkan akan mengakibatkan lemahnya kontrol DPRD terhadap Pemda. Oleh karena itu, beberapa pihak mengusulkan agar dibentuk lembaga independen yang bertugas mengawasi kerja eksekutif maupun legislatif.

Walaupun hubungan antara anggota dewan dengan partai induknya tetap berlangsung, namun peranan partai baru muncul hanya pada momen-momen tertentu, misalnya ketika berlangsung pemilihan walikota, atau ketika mengkritik implementasi suatu kebijakan daerah. Pihak eksekutif berharap bahwa campur tangan partai sudah harus muncul ketika proses perumusan rancangan suatu kebijakan daerah berlangsung, sehingga akan diperoleh suatu keputusan yang matang. Namun, pada kenyataannya tidak ada satu partai pun yang memiliki rumusan konsep yang jelas tentang pembangunan daerah, peranan partai masih banyak terfokus pada upaya menarik simpati masyarakat ketika Pemilu.

Berkenaan dengan kesejahteraan anggota dewan, hingga saat ini gaji yang mereka terima belum berubah. Mereka mengatakan bahwa untuk saat ini tidak etis jika menuntut kenaikan gaji, mengingat PAD Kota Banjarmasin mengalami penurunan. Namun DPRD sendiri mendukung upaya Pemko meningkatkan PAD-nya. Bahkan beberapa kelompok masyarakat menilai dukungan yang diberikannya cenderung “kebablasan,” dalam arti justru DPRD cenderung menginginkan setiap aktivitas yang dilakukan oleh Pemko terhadap masyarakat dapat menghasilkan uang.

Sebaliknya, eksekutif justru menjadi pihak yang mengingatkan bahwa hal itu akan memberatkan masyarakat. Fenomena demikian memang agak kontroversial, karena empati kepada kepentingan masyarakat (terhadap beban pungutan) justru diberikan oleh eksekutif, bukan oleh DPRD yang seharusnya mewakili kepentingan rakyat. Menurut beberapa responden, setidaknya ada dua kemungkinan yang melatarbelakangi sikap DPRD seperti itu. Pertama, dengan adanya peningkatan PAD (yang signifikan), maka keinginan DPRD untuk meninjau (menaikkan) kembali besar gajinya pada TA 2001 akan tercapai. Jika demikian, maka sinyalemen yang menyatakan anggota DPRD sekarang lebih peduli dengan kepentingan sendiri dibanding kepentingan rakyat yang diwakilinya, mendapat bukti pembenarnya. Kedua, kurangnya pemahaman DPRD atas rangkaian sebab-akibat pengenaan pungutan (pajak dan retribusi) terhadap aktivitas ekonomi masyarakat secara luas. Pembekalan mengenai PAD terhadap sebagian anggota DPRD nampaknya hanya dipahami sebatas aspek meningkatkan PAD yang setinggi-tingginya tanpa memperhitungkan dampak yang ditimbulkannya baik dalam bidang ekonomi, sosial, dan politik. Dengan kata lain, kemampuan DPRD baru pada “bagaimana memajaki rakyat” belum pada “bagaimana mensejahterakan rakyat.” Meskipun begitu dalam prakteknya target peningkatan PAD Kota Banjarmasin TA 2000 masih tergolong wajar, yaitu 11% (lihat Tabel 10) dibanding TA 1999/2000. Angka ini hanya cukup untuk menyesuaikan penurunan gaji riil karena inflasi.

Kapabilitas anggota dewan. Anggota DPRD terpilih memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan sebelumnya, namun tidak ditunjang oleh SDM yang berkualitas. Sebagian besar responden menilai bahwa kapabilitas anggota DPRD saat ini masih sangat lemah jika dibandingkan dengan sebelumnya, bahkan penguasaan terhadap berbagai permasalahan di daerah pun cenderung tertinggal oleh pihak eksekutif. Diperkirakan hanya sekitar 30% saja dari seluruh anggota dewan yang dianggap layak duduk di DPRD, tidak satu orangpun yang berasal dari kalangan birokrat. Untuk sementara waktu, hal ini dapat dimaklumi, mengingat anggota DPRD umumnya orang-orang yang baru terjun ke bidang politik yang dipilih melalui proses pemilu yang tergesa-gesa.

Lontaran kritik yang disampaikan anggota dewan kepada eksekutif dinilai belum berbobot, karena hanya mencerminkan keingintahuan terhadap berbagai permasalahan yang ada dan kurang memberikan alternatif pemecahan masalahnya. Demikian pula

dalam mengemukakan pendapat atau berargumentasi terkesan tidak menguasai persoalan. Isi kritiknya seringkali di luar konteks permasalahan yang sedang dibahas atau tidak pada substansinya. Misalnya, dalam menilai mahal biaya penelitian di Bapeda, mereka ukur dari ketebalan laporan.

Sementara pihak DPRD sendiri berpendapat bahwa kualitas DPRD tidak hanya ditentukan oleh latar belakang akademis, yang penting adalah memiliki integritas dan keberanian dalam menyampaikan pendapat. Dalam setiap acara pertemuan atau dengar pendapat dengan pihak Pemda, banyak anggota dewan yang berani berargumentasi dan kritis. Namun diakui bahwa secara keseluruhan kualitas anggota dewan jauh lebih rendah dibandingkan dengan kemampuan dan pengalaman pihak eksekutif, walaupun tingkat pendidikan anggota dewan rata-rata adalah sarjana. Salah satu upaya untuk meningkatkan kemampuan anggota DPRD adalah melalui penyelenggaraan pelatihan dan pendidikan lanjutan. Baru-baru ini, sebagian dari mereka telah mengikuti pelatihan singkat tentang PAD dan kebijakan politik selama satu minggu yang diselenggarakan di Yogyakarta. Upaya tersebut dirasakan sangat bermanfaat, direncanakan kegiatan serupa akan dijadwalkan dilakukan setiap tahun. Selain itu, mereka juga berharap dilakukannya kegiatan studi banding ke kota dan daerah lain di Indonesia.

Untuk memperlancar pelaksanaan tugas sekaligus meningkatkan kemampuan anggota DPRD, telah diminta pula kesediaan staf Unlam (Universitas Lambung Mangkurat) bekerjasama melalui penyediaan staf ahli. Ada lima keahlian yang diminta yaitu bidang akuntan, ekonomi, pemerintahan, politik, dan hukum. Operasional pengangkatan tim ahli ini masih diperdebatkan di kalangan DPRD sendiri. Sebagian dari mereka masih mengkhawatirkan terjadinya tumpang tindih kewenangan dan intervensi dari staf ahli terhadap anggota dewan. Banyak pihak berpendapat bahwa keberadaan tim ahli akan sangat penting untuk mendukung eksistensi dan kinerja anggota dewan. Jika tidak, maka dikhawatirkan DPRD akan mengalami kesulitan dalam mengikuti perkembangan dinamika pihak eksekutif.

Penjaringan aspirasi. Menurut beberapa responden kelompok masyarakat, mekanisme penjaringan aspirasi oleh DPRD lebih banyak dilakukan secara pasif. Artinya, mereka menunggu keluhan masyarakat, baik yang disampaikan melalui demonstrasi ataupun melalui dialog dengan perwakilan kelompok masyarakat. Upaya peninjauan ke lapangan yang mereka lakukan nampaknya kurang efektif, pendekatan yang mereka lakukan kurang tepat, sehingga pertanyaan yang mereka ajukan dinilai sering tidak masuk akal oleh masyarakat.

Dialog dengan masyarakat adakalanya melibatkan instansi pemerintah, karena tidak semua permasalahan yang disampaikan masyarakat mampu dijawab oleh DPRD. Respon atau jawaban yang diberikan DPRD tidak selalu dapat memuaskan sesuai harapan masyarakat, bahkan seringkali penyelesaiannya tidak jelas.

Aspirasi masyarakat yang banyak disampaikan ke DPRD adalah menyangkut berbagai pelanggaran perusahaan dalam kegiatan ekonomi dan keluhan terhadap penyimpangan pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Berkenaan dengan pemantauan terhadap pelaksanaan JPS, salah satu Komisi di DPRD Kota Banjarmasin menjalankan fungsi sebagai “complain resolution unit.” Fungsi ini merupakan suatu hal baru bagi DPRD untuk lebih mengoptimalkan kinerjanya.

Perumusan kebijakan daerah. Proses pembahasan berbagai Perda telah dilakukan melalui diskusi yang cukup panjang, karena secara formal anggota dewan selalu memberikan komentar atas berbagai kegiatan pemerintahan. Situasi ini tidak pernah terjadi pada masa tugas anggota DPRD pada periode sebelumnya.

Hingga saat ini, Pemda telah membuat 28 Raperda yang semuanya berkaitan dengan pengaturan pungutan daerah, 13 buah di antaranya telah diajukan ke DPRD. Nampaknya, pembahasan ke 13 Raperda itu tertunda, karena DPRD lebih memprioritaskan pada penyelesaian peraturan-peraturan yang menyangkut persiapan pelaksanaan otonomi daerah.

Beberapa Perda yang telah disahkan DPRD baru, dengan mengacu pada UU No.22, 1999 adalah:

1. Perda tentang “APBD,”
2. Perda tentang “Perubahan APBD,”
3. Perubahan Perda No. 2 tentang “Penyelenggaraan Kebersihan,”
4. Perda tentang “Retribusi Parkir,” dan
5. Perubahan Perda No. 19 tentang “Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan anggota DPRD.”
6. Di samping itu, telah disahkan pula Perda No. 7, 2000 tentang “Kewenangan Daerah Kota Banjarmasin” pada 31 Agustus 2000. Pada 3 September 2000 Pemda juga menyerahkan Raperda tentang “Struktur Organisasi dan Tata Kerja Daerah Kota Banjarmasin” untuk dibahas DPRD.

Berkenaan dengan upaya meningkatkan berbagai pelayanan kepada masyarakat, Pemko Banjarmasin telah melakukan dan merencanakan perubahan serta penyesuaian atas pelaksanaan kebijakan daerah khususnya yang terkait dengan proses perizinan. Saat ini ada 72 jenis pelayanan menyangkut perizinan di Pemko Banjarmasin. Di masa depan pengelolaannya selain dilakukan di bawah koordinasi Pemda melalui unit pelayanan perizinan terpadu (UP2T), juga direncanakan akan diserahkan ke pihak swasta. Sejak 1998 ada 8 jenis perizinan yang pengelolaannya dilakukan UP2T. Upaya ini nampaknya secara nyata dapat mengurangi tenaga dan waktu penyelesaian suatu perizinan. Sebagai contoh, untuk mengurus IMB/izin hotel, dulu pemohon harus mendatangi minimal 8 instansi (Wasbang, RT, Lurah, Camat, PU, Bappeda, BPN, dan Dinas Pariwisata), bahkan instansi tertentu harus didatangi beberapa kali, sehingga total waktu pengurusan yang diperlukan dapat mencapai satu tahun. Sekarang menurut walikota, pemohon cukup datang satu kali ke UP2T, selanjutnya Pemda yang akan menyelesaikan urusan dengan instansi lainnya, total waktu yang diperlukan diperkirakan hanya satu bulan. Pengenaan tarif akan lebih transparan. Dalam hal ini Pemda yakin bahwa apabila masyarakat merasa puas atas pelayanan yang diterimanya, maka biaya yang harus mereka keluarkan tidak akan terasa memberatkan. Upaya ini didukung oleh DPRD.

Di masa depan, pengelolaan beberapa bentuk pelayanan umum akan diserahkan kepada pihak swasta, antara lain urusan periklanan dan persampahan. Pelayanan persampahan telah dijajagi bekerjasama dengan Sucofindo yang memiliki rencana melakukan pengolahan sampah organik menjadi kompos. Namun, ketika Pemda mengajukan kerjasama kerjasama untuk menarik retribusi sampah melalui pembayaran pemakaian listrik, ditolak oleh PLN karena alasan menyalahi peraturan. Untuk itu perlu ada penyesuaian peraturan (yang dibuat pusat), agar BUMN di daerah mempunyai kewenangan bekerjasama dengan Pemda.

Keberadaan ‘Dewan Kota’ Banjarmasin dapat dinilai sebagai suatu langkah positif oleh daerah, walaupun di balik itu beberapa kelompok masyarakat menilai pembentukannya tidak murni untuk tujuan kepentingan masyarakat. Pengurus dan keanggotaan Dewan Kota melibatkan unsur akademisi, LSM, pers, ulama dan eks-pejabat, namun dalam pembentukannya tidak independen murni, karena dibentuk dengan SK Walikota,

sehingga fungsinya lebih sebagai ‘badan penasihat’ bagi walikota.. Dewan ini dilibatkan dalam perumusan berbagai Raperda. Baru-baru ini, Dewan Kota menyarankan kepada pihak eksekutif bahwa semua Perda yang mengatur pungutan perlu disosialisasikan seluas mungkin untuk mengurangi gejala/penolakan masyarakat. Proses sosialisasi ini bahkan harus sudah dimulai sejak awal penyusunan raperdanya.

2.3. Tingkat Masyarakat

2.3.1. Sosialisasi Otda dan Perda

Sosialisasi otda kepada masyarakat dapat dikatakan belum banyak dilakukan Pemda. Pers belum pernah secara resmi diminta Pemda menyajikan materi sosialisasi otda kepada publik. Walaupun demikian, harian *Kalimantan Post* menyediakan 80% halamannya untuk berita daerah. Mingguan Tabloit *Bidik* menyediakan empat dari 16 halamannya untuk berita daerah. Tabloit ini mempunyai kerjasama dengan empat Pemda kabupaten/kota dalam hal pemuatan berita khusus serta pemasaran tabloid.

Perda-perda yang diterbitkan Pemda tidak diberikan kepada pers untuk disosialisasikan. Pers harus mencari sendiri informasi tentang Perda. Secara umum, menurut beberapa responden tokoh masyarakat, sosialisasi Perda yang dikeluarkan Pemda sangat terbatas, akibatnya masyarakat tidak mengetahui apa maksud, tujuan, dan sasaran yang akan dicapai setiap Perda. Walaupun humas Pemda selalu ada hubungan dengan wartawan, tetapi tujuannya lebih banyak menyeleksi informasi sebelum diberitakan.

Sebuah LSM di Banjarmasin berkerjasama dengan LP3ES Jakarta pernah melakukan pelatihan tentang otda (dalam upaya menggali potensi PAD) kepada anggota DPRD, aparat pemda, dan LSM di empat kabupaten di Kalsel. Hal ini dilakukan antara lain karena sosialisasi yang dilakukan Pemda masih terbatas. Menurut beberapa tokoh LSM terdapat kesan bahwa sosialisasi yang dilakukan pemerintah lebih banyak bersifat seremonial, misalnya mendatangkan Andi Mallaranggeng.⁹

Tokoh MUI menyatakan belum banyak memahami isi UU No.22, 1999. Mereka belum mengerti apa yang akan diserahkan oleh pusat ke daerah dan bagaimana daerah melaksanakannya. Namun bagaimanapun, MUI mengharapkan kiranya Pemda perlu banyak bertanya kepada masyarakat tentang apa yang mereka inginkan dengan otda. Secara umum ada pemahaman bahwa dengan kebijakan otonomi, daerah akan memiliki makin banyak kewenangan. Dalam Mubes Masyarakat Banjar pada Agustus 2000, persepsi Masyarakat Banjar terhadap otda beraneka ragam. Pada pertemuan itu muncul bermacam keinginan, antara lain ada usul untuk menerapkan “kewajiban menjalankan syariat Islam bagi para pemeluknya” di wilayah Kalsel. Di luar persoalan politik, MUI Kalsel sendiri sebenarnya belum berani memastikan sejauh mana langkah-langkah seperti ini dimungkinkan oleh peraturan perundangan Indonesia.

2.3.2. Persepsi dan Prospek Pelaksanaan Otda

Pada pandangan beberapa tokoh masyarakat, pelaksanaan kebijakan otonomi daerah akan lebih menguntungkan dan lebih efisien, terutama dalam hal proses pengambilan keputusan yang menyangkut usaha pembangunan daerah. Kontrol dan pengawasan juga

⁹ Pada waktu *Banjarmasin Post* melakukan seminar tentang otonomi daerah, yang juga menjadi pembicara mewakili Menteri Negera Otda adalah Andi Mallaranggeng. Sementara itu penjelasan tentang substansi, arah dan tujuan (daerah) yang akan dicapai dengan otda kurang memperoleh porsi memadai untuk disampaikan kepada masyarakat.

akan lebih efektif dan cepat. Sentralisasi dan penyeragaman yang selama ini dilakukan oleh rezim Orde Baru terbukti telah mematikan aspirasi dan kreativitas rakyat/daerah.

Sementara itu, pers lokal cenderung menilai bahwa pemda dan masyarakat belum paham benar tentang maksud dan tujuan otonomi daerah. Mereka terkesan manafsirkan otonomi sebagai hak untuk “menguasai” daerahnya sendiri, dan bebas melakukan apa saja, termasuk meningkatkan PAD untuk memenuhi kebutuhannya. Penjelasan yang lebih kurang sama juga dikemukakan responden LSM: “Daerah berfikir bahwa dengan otonomi mereka akan lebih kaya karena semua potensi SDA akan dikuasai daerah.” Pemda dan DPRD bersemangat mengoptimalkan penerimaan PAD-nya, meskipun mungkin akan menambah beratnya beban rakyat. Terdapat kesan bahwa otda diidentikkan dengan meningkatkan PAD, dan jarang ada yang mengaitkannya dengan tujuan dasarnya, yaitu mendekatkan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Upaya Pemda Kalsel untuk mendapatkan dana pembiayaan yang lebih besar, baik melalui lobi ke pemerintah pusat maupun melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah, dinilai oleh beberapa kelompok masyarakat sebagai sikap yang keliru dalam mengartikan otda. Mereka menilai bahwa pemahaman Pemda terhadap otda hanya sebatas pada upaya memperoleh kewenangan dan pembiayaan sebesar-besarnya. Sikap demikian mencerminkan kegamangan dan kebingungan daerah dalam menghadapi otda, karena pada saat yang sama daerah belum memiliki visi yang jelas tentang arah pembangunan Kalsel. Otonomi justru bisa menjadi musibah jika tidak ada perencanaan yang baik terhadap berbagai segi pembangunan jangka panjang.

Kewenangan besar yang akan dimiliki daerah dikhawatirkan justru akan membuat daerah menjadi sewenang-wenang, dan dana besar yang dimilikinya justru akan menciptakan “raja-raja kecil” di daerah. Sentralisme baru (lengkap dengan KKN-nya) akan berpindah ke daerah. Beberapa indikasi ke arah itu mulai banyak diperbincangkan masyarakat (lihat Kotak 3). Lebih jauh pers lokal menilai bahwa pihak eksekutif mempunyai kecenderungan mengabaikan DPRD dalam memutuskan berbagai kebijakan daerah seperti yang terjadi terhadap proyek pengerukan alur Barito (lihat Kotak 4). Dispensasi penjualan batubara dan kayu dari hasil pertambangan dan penebangan liar (lihat Kotak 3) juga merupakan keputusan sepihak oleh eksekutif. Berdasarkan kejadian itu, harian *Banjarmasin Post* berkomentar bahwa pelaksanaan otda dapat mengembangkan konflik rebutan kewenangan; antara pusat dengan propinsi, antara propinsi dengan kabupaten/kota dan antara kabupaten dengan kabupaten lainnya. Pada umumnya konflik ini bermuara pada potensi penerimaan daerah.

Lebih jauh pihak LSM mensinyalir bahwa ada kecenderungan otonomi dijadikan ajang ‘balas dendam’ daerah kepada pusat. Daerah ingin mengambil dan mengelola langsung berbagai hal yang dianggap sebagai haknya. Indikasi ke arah ini, misalnya, ditunjukkan oleh adanya usaha untuk “mendaerahkan” PT.Pelindo III dan Inhutani. Alasannya, pusat selama ini telah banyak “memeras” daerah dan hingga sekarang masih banyak hak daerah yang ditahan atau belum dibayar ke daerah. Dalam kaitan ini, misalnya alur Sungai Barito akan diambil alih oleh Pemda sebagai salah satu sumber PAD (lihat Kotak 4). Selama ini, alur Sungai Barito dikuasai oleh Pelindo III dan Pemda tidak mendapat apa-apa dari kegiatan di alur ini. Selain alur sungai, Pelindo III juga diminta memberikan sebagian hasil pembayaran retribusi penggunaan jasa kawasan pelabuhan oleh pihak ketiga.

Kotak 3. Kebijakan Pemda yang Kontroversial Guna Meningkatkan PAD

Baru 14 hari menjabat, Gubernur telah mengeluarkan kebijakan kontroversial dengan memberikan izin dispensasi pengapalan 400 ribu ton (ada yang menyebut 650 ribu ton) batu bara tanpa izin asal membayar Rp15,000/ton. Tetapi anehnya, para penambang resmi justru diharuskan membayar sumbangan pihak ketiga yang jauh lebih tinggi, yakni Rp200,000/ton. Akibatnya penambangan liar makin marak. Uang pungutan dari kebijakan ini tidak jelas kemana pembukuannya. Menurut tumor, dana dispensasi ini dimasukkan ke rekening BPD, tapi BPD menyatakan bahwa uang tersebut tidak ada di rekening BPD. Lebih jauh terdapat isu di masyarakat bahwa dana untuk pemilihan gubernur kemarin didanai oleh para penambang batubara.

Hal yang sama juga dilakukan terhadap stok kayu hasil penebangan liar. Masyarakat perikanan sekarang mengeluh karena adanya dispensasi Pemda kepada penebang liar untuk menjual kayunya asalkan bersedia membayar retribusi sebesar Rp100 ribu – Rp150 ribu/m³. Atau sepuluh kali lipat dibandingkan yang dikenakan kepada penebang resmi Rp10.000 – Rp15.000/m³. Tingginya pungutan terhadap penebang liar diharapkan supaya mereka menjadi kapok. Tetapi pada kenyataannya, penebang liar bukannya kapok tetapi malah bertambah “liar,” karena mereka bisa melakukan “kerja sama” dengan aparat di lapangan (KKN). Karena aktivitas mereka “dilegalkan” oleh Pemda, maka mereka merasa memiliki “izin resmi” untuk melakukan penebangan dimana saja yang mereka kehendaki, termasuk di lahan cadangan yang disisakan oleh pemegang HPH. Legalisasi praktek ilegal semacam ini makin memperkuat opini masyarakat bahwa otda sekedar dijadikan kedok Pemda untuk mengumpulkan uang sebanyak-banyaknya tanpa mepedulikan aturan hukum yang berlaku dan dampak negatif yang ditimbulkannya.

Perusahaan asing dikenakan pungutan kontribusi untuk daerah seperti terjadi pada perusahaan batu bara PT. Arutmin. SK Gubernur Kalsel No. 119 tahun 2000 mengenakan biaya kontribusi sebesar Rp3.000/ton, padahal berdasarkan kontrak karya dengan pemerintah pusat, perusahaan tersebut sudah dikenakan 13 macam pungutan yang masuk ke kas negara, di tambah lagi dengan IPEDA (US\$100.000/tahun) untuk daerah Kalsel.

Kasus ini merupakan salah satu indikasi bahwa orientasi pemda untuk meningkatkan PAD sangat besar. Selain itu, juga terdapat kesan bahwa pemda tidak bisa memberantas penebang liar karena dilindungi oleh oknum berpangkat tinggi. Oleh karena itu, pemda memilih untuk “memungutinya” ketimbang “memerangnya.” Kebijakan ini dikritik oleh pers, LSM, dan masyarakat. Selaku ketua tim penertiban penambangan dan penebangan liar, Gubernur tidak pantas mengeluarkan dispensasi tersebut. Selain itu, kedua kegiatan ini banyak dikeluhkan masyarakat, karena telah merusak lingkungan. Karena banyaknya gugatan masyarakat, mulai 1 September 2000 Gubernur berjanji akan mencabut dispensasi tersebut.

Kalimantan Post merekam bahwa para bupati yang mengatakan daerahnya siap melaksanakan otda, pada dasarnya semata didasarkan pada aspek organisasi dan jumlah pegawai. Untuk urusan lain, mereka sebenarnya belum siap. Ditinjau dari potensi PAD, misalnya, hanya lima dari 11 kabupaten/kota yang dapat dikatakan siap. Hal yang sama juga dikemukakan oleh pihak UNLAM bahwa Propinsi Kalsel belum siap melaksanakan otda pada 2001, terlebih untuk tingkat kabupaten/kota. Selain menyangkut PAD juga karena kualitas SDM yang lemah dan DPRD-nya belum berfungsi efektif. Faktor penting lainnya yang dapat menghambat pelaksanaan otda adalah pola pikir aparat pemda yang sulit berubah dalam waktu singkat.

Tetapi tokoh masyarakat melihat persoalan otda agak berbeda. Mereka berpendapat bahwa untuk melaksanakan otda tidak perlu langsung siap, yang penting ada kemauan untuk melaksanakan kebijakan otonomi. Proses menuju otonomi itu sendiri bisa cepat atau lambat, tergantung pada usaha daerah dan dukungan pusat. Sewaktu Indonesia merdeka pada 1945 juga tidak dalam kondisi siap, tetapi usaha untuk mengisi kemerdekaan itu terus dilakukan dan diperbaiki sampai sekarang. Dalam upaya mengisi dan mengembangkan otonomi daerah (yang di beberapa daerah masih berkondisi sama dengan di awal kemerdekaan Indonesia), kalau perlu pegawai profesional yang “bertumpuk” di Jakarta supaya ditugaskan di daerah.

Kotak 4. Proyek Pengerukan Alur Sungai Barito

Alur Sungai Barito berada pada wilayah kekuasaan Pelindo III, tetapi karena otonomi daerah, alur tersebut akan diambil alih Pemda Propinsi Kalsel untuk dijadikan sebagai salah satu sumber PAD. Agar lebih banyak dilalui kapal besar, alur tersebut terlebih dahulu akan dikeruk dengan melibatkan investor asing.

Sebuah LSM di Banjarmasin menilai kasus pengerukan sungai alur Barito ini kontroversial, karena Pemda memenangkan investor China. Padahal, menurut pengamatan LSM dan UNLAM investor dari Belanda memiliki kemampuan yang lebih dibandingkan dengan investor dari China. Dalam pengamatan investor Belanda alur sungai ini harus diluruskan agar bisa lebih tahan lama dan memudahkan kapal berlayar. Biaya pengerukan yang ditawarkan investor Belanda memang lebih tinggi karena adanya pengurusan alur sungai tersebut. Investor China menawarkan US\$28,5 juta. dengan perjanjian mereka akan mengambil bagian dalam pembayaran retribusi kapal selama masa konsesi (tidak diketahui berapa tahun). Gubernur dan 20 anggota DPRD pernah diajak oleh investor China untuk “jalan-jalan” ke China guna melihat cara dan hasil kerja mereka.

Selain pengerukan, Pemda seharusnya juga memberi perhatian pada pelestarian hutan dan lingkungan di hulu sungai agar tidak terjadi erosi. Semua penebangan hutan ditertibkan, bukan diberi dispensasi. Sekarang ini ada kesan izin menebang dan menambang diobral dan tidak ada penegakan hukum bagi yang melakukan pelanggaran penebangan dan penambangan liar. Oleh karena itu, Pemda seharusnya banyak melibatkan perguruan tinggi dalam setiap kajian dan perumusan kebijakan agar bisa lebih tepat sasaran dan tidak menimbulkan banyak gejolak.

Banyak tokoh masyarakat yang melihat bahwa PAD memang diperlukan tetapi bukan satu-satunya variabel penentu pelaksanaan otda. Kualitas SDM, penegakan hukum, perilaku aparat, situasi keamanan adalah faktor-faktor lain yang juga ikut menentukan. Selain itu, manajemen untuk koordinasi kerjasama lintas kabupaten perlu diperkuat di tingkat propinsi, kemampuan aparat dalam melakukan perencanaan perlu ditingkatkan. Masalahnya, otonomi bukan hanya sebagai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, tetapi juga sebagai wacana untuk memasukkan unsur-unsur budaya masyarakat lokal kedalam kerangka dasar pembangunan daerah.

Semangat tinggi untuk berotonomi, menurut beberapa tokoh masyarakat, hingga sekarang dinilai belum disertai persiapan yang baik. Perencanaan belum jelas karena masih selalu menunggu petunjuk dari pusat yang juga belum jelas. Penyusunan kewenangan dan SOTK tidak/belum banyak melibatkan kelompok masyarakat, sehingga tidak diketahui dengan jelas kemana arah pengembangan daerah ini nantinya.

Kebijakan otonomi dilihat oleh beberapa kelompok masyarakat sebagai wadah memberdayakan daerah sesuai dengan kondisi yang dihadapi dan potensi yang dimilikinya. Selama masa orde baru, pusat memperlakukan daerah sebagai pelaksana juklak dan juknis saja, sehingga mematikan inisiatif orang daerah. Hasilnya adalah sikap mental aparat yang tidak beda dengan tukang, tidak ada inisiatif untuk mengambil keputusan dan semua tanggung jawab dilimpahkan ke pusat.

Dalam masa reformasi pun aparat pemda masih belum bisa bersikap proaktif, masih cenderung bersikap reaktif, itupun karena takut digugat (didemonstrasi) masyarakat. Namun, sayangnya sekarang ini pemda salah persepsi tentang otonomi daerah. Otonomi digunakan sebagai sarana untuk menguasai potensi ekonomi daerah, bukan menjadikannya sebagai tantangan untuk memperbaiki manajemen pemanfaatan sumber daya untuk kesejahteraan penduduk dalam jangka panjang. Kebijakan otda seharusnya dapat memberi tiga hal, yaitu kewenangan, keadilan, dan kesejahteraan penduduk. Tetapi, sejauh ini yang banyak dieksploitasi adalah kewenangan, sehingga ada kekhawatiran bahwa praktek KKN akan berpindah dari pusat ke daerah.

Pelaksanaan kebijakan otda akan membuat beban pemda makin berat. Tetapi, pemerintah tidak boleh memaksakan upaya peningkatan penerimaan pajak, karena cara ini justru dapat memperlemah aktivitas perekonomian masyarakat. Pemda harus merumuskan kewenangan dengan SOTK yang benar-benar sejalan dengan kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini, pembentukan Dinas Olah Raga dan Pemuda mulai dipertanyakan berbagai kelompok masyarakat, mereka melihat Dinas Air Bersih dan Pemukiman sebagai bidang kegiatan yang lebih dibutuhkan masyarakat.

Berbagai kelompok masyarakat pada umumnya setuju menempatkan otda di tingkat kabupaten/kota, karena selain alasan perlunya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat juga menyangkut penguasaan potensi SDA oleh kabupaten/kota. Hanya saja hukum sebagai landasan yang kuat untuk melaksanakan otda harus ditegakkan, kalau tidak SDA justru akan menjadi salah satu penghambat pelaksanaan otda.

2.3.3. Kualitas Aparat Pemda dan Anggota DPRD

Dalam kaitan dengan aparat daerah, tokoh LSM dan universitas mengemukakan bahwa ukuran keberhasilan pelaksanaan otda, antara lain dapat dinilai dari: a) kualitas pelayanan yang makin baik; b) biaya pelayanan yang makin kecil; c) serta adanya keramahmatan para aparat sebagai pelayan masyarakat. Bagi anggota masyarakat yang penting otda dapat menciptakan rasa aman, urusan lancar, dan kegiatan usaha tetap memberikan keuntungan yang memadai.

Para tokoh masyarakat melihat bahwa masalah yang dihadapi sekarang adalah jumlah pegawai daerah yang terlalu banyak dibandingkan dengan cakupan pekerjaan yang ada. Kondisi ini bisa mengurangi efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan otda. Selain itu, etos kerja rendah dan belum adanya penerapan sanksi yang jelas terhadap pelanggaran yang dilakukan aparat pemerintah juga masih menjadi masalah serius. Diharapkan agar kegiatan protokoler dikurangi karena menciptakan suasana kaku dan menjauhkan pejabat dari rakyat. Protokoler cenderung membuat pejabat menjadi lebih feodal dan arogan. Harus ada perubahan visi dalam pemerintahan yaitu mengarah kepada mengayomi masyarakat bukan kemampuan memerintah rakyat.

Staf pengajar beberapa universitas dan wartawan harian *Pontianak Post* dan *Barito Post* menyatakan bahwa secara umum kemampuan dan integritas anggota DPRD masih lemah dibandingkan dengan pihak eksekutif. Mereka duduk hanya karena menang pemilu saja. Rekrutmen mereka oleh partai tidak didasarkan persyaratan yang memadai. Di antara anggota DPRD, misalnya, ada yang tidak tamat SMU. Dari segi kualifikasi pendidikan, sekitar 30% anggota DPRD propinsi memiliki kualifikasi rendah. Meskipun yang 70% lainnya berkualifikasi pendidikan cukup baik, tetapi moralnya rata-rata masih kurang baik.

Kondisi ini membuat DPRD tidak kritis, sehingga hanya mengikuti hal-hal yang dirancang dan dikemukakan pihak eksekutif. Selama ini DPRD hanya mampu menampung aspirasi masyarakat melalui demonstrasi, tetapi belum bisa membuat rencana kerja dengan perspektif jangka panjang untuk membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi daerah. Bahkan beberapa aksi demonstrasi (misalnya, kasus sopir truk batubara) lebih suka datang ke universitas, karena masyarakat (para demonstran) menganggap DPRD tidak bisa menindaklanjuti aspirasi mereka. Dengan kualitas dan kinerja DPRD yang lemah, maka sulit bagi mereka untuk melakukan kontrol secara efektif terhadap eksekutif, apalagi "politik uang" kelihatannya makin berkembang. Oleh karena itu, seharusnya DPRD memiliki tenaga ahli untuk mendampingi dalam setiap pembahasan materi yang memerlukan pendalaman. Sayangnya, sampai sekarang belum ada permintaan kepada pihak universitas untuk menjadi pendamping dewan.

Lebih lanjut disarankan agar pendidikan aparat daerah (pemda dan DPRD) perlu selalu ditingkatkan. Pendidikan mereka hendaknya jangan hanya sebatas diklat (Adum, Adumla, Spama, dsb) yang selama ini lebih terkesan politis dan tenaga pengajarnya kebanyakan orang yang sudah mendekati masa pensiun.

Partai-partai yang diwakili oleh anggota dewan juga masih sulit diharapkan dapat memperbaiki kadernya karena masih banyak di antara mereka yang belum independen dari pemerintah. Untuk meningkatkan peran legislatif, perlu adanya fusi partai-partai yang visi dan misinya serupa. Banyak tokoh masyarakat yang menyuarakan agar dalam pemilihan anggota DPRD yang akan datang, tidak lagi dipilih melalui partai tetapi langsung memilih orang yang sekaligus berarti pemilih memiliki kesempatan langsung mempertimbangkan kualitasnya.

2.3.4. Pelayanan Publik dan Pengawasan

Menurut Kadinda Banjarmasin (Kadin Derah), pelayanan pemda kepada publik sudah makin membaik, lebih pendek waktu yang dibutuhkan untuk mengurus perizinan PT dan SIUP (dulu seminggu, sekarang satu hari) dan biaya yang dikeluarkan juga makin sedikit.

Namun demikian, pungli di jalan raya dan di pelabuhan masih tetap ada. Kadinda yakin dengan otda, Pemda dapat memperbaiki kinerjanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pungutan liar juga terjadi pada proses administrasi keuangan proyek fisik pengadaan barang dan perizinan. Sistem pelayanan satu atap belum juga efektif karena birokrasinya ternyata tetap panjang. Seorang pemuka masyarakat juga mengakui bahwa pungli masih tetap ada, belum ada perubahan karena moral aparat belum berubah. Kasus pungli masih sering dimuat di koran lokal. Untuk menguranginya perlu dilakukan peningkatan peran kontrol DPRD yang benar-benar efektif mengawasi kegiatan pihak eksekutif. Untuk itu, berbagai kelompok masyarakat harus dilibatkan dalam melakukan kontrol sosial dan memberikan masukan kepada pemerintah daerah.

Pihak akademisi beberapa perguruan tinggi di Banjarmasin menilai bahwa praktek pungli sulit dihilangkan karena menyangkut moral yang sulit diubah hanya melalui institusi. Berbagai bentuk penyelewengan lebih canggih dibanding dengan kemampuan institusi pengawasan yang ada. Oleh karena itu, untuk mengatasinya diperlukan pendekatan yang sifatnya berlapis. Pada lapis pertama perlu dilakukan pembinaan moral, pada lapis kedua perlu ada keteladanan bersih dan jujur dari para pejabat tinggi, dan pada lapis ketiga baru pada penataan peraturan dan institusi. Selain itu, pengawasan harus ditingkatkan dan dilaksanakan oleh lembaga yang benar-benar independen, tidak seperti Itwil yang merupakan bawahan gubernur atau bupati/walikota.

Berdasarkan berita berbagai koran, beberapa tokoh masyarakat menilai ternyata masih (akan) ada pungutan-pungutan yang sebenarnya tidak layak diberlakukan. Pemberlakuan ini agaknya terkait dengan kepanikan dan ketakutan Pemda bahwa apabila PAD rendah akan dianggap tidak siap melakukan otda. Bagi pemda kabupaten, hal yang paling dirisaukan sekarang ini adalah jika wilayahnya terpecah menjadi beberapa kabupaten atau digabung dengan kabupaten lainnya. Dengan kebijakan otda, ada kecenderungan kecamatan yang kaya menuntut pemisahan diri menjadi kabupaten baru. Kabupaten yang kaya juga menuntut untuk menjadi propinsi baru.

Kebijakan otonomi mendorong pemda berinisiatif mengambil banyak kewenangan. Persoalannya, sejauh mana kewenangan yang diambil itu untuk kepentingan rakyat atau pejabat sendiri. Hal ini masih sulit dinilai karena “prinsip aji mumpung di kalangan pejabat masih kental.” “Mumpung ada kesempatan, semua sumber bisa diuangkan walaupun merugikan masyarakat,” kata beberapa tokoh masyarakat. Kejadian yang sering mereka kemukakan adalah kasus kontroversial tentang dispensasi yang diberikan kepada

penambang liar yang membuat masyarakat bingung, karena gubernur tidak konsisten dalam menegakkan peraturan (lihat Kotak 4). Banyak kelompok masyarakat yang menentang kebijakan pemda ini. Mahasiswa bahkan menolak beasiswa Pemda yang uangnya berasal dari retribusi batubara hasil penambangan liar.

Kebijakan otda yang pengawasan pelaksanaannya lemah dapat menciptakan peluang munculnya “raja-raja kecil” di daerah. Hal ini sudah terlihat dengan makin maraknya “politik uang” dalam berbagai pemilihan jabatan strategis di daerah. Harga suara seorang anggota DPRD untuk memilih seorang gubernur, misalnya, dapat mencapai Rp 30 juta. Implikasinya, posisi DPRD yang sangat menentukan nasib seorang gubernur atau bupati/walikota dapat dimanfaatkan untuk kepentingan diri sendiri dan mengaburkan usaha-usaha yang bertujuan untuk kepentingan rakyat banyak.

Pers merupakan alat kontrol yang utama. Tabloit *Bidik*, misalnya, pernah mengangkat kasus penyalahgunaan ambulans oleh dokter, kasus Pasar Antasari, dan kasus Pengerukan Alur Barito. Semua berita itu mendapat tanggapan luas dari masyarakat dan hasilnya terjadi perbaikan dan koreksi kebijakan oleh Pemda. Oleh karena itu, pihak pers tetap mengharapkan dukungan dan kerjasama dari berbagai kelompok masyarakat dalam melaksanakan peran sosial kontrol. Untuk itu, *Barito Post* menyarankan agar para ulama, pers, akademisi, LSM, dan tokoh masyarakat lainnya (dengan kekuatan dan kelemahan masing-masing) harus bersatupadu menjadi “penekan” Pemda agar mau bekerja dengan baik, tidak melakukan KKN, dan lebih banyak mendahulukan kepentingan rakyat.

2.3.5. Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat

Pelaksanaan kebijakan otda diharapkan dapat menjadi ajang peningkatan partisipasi masyarakat dalam berbagai urusan publik. Pemda seharusnya berfungsi sebagai pelayan dan fasilitator aktifitas masyarakat. Berbagai kegiatan mengisi otda hendaknya makin banyak diserahkan kepada rakyat. Dengan otda masyarakat diajak juga untuk membantu mengatasi krisis moral dan mental pejabat yang merupakan penyakit kronis. Sudah waktunya menciptakan kesepakatan di daerah untuk setahap demi setahap berusaha meningkatkan peran masyarakat dan mengurangi peran pemerintah. Oleh karena itu, peran berbagai kelompok masyarakat makin penting, tetapi para tokoh/pimpinnannya juga masih memerlukan perbaikan agar lebih merakyat.

Kalimantan Post menilai bahwa selama ini, masyarakat banjar dikenal patuh kepada pusat, apa kata pusat akan dipatuhi. Sekarang sikap itu menjadi bumerang karena ternyata perilaku kemandirian menjadi lemah. Kesadaran akan kondisi ini mendorong diadakannya Musyawarah Besar (Mubes) Masyarakat Banjar yang dilakukan pada Agustus 2000. Tujuannya adalah mencari masukan dan dukungan para Perantau Banjar mengenai cara membangun Daerah Banjar secara lebih cepat dan lebih mandiri. Mubes ini dihadiri oleh ribuan Orang Banjar baik yang berdomisili di Kalsel maupun di daerah lain. Mubes membahas berbagai hal menyangkut otda, yaitu: 1) ekonomi, bisnis, dan lingkungan hidup; 2) sosial, politik, dan hukum; 3) budaya; 4) pendidikan dan kesehatan; dan 5) agama. Suasana selama Mubes memperlihatkan adanya keinginan yang kuat dari Masyarakat Banjar untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan Kalsel.

Dalam usaha meningkatkan partisipasinya, UNLAM telah melakukan berbagai upaya yang berkaitan dengan persiapan otonomi daerah, antara lain: 1) memberikan jasa pendampingan berupa staf ahli kepada pemda dan DPRD kabupaten/kota; 2) mengembangkan program pendidikan untuk mempersiapkan SDM siap pakai (butir ini belum mendapat tanggapan pemda); 3) terlibat dalam perumusan pola dasar dan pembahasan perda beberapa kabupaten/kota; dan 4) membentuk pusat pengkajian dan pengembangan otda di bawah koordinasi Fakultas Hukum.

Pusat Pengkajian dan Pengembangan Otonomi Daerah UNLAM dibentuk atas saran dan kesepakatan komisi disiplin ilmu hukum sebagai wacana untuk ikut berpartisipasi membantu Pemda dalam melaksanakan UU No.22, 1999. Sekarang, masih tahap konsolidasi dan sedang mengajukan ke Pemda proposal kegiatan yang berkaitan dengan: 1) sosialisasi UU No.22, 1999 dan UU No.25, 1999; 2) mengadakan penelitian langkah-langkah persiapan otda oleh Pemda.

Lembaga ini telah melakukan inventarisasi perda-perda yang dikeluarkan guna melihat relevansi dan efektivitasnya dalam kaitan dengan otda. Dalam hal ini ditemukan bahwa masih ada masalah mendasar yang memerlukan perda tetapi belum ada perdanya, dan ada perda yang relevan dengan kebutuhan masyarakat tetapi tidak dilaksanakan dengan baik. Hasil kajian ini sudah didiskusikan dengan mengikutkan staf Pemda, tetapi belum ada tanggapan konkrit dari pemda untuk menindak lanjutinya. Sejauh ini ada satu kabupaten dan satu kota yang memanfaatkan jasa UNLAM berkaitan dengan otda, yaitu dalam bentuk tim pendampingan (dari berbagai disiplin ilmu) kepada anggota DPRD.

Baik perguruan tinggi negeri maupun swasta harus diperlakukan sejajar oleh Pemda. Keduanya dapat memberi kontribusi pada peningkatan kualitas SDM di daerah. Tenaga ahli yang bisa menjadi tenaga pendamping anggota DPRD juga tersedia di PTS, tidak hanya di PTN. Pemda perlu juga meningkatkan kualitas aparatnya dengan mengikutkan mereka pada program pendidikan formal. Kebutuhan mereka tidak lagi cukup hanya dengan mengikuti pelatihan Adum, Sdumla, Spama, dan Spati yang sifatnya lebih politis. Masalahnya, dalam struktur organisasi baru nantinya, tenaga fungsional yang profesional akan lebih banyak dibutuhkan dibanding dengan tenaga struktural. Peran penting yang harus disiapkan universitas adalah melakukan pendampingan, baik terhadap pihak eksekutif maupun legislatif, serta mencetak tenaga-tenaga terampil siap pakai (D3). Oleh karena itu, pemda perlu mengalokasikan dana untuk mengembangkan pendidikan minimal 20% dari APBD. Hubungan universitas (khususnya UNLAM) dengan pemda (provinsi dan kabupaten/kota) cukup baik, UNLAM dilibatkan dalam penyusunan pola dasar atau rencana pembangunan lima tahun. Dinas pertanian juga pernah membuat program 'petani masuk kampus' untuk mendapatkan berbagai paket latihan.

Harian *Banjarmasin Post* merasa bahwa kegiatan jurnalis sekarang ini lebih bebas dalam mengembangkan kebijakan pemberitaannya. Tekanan dari penguasa tidak ada lagi. Hubungan dengan pemda provinsi sekarang sudah terbuka dan sebagai sumber berita mereka mudah dihubungi. Gubernur membuat acara *Coffee Morning* dengan tokoh-tokoh masyarakat dalam rangka sosialisasi program dan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat. Tetapi, muncul hal yang mulai mengkhawatirkan, yaitu adanya tekanan, bahkan pemaksaan kehendak oleh kelompok masa terhadap kebijakan jurnalis.

2.3.6. Dewan Kota Banjarmasin

Dewan Kota dibentuk dengan SK Walikota No.047/kot/2000. Semula namanya Forum Kota (Forkot) dengan SK Walikota No.029/kot/2000. Forum ini dibuat dalam rangka mengisi salah satu Pasal dalam UU No. 22, 1999 yang mengatur kemungkinan pembentukannya. Dewan Kota beranggotakan 15 orang yang terdiri dari tokoh masyarakat, akademisi, dan tokoh LSM (bukan tokoh partai). Ke-limabelas anggota itu dibagi kedalam empat bidang kegiatan yaitu: 1) bidang politik, hukum, dan perundangan, 2) bidang pengembangan wawasan perkotaan, 3) bidang ekonomi kerakyatan, dan 4) bidang partisipasi swadaya masyarakat. Pada saat Dewan Kota dibentuk banyak mendapat reaksi dari masyarakat, terutama dari DPRD yang merasa disaingi.

Tugas utama Dewan Kota, antara lain: 1) menghimpun saran dan aspirasi masyarakat kota; 2) menyampaikan kritik masyarakat terhadap kebijakan pemda kota; 3) menjadi

fasilitator untuk menyampaikan usulan masyarakat; 4) membantu walikota mengatasi masalah yang timbul di masyarakat; 5) melakukan pengawasan; dan 6) melaksanakan tugas-tugas khusus dari walikota, yaitu berupa menindaklanjuti pembicaraan-pembicaraan walikota yang dianggap baik untuk kepentingan masyarakat.

Dewan kota diharapkan dapat membantu meningkatkan partisipasi dan swadaya masyarakat kota. Salah satu bentuk partisipasi dan swadaya masyarakat yang dimaksud sudah dicontohkan masyarakat dalam rangka perayaan hari kemerdekaan Indonesia, bersamaan dengan ulang tahun Kota Banjarmasin dan ulang tahun Harian *Banjarmasin Post* tahun ini. Penggerak utama kegiatan itu adalah Harian *Banjarmasin Post* dan dana masyarakat yang dapat dimobilisasi diperkirakan sekitar Rp1 milyar (terutama dipakai untuk membiayai kebersihan dan keindahan kota, berbagai lomba permainan rakyat dan acara hiburan lainnya).

Dewan Kota dapat juga berperan memadukan sumbangan masyarakat dengan sumbangan walikota untuk membangun sarana publik, seperti pasar. Pasar sebagai salah satu sarana penting penunjang ekonomi akan diperbaiki dan difungsikan secara maksimal. Dalam kaitan ini, partisipasi masyarakat akan ditingkatkan berdasarkan keinginan para pedagang sendiri.

Beberapa tokoh LSM menilai Dewan Kota lebih banyak berfungsi menyuarakan keinginan walikota ketimbang keinginan rakyat. Sampai sekarang, Dewan Kota belum berdialog dengan LSM. Pers nilainya sebagai milik walikota, karena itu tidak dapat diharapkan untuk membela kepentingan rakyat. Forum Lintas Pelaku, mereka nilai, lebih efektif karena mampu melakukan monitoring berbagai kegiatan publik dengan cara mengembangkan sebanyak mungkin komunikasi dengan kelompok masyarakat.

III. KESIMPULAN

Kebijakan otda untuk meningkatkan pelayanan publik. Para pejabat Pemda mempunyai pendapat berbeda tentang hubungan otda dan PAD. Di satu pihak, kebijakan otda dilihat sebagai kesempatan daerah untuk melaksanakan berbagai kewenangan pemerintahan secara otonom, tetapi tidak perlu terlalu dikaitkan dengan PAD. Kalau otda bertumpu pada PAD, maka tidak ada satu pun daerah, khususnya kabupaten/kota yang mampu melaksanakannya. Di pihak lain, pelaksanaan otda dilihat sebagai sangat tergantung pada PAD. Perbedaan ini tidak dianggap sebagai suatu yang negatif, bahkan merupakan wacana sosialisasi yang baik, mengingat selama ini sosialisasi otda memang dinilai masih kurang. Namun, bagi beberapa kelompok (responden) masyarakat perbedaan ini dirasakan sebagai gangguan, sehingga mereka menyarankan perlu adanya penyamaan persepsi. Bagi masyarakat, sumber dana tidak terlalu dipedulikan, yang penting dengan otda, pelayanan publik akan membaik. Ukuran keberhasilan pelaksanaan otda, antara lain: 1) kualitas pelayanan makin baik; 2) biaya pelayanan makin kecil; dan 3) adanya keramahan aparat sebagai pelayan masyarakat. Dengan kata lain, bagi kebanyakan masyarakat yang penting tercipta rasa aman, urusan sehari-hari mereka dapat dilaksanakan dengan mudah, dan kegiatan usaha memberikan keuntungan memadai.

Pelaksanaan otda tidak dimulai dari nol. Hampir semua jenis pelayanan pemerintahan selama ini (sudah) dilakukan di daerah, sebagian dilakukan instansi otonom, sebagian instansi vertikal. Setelah memasuki periode kebijakan baru, semua institusi perangkat pelayanan itu tetap berada di daerah dan akan tetap melaksanakan tugas pelayanannya. Oleh karena itu, sepanjang isi Pasal 8 Ayat (1) UU No. 22, 1999 dipenuhi oleh pusat,

maka pelayanan publik yang selama ini berlangsung di daerah akan tetap dapat dilaksanakan, minimal dengan kualitas dan kuantitas yang sama dengan sebelumnya.

Keluwasan persiapan otda. Langkah-langkah persiapan yang dilakukan tim persiapan otda Kalsel (propinsi dan kabupaten/kota) relatif maju dibanding dengan daerah lain yang pernah di kunjungi tim (lihat Tabel 1). Inventarisasi kewenangan, kelembagaan, dan kepegawaian sudah dilakukan sebelum keluarnya PP No. 25, 2000. Propinsi Kalsel sudah mempunyai “draft akademis” dari kewenangan dan SOTK-nya, sementara Kota Banjarmasin sudah memiliki Perda tentang kewenangan kota dan Raperda SOTK-nya. Langkah-langkah ini mereka lakukan tanpa harus menunggu kelengkapan peraturan-perundangan dari pusat. Namun dalam hal ini, mereka secara sadar tetap menyediakan ruang untuk melakukan penyesuaian dengan peraturan-perundangan pusat yang dikeluarkan kemudian, termasuk berbagai perubahan yang diakibatkan oleh berubah-ubahnya kebijakan di tingkat pusat (misalnya, restrukturisasi kabinet).

Transfer pegawai. Pengalihan pegawai dari kandep/instansi vertikal di Pemko Banjarmasin tidak dilihat sebagai masalah, karena kewenangan dan instansi Pemko memang akan bertambah. Persoalannya diperkirakan akan muncul jika pengalihan itu berasal dari pegawai pusat atau propinsi. Hal ini disebabkan personil pusat/propinsi umumnya memiliki kepangkatan yang lebih tinggi, padahal yang dibutuhkan daerah adalah pegawai biasa untuk ditempatkan di kecamatan/kelurahan. Sementara itu, propinsi sejauh ini cenderung memilih alternatif pertama untuk mengatasi kelebihan pegawai, yaitu dengan mentransfer mereka ke daerah. Persoalan ini perlu dicermati oleh propinsi dan pusat guna mengurangi kemungkinan terjadinya gejolak.

Pengisian jabatan pimpinan instansi. Penempatan pegawai Pemda khususnya untuk instansi teknis (terutama untuk level pimpinan) cenderung hanya mempertimbangkan kemampuan manajerial dan mengabaikan kemampuan teknis. Hal ini sering menyulitkan staf kantor dalam mengkomunikasikan masalah teknis dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Banyak pimpinan instansi baik dinas maupun kandep di Kota Banjarmasin yang khawatir bahwa dengan otda kecenderungan seperti ini akan makin sering dilakukan.

Sumber keuangan daerah. Sistem keuangan daerah yang berlaku sampai sekarang mengakibatkan daerah sangat tergantung pada dana yang ditransfer oleh pusat. Pelaksanaan otda tidak dengan sendirinya mengubah sistem keuangan daerah secara drastis, dalam arti ketergantungan daerah terhadap dana dari pusat masih tetap besar, karena sumber penerimaan potensial di daerah memang masih dikelola pusat. Mengacu pada kondisi tersebut, pemerintah Propinsi Kalsel telah secara resmi meminta pusat untuk memberikan dana perimbangan yang dapat mencukupi kebutuhannya. Sementara itu, Pemko Banjarmasin berusaha keras meningkatkan pendapatannya melalui jalur PAD. Pemko Banjarmasin yang tidak mempunyai SDA yang cukup potensial menyebabkan mereka kurang peduli terhadap UU. No. 25, 1999.

Potensi sentralisme baru. Upaya daerah untuk mendapatkan dana yang lebih besar, terutama melalui PAD, ditanggapi negatif oleh berbagai kelompok responden masyarakat. Mereka menilai bahwa pemahaman Pemda terhadap otda sebatas pada upaya memperoleh kewenangan dan pembiayaan sebesar-besarnya. Dalam hal ini, mereka mengkhawatirkan bahwa kewenangan besar yang akan dimiliki daerah justru akan membuat Pemda menjadi sewenang-wenang, dan dana besar yang dimilikinya justru akan menciptakan “raja-raja” kecil di daerah. Singkatnya, mereka khawatir bahwa sentralisme baru (lengkap dengan KKN-nya) akan berpindah dari pusat ke daerah.

Hubungan Pemko/DPRD dan masyarakat. Secara tidak langsung kekuatan DPRD ditopang oleh adanya suasana bebas dan keberanian rakyat menyampaikan aspirasi dan tuntutan atas berbagai persoalan publik. Selama ini DPRD mencoba menampung

aspirasi masyarakat, terutama melalui demonstrasi, tetapi belum bisa membuat rencana kerja dengan perspektif jangka panjang untuk mengatasi masalah yang dihadapi daerah. Dalam perkembangannya mekanisme penjangkauan aspirasi masyarakat perlu dirumuskan. Demikian pula, pada saat melakukan pembahasan berbagai kebijakan publik, pihak eksekutif dan legislatif, perlu didorong untuk terus menerus melibatkan berbagai kelompok masyarakat.

Hubungan eksekutif dan legislatif. Hubungan kerja antara pihak eksekutif dan legislatif cukup harmonis. Sikap kritis dan fungsi kontrol DPRD berjalan cukup baik. Namun perkembangan lebih lanjut diduga akan terhambat karena kualitas dan pengalaman politik anggota dewan umumnya kurang, sehingga akan sulit mengimbangi kemampuan pihak eksekutif. Kondisi ini membuat DPRD tidak kritis dan mengikut saja apa yang diusulkan eksekutif. Oleh karena itu, keberadaan staf ahli untuk mendampingi dan mendukung kinerja DPRD benar-benar sangat diperlukan.

Pelayanan publik dan pengawasan. Berbagai kelompok masyarakat mengakui bahwa pelayanan pemda kepada publik sudah membaik, lebih pendek waktu yang dibutuhkan untuk mengurus beberapa jenis perizinan (dulu seminggu, sekarang satu hari) dan biaya yang dikeluarkan juga makin sedikit. Pemko Banjarmasin telah melakukan upaya peningkatan berbagai pelayanan masyarakat melalui pengembangan kerjasama dengan swasta, privatisasi pelayanan publik, dan penyelenggaraan Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T). Namun demikian, para responden, terutama masyarakat, mengakui bahwa pungli masih tetap berlangsung. Mereka menyadari bahwa praktek pungli sulit dihilangkan karena menyangkut moral atau mental bukan persoalan struktur instansi. Bentuk penyelewengan oknum lebih “canggih” dibanding dengan kemampuan institusi pengawasan. Sudah waktunya meningkatkan peran pengawasan oleh berbagai kelompok masyarakat, seperti pers, LSM, dan ulama untuk mengontrol “penyakit” KKN. Masyarakat mengharapkan dengan otda, Pemda akan bekerja lebih transparan guna memperbaiki kinerja pelayanannya.

LAMPIRAN I

Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah

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

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

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

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

1. Paparan Studi

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

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

Pertama: Karakteristik Umum dan Permasalahan Utama Daerah. Studi tentang aspek ini meliputi keadaan geografis, pemerintahan, penduduk, aktivitas perekonomian, kondisi sosial (pendidikan, kesehatan), dan beberapa permasalahan besar yang dinilai menghambat perkembangan daerah. Secara umum informasi tentang karakteristik umum dan permasalahan utama daerah dari tahun ke tahun diperkirakan relatif tidak banyak berubah. Meskipun begitu, tim tetap kritis untuk melihat kemungkinan adanya perubahan. Perkembangan teknologi yang cepat dengan penggunaan yang tepat memungkinkan terjadinya perubahan kondisi lingkungan alam dan sosial-ekonomi. Berbagai informasi tersebut diperlukan sebagai bahan pokok untuk menuntun tim mengungkap dan mendiskusikan berbagai langkah daerah dalam mempersiapkan dan melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otonominya.

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

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

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

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

1. Daerah mempunyai DPRD baru hasil pemilihan umum periode reformasi, sehingga besar kemungkinan telah terjadi perubahan dalam tata tertib kerjanya (misalnya, tidak hanya sekedar berfungsi sebagai “stempel” pihak eksekutif).
2. Banyak Daerah sudah menuntut agar desentralisasi dan otonomi dilakukan sekarang juga. Tuntutan untuk mempercepat pelaksanaan otonomi juga disuarakan oleh para pejabat pusat dan pengamat politik (*Bisnis Indonesia*, 10 Pebruari 2000).
3. Pemerintah pusat sudah mengantisipasi adanya keinginan pada Butir 2 di atas. Antara lain, terlihat dalam susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) April/Desember 2000. Proporsi anggaran pembangunan yang dikelola daerah naik dari Rp12,1 trilyun atau 30% dari total Rp53,448 trilyun pada TA 1999/2000 menjadi Rp15,1 trilyun atau 64% dari total Rp23,356 trilyun pada TA 2000 (*Kompas*, 22 Januari 2000).

Tabel A. Kerangka kerja Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah

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

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

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

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

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

2. Tujuan Studi

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

3. Manfaat Studi

1. Membantu meningkatkan efektifitas dan percepatan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam upaya mengurangi resiko pergolakan daerah yang dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa dan mengurangi kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

2. Menyediakan umpan balik yang cepat kepada pemerintah dan pihak-pihak yang berkompeten guna melakukan berbagai penyesuaian kebijakan dan tehnik pelaksanaannya.
3. Mendorong berkembangnya partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.
4. Dengan menyampaikan hasil temuan studi kepada pemerintah, pusat dan daerah, dan pihak yang berkompeten lainnya, diharapkan akan terjadi percepatan perubahan kondisi sosial ekonomi penduduk melalui perubahan sikap para pjabat daerah dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

LAMPIRAN II

Daftar Responden

NO.	RESPONDEN	TINGKAT PEMERINTAHAN
1.	Setda/Asda III	Propinsi
2.	Bappeda	Propinsi
3.	Biro Ortala	Propinsi
4.	Biro Pemerintahan Desa	Propinsi
5.	Biro Hukum	Propinsi
6.	Biro Keuangan	Propinsi
7.	Dipenda	Propinsi
8.	DPRD	Propinsi
9.	Kanwil Kesehatan	Propinsi
10.	Kanwil Pendidikan	Propinsi
11.	Kanwil Pertanian	Propinsi
12.	Pers lokal	Propinsi
13.	Universitas	Propinsi
14.	Kamar Dagang dan Industri	Propinsi
15.	Majelis Ulama Indonesia (MUI)	Propinsi
16.	LSM	Propinsi
17.	Sekda dan staf	Kota
18.	Bappeda	Kota
19.	Bagian Ortala	Kota
20.	Bagian Pemerintahan	Kota
21.	Bagian Kepegawaian	Kota
22.	Bagian Keuangan	Kota
23.	Bagian Hukum	Kota
24.	Bagian Ekonomi	Kota
25.	DPRD	Kota
26.	Dinas Kesehatan	Kota
27.	Dinas Pendidikan	Kota
28.	Dinas Pertanian	Kota
29.	Dipenda	Kota
30.	Kandep Pendidikan	Kota
31.	Kandep Indag	Kota
32.	Itwilkot	Kota
33.	Kantor Bangdes/PMD	Kota
34.	BUMD	Kota
35.	Dewan Kota	Kota
36.	Perguruan Tinggi	Kota
37.	Tokoh masyarakat/adat	Kota
38.	Tokoh agama	Kota
39.	Mantan Birokrat	Kota
40.	Kadinda	Kota
41.	Pers lokal	Kota
42.	Kantor Kecamatan	Kecamatan
43.	Dokter dan Staf Puskesmas	Kecamatan
44.	Cabang Dinas P & K	Kecamatan
45.	Penilik Sekolah (Staf Kandep Penas)	Kecamatan
46.	Puskesmas Pembantu	Kelurahan
47.	Bidan Desa dan Apoteker	Kelurahan
48.	Kantor Kelurahan	Kelurahan
49.	Anggota LKMD	Kelurahan
50.	Kepala sekolah/guru	Kelurahan
51.	BP3	Kelurahan