



Laporan Lapangan

Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Kasus:

*Kabupaten Sanggau,
Kalimantan Barat*

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

Vita Vebriany

Nina Toyamah

M. Sulton Mawardi

Musriyadi Nabiu

Hudi Sartono

Sri Budiyati

Bambang Sulaksono

RINGKASAN

Kalimantan Barat (Kalbar) merupakan propinsi ke lima yang dikunjungi Tim SMERU. Di propinsi ini, Kabupaten Sanggau dipilih sebagai sampel yang mewakili kabupaten kategori 'sedang atas' dalam peringkat besarnya PDRB. Wawancara berjalan lancar dengan jumlah responden yang lebih banyak dibanding di propinsi lain yang dikunjungi sebelumnya.

Secara umum semangat aparat Pemda (eksekutif dan legislatif) dan masyarakat Kalbar untuk berotonomi tinggi. Hal ini disebabkan adanya kepercayaan diri yang didukung oleh potensi SDA yang relatif besar. Kalbar termasuk propinsi kaya baik karena hasil tambang maupun karena hasil perkebunan. Bappeda propinsi ini bekerjasama dengan Universitas Tanjungpura memperkirakan bahwa pada saat otonomi diberlakukan pada TA 2001, Daerah Kalsel dapat memperoleh penerimaan (termasuk DAU) sebesar Rp 2,2 triliun. Namun, persoalan sulit yang akan dihadapi adalah pengalokasiannya karena sekitar 90% dari jumlah itu merupakan hak kabupaten/kota.

Semangat berotonomi yang tinggi di Kalbar itu agaknya belum diikuti oleh langkah-langkah persiapan yang konkrit di tingkat propinsi, antara lain disebabkan:

- Konflik antara DPRD dengan Gubernur merupakan masalah paling krusial yang dihadapi propinsi ini. DPRD yang didukung oleh sejumlah LSM, pers dan tokoh masyarakat meminta agar gubernur mengundurkan diri karena dinilai sudah tidak layak lagi memimpin Kalbar. Akibat perseteruan ini, hubungan kedua lembaga tersebut terhambat dan implikasinya adalah pembahasan Raperda untuk persiapan otonomi daerah tertunda.
- Dalam menyusun struktur induk organisasi (baru), tim penyusun bekerja lambat karena masih menunggu untuk terlebih dulu mengetahui semua fungsi dan kewenangan yang akan dimiliki daerah. Dinas (baru) akan disusun oleh tim setelah struktur induknya selesai. Walaupun demikian, dengan disponsori Kanwilnya masing-masing, instansi di sektor kesehatan dan pendidikan dengan pasangan instansi otonomnya sudah melakukan serangkaian diskusi tentang kewenangan yang akan mereka lakukan sertaantisipasi permasalahan yang dihadapi dalam implemenasinya.
- Pers, LSM, dan perguruan tinggi setempat menilai bahwa sosialisasi tentang otonomi, terutama untuk masyarakat, belum memadai. Oleh karena itu, masyarakat sebenarnya belum cukup mengerti dan juga belum banyak dilibatkan dalam berbagai persiapan otonomi daerah dalam kaitannya dengan prospek pembangunan daerah dan perbaikan pelayanan publik. Namun Kadinda, misalnya, optimis dapat membantu Pemda membangun ekonomi Kalbar. Hanya saja yang mereka khawatirkan adalah pola pikir aparat Pemda yang sulit berubah, sehingga praktek KKN tetap terjadi yang pada gilirannya akan meyalutkan dunia usaha untuk beroperasi dan berkompetisi.

Persiapan di tingkat kabupaten selangkah lebih maju dibanding tingkat propinsi. Meskipun Pemda dan masyarakat Kabupaten Sanggau menilai bahwa pusat tidak serius (kurang mau) melaksanakan desentralisasi dan otda, namun kabupaten ini telah menyiapkan beberapa langkah nyata, seperti penyusunan Raperda tentang kewenangan dan draft struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) instansi Pemda. Ketidaksiwaan melaksanakan desentralisasi tidak hanya terjadi di lingkungan pemerintah pusat, tetapi juga perusahaan besar swasta di Jakarta. Perusahaan-perusahaan besar yang beroperasi di Kabupaten Sanggau tidak mempunyai cukup ruang untuk berurusan dengan daerah, dengan alasan segala sesuatu diputuskan oleh kantor pusatnya yang ada di Jakarta.

DPRD Kabupaten Sanggau dinilai oleh banyak pihak “overacting,” termasuk ingin ikut campur dalam masalah teknis yang pada dasarnya tidak mereka pahami. Jangankan masalah teknis, dalam masalah umum pun anggota DPRD dianggap masih lemah. Oleh karena itu, dewan dianjurkan untuk menggunakan tenaga ahli sebagai pendamping. Hal ini disetujui dewan, tetapi anggaran yang tersedia tidak memadai. Bersamaan dengan itu DPRD menghadapi masalah baru. Setelah dewan memutuskan untuk menaikkan gaji anggotanya beberapa kali lipat, muncul banyak kritik bahkan masyarakat berdemonstrasi menolak kenaikan itu. Kenaikan itu dianggap belum layak dari segi kinerja DPRD yang dinilai belum memuaskan masyarakat. Kritikan tersebut membuat DPRD makin sulit melaksanakan tugasnya.

Dengan otonomi, adat akan kembali diberi kesempatan mengatur tata kehidupan masyarakat, khususnya dayak, di Kalbar. Dewan adat akan difungsikan kembali untuk ikut mengatur pemerintah desa dimana ketua adat akan sekaligus bertindak sebagai kepala desa. Aturan adat akan diterapkan untuk lebih memantapkan penegakan hukum baik atas tata kehidupan masyarakat maupun terhadap kelestarian lingkungan hidup.

Dalam kaitan dengan adat tersebut, beberapa tahun terakhir ini hukum adat dinilai menimbulkan “sengketa” antara masyarakat adat dengan pihak lain (yang datang dari luar). Beberapa kasus sengketa itu dikhawatirkan akan menghambat semangat pengusaha berinvestasi di daerah ini, karena selain mereka harus tunduk pada hukum positif, mereka juga terikat pada hukum adat. Namun, seorang tokoh adat menjelaskan bahwa apa yang disebut “sengketa” itu pada dasarnya tidak disebabkan oleh hukum adat yang tidak cocok dengan kebutuhan modern. Tetapi, ketika aturan adat itu berada di tangan orang-orang yang ingin memperkaya diri, maka timbullah “sengketa.” Hukum adat sebenarnya dikembangkan masyarakat dalam kurun generasi, yang disusun dengan tujuan untuk menghindari atau menyelesaikan sengketa, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, seharusnya hukum positif dan hukum adat dapat dikembangkan bersama untuk dapat saling memperkuat.

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 Barat (Kalbar)	5
2.1.1. Gambaran Umum	5
2.1.2. Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian	6
2.1.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Kalbar	9
2.1.4. DPRD dan Kebijakan Publik	12
2.2. Tingkat Kabupaten Sanggau	15
2.2.1. Gambaran Umum	15
2.2.2. Kewenangan, Struktur Organisasi, dan Kepegawaian	17
2.2.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Kabupaten Sanggau	20
2.2.4. DPRD dan Kebijakan Publik	24
2.3. Tingkat Masyarakat	27
2.3.1. Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah	27
2.3.2. Sosialisasi Otonomi Daerah	31
2.3.3. Kualitas DPRD dan Aparat Pemda	32
2.3.4. Kualitaas Pelayanan Publik	33
2.3.5. Memperkuat dan Memberdayakan Adat	35
III. KESIMPULAN	37
LAMPIRAN I Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah	39
LAMPIRAN II Daftar Responden	44

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1.	Kabupaten/kota sampel untuk studi otonomi daerah	2
2.	Gambaran umum daerah penelitian	3
3.	Nama-nama perangkat daerah yang dibentuk dan penggabungan/lembaga lama	8
4.	Sumber penerimaan APBD Propinsi Kalbar, TA 1999/00 - 2000	11
5.	Kondisi kelembagaan Kabupaten Sanggau dan rencana garis besar struktur organisasi	18
6.	Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Sanggau, TA 1994/95 s/d 2000	20
7.	PAD dan APBD Kabupaten Sanggau pada TA 1999/2000 dan TA 2000	21
8.	Perincian sumber penerimaan dan APBD Kabupaten Sanggau TA 1999/2000 dan TA 2000	21

DAFTAR KOTAK

Kotak		Halaman
1.	Presiden Usul Istilah Kesatuan Nasional Dihapus	16

DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
APPKD	Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa
APT	Air Permukaan Tanah
Asda	Asisten Administrasi
BIPP	Balai Informasi dan Penyuluh Pertanian
BKD	Badan Kepegawain Daerah
BKKBN	Badan Keluarga Berencana Nasional
BP3	Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan
BPHTB	Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
BPKD	Badan Pengelola Keuangan Daerah
BPKP	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
DAU	Dana Alokasi Umum
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Depkop	Departemen Koperasi
Deppen	Departemen Penerangan
Deppu	Departemen Pekerjaan Umum
Depsos	Departemen Sosial
Diknas	Pendidikan Nasional
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Humas	Hubungan Masyarakat
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
Indag	Industri dan Perdagangan
Inkindo	Ikatan Nasional Konsultan Indonesia
Itwilkot	Inspektorat Wilayah Kota
Itwilprop	Inspektorat Wilayah Propinsi
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis
Kabag	Kepala Bagian
Kadinda	Kamar Dagang dan Industri Daerah
Kalbar	Kalimantan Barat
Kandep	Kantor Departemen
Kandepkop	Kantor Departemen Koperasi
Kandeppen	Kantor Departemen Penerangan
Kandepsos	Kantor Departemen Sosial
Kandeptrans	Kantor Departemen Transmigrasi
Kanwil	Kantor Wilayah
Kapet	Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu

DAFTAR SINGKATAN (lanjutan)

KB	Keluarga Berencana
Keppres	Keputusan Presiden
Kimbangwil	Permukiman dan Pengembangan Wilayah
KK	Kepala Keluarga
KKN	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
Km	Kilometer
KPKN	Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara
KTI	Kawasan Timur Indonesia
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LLAJ	Lalu Lintas Angkutan Jalan
LPJ	Laporan Pertanggung Jawaban
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MBAM	Majelis Budaya Adat Melayu
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
Menegpan	Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara
MI	Madrasah Ibtidaiyah
MTs	Madrasah Tsanawiyah
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
P3D	Pembiayaan, pegawai, perlengkapan, dan dokumen
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAN	Pendayagunaan Aparatur Negara
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Pemda	Pemerintah Daerah
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PKM	Pengusaha kecil dan menengah
PLB	Pos Lintas Batas
PMD	Pemberdayaan Masyarakat Desa
PNS	Pegawai Negeri Sipil
Polindes	Poliklinik Bersalin Desa
PP	Peraturan Pemerintah
PPH	Pemukiman Perambah Hutan
PPLB	Pengelola Pos Lintas Batas
Propeda	Program Pembangunan Daerah
PTT	Pegawai Tidak Tetap

DAFTAR SINGKATAN (lanjutan)

PU	Pekerjaan Umum
PUMDA	Pemerintahan Umum Daerah
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
RPP	Rancangan Peraturan Pemerintah
RS	Rumah Sakit
RSU	Rumah Sakit Umum
SD	Sekolah Dasar
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia
SE	Surat Edaran
Sekda	Sekretaris Daerah (eksekutif)
Sekwan	Sekretaris Dewan (legislatif)
Setda	Sekretariat Daerah
SK	Surat Keputusan
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMERU	<i>the Social Monitoring and Early Response Unit</i>
Sosek Malindo	Sosial Ekonomi Malaysia Indonesia
SOTK	Struktur Organisasi dan Tata Kerja
TA	Tahun Anggaran
TBS	Tandan Buah Segar
Untan	Universitas Tanjung Pura
UPTD	Unit Pelaksana Teknis Daerah
UU	Undang-undang

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Telaah atas penyelenggaraan pemerintahan selama ini memperlihatkan bahwa pemerintah pusat di negara dengan wilayah dan penduduk besar, seperti Indonesia, akan dihadang berbagai keterbatasan apabila 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 praktek sentralistis memperlihatkan bahwa dalam jangka pendek dan menengah praktek ini memang 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 dapat membuat kondisi politik, sosial, dan ekonomi nasional goyah (bergejolak), 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 bijak dan perhitungan matang yang didukung dengan informasi akurat tentang kondisi

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.

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 Barat (Kalbar) pada 6– 13 September 2000 dengan fokus observasi di Kabupaten Sanggau 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 dua kecamatan dan dua desa sampel di Kabupaten Sanggau. 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, mantri tani, 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. <i>Kota Banjarmasin</i>	<i>Kalimantan Selatan</i>	<i>Kalimantan</i>	<i>Sedang</i>
3. Kota Binjai	Sumatera Utara	Sumatera	Rendah

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

1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian

Kalbar merupakan satu-satunya propinsi di Indonesia yang mempunyai akses jalan darat untuk masuk ke dan keluar dari negara lain (Serawak, Malaysia). Pos lintas batas (PLB) antar negara yang dimaksud terletak di Kecamatan Entikong Kabupaten Sanggau. Kondisi jalan yang menghubungkan Pontianak – Entikong – Kuching, sepanjang sekitar 400 km, dalam keadaan terpelihara baik. Hubungan dagang antara masyarakat Kalbar dengan Serawak sudah berlangsung lama. Pada waktu Indonesia dilanda krisis moneter, Kalbar menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat Serawak, karena harga berbagai barang/komoditi di Kalbar, terutama di Kota Pontianak, dinilai jauh lebih murah. Orientasi kegiatan perdagangan masyarakat Kalbar di daerah perbatasan juga sebagian besar ke Kuching. Transaksi dapat dilakukan baik menggunakan mata uang Rupiah Indonesia maupun Ringgit Malaysia.

Luas wilayah Propinsi Kalbar 146.807 km² atau 7,5% dari luas Indonesia, merupakan propinsi dengan luas wilayah terbesar keempat setelah Irian Jaya, Kalimantan Timur (Kaltim), dan Kalimantan Tengah (Kalteng). Keadaan wilayahnya tidak jauh berbeda dengan keadaan Kalimantan Selatan (Kalsel), mempunyai dataran rendah yang luas, dialiri banyak sungai besar dan kecil yang di antaranya menjadi urat nadi transportasi dan jalur utama untuk angkutan dari dan ke daerah pedalaman. Beberapa sungai besar yang ada di wilayah Kalbar, antara lain Kapuas (sungai terpanjang di Indonesia), Melawi, Pawan, Jelai, dan Sambas. Jaringan jalan darat juga berkembang cukup pesat, sudah dapat menjangkau sebagian besar kecamatan yang ada di Kalbar.

Wilayah Kalbar juga berbatasan langsung dengan Laut Natuna, Selat Karimata, dan Laut Jawa, yang menghubungkan Kalbar dengan dunia luar melalui Pelabuhan Pontianak. Sebagian besar penduduknya, yaitu sekitar 2/3 dari total penduduk Kalbar (3,9 juta jiwa) tinggal di daerah pesisir (Kota Pontianak, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Sambas, dan Kabupaten Ketapang). Hampir 70% dari penduduk berumur 10 tahun keatas yang bekerja, berusaha di sektor pertanian. .

Secara administratif, Propinsi Kalbar terbagi atas delapan kabupaten dan satu kota. Dua kabupaten di antaranya, Kabupaten Landak dan Kabupaten Bengkayang, masing-masing merupakan kabupaten pemekaran dari Kabupaten Sambas dan Kabupaten Pontianak.

Tabel 2. Gambaran umum daerah penelitian

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Pendu- duk/km ²	Jumlah KK	Jumlah Keca- Matan	Jumlah Desa/Ke- Lurahan
Propinsi Kalimantan Barat	146.807,00	3.892.500	27		124	1.325/58
--Kabupaten Sanggau	18.302,00	523.900	29		22	235/ 6
---Kecamatan Sekayah	840,90	21.876	26	4.732	-	10/ -
----Desa Balai Karang	-	- / -
---Kecamatan Entikong	506,94	10.188	20	2.281	-	5/ -
----Desa Entikong	110,98	2.228	20	481	-	- / -

Sumber: -Kalimantan Barat Dalam Angka, 1998
 -Kabupaten Sanggau Dalam Angka, 1998
 -Kecamatan Entikong Dalam Angka, 1999

Kabupaten Sanggau dipilih sebagai daerah sampel penelitian mewakili kategori kabupaten dengan tingkat PDRB per-kapita sedang atas. Secara administratif kabupaten ini terbagi atas 22 kecamatan dan 241 desa/kelurahan, dengan luas wilayah 18.302 km² atau 12,5% dari luas Kalbar. Pada 1998, jumlah penduduknya sekitar 524 ribu jiwa atau 13,5% dari total penduduk Kalbar, dengan tingkat kepadatan penduduk rata-rata 29 jiwa/km².

Kabupaten Sanggau terletak di lokasi yang cukup strategis, selain berbatasan dengan Malaysia dan memiliki akses jalan darat langsung dengan Serawak, posisinya persis di bagian tengah wilayah Kalbar, berjarak sekitar 250 km dari Kota Pontianak. Lokasi yang strategis ini memungkinkannya menjadi pusat pergerakan transportasi dari berbagai arah. Potensi sumber daya alam kabupaten ini cukup besar, terutama di sektor kehutanan dan perkebunan (kelapa sawit, karet). Oleh karena itu, Sanggau ditetapkan sebagai pusat kawasan pertumbuhan ekonomi terpadu (Kapet) di Kalbar, salah satu dari 13 Kapet yang ada di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Luas Kapet Sanggau seluruhnya sekitar 3,2 juta

hektar, meliputi wilayah Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, dan Kecamatan Air Besar di Kabupaten Pontianak.²

Ada dua kecamatan sampel yang dikunjungi Tim SMERU, yaitu Kecamatan Entikong dan Kecamatan Sekayam. Kedua kecamatan tersebut terletak di bagian utara Kabupaten Sanggau yang berbatasan langsung dengan Serawak, Malaysia. Kemudian di masing-masing kecamatan itu dikunjungi pula satu desa sampel, yaitu Desa Entikong dan Desa Balai Karang, keduanya merupakan desa yang juga sebagai ibu kota kecamatan. Kecamatan Entikong secara definitif baru berdiri pada tahun 1997, hasil pemekaran dari Kecamatan Sekayam. Mengingat lokasi PLB dari dan ke Serawak berada di Kecamatan Entikong yang berjarak sekitar 128 km dari Kota Sanggau, maka disini selain terdapat instansi-instansi yang berada di bawah koordinasi camat, ada 15 kantor instansi perwakilan pusat/propinsi/kabupaten, terutama yang terkait dengan keberadaan PLB Entikong. Instansi pusat antara lain Kantor Imigrasi dan Kantor Inspeksi Bea dan Cukai.

Luas Kecamatan Entikong 507 km² atau 2,8% dari luas Kabupaten Sanggau dan dihuni oleh 10.188 penduduk. Sementara itu, luas wilayah Kecamatan Sekayam 841 km², atau sekitar 4,6% dari luas Kabupaten Sanggau dan dihuni oleh 21.876 penduduk. Tingkat kepadatan penduduk di kedua kecamatan ini relatif rendah, bahkan lebih rendah dari tingkat kepadatan penduduk rata-rata tingkat propinsi. Mata pencaharian sebagian besar penduduknya adalah sebagai petani tanaman pangan (padi, kacang tanah), dan perkebunan (lada, kakao, kelapa sawit, dan karet). Hasil padi umumnya tidak dijual, hanya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga, sebaliknya hasil kacang tanah, lada dan kakao dijual kepada pedagang pengumpul untuk kemudian dipasarkan ke Kuching, sedangkan komoditi karet dipasarkan ke Pontianak.

Fasilitas pendidikan yang tersedia di wilayah Kecamatan Entikong (1998), terdiri dari 16 SD (termasuk 1 MI) dan 1 SLTP, sementara di Kecamatan Sekayam terdiri dari 27 SD (termasuk 1 MI), 3 SLTP (termasuk 2 MTs), dan 2 SLTA. (termasuk 1 MAI). Di masing-masing kecamatan tersedia sebuah Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas). Di Kecamatan Sekayam tersedia juga 3 Puskesmas Pembantu (pustu) dan 9 Polindes (Poliklinik Bersalin Desa). Namun, bagi masyarakat yang mampu cenderung lebih memilih berobat ke Kuching daripada ke Puskesmas, selain biayanya relatif murah, pelayanan dokter di sana dinilai lebih memuaskan.

1.3 Catatan Lapangan tentang Pengumpulan Data

Kunjungan lapangan di Propinsi Kalbar dan Kabupaten Sanggau merupakan lanjutan dari kunjungan ke Propinsi Kalsel dan Kota Banjarmasin. Karena tidak ada penerbangan langsung dari Banjarmasin - Pontianak, tim terpaksa menempuh rute Banjarmasin - Balikpapan, dengan menginap satu malam di Balikpapan. Kemudian, tim melanjutkan penerbangan ke Pontianak. Kunjungan ke Kalbar berlangsung 8 hari, termasuk perjalanan Pontianak - Sanggau yang ditempuh dalam waktu 6 jam perjalanan kendaraan (darat). Responden yang ditemui pada kunjungan ini berjumlah 66 dengan perincian 13 instansi Pemda tingkat propinsi, 19 instansi Pemda tingkat kabupaten, 9 responden non-Pemda di propinsi, dan 8 responden non-Pemda di kabupaten, serta 17 responden tingkat kecamatan dan desa.

Secara umum kunjungan lapangan ke Propinsi Kalbar dan Kabupaten Sanggau berjalan lancar. Hampir semua responden (Pemda maupun Non-Pemda) dapat ditemui sesuai

² Lihat Badan Pengelola Kapet Sanggau, "Profil Kapet Sanggau Propinsi Kalimantan Barat," April 2000.

dengan jadwal¹ yang sudah dikirim melalui radiogram oleh Direktorat Jenderal PUMDA Depdagri. Sebagaimana di daerah lain, pengurus partai sulit ditemui, akhirnya informasi tentang partai ini diperoleh dari beberapa pengurus partai yang menjadi anggota DPRD. Dalam rancangan wawancara, responden partai seharusnya terdiri dari pengurus partai yang tidak menjadi anggota DPRD, agar diperoleh informasi yang benar-benar menggambarkan aktivitas dan kondisi nyata partai.

Dalam kunjungan ke Kalbar pada mulanya Pemda Kabupaten Sanggau mengira bahwa Tim SMERU (Bank Dunia) datang untuk memeriksa proyek-proyek Bank Dunia yang ada di Kabupaten Sanggau. Oleh karena itu, dalam menerima tim ini, Pemda meminta berbagai instansi mempersiapkan laporan proyek Bank Dunia. Bahkan ada instansi yang mempersiapkan proposal untuk meminta bantuan Bank Dunia.

Di samping itu, ada juga penyimpangan/perbedaan dengan prosedur umum pemilihan sampel kecamatan dan desa yang telah dirancang dan dilakukan di daerah sampel sebelumnya. Pada kegiatan lapangan kali ini tim mengunjungi dua kecamatan (dalam rencana hanya satu kecamatan) sehingga dua desa yang dikunjungi berada di kecamatan yang berbeda. Hal ini terjadi karena sebelum tim sampai di Kabupaten Sanggau, pihak Pemda telah menetapkan dua kecamatan yang akan dikunjungi, yaitu Kecamatan Entikong (terletak di perbatasan dengan Serawak, Malaysia), dan Kecamatan Sekayam. Langkah yang dibuat Pemda ini sulit diubah oleh tim, dengan alasan di satu pihak, tim perlu memperlihatkan penghargaan atas upaya yang telah mereka lakukan; di pihak lain, untuk tidak mengecewakan kecamatan dan desa yang sudah diberitahu tentang rencana kunjungan ini. Pada kenyataannya, informasi dari dua kecamatan dan dua desa ini dapat memperkaya pengetahuan tentang suasana persiapan pelaksanaan otda di perdesaan.

II. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH

2.1. Tingkat Propinsi Kalimantan Barat (Kalbar)

2.1.1. Gambaran Umum

Konflik antara gubernur (eksekutif) dan DPRD (legislatif) merupakan hambatan besar bagi Propinsi Kalbar dalam usaha mempersiapkan langkah-langkah nyata menyongsong pelaksanaan desentralisasi dan otda. Sebanyak 37 dari 54 anggota DPRD telah menandatangani mosi tidak percaya kepada gubernur.³ Hambatan lain adalah adanya kekhawatiran bahwa langkah-langkah yang diambil akan tidak sesuai dengan peraturan dari pusat (PP No. 25, 2000 merupakan satu-satunya peraturan yang keluar sampai saat ini). Persoalan lain yang ditunggu adalah jenis-jenis kewenangan kabupaten/kota yang akan dikerjasamakan dengan, atau sepenuhnya akan diserahkan ke propinsi.

¹ Tim Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah SMERU mengucapkan terima kasih kepada Marselus Uthan (peneliti yang tinggal di Pontianak), yang telah membantu dalam proses pengumpulan data ini dan juga menulis "Catatan Lapangan" hasil wawancara yang sempat diikutinya.

³ Mengenai keinginan mengganti gubernur ini, terdapat dua alasan yang selalu dikemukakan responden, yaitu: 1) dia diindikasikan banyak terkait dengan persoalan KKN, dan 2) dia tentara yang didrop pusat. Menurut arah dan tujuan Gerakan Reformasi, kedua hal itu merupakan sasaran perjuangan utama yang harus direformasi. Di masa Orba, menurut seorang tokoh masyarakat, militer selalu mengatakan bahwa orang sipil tidak mampu memimpin Kalbar yang berbatasan dengan negara tetangga, Serawak, Malaysia. Padahal Serawak sendiri selalu dipimpin orang sipil. Dalam kenyataannya setelah beberapa dekade Kalbar dipimpin tentara, kesejahteraan masyarakatnya bahkan merosot, berada di posisi ketiga terendah di Indonesia, padahal penyumbang terbesar kelima terhadap penerimaan negara (pusat).

Hambatan lain yang dapat mengganggu pelaksanaan otda adalah kekurangtepatan pemahaman masyarakat terhadap kebijakan otda. Terdapat kesan bahwa kelompok-kelompok masyarakat mengartikan otonomi sebagai “kebebasan” bagi daerah untuk mengatur hal-hal yang menyangkut kepentingan daerah. Sementara itu, aparat daerah melihatnya sebagai “kekuasaan” bagi Pemda untuk mengambil keputusan tentang berbagai persoalan pemerintahan.

Instansi vertikal di Kalbar cenderung lebih aktif dalam mempersiapkan otda dibanding instansi otonom. Beberapa Kanwil sudah menyelesaikan inventarisasi P3D, sementara instansi dinas belum menyelesaikan tugas ini. Mereka juga telah menyusun daftar kewenangan dan rancangan SOTK-nya. Kanwil mempersiapkan semua itu bekerjasama dengan dinas otonom sejenisnya, misalnya Kanwil Depdiknas bekerjasama dengan Dinas P dan K Propinsi Kalbar. Kerjasama ini diatur melalui SK bersama yang ditandatangani oleh masing-masing pimpinan instansi.⁴ Cara kerjasama ini merupakan awal yang baik bagi jalannya pemerintahan daerah setelah otonomi dilaksanakan, karena kedua jenis instansi ini (vertikal dan otonom) dalam kenyataannya memang akan menjadi satu di bawah kepemimpinan gubernur.

Menurut Kanwil Depdiknas, sebenarnya sosialisasi sudah dilaksanakan sejak 1999 sampai ke tingkat kabupaten/kota, dengan beberapa materi pokok antara lain kemungkinan adanya perampingan yang akan berakibat pada: pensiun dipercepat, pindah ke daerah (baik propinsi maupun kabupaten/kota tidak bisa menolak), permintaan pindah, permintaan pensiun, dan pengembangan jabatan fungsional.

Secara umum berbagai pihak optimis bahwa desentralisasi dan otonomi daerah dapat dilaksanakan secara baik oleh daerah. Keoptimisan itu didukung dengan kepercayaan bahwa berbagai kelompok masyarakat akan makin memiliki keberanian dan terus diberi keleluasaan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Selama ini KKN berkembang terutama pada kegiatan-kegiatan yang didanai APBN (sektoral). Daerah (aparat dan masyarakat) dibuat seolah-olah tidak berwenang mengawasi pemanfaatan dana APBN. “Setelah otonomi, dana sepenuhnya akan masuk *rumah sendiri*,” kata seorang tokoh masyarakat, “dan melakukan pengawasan di rumah sendiri akan lebih mudah.”

2.1.2. Reorganisasi Pemda dan Administrasi Kepegawaian

Proses yang sudah dilakukan. Menyinggung ketidaksiapan pemerintah pusat, seorang pejabat tingkat propinsi menyatakan bahwa kebijakan otonomi terkesan dipaksakan dan asal-asalan, “persiapannya (oleh pemerintah pusat) belum matang.” Hal ini diindikasikan bahwa sampai sekarang PP penjabaran UU No. 22, 1999 belum diselesaikan. Satu-satunya PP yang disahkan adalah PP No. 25, 2000, itupun menurut beberapa pihak, masih terlihat banyak keinginan untuk menempatkan kekuasaan pusat di propinsi.

Meskipun demikian, sebagai tindak lanjut atas UU No. 22, 1999, maka pada Agustus 1999 di Propinsi Kalbar dibentuk Tim Penataan Kelembagaan Terpadu berdasarkan SK Gubernur No. 332, 1999,. Namun, upaya persiapan nyata baru dilakukan mulai Juni 2000 setelah keluarnya PP No. 25, 2000. Belum adanya langkah nyata persiapan sebelumnya karena Pemda khawatir langkah yang diambil tidak sesuai dengan aturan yang akan dikeluarkan pusat.

⁴ Lihat Keputusan Kepala Kanwil Depdiknas Propinsi Kalbar dan Kepala Dinas P dan K Propinsi Kalbar No. 228/I14/Kep/2000 dan N0. 800/27/Tuk tentang Pembentukan Tim Persiapan Otonomi Daerah Di Bidang Pendidikan Propinsi Kalbar.

Langkah pertama yang diambil Pemda setelah keluarnya PP No. 25, 2000 adalah membentuk panitia penyusunan Raperda Propinsi Kalbar berdasarkan SK Gubernur No. 189, 2000 tanggal 6 Juni 2000. Garis besar tugas panitia ini adalah menyusun konsep Raperda sesuai dengan bidangnya masing-masing. Anggotanya dibagi kedalam beberapa kelompok penyusun Raperda yang terdiri dari kepala-kepala kanwil, dinas, badan, serta komponen lain. Sementara itu, panitia peneliti dan panitia pelaksana adalah instansi di lingkungan Setda. Penyusunan Raperda tentang kewenangan masih menghadapi beberapa hambatan, antara lain: 1) Belum adanya pedoman penyusunan perangkat daerah (pasal 68 UU No. 22, 1999).⁵ 2) Belum adanya PP tentang tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari pemerintah kepada gubernur. 3) Belum ditetapkannya kewenangan yang belum atau tidak mampu dilaksanakan oleh kabupaten/kota.

Pada 12 Juni 2000, meskipun tidak terkait langsung dengan otonomi, telah diserahkan 2.320 pegawai eks enam kanwil/kandep yang dilikwidasi, 1.034 orang di antaranya di tingkat propinsi (Kanwil). Seluruh proses kenaikan pangkat pegawai sudah diurus oleh Pemda, kecuali untuk Kanwil Penerangan dan Sosial.

Untuk mengurangi hambatan dalam menyusun Perda kewenangan propinsi, maka pada 13 Juni 2000, Gubernur Kalbar mengirim surat kepada seluruh Kanwil, dinas, dan komponen instansi pemerintah lainnya serta ke seluruh bupati/walikota di Kalbar untuk segera melakukan inventarisasi kewenangan. Untuk instansi tingkat propinsi inventarisasi dilakukan terhadap kewenangan yang menjadi tanggung jawab propinsi dan merumuskan secara definitif kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota sesuai bidang masing-masing. Sementara itu, untuk bupati/walikota diminta menginventarisasi kewenangan yang menjadi tanggung jawab kabupaten/kota, guna mengetahui kewenangan yang tidak atau belum (dapat) dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota. Selain itu, dalam surat tersebut disarankan agar kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota hendaknya disertai alasan berdasarkan kondisi nyata daerah. Sejauh ini (sampai awal September 2000) Kota Pontianak dan tiga kabupaten (dari 8 kabupaten yang ada) sudah menyerahkan inventarisasi kewenangan. Kanwil Kesehatan, Kanwil Pendidikan dan beberapa instansi lainnya juga sudah menyerahkan inventarisasi kewenangan instansi masing-masing.

Pada 14 Agustus 2000, Setda Propinsi Kalbar menyelenggarakan rapat kerja dengan seluruh bupati/walikota se-Kalbar dalam rangka mempersiapkan pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 serta PP No. 25, 2000. Dalam kesempatan itu dijelaskan jadwal pelaksanaan otda di propinsi dan kabupaten/kota. Dalam jadwal tersebut diuraikan bahwa pembahasan Perda dengan DPRD baru akan dilakukan pada Oktober-November 2000. DPRD sendiri mengatakan bahwa sejauh ini Pemda belum menyampaikan Raperda yang terkait dengan otda. Penataan personil baru akan dimulai setelah Perda tentang organisasi selesai yaitu sekitar September - Desember 2000.

Pada 21 Agustus 2000, Gubernur mengirim surat kepada seluruh kabupaten/kota di Kalbar dan seluruh Kanwil, dinas dan komponen propinsi untuk segera menyampaikan daftar pegawai negeri sipil di instansinya. Bersama surat tersebut diberikan contoh formulir yang harus diisi dan diserahkan ke Biro Kepegawaian selambat-lambatnya 25 Agustus 2000. Meskipun telah diberi limit waktu, sampai awal September 2000 belum semua instansi memasukkan hasil inventarisasi kepegawaiannya. Menurut Biro Kepegawaian penyusunan inventarisasi lengkap memang memerlukan waktu panjang. Penjelasan ini memperlihatkan bahwa administrasi kepegawaian kurang baik.

⁵ Pedoman tentang organisasi perangkat daerah ini (PP No. 84, 2000) baru ditetapkan pada 25 September 2000.

Pada 24 Agustus 2000, Gubernur Kalbar mengeluarkan SK No. 307, 2000 tentang Tim Analisis Jabatan Propinsi Kalbar. Tugas tim ini adalah mendesain organisasi perangkat daerah sesuai kewenangan, kebutuhan, dan karakteristik potensi daerah. Tim ini terdiri dari 66 orang analis jabatan yang ada di Setda, Kanwil, dinas, dan badan. Menurut Biro Organisasi setelah analisis jabatan selesai dilakukan, baru akan disusun struktur organisasi oleh sebuah tim yang akan dibentuk kemudian.

Pada 6 September 2000 Pemda mengadakan rapat yang melibatkan seluruh instansi terkait di tingkat propinsi, antara lain disampaikan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom (seperti yang tercantum dalam PP No. 25, 2000) dan draft garis besar organisasi perangkat daerah, serta disampaikan pula rencana anggaran TA 2001. Biro Ortala meminta tanggapan semua instansi (diberi waktu sekitar dua hari) terhadap draft tersebut (lihat Tabel 3).

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

Lembaga baru	Penggabungan/lembaga lama
<u>I. Sekretariat Daerah</u>	
1. Biro Pemerintahan dan Politik	Biro Tata Pemerintahan+Biro Pemdes+Direktorat Sosial Politik
2. Biro Perundang-Undangan & HAM	Biro Hukum
3. Biro Kesejahteraan Sosial	Biro Binsos
4. Biro Perekonomian	Biro Perekonomian
5. Biro Pendayagunaan Aparatur	Biro Organisasi + Biro Kepegawaian
6. Biro Umum	Biro Umum + Biro Humas + Biro Sungram
<u>II. Dinas Daerah</u>	
1. Dinas Pertanian dan Pengairan	Dinas Pertanian TP + Dinas Peternakan + Dinas PU (Pengairan) + Kanwil pertanian
2. Dinas Perkebunan	Dinas perkebunan + Kanwil Dep. Hutbun
3. Dinas Kehutanan	Dinas Kehutanan + Kanawil Dep. Hutbun
4. Dinas Pertambangan dan Energi	Dinas Pertambangan + Kanwil Dep. Tamben
5. Dinas Industri, Perdagangan dan Koperasi	Dinas Perindustrian + Dinas Depperindag + Kanwil Depkop & PKM
6. Dinas Permukiman dan Pengembangan Wilayah	Dinas PU (Cipta Karya) + Kanwil BPN + Bappeda (Tata Ruang) + Kanwil PU
7. Dinas Perhubungan	Dinas LLAJ + Dinas PU (Bina Marga) + Kanwil DepHub
8. Dinas Kelautan dan Perikanan	Dinas Perikanan
9. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Pemberdayaan Masyarakat	Kantor PMD + Kantor Depsos + Kantor Depnaker + Kanwil BKKBN + Kanwil Deptrans & PPH
10. Dinas Kesehatan	Dinas Kesehatan + Kanwil Kesehatan
11. Dinas Pendidikan	Dinas P&K+ Kanwil Depdiknas
12. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	Dinas Pariwisata + Kanwil Parsenibud + Dinas P&K
13. Dinas Polisi Pamong Praja	Biro Tapem (Tramtib) + Mawil Hansip + Dinas Kehutanan (Polhut) Dinas LLAJ

Sumber: Biro Organisasi Pemda Kalbar

Organisasi Pemda dan kepegawaian pada saat otonomi. Draft struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) baru yang lebih lengkap untuk setiap perangkat daerah propinsi masih akan disusun oleh Biro Organisasi (Setda), setelah itu baru diberikan kepada instansi-instansi terkait (kanwil dan dinas) untuk diperbaiki. Proses perancangan organisasi seperti ini dimaksudkan agar keseluruhan organisasi dapat sinkron dengan organisasi induk Pemda. Menurut Biro Organisasi, SOTK baru bentuknya akan lebih ramping, efektif dan masing-masing unit relatif otonom untuk mengambil keputusan (akan ada desentralisasi kewenangan untuk itu setiap instansi akan dibantu oleh kelompok kerja).

Dengan demikian, diharapkan birokrasi pelayanan dapat dipangkas dan diefektifkan. Prinsip lain yang akan dipegang adalah pemerintah akan berfungsi melayani kebutuhan publik. Semua keputusan untuk aktivitas ekonomi masyarakat akan banyak diserahkan kepada masyarakat sendiri.

Menurut rancangan garis besar organisasi itu, di bawah Setda akan ada lima asisten, sebelumnya hanya ada empat asisten. Satu asisten baru akan membidangi urusan Perundang-undangan dan HAM. Selain itu biro di bawah Setda akan menjadi enam dari sebelumnya 12. Pada rancangan ini akan ada penggabungan, reorganisasi, serta peleburan biro, dinas, Kanwil, dan lembaga teknis daerah. Jumlah dinas akan menjadi 13 setelah 15 dinas dilebur dengan 16 Kanwil dan beberapa lembaga teknis. Selain itu juga akan ada 12 lembaga teknis daerah. Reorganisasi ini tidak dapat dihitung seperti penjumlahan matematis, karena dalam satu instansi bisa terpecah dan bergabung dengan instansi lain menjadi beberapa instansi baru (lihat Tabel 3).

Pihak Kanwil (instansi vertikal lainnya) memberikan tanggapan yang berbeda mengenai persiapan yang dilakukan Pemda. Beberapa Kanwil merasa mereka selalu dilibatkan dalam berbagai persiapan otda yang dilakukan Pemda, terutama dengan dinas yang tugasnya serupa dengan mereka. Misalnya, Kanwil Depdiknas dan Dinas P dan K mengeluarkan keputusan bersama untuk membentuk tim persiapan otda bersama. Sementara itu ada juga Kanwil yang merasa tidak dilibatkan, mereka sendiri tidak merasa perlu bersikap proaktif berkonsultasi dengan Pemda, karena Pemda sedang konflik dengan DPRD, serta alasan merebaknya fanatisme kedaerahan di kalangan aparat Pemda (otda ditafsirkan sebagai sesuatu yang mirip “kedaerahan”).

Menurut Biro Kepegawaian, dari hasil inventarisasi sementara (beberapa instansi belum menyerahkan hasil inventarisasinya) diperkirakan akan banyak pegawai yang kehilangan jabatannya. Berbagai alternatif jalan keluar yang dapat ditawarkan kepada pegawai yang tidak tertampung masih mengacu pada PP No. 32, 1979 Pasal 6, 7, dan 17, yaitu: 1) disalurkan ke instansi lain, 2) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS, 3) diberikan hak pensiun (apabila sudah mencapai usia 50 tahun), 4) diberikan uang tunggu. Selain itu, pegawai yang tidak tertampung juga (apabila memenuhi kriteria) akan ditempatkan di jabatan fungsional lokal, selain jabatan fungsional yang ditetapkan oleh Meneg PAN. Jabatan fungsional lokal ini akan ditetapkan dengan SK Gubernur, misalnya jabatan fungsional untuk analisis kebijakan.

Sosialisasi resmi tentang akan adanya mutasi, transfer, dan pengadministrasian pegawai sejauh ini belum dilakukan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari keresahan di kalangan pegawai. Rencananya sosialisasi baru akan dilakukan setelah perda tentang struktur organisasi disahkan, atau setelah personil yang diperlukan sudah jelas.

Masalah kepegawaian belum terlalu banyak dipikirkan oleh instansi vertikal (Kanwil). Mereka belum dapat memperkirakan apakah pegawainya akan di transfer ke daerah (kabupaten/kota) atau akan menjadi perangkat propinsi. Se jauh ini mereka umumnya optimis bahwa otda dapat dilaksanakan dengan baik di Kalbar. Namun, untuk proses penggabungan atau restrukturisasi instansi Pemda serta pelimpahan P3D secara baik, diperlukan waktu untuk memprosesnya minimal 3 tahun.

2.1.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Propinsi Kalbar

Dana Perimbangan. Pada dasarnya desentralisasi dan otda melibatkan tiga variabel utama yaitu aparatur, partisipasi, dan keuangan, serta enam variabel penunjang yaitu administrasi, kondisi geografis, potensi ekonomi, ketertiban masyarakat, kondisi sosial budaya, dan politik. Meskipun demikian, Bappeda Kalbar mempunyai “paradigma” khusus mengenai aspek keuangan, yaitu bahwa pelimpahan kewenangan kepada daerah

dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otda tidak bisa dilepaskan dari aspek keuangan. Mengingat mekanisme hubungan sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah yang berlaku nantinya masih juga menempatkan pusat sebagai “pemegang kendali” keuangan negara, maka konsekuensi paradigma tersebut, menurut staf Bappeda, bahwa pusat harus memberikan dana yang cukup kepada daerah agar pemerintah daerah dapat melaksanakan kewenangan otonominya. Apabila pelimpahan kewenangan kepada daerah tidak disertai dengan aspek pembiayaannya, maka hal itu menurutnya merupakan kebijakan yang tidak konsisten, bahkan melanggar UU No. 22, 1999.

Sehubungan dengan itu, meskipun pemerintah pusat nantinya konsisten, sebagian responden masih menilai bahwa otonomi yang (akan) diberlakukan (menurut UU No.22, 1999 dan No.25, 1999) tidak sepenuhnya mengacu pada pengertian kata otonomi itu sendiri, karena dalam banyak hal daerah masih harus mengikuti juklak dan juknis pusat. Sebenarnya daerah membutuhkan banyak wewenang untuk bergerak lebih fleksibel, bukan hanya jumlah urusan yang banyak seperti yang sekarang ditentukan oleh pusat.

Khusus yang menyangkut aspek keuangan daerah, konsep otonomi yang diberlakukan disebut oleh beberapa pejabat di Kalbar sebagai otonomi “dapur,” yaitu otonomi yang hanya sebatas pada kekuasaan untuk mengatur “belanja” dari dana yang diberikan oleh pusat. Meskipun demikian, dalam rangka memperoleh “belanja dapur” yang memadai, Pemda Propinsi Kalbar telah melakukan langkah-langkah persiapan. Salah satu bentuk persiapan yang dimaksud adalah melakukan kajian mengenai potensi penerimaan yang kemungkinan dapat diperoleh Kalbar (propinsi dan kabupaten/kota) pada saat perimbangan keuangan pusat dan daerah diberlakukan. Kajian yang dilakukan oleh Bappeda ini menggunakan dua skenario, yakni moderat dan optimis, dan menghasilkan perkiraan penerimaan masing-masing sebesar Rp1.483,80 milyar dan Rp2.21,48 milyar (termasuk PAD dan bagi hasil pajak dan bukan pajak).

Apabila hal itu terpenuhi, daerah Kalbar dikatakan tidak akan mengalami kesulitan finansial dalam menyelenggarakan pemerintahan otonomnya. Sayangnya, dalam kajian ini Bappeda tidak mencantumkan (tidak memiliki data?) jumlah seluruh dana dari pusat yang masuk ke Kalbar, baik dalam bentuk SDO dan DPD untuk kabupaten/kota dan dana-dana yang dialokasikan secara sektoral. Oleh karena itu, angka perkiraan dana perimbangan tersebut tidak dapat dibandingkan dengan jumlah alokasi dana yang selama ini biasa diterima oleh Kalbar.

Dari diskusi yang berkembang di daerah, sebenarnya daerah tidak harus membuat pengkajian dana perimbangan yang akan diterimanya, dan sebaliknya, pusat juga tidak mempunyai keharusan untuk memenuhi besaran dana perimbangan sebagaimana dihasilkan dari kajian itu. Apabila Kalbar dan juga daerah lainnya melakukan kajian seperti ini, setidaknya ada tiga hal yang mungkin melatarbelakanginya. Pertama, hasil kajian tersebut dapat dianggap sebagai aspirasi daerah dalam memperjuangkan perolehan dana perimbangan sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimilikinya. Kedua, hal itu sekaligus dapat dianggap sebagai cerminan sikap daerah untuk sedikit banyak mencoba menentukan jumlah pendapatannya sendiri, dan tidak selalu harus menerima saja keputusan-keputusan pusat sebagaimana selama ini terjadi. Ketiga, langkah seperti ini dipandang perlu oleh daerah karena sebenarnya daerah sendiri belum mempunyai keyakinan bahwa pusat akan mengalokasikan dana perimbangan kepada daerah sesuai dengan kebutuhan daerah dan atau kontribusi (sumbangan) penerimaannya ke pusat.

Pendapatan Daerah. Berbagai kalangan di jajaran eksekutif Pemda dan DPRD Kalbar menilai bahwa kemampuan keuangan propinsi ini tergolong kecil dibanding dengan potensi ekonomi yang dimilikinya. Indikator yang sering dikemukakan adalah bahwa Kalbar merupakan penghasil devisa ke lima di Indonesia, tetapi jumlah orang miskinnya

nomor tiga terbanyak. Dengan menunjukkan kenyataan ini mereka sebenarnya hendak menyatakan bahwa alokasi dana yang mereka terima dari pusat jauh dari memadai dibanding kontribusi yang telah disumbangkannya kepada keuangan negara. Namun banyak juga responden yang menyadari bahwa alokasi dana yang besar belum tentu dengan sendirinya dapat menyelesaikan kemiskinan di Kalbar. Di balik persoalan ini masih banyak hal yang harus “direformasi” (diperbaiki).

Tabel 4 menunjukkan bahwa dalam dua TA terakhir (TA 1999/2000 dan TA 2000) jumlah APBD Propinsi Kalbar masing-masing sebesar Rp254,6 milyar (realisasi), dan Rp236,2 milyar (rencana). Dalam hal ini, PAD yang sering disebut sebagai cerminan kekuatan otda, ternyata hanya memberikan kontribusi sebesar 21,2% dan 19,3%. Dengan demikian bahwa dengan sistem keuangan daerah yang berlaku saat ini maupun pada saat otonomi nanti, ketergantungan daerah terhadap sumber keuangan yang “berasal dari pusat” akan tetap besar. Hanya bedanya, jika sekarang jumlah transfer dana dari pusat pertimbangannya lebih bersifat “artifisial,” pada saat otonomi nanti pertimbangan jumlah dana perimbangan diharapkan relatif lebih “realistis,” yakni sesuai dengan potensi ekonomi dan permasalahan yang dihadapi daerah bersangkutan.

Tabel 4. Sumber penerimaan APBD Propinsi Kalbar, TA 1999/00-2000
(Rp. Juta)

No.	U r a i a n	TA 1999/2000		TA 99/2000 (9 bln)		TA 2000	Perubahan (%)
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	18,579.5	18,579.5	13,934.6	13,934.6	15,053.8	8,0
II.	Pendapatan Asli Daerah	50,764.2	54,070.3	38,073.2	40,552.7	45,601.9	19,8
A.	Pajak Daerah	38,168.2	40,876.5	28,626.2	30,657.4	39,053.1	36,4
B.	Retribusi Daerah	4,796.0	4,951.5	3,597.0	3,713.6	4,080.8	13,4
C.	Bagian Laba BUMD	10.0	-	7.5	0.0	0.0	-100,0
E.	Lain-lain Pendapatan	7,790.0	8,242.3	5,842.5	6,181.7	2,468.0	-57,8
III.	Bagi Hasil Pajak	8,850.0	9,117.6	6,637.5	6,838.2	7,055.0	6,3
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	12,787.5	15,262.7	9,590.6	11,447.0	11,555.5	20,5
V.	Subsidi Daerah Otonom	38,935.9	31,038.7	29,201.9	23,279.0	34,484.2	18,1
VI.	Dana Pembangunan Daerah	114,712.0	114,712.0	86,034.0	86,034.0	122,408.0	42,3
VII.	Pinjaman	11,850.0	11,850.0	8,887.5	8,887.5	0.0	-100,0
	Jumlah APBD (Tidak termasuk UKP)	256,479.1	254,630.8	192,359	190,973	236,158.4	22,8

Sumber : Biro Keuangan Propinsi Kalimantan Barat.

Berkaitan dengan PAD, responden dari kalangan birokrat umumnya menghendaki agar keberadaan UU No. 18, 1997 segera dicabut atau setidaknya direvisi sehingga memungkinkan pemerintah daerah mempunyai “otonomi fiskal” relatif besar. Dalam arti daerah mempunyai kewenangan yang cukup untuk menentukan dan menggali sumber-sumber keuangannya di luar dana perimbangan yang akan diterima dari pusat. Selain alasan tersebut, alasan praktis yang sering dikemukakan adalah bahwa UU No. 18, 1997

telah memangkas PAD Propinsi Kalbar sebesar Rp7,6 milyar⁶. Menurut studi yang dilakukan Persepsi Daerah (1999),⁷ jumlah PAD yang benar-benar hilang akibat UU No. 18, 1997 sebenarnya sebesar Rp2,5 milyar (dilihat dari total PAD TA 1998/1999 pada waktu UU tersebut efektif berlaku, dibandingkan dengan PAD TA 1997/1998, sementara penurunan PAD selebihnya merupakan pengalihan sumber pendapatan kepada Pemda kabupaten dan atau karena kondisi krisis ekonomi). Sebaliknya, dengan adanya kompensasi dari PBB-KB⁸ maupun diserahkannya PKB dan BBN-KB sepenuhnya kepada propinsi, sebenarnya dampak UU tersebut terhadap PAD Propinsi Kalbar menjadi lebih kecil.

Selain mengupayakan perolehan dana perimbangan yang memadai, Pemda Propinsi Kalbar juga telah melakukan langkah-langkah untuk meningkatkan PAD-nya. Bersama DPRD, telah dihasilkan empat Perda yang terkait dengan perolehan PAD, yaitu 1) retribusi pasar grosir, 2) retribusi pemakaian kekayaan daerah, 3) retribusi hasil produksi usaha daerah, dan 4) retribusi biaya cetak peta. Selain itu, sekarang DPRD juga sedang membahas dua rancangan perda tentang izin trayek dan retribusi angkutan umum. Bekerjasama dengan Fakultas Hukum Untan, Pemda juga sedang mengidentifikasi beberapa sumber penerimaan baru, antara lain pajak atas penggunaan alat-alat berat dan pajak kendaraan angkutan di atas air.

Sehubungan upaya di atas, beberapa kalangan masyarakat justru menilai bahwa Pemda dalam mempersiapkan otonomi terlalu memfokuskan diri pada penuntutan hak, seperti tercermin pada upaya memperoleh dana perimbangan yang besar maupun pembuatan Perda-perda untuk meningkatkan PAD. Sementara aspek-aspek yang berkaitan dengan kewajiban, seperti upaya meningkatkan pelayanan publik tidak banyak dibicarakan. Pelayanan publik diperlakukan sebagai hal rutin oleh aparat pemerintah dan mereka cenderung beranggapan dengan sendirinya akan menjadi baik kalau ada dananya.

2.1.4. .DPRD dan Kebijakan Publik

Penafsiran anggota dewan terhadap otda, menurut beberapa aparat pemerintah, terlalu “luas” seakan-akan daerah dapat mengatur sepenuhnya berbagai hal di daerah. Mereka juga melihat bahwa DPRD tidak menempatkan diri sebagai mitra kerja Pemda (dalam pengertian posisi yang sejajar), tetapi seolah-olah berada di atasnya. Kualitas yang rendah juga ditunjukkan dengan rendahnya pemahaman anggota dewan terhadap mekanisme anggaran. Misalnya, dengan kecurigaan DPRD bahwa Bappeda menyerap dana Rp18 milyar, padahal dana tersebut merupakan bantuan khusus dari pusat untuk melaksanakan proyek-proyek yang ada di dinas-dinas (uangnya ada dan dikelola di dinas, sementara Bappeda hanya perencana administratifnya saja). Contoh lain, adalah tidak diterimanya Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) Gubernur Kalsel. Penolakan ini dianggap aneh karena LPJ itu belum sempat dibaca anggota DPRD. Penolakan ini lebih disebabkan oleh munculnya isu kedaerahan. Situasi ini menimbulkan kekhawatiran bahwa otda menciptakan “ego lokal” menggantikan “ego sektoral” yang selama ini terjadi.

⁶ Argumen yang menyatakan bahwa salah satu pertimbangan pemberlakuan UU No. 18, 1997 adalah untuk menekan “high cost economy” dianggap tidak relevan, karena menurut beberapa pejabat daerah berbagai pungutan yang menopang PAD pengaruhnya sangat kecil terhadap ekonomi biaya tinggi.

⁷ Persepsi (Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi) Daerah, 1999: Kasus Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat.

⁸ Responden menyatakan bahwa PBB-KB seharusnya tidak hanya dikenakan pada bahan bakar untuk kendaraan darat, tetapi juga mencakup untuk kendaraan di atas air yang untuk Kalbar jumlahnya cukup besar. Persoalan lain yang terkait dengan hal ini adalah transfer PBB-KB yang tidak menentu dan biasanya datang menjelang akhir tahun anggaran. Daerah juga sulit membuat prediksi jumlah penerimaannya, karena Pertamina tidak transparan dalam menyajikan informasi tentang konsumsi bahan bakar di Kalbar.

Penyampaian “mosi tidak percaya” DPRD terhadap Gubernur Kalbar (H. Aspar Aswin) akhir-akhir ini merupakan penyebab utama tidak harmonisnya hubungan antara eksekutif dan legislatif, sehingga komunikasi di antara keduanya menjadi senjang dan kaku. Kondisi ini pada akhirnya mengganggu kinerja kedua belah pihak, berbagai penyelenggaraan rapat pleno tidak berlangsung dengan lancar, sehingga agenda pembahasan terhadap berbagai kebijakan daerah, khususnya Raperda yang disiapkan pihak eksekutif tersendat. Demikian pula, LPJ Gubernur untuk TA 1999/2000 hingga saat ini belum selesai pembahasannya.

Kapabilitas anggota DPRD. Banyak pihak mengakui bahwa anggota dewan sekarang lebih kritis dan berani mengungkap berbagai kelemahan eksekutif dan cukup konsisten melakukan kontrol terhadap eksekutif. Demikian pula, semangat memperjuangkan kepentingan rakyat juga dinilai sudah mulai nampak. Namun semangat yang mereka miliki belum ditunjang oleh kemampuan pemahaman, intelektualitas, mental dan disiplin yang tinggi. Pertanyaan yang mereka ajukan cenderung teknis, sehingga kerap kali menjadi “debat kusir” yang hanya buang-buang waktu. Situasi ini terjadi karena substansi permasalahan tidak dikuasai dengan baik dan pembelaan kepada kepentingan rakyat menjadi terabaikan. Bahkan sebagian anggota dewan terkesan memanfaatkan konflik antara dewan dengan gubernur untuk kepentingan diri sendiri. Mereka menafsirkan bahwa dengan otda memungkinkan dewan sewaktu-waktu dapat menjatuhkan gubernur.

Kelangsungan otda selalu dikaitkan dengan kemampuan daerah meningkatkan PAD, sehingga ada kecenderungan bahwa anggota dewan sangat antusias mendesak eksekutif untuk selalu meningkatkan PAD. Mereka juga sangat menyetujui revisi UU No.18, 1997 tentang pajak dan retribusi daerah, agar daerah bisa lebih leluasa menggali sumber PAD, sementara dampaknya terhadap masyarakat kurang mereka pikirkan.

Lemahnya kapabilitas anggota dewan merupakan eksese dari perubahan cepat sistem kepartaian yang sampai dengan pemilu yang lalu sebenarnya belum mempersiapkan diri secara baik. Proses seleksi kader partai tidak berlangsung memadai, latar belakang pendidikan dan pengalaman tidak begitu dipertimbangkan. Bahkan beberapa di antara anggota DPRD berpendapat bahwa “anggota dewan tidak perlu memiliki kualifikasi tinggi, karena kedudukannya bersifat politis, yang penting bisa berbicara, dan apabila diperlukan pengetahuan teknis tertentu cukup dengan memanggil ahlinya”.

Pihak DPRD sendiri menyadari pentingnya upaya meningkatkan kemampuan anggota dewan, mengingat latar belakang mereka sangat beragam baik dari segi usia, tingkat pendidikan dan kemampuan politik. Upaya yang telah dilakukan antara lain:

1. Pelibatan staf Universitas Tanjungpura (secara perseorangan), dalam membahas dan merumuskan Raperda.
2. Pembentukan tim ahli dari berbagai disiplin ilmu. Saat ini ada 30 nama tenaga ahli yang sewaktu-waktu dapat diminta bantuannya berdasarkan keahlian yang dimilikinya.
3. Salah satu komisi telah menyelenggarakan pelatihan bahasa Inggris. Secara perorangan ada beberapa anggota dewan sedang mengikuti program MM (Magister Manajemen).
4. Usulan pengadaan perpustakaan yang lengkap, serta adanya studi banding ke propinsi lain secara reguler untuk menambah wawasan anggota dewan.

Penjaringan aspirasi masyarakat. Saat ini DPRD Propinsi Kalbar disibukkan oleh berbagai usaha menurunkan Gubernur. Di selal-sela kesibukan itu tentu saja mereka juga membahas tentang persiapan otda. Untuk itu, mereka tidak hanya menjaring aspirasi masyarakat (swasta), tetapi juga melakukan banyak dialog dengan berbagai instansi

(pemerintah). Untuk mendapatkan informasi yang lebih rinci menyangkut berbagai permasalahan, mereka juga melakukan kunjungan ke daerah (kabupaten/kota), untuk kemudian hasilnya disampaikan kepada pihak eksekutif untuk ditindaklanjuti.

Beberapa aspek pelayanan Pemda yang sempat menjadi perhatian DPRD, antara lain kecilnya anggaran penyuluhan hukum, dan perlunya peningkatan pelayanan Rumah Sakit. Anggaran penyuluhan hukum yang tersedia dinilai anggota dewan terlalu kecil, sehingga tidak akan mampu mendukung upaya sosialisasi berbagai produk hukum kepada masyarakat. Kebijakan untuk mengutamakan supremasi hukum perlu dukungan nyata dengan penyediaan dana yang memadai.

Namun tidak sedikit responden yang menilai bahwa anggota dewan lebih banyak membawa aspirasi pribadi dan partainya dibandingkan dengan menyuarakan kepentingan masyarakat banyak. Sebagian besar anggota dewan lebih memperhatikan aspek politik daripada substansi pembangunan daerah sebagai upaya untuk memperbaiki pelayanan publik. Sebenarnya memang kewajiban setiap anggota dewan untuk membawakan aspirasi partainya (kalau ada). Dengan demikian wacana pembicaraan yang berkembang di dalam sidang DPRD akan didukung dengan argumentasi yang lebih kaya dan cerdas. Namun, tentu anggota dewan tidak boleh memaksakan kebijakannya untuk menjadi keputusan dewan. Persoalannya, apakah partai-partai di tingkat kabupaten/kota, juga propinsi, mempunyai rumusan/pemahaman yang baik tentang persoalan nyata daerahnya dan mempunyai konsep yang jelas tentang cara memperbaiki pelayanan kepada masyarakat?

Perumusan kebijakan daerah. DPRD dinilai cukup aktif dan kritis dalam melakukan pembahasan terhadap Raperda yang diajukan eksekutif. Mereka lebih berani dan bersemangat. Namun dengan adanya ketegangan hubungan antara legislatif dengan gubernur, proses pembahasan berbagai Raperda menjadi terhambat. Oleh karena itu, pihak eksekutif berusaha agar berbagai Raperda yang sifatnya strategis dapat diselesaikan secepatnya untuk kemudian diajukan ke DPRD, agar tidak mengganggu kelangsungan pembangunan di daerah. Jika terjadi penundaan pembahasan oleh DPRD, maka akan sepenuhnya menjadi tanggungjawab DPRD.

Sampai sekarang ada enam Perda yang telah disahkan dengan mengacu pada UU No.22, 1999, yaitu: 1) Perda tentang Pasar Grosir, 2) Perda tentang Pemakaian Kekayaan Daerah, 3) Perda tentang Biaya Cetak Peta, 4) Perda tentang Hasil Produksi Usaha daerah, 5) Perda tentang Penetapan APBD, dan 6) Perda tentang Perubahan APBD.

Untuk pelaksanaan keenam Perda tersebut sekarang sedang dibuat juklaknya. Perda tentang retribusi pasar/grosir tetap dibuat, meskipun di Kalbar tidak ada sarana pasar grosir. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi masa depan, mungkin ada investor yang mau menanamkan/meminjamkan modal untuk membangunnya.

Pemda juga sudah mengajukan lima Raperda baru ke DPRD, semuanya tentang retribusi daerah, yaitu: 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan, 2) Retribusi Angkutan Jalan, 3) Retribusi Tempat Pendaratan kapal, 4) Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, dan 5) Retribusi Pengujian Berkala Kendaraan/Alat Bermotor.

Di samping itu, Pemda juga sudah membuat Draft Raperda baru, semuanya tentang retribusi daerah yang penyusunannya dibantu oleh tim ahli dari Untan, yang akan diajukan ke DPRD pada Desember 2000. Raperda dimaksud adalah tentang: 1) Retribusi Pengolahan Limbah Cair, 2) Retribusi Penyeberangan di Atas Air, 3) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah raga, 4) Retribusi Penginapan/Pesanggrahan/Villa.

Kewenangan menyangkut bidang rekreasi dan olah raga sebenarnya termasuk kewenangan yang dilimpahkan ke kabupaten/kota. Namun, karena Pemda propinsi juga memiliki aset/sarana yang sama, maka Raperda ini tetap dibuat, walaupun hingga saat ini masih diperdebatkan.

Pihak eksekutif mulai mencoba melibatkan organisasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan daerah. Misalnya, Bappeda pernah mengirimkan draft Properda kepada sekitar 40 LSM, untuk memperoleh tanggapan dan masukan. Namun hingga saat ini, baru sembilan LSM yang menanggapi. Responden aparat Pemda melihat hal ini sebagai petunjuk bahwa masih banyak LSM yang kemampuannya rendah.⁹ Demikian pula pihak DPRD menyatakan sering melibatkan LSM dan kelompok masyarakat lainnya dalam pembahasan agenda tertentu di DPRD.

2.2. Tingkat Kabupaten Sanggau

2.2.1. Gambaran Umum

Lambatnya pusat menyelesaikan berbagai peraturan-perundangan yang dimandatkan oleh UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 menghambat langkah-langkah persiapan yang perlu dilakukan daerah dan pada gilirannya menghambat pelaksanaan desentralisasi dan otda. Keadaan ini dinilai oleh aparat Pemda sebagai suatu kesengajaan pusat yang memang setengah hati menyerahkan kewenangannya kepada daerah.

Banyak peraturan pusat yang dibuat tetap “menggantung,” dalam pengertian masih memerlukan peraturan lain yang juga akan dibuat oleh pusat.. Misalnya, PP No. 25, 2000¹⁰ tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom pada Pasal 9 Ayat (1) menyatakan: *Terhadap kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini yang belum ada ketentuan mengenai kebijakan, standar, norma, kriteria, prosedur dan pedoman dari Pemerintah, dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah menunggu diterbitkannya ketentuan tersebut.*

Sampai sekarang ketentuan-ketentuan itu pada umumnya belum tersedia dan sebelum ketentuan-ketentuan yang dimaksud dikeluarkan, berarti Pemda harus menunggu dulu. Namun dalam prakteknya Kabupaten Sanggau telah mempersiapkan berbagai langkah nyata dalam bentuk penyusunan Raperda tentang kewenangan yang disusun berdasarkan kewenangan yang telah mereka lakukan selama ini, baik oleh instansi otonom maupun instansi vertikal. Mereka juga sudah memiliki draft SOTK yang dirancang berdasarkan usul dari setiap instansi daerah.

Hambatan lain bagi Kabupaten Sanggau untuk menjadi daerah yang sepenuhnya otonom adalah masih adanya beberapa kantor pelayanan publik untuk kabupaten ini yang berlokasi di daerah lain, seperti Kantor PBB masih di Singkawang (7 jam perjalanan kendaraan darat dari Sanggau) dan KPKN yang terletak di Pontianak (5 jam perjalanan dari Sanggau). Di sektor swasta terdapat persoalan yang serupa, di Sanggau perusahaan-perusahaan besar hanya mempunyai kantor perwakilan dengan staf yang tidak berwenang

⁹ Mengomentari hal ini seorang responden non-aparat pemerintah mengatakan bahwa aparat pemerintah kita memang suka mengambil kesimpulan “seenaknya,” mereka juga sebenarnya selama ini suka bekerja “seenaknya.” Satu kejadian begitu saja sudah dijadikan kesimpulan. Mereka tidak menyadari bahwa selama puluhan tahun LSM tidak pernah mereka lirik dan mereka tidak pernah merasa bersalah dengan sikap seperti itu. Seharusnya mereka merasa beruntung, karena ada 9 LSM yang mau memberikan tanggapan atas apa yang mereka pikirkan.

¹⁰ PP ini baru merupakan satu-satunya peraturan yang dikeluarkan dari berbagai PP yang oleh UU No. 22, 1999 diamanatkan untuk disusun oleh pusat.

mengambil keputusan. Semua keputusan (penting) hanya dapat dilakukan oleh kantor pusat yang biasanya ada di Jakarta. Kantor pusat seperti ini biasanya hanya mau berurusan dengan instansi yang bersifat pusat juga, dengan kata lain mereka sepertinya sengaja menghindar untuk berurusan dengan Pemda.

Hukum adat kerap kali dinilai menimbulkan sengketa antara masyarakat adat dengan pihak lain (yang datang dari luar). Beberapa kasus sengketa yang dimaksud dapat menghambat semangat pengusaha berinvestasi di daerah ini, karena selain mereka harus memperhatikan hukum positif (nasional), mereka harus juga tunduk pada hukum adat. Dalam beberapa kasus pengaturan oleh pihak (lembaga/tokoh) adat cenderung menambah ketidakpastian hukum. Padahal penegakan hukum positif pun dalam banyak kejadian kurang dapat dipastikan.

Dalam kaitan ini, seorang tokoh adat menjelaskan bahwa sengketa itu pada dasarnya tidak disebabkan oleh materi aturannya yang salah, tetapi ketika aturan adat berada di tangan para pihak yang mempunyai kepentingan pribadi (misalnya memperkaya diri), maka timbullah “sengketa.” Aturan adat itu dikembangkan masyarakat melalui proses panjang (bahkan dalam ukuran generasi), yang disusun dengan tujuan untuk menghindari atau menyelesaikan sengketa, bukan sebaliknya. Munculnya kasus-kasus kurang adanya kepastian hukum positif selama ini pun pada dasarnya sama dengan persoalan yang dihadapi hukum adat. Seharusnya, hukum positif dan hukum adat dapat dikembangkan bersama, dapat saling mengisi (bandingkan dengan usul Presiden Abdurrahman Wahid untuk menghapus istilah kesatuan nasional dari kehidupan bernegara-lihat Kotak 1).

Kotak 1. Presiden Usul Istilah Kesatuan Nasional Dihapus

Presiden Abdurrahman Wahid menegaskan untuk menuju masyarakat demokratis perlu perpindahan dalam transisional, terutama penghapusan istilah kesatuan nasional dari kehidupan bernegara. Menurut Kepala Negara, jika menggunakan istilah kesatuan nasional, berarti semuanya harus satu dan pemerintahlah yang menetapkan. “Semua harus satu yang menetapkan pemerintah untuk kepentingan diri. Ini tidak benar,” tegasnya pada pengarahannya pembukaan Seminar Nasional VI Komnas HAM

Sebab itu, Presiden mengusulkan adanya penghapusan istilah kesatuan nasional dari kehidupan bernegara. Alasannya, karena pada masa lalu yang sering ditonjolkan adalah kesatuan nasional, bukan persatuan nasional. “Kalau begitu terus berarti semua harus satu sedangkan istilah itu yang membuat pemerintah untuk kepentingan diri,,” tegasnya.

Lebih jauh dia menjelaskan selama ini semuanya memandang penting adanya hukum positif yang antara lain bertujuan diundangkan untuk keperluan menegakkan pemerintah. Dengan dasar itu akhirnya semuanya dihadapkan pada kewajiban meletakkan penegakan negara di atas kepentingan pribadi dan masyarakat. Namun untuk menuju masyarakat demokratis, menurut Presiden, perlu perpindahan dalam transisional. “Kita selanjutnya mungkin akan segera melakukan perubahan secara bertahap.”

Sumber: *Bisnis Indonesia*, 23 Nopember 2000

Dalam membicarakan Rancangan Perda, DPRD Kabupaten Sanggau dinilai berbagai kelompok masyarakat masih kurang melakukan konsultasi dengan masyarakat. Mereka menyatakan sudah beberapa kali mengajukan usul kepada dewan tetapi kurang ditanggapi. Komunikasi dengan DPRD agak sulit dilakukan, termasuk kesulitan menghadiri sidang-sidang dewan. Meskipun sidang DPRD dinyatakan terbuka untuk umum, tetapi biasanya publik tidak mudah untuk dapat menghadiri persidangan. Mereka

yang ingin mengikuti sidang harus membawa surat keterangan tentang kelompok yang diwakilinya. Selama sidang, pintu ruang rapat dewan selalu ditutup.¹¹

2.2.2. Kewenangan, Struktur Organisasi, dan Kepegawaian

Dalam rangka mempersiapkan otda, khususnya masalah kelembagaan/struktur organisasi, Pemda Kabupaten Sanggau telah membentuk Tim Penataan Kelembagaan Terpadu Kabupaten Sanggau. Tim dibentuk dengan SK Bupati No. 240 tahun 1999 tanggal 19 Oktober 1999. Tim diketuai oleh Asda III (Asisten Administrasi) dan beranggotakan kepala bagian di lingkungan sekretariat daerah. Tugas pokok tim ini adalah mengkoordinasikan, mengendalikan, dan membina pelaksanaan kebijakan penataan kelembagaan, termasuk kewenangan, ketatalaksanaan, kepegawaian, keuangan, peralatan, dan perlengkapan di lingkungan Kabupaten Sanggau.

Pada awal September 2000 (saat tim SMERU mengunjungi Kabupaten Sanggau), Raperda Kewenangan dan Raperda Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Sanggau sedang dalam proses pembahasan di dewan. Setiap instansi otonom yang akan dibentuk di Kabupaten Sanggau juga sudah memiliki Raperda SOTK, bahkan sejak Mei 2000 beberapa instansi sudah memiliki draft Raperda SOTK yang sudah diajukan ke Tim Penataan Kelembagaan, disertai dengan penjelasan dan alasan pembentukan SOTK-nya.

Kewenangan daerah yang akan diperdakan mengacu pada hasil raker pembahasan kewenangan kabupaten/kota di Jakarta pada 9 - 11 Juli 2000, meliputi 24 bidang dengan 927 kewenangan. Kewenangan yang paling banyak ditangani adalah di bidang pertanian, yaitu 157 kewenangan, kemudian bidang pendidikan dan kebudayaan 115 kewenangan. Kewenangan yang disebutkan dalam Raperda bukan berarti kewenangan yang mampu dikerjakan oleh Kabupaten Sanggau, karena pada salah satu pasal (pasal 3) Raperda tersebut dicantumkan bahwa "Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, apabila ternyata Pemerintah Kabupaten tidak atau belum dapat melaksanakannya sendiri, maka pelaksanaannya dapat dilakukan melalui kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya atau dengan Pemerintah Propinsi atau menyerahkan kewenangan tersebut ke Pemerintahan Propinsi"

Ada sedikit perbedaan antara kandep dengan Pemda masalah inventarisasi kewenangan. Kantor Bupati mengintruksikan untuk mengambil semua bentuk kewenangan tanpa mempertimbangkan keberadaan personil dan perlengkapannya. Misalnya, dalam hal kewenangan menyangkut tera, Pemda menyarankan kewenangan ini diambil saja oleh kabupaten karena dianggap sebagai sumber PAD (retribusi). Sementara Kandep menyadari betul bahwa untuk melaksanakan kewenangan ini perlu tenaga ahli (belum tersedia) dan perlengkapan penunjang (harganya mahal). Proses penyusunan Raperda tentang kewenangan dan Perangkat Daerah ini memang masih dipersoalkan oleh beberapapihak di lingkungan Pemda sendiri, karena inventarisasi personil belum dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa Raperda kewenangan dan perangkat daerah tidak disusun dengan mempertimbangkan aspek personilnya.¹²

¹¹ Keadaan yang berbeda ditemui tim di DPRD Kota Banjarmasin. Di dalam ruang rapat disediakan tempat khusus untuk pengunjung umum yang ingin mengikuti sidang. Desain gedung dan interior ruang rapat DPRD dibuat agar orang dapat keluar masuk ruangan sidang tanpa mengganggu jalannya rapat. Sepanjang rapat dinyatakan terbuka untuk umum, pintu ruangan rapat dewan selalu terbuka.

¹² Menurut teori proses ini sudah benar. Sebuah organisasi seharusnya dibangun atas dasar: 1) tujuan yang ingin dicapai melalui rincian tugas dan fungsinya (kewenangan), kemudian tugas dan fungsi itu dikelompokkan menurut "kesamaannya" untuk kemudian, 2) disediakan wadahnya (struktur organisasi). Sesudah itu baru, 3) dicari/dipilih/ditunjuk orang (pegawai) yang memenuhi kualifikasi setiap tugas dan fungsi (jabatan) yang tersedia. Namun, untuk reorganisasi pemerintahan yang pegawainya sudah ada, tentu

Perangkat daerah yang akan dibentuk pada saat otonomi nanti terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat dewan, dinas daerah, lembaga teknis daerah, serta kecamatan dan kelurahan. Sesuai dengan SE Mendagri No. 061/729/SJ Perihal Penataan Perangkat Daerah, maka di Kabupaten Sanggau di bawah Setda akan dibentuk biro menggantikan asisten dan bagian. Biro yang akan dibentuk terdiri dari lima biro (Pemerintahan, Hukum, Organisasi, Perekonomian, dan Umum). Jumlah dinas daerah yang akan dibentuk 14 buah, terdiri dari dinas lama, peleburan kandep atau cabang dinas propinsi menjadi dinas otonom baru, penggabungan dinas dengan kandep maupun dengan cabang dinas propinsi. Lembaga teknis yang akan dibentuk berjumlah 11 buah, antara lain dua lembaga baru, yaitu BPKD (Badan Pengelolaan Keuangan Daerah) yang merupakan penggabungan Dipenda dan Bagian Keuangan, serta BKD (Badan Kepegawaian Daerah) yang berasal dari Bagian Kepegawaian. Sejauh ini semua instansi yang ada sudah menyerahkan usulan SOTK-nya. SOTK tersebut masih dalam tahap perumusan dan pembahasan oleh tim kelembagaan yang ditargetkan akan selesai pada akhir September 2000, SOTK itu nantinya akan diatur dalam SK Bupati.

Ketentuan SOTK secara umum sudah diatur dalam Raperda perangkat daerah yang mengacu pada SE Mendagri No. 061/729/SJ. Dalam Raperda tersebut disebutkan bahwa jumlah bagian di bawah biro, dinas atau lembaga teknis sebanyak-banyaknya lima bidang dan satu sekretariat. SOTK yang diajukan oleh seluruh instansi sudah mengacu pada ketentuan itu. Tim SMERU menilai pembatasan bidang ini akan menyulitkan instansi yang menangani kewenangan yang besar, seperti Dinas Pertanian dan Dinas Pendidikan, selain itu lembaga yang dipaksakan ramping belum tentu efektif.

Permasalahan yang dihadapi Pemda dalam penyusunan struktur organisasi adalah belum jelasnya ketentuan pusat. Pentingnya pedoman pusat ini, terutama menyangkut pembiayaan. Apabila nanti daerah melangkah dan ternyata tidak sinkron dengan pusat siapa yang akan membiayai pelaksanaan kewenangannya. Masalah kedua adalah masih banyaknya kepentingan propinsi di kabupaten (antara lain Cabang Dinas Dipenda, dan Cabang Dinas PU propinsi). Cabang Dinas Dipenda Propinsi Kalbar di Kabupaten Sanggau, misalnya, mempunyai target penerimaan yang relatif sama dengan target penerimaan kabupaten (sekitar Rp2,3 milyar).

Tabel 5. Kondisi kelembagaan Kabupaten Sanggau dan rencana garis besar struktur organisasi

Lembaga	Jumlah Saat ini	Rencana
1. Sekretariat Daerah		
- Asisten	3	-
- Bagian	11	-
- Biro	-	5
2. Sekretariat DPRD	1	1
3. Dinas Daerah	6	14
4. Lembaga/Badan	12	11
5. Kantor Departemen	7	-
6. Cabang Dinas Propinsi	7	-

Sumber: Biro Organisasi (sesuai Rapaerda SOTK)

keberadaan pegawai menjadi sesuatu yang “terpaksa” menjadi pertimbangan utama dan pertama, bukan terakhir. Apabila tidak, maka dikhawatirkan proses restrukturisasi dan reorganisasi ini akan menciptakan gejala yang dapat menurunkan mutu pelayanan publik. Namun setahap demi setahap organisasi pelayanan publik harus diefisienkan, agar tidak menjadi beban bagi rakyat. Para pegawai yang memang tidak mempunyai tugas jelas dalam suatu organisasi harus dipindahkan, kalau di tempat lain juga memang tidak tersedia tempatnya, maka “apa boleh buat” terpaksa harus “dipensiunkan.”

Persoalan berat lainnya akan timbul pada saat penyatuan beberapa instansi. Misalnya, di sektor pertanian akan dibentuk Dinas Pertanian yang merupakan gabungan antara Cabang Dinas Tanaman Pangan, Cabang Dinas Peternakan, Cabang Dinas Perikanan, dan BIPP. BIPP sendiri mengusulkan agar dapat tetap berdiri sendiri di bawah Setda Kabupaten, dengan alasan BIPP menangani masalah kelembagaan bukan masalah teknis seperti instansi dinas. Dalam urusan pengairan juga sempat terjadi tarik-menarik antara Dinas Pertanian dan Dinas Kimbangwil. Pada akhirnya disepakati bahwa untuk pengairan di bawah 100 ha akan ditangani Dinas Pertanian, sedangkan yang lebih dari 100 ha akan ditangani oleh Dinas Kimbangwil.

Hingga awal September 2000, Pemda belum memiliki gambaran mengenai teknis penempatan personilnya. Persiapan penataan personil baru dimulai setelah Bupati menghadiri Raker tingkat propinsi di Pontianak pada 14 Agustus 2000. Inventarisasi PNS di seluruh instansi (Komponen Pemda, Kandep, dinas, cabang dinas, kecamatan) yang ada di Kabupaten Sanggau mulai dilakukan pada 22 Agustus 2000, setelah Bupati mengirimkan surat ke seluruh instansi tersebut. Proses inventarisasi pegawai ini merupakan tindak lanjut dari SE Gubernur tanggal 21 Agustus 2000 yang meminta agar seluruh kabupaten/kota di Kalbar melakukan inventarisasi. Dalam SE Bupati disampaikan bahwa data kepegawaian hasil inventarisasi harus diserahkan kepada Bagian Kepegawaian paling lambat 24 Agustus 2000. Selain itu juga diinstruksikan bahwa sambil menunggu selesainya penataan organisasi dan personil, dimintakan untuk tidak melakukan pengangkatan dalam jabatan dan menunda permohonan PNS pindah antar daerah. Mengingat target waktu (hanya dua hari), maka pengumpulan data inventarisasi kelihatannya tidak dapat dipenuhi, sehingga batas waktu penyerahan diperpanjang sampai pertengahan September 2000.

Namun demikian sejauh ini belum ada pembicaraan khusus mengenai kemungkinan adanya transfer personil dari propinsi/pusat. Namun, Sekda seringkali menekankan kemungkinan terjadinya pergeseran kedudukan orang daerah oleh staf dari pusat dalam pelaksanaan otonomi nanti. Nampaknya, personil Pemda sendiri tidak mengkhawatirkan situasi ini. Jumlah personel Pemda saat ini 1.557 orang, ditambah sekitar 4.000 guru SD. Beberapa instansi teknis (seperti PU, Diknas, dan kesehatan) masih kekurangan personil, terutama untuk jabatan fungsional. Selain itu, di tingkat kecamatan masih banyak jabatan struktural yang belum terisi, kekurangan staf ini dapat diisi oleh pegawai yang instansinya dilikuidasi atau yang terpaksa harus mengurangi pegawainya.

Bagi pegawai instansi vertikal (cabang dinas propinsi dan kandep), terhadap kemungkinan akan dialihkannya status kepegawaian mereka menjadi pegawai Pemda kabupaten umumnya tidak keberatan. Mereka malah optimis karena selama ini status mereka yang seolah-olah “menumpang” kurang diperhatikan oleh Pemda. Dengan dialihkannya status mereka sebagai pegawai Pemda kabupaten, mereka akan dapat mengikuti diklat-diklat yang dibiayai oleh Pemda. Hanya saja untuk menghindari terjadinya konflik, maka untuk pengisian jabatan seperti kepala dinas dan jabatan penting lainnya sebaiknya diatur secara jelas sesuai dengan kriteria dan kualifikasi yang diperlukan.

Pada 12 Juni 2000 Kabupaten Sanggau menerima 214 pegawai Kandep yang dilikwidasi (Kandepkop, Kandeptrans, Kandeppen, dan Kandepsos). Kandeppen cukup aktif dalam upaya menempatkan personilnya di daerah. Sebagian dari mereka sudah dialokasikan di Setda dan Kantor Arsip Daerah, serta menjadi Juru Penerang di tingkat kecamatan. Mulai Oktober 2000 anggaran gaji pegawai yang ditransfer itu direncanakan sudah masuk APBD Kabupaten Sanggau. Di samping itu pada 31 Juni 2000, Pemda Kabupaten Sanggau juga menerima personil Kandep Indag sebanyak 21 orang. Rencananya pegawai Kandep Indag ini akan ditempatkan pada Dinas Perindag dan Koperasi.

2.2.3. Penerimaan dan Belanja Pemda Kabupaten Sanggau

Struktur penerimaan dan PAD Kabupaten Sanggau. PAD Kabupaten Sanggau masih kecil yaitu Rp1,75 miliar. Oleh karena itu, kontribusi terhadap APBD juga rendah, yaitu hanya 1,53% pada TA 1999/2000 dan diperkirakan meningkat menjadi 2,51% pada TA 2000. Perkembangan PAD dan perkembangan kontribusinya terhadap APBD dalam enam tahun terakhir diperlihatkan dalam Tabel 6.

Tabel 6. Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Sanggau, TA 1994/95 s/d 2000 (dalam juta rupiah)

Tahun Anggaran	PAD	% PAD terhadap APBD	APBD
1994/1995	674,6	1,83	36.784,9
1995/1965	802,0	1,63	49.305,7
1996/1997	908,1	1,64	55.505,9
1997/1998	1.151,4	1,69	67.953,0
1998/1999	1.062,4	1,43	74.297,7
1999/2000	1.746,5	1,53	113.902,7
2000	2.309,8	2,51	91.913,9

Sumber: Dipenda Kabupaten Sanggau

Kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD relatif berimbang yaitu sekitar 40% dari pajak daerah dan 35% dari retribusi. Sumber PAD lainnya adalah penerimaan dari sumber lain-lain di luar pajak dan retribusi dengan kontribusi 25%. Untuk pajak daerah, yang menonjol adalah pajak penerangan jalan, pajak galian C dan pajak hotel dan restoran. Untuk retribusi yang menonjol adalah pelayanan RSUD dan puskesmas. Rincian pos penerimaan daerah Kabupaten Sanggau pada TA 1999/2000 dapat dilihat dalam Tabel 8.

Sumber utama APBD Kabupaten Sanggau berasal dari dua komponen, yaitu bagi hasil pajak/bukan pajak dan subsidi dan bantuan pembangunan dari pusat. Pada TA 1999/2000, Kabupaten Sanggau menerima sekitar Rp 6,3 miliar (5,5% dari APBD) dari bagi hasil pajak/non pajak dan yang menjadi kontributor utama dalam pos penerimaan ini adalah PBB dan iuran hasil hutan. Pada TA yang sama Kabupaten Sanggau menerima alokasi subsidi pusat sebanyak Rp 77,5 miliar (68,0% dari APBD). Dengan demikian, seperti halnya dengan kabupaten-kabupaten lain di Indonesia, Kabupaten Sanggau sangat tergantung dari Pusat. Oleh karena itu, pihak Dipenda menyatakan bahwa kalau hanya melihat dari segi beban keuangan, kami sebetulnya tidak mau berotonomi. Dalam jangka pendek, konsep 'swadana' masih terlalu berat bagi daerah.

Pada TA 2000, rencana penerimaan PAD Kabupaten Sanggau akan meningkat sekitar 76,3% dibandingkan dengan realisasi penerimaan PAD pada TA 1999/2000 (rata-rata 9 bulan). Hal ini disebabkan oleh adanya intensifikasi penerimaan pada pos pajak daerah yang diperkirakan meningkat sebesar 133,3%, yang terutama bersumber dari pajak galian golongan C dan pajak hotel & restoran. Selain itu, subsidi dan bantuan dari pusat juga meningkat cukup signifikan. Oleh sebab itu, maka rencana APBD pada TA 2000 diperkirakan meningkat cukup tinggi yaitu sebesar 105% (Tabel 7).

Tabel 7. PAD dan APBD Kabupaten Sanggau pada TA 1999/2000 dan TA 2000
(dalam juta rupiah)

Uraian sumber penerimaan	TA 1999/2000 (12 bulan)	TA 1999/2000 (9 bulan)	TA 2000 (9 bulan)	% Perubahan
1. PAD:	1.746,5	1.309,8	2.309,7	76,3
a. Pajak daerah	1.003,3	752,5	1.755,5	133,3
b. Retribusi Daerah	467,3	350,5	385,8	10,1
c. Lainnya	275,7	206,8	168,4	-18,6
2. Bagian Pendapatan dari instansi lebih tinggi:	84.265,2	63.514,8	86.823,9	36,7
a. Bagi hasil pajak	5.775,3	4.331,4	5.348,0	23,5
b. Bagi hasil bukan pajak	541,5	722,0	199,5	-72,4
c. Subsidi daerah otonom	51.429,3	38.572,0	52.647,1	36,5
d. Bantuan Pembangunan	26.111,3	19,583,5	28.629,4	46,2
e. Lainnya	407,8	305,9	0,0	-
3. Pinjaman Pemda:	850,0	637,5	0,0	-
a. Dari pemerintah pusat	0,0	0,0	0,0	-
b. Dari LK dalam negeri	850,0	637,5	0,0	-
4. Sisa dari tahun sebelumnya	9.805,7	7.354,3	2.780,2	-62,2
5. APBD	101.804,7	44.935,3	91.913,9	104,5

Sumber: Dispenda Kab. Sanggau dan Tabel 7.

Tabel 8. Perincain sumber penerimaan dan APBD Kabupaten Sanggau,
TA 1999/2000 dan TA 2000

No.	Uraian	1999/2000		1999/2000 (avg 9bln)	
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)
A.	Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu	5,137.27	5,137.27	3,852.95	3,852.95
B.	Pos Pajak Daerah	926.69	1,003.38	695.02	752.53
1.	Pajak Hotel dan Restoran	120.00	126.78	90.00	95.09
2.	Pajak Hiburan	23.12	28.41	17.34	21.31
3.	Pajak Reklame	87.00	95.58	65.25	71.69
4.	Pajak Penerangan Jalan				
	a. PLN	308.24	287.12	231.18	215.34
	b. Non PLN	18.33	53.83	13.74	40.37
5.	Pajak Pengambilan bahan galian Gol.C	300.00	340.00	225.00	255.00
6.	Pajak Pemanfaatan ABP dan APT	70.00	71.66	52.50	53.74
C.	Retribusi Daerah	462.30	467.34	346.73	350.50
1.	Ret. Pelayanan Kesehatan				
	a. Rumah Sakit Umum	205.50	245.23	154.13	183.93
	b. Puskesmas	49.76	50.05	37.32	37.54
	c. P.T Persero Askes Perwakilan Sgu	10.74	10.75	8.06	8.06
2.	Ret. Pelayanan Persampahan/Kebersihan	10.00	6.77	7.50	5.08
3.	Ret. Penggantian Biaya Cetak	81.00	71.92	60.75	53.94
4.	Ret. Parkir di Tepi Jalan Umum	4.00	3.42	3.00	2.57
5.	Ret. Pasar	5.75	5.46	4.31	4.09
6.	Ret. Terminal	20.16	12.10	15.12	9.08
7.	Ret. Rumah Potong Hewan	9.00	7.64	6.75	5.73
8.	Tempat Pendaratan Kapal	1.80	1.53	1.35	1.14
9.	Izin Mendirikan Bangunan	50.59	38.47	37.94	28.85
10.	Izin Trayek	14.00	14.00	10.50	10.50

Tabel 8. (Lanjutan)

No.	Uraian	1999/2000		1999/2000 (avg 9bln)	
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)
D.	Bagian Laba Usaha Daerah	-	-	-	-
E.	Lain-Lain Pendapatan	197.51	275.76	148.13	206.82
1.	Hasil Penjualan Barang Milik Daerah	19.47638	21.62	14.61	16.21
2.	Jasa Giro	100.00	148.06	75.00	111.04
3.	Sewa Mesin Gilas/Alat-alat Berat	20.00	39.74	15.00	29.80
4.	Sewa Rumah/Gedung	55.56	50.03	41.67	37.52
5.	Pendapatan Lain-Lain:				
	a. Lain-lain Pendapatan	2.45	16.21	1.84	12.16
	b. Denda Pajak	0.02	0.11	0.02	0.08
	JUMLAH PAD MURNI	1,586.50	1,746.48	1,189.88	1,309.86
F.	Bagi Hasil Pajak	4,280.54	5,775.25	3,210.41	4,331.43
1.	Pajak Bumi dan Bangunan	4,200.39	5,692.32	3,150.29	4,269.24
2.	Pajak Perolehan Hak Atas Tanah	80.16	82.93	60.12	62.19
G.	Bagi Hasil Bukan Pajak	591.38	541.51	788.51	722.01
1.	Iuran Hasil Hutan	325.00	210.51	433.33	280.67
2.	Pemberian Hak Atas Tanah Negara	10.00	0.76	13.33	1.02
3.	Landrent	256.38	330.24	341.84	440.32
H.	Subsidi Daerah Otonom	62,854.23	51,429.34	47,140.67	38,572.00
1.	Subsidi Belanja Pegawai	60,011.70	48,096.31	45,008.77	36,072.23
2.	Subsidi Belanja Non Pegawai	1,841.84	1,841.84	1,381.38	1,381.38
3.	Sumbangan Lainnya				
	a. Bagi Hasil PBB-KB	993.02	1,469.28	744.77	1,101.96
	b. Jasa Konstruksi	7.67	7.67	5.75	5.75
	c. Sumbangan dari Pihak Ke-III	0.00	14.24	0.00	10.68
I.	Pos Bantuan Pembangunan	38,194.96	26,111.29	28,646.22	19,583.47
J.	Pos Penerimaan Lainnya	407.80	407.80	305.85	305.85
K.	Bagian Pinjaman Pemerintah Daerah	850.00	850.00	637.50	637.50
L.	Pos Urusan Kas dan Perhitungan	12,129.06	9,805.74	9,096.80	7,354.31
	TOTAL APBD	126,031.74	101,804.66	52,329.46	44,935.31

Sumber: Dipenda Kabupaten Sanggau, Kalbar.

Pemberlakuan UU No. 18, 1997 telah mengurangi potensi penerimaan Kabupaten Sanggau sebanyak Rp300 juta pertahun. Oleh sebab itu, sebagai kompensasinya Pemda Sanggau berusaha meningkatkan penerimaannya dari pos pajak daerah, terutama dari kegiatan ekstensifikasi penerimaan Pajak Hiburan (pemutaran *Laser Disc*) dan intensifikasi penagihan Pajak Penerangan Jalan Non PLN atau listrik swasta.

Penerimaan dari bagi hasil pajak/bukan pajak sampai sekarang kurang/belum maksimal. Realisasi penerimaan BPH-TB pada TA 1999/2000 hanya mencapai Rp83 juta. Padahal pusat menargetkan sebesar Rp2,4 miliar. Hal ini terjadi antara lain karena nilai jual objek pajak (NJOP) yang ditetapkan terlalu tinggi (Rp 30 juta). Sedangkan penerimaan PBB-KB yang juga sudah dialokasikan ke daerah, tetapi pada kenyataannya masih dikelola oleh pusat dan pengirimannya ke daerah selalu terlambat. Akibatnya, pos penerimaan ini sulit dimasukkan pada tahun anggaran yang berjalan secara penuh.

Penerimaan PBB Kabupaten Sanggau selama ini juga kurang maksimal karena adanya kesulitan menagih wajib PBB Yayasan Yamaker dalam jumlah miliaran rupiah yang tertunggak sejak tahun 1991. Sulit tertagih karena pemda harus ‘berhadapan’ dengan “penguasa militer” di Jakarta.¹³

Kantor Dipenda Kabupetan Sanggau menghadapi berbagai kendala antara lain berupa ketersebaran wajib pajak di wilayah yang sangat luas. Oleh sebab itu, untuk menjangkau lebih banyak jumlah wajib pajak, Dipenda merencanakan membentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pendapatan yang akan ditempatkan di setiap kecamatan. Selain itu pemda juga mengusulkan untuk dibahas di DPRD agar batas minimum NJOP diturunkan supaya bisa menjangkau pemilikan tanah yang nilainya lebih kecil yang selama ini tidak terkena pajak.¹⁴

Menyadari rendahnya penerimaan daerah dari pos bagi hasil pajak/bukan pajak, maka dalam rangka pelaksanaan otda yang mengacu pada UU No. 25, 1999, Bupati Kabupaten Sanggau mengajukan usul (surat) kepada Pusat (cq. Menkeu dan Mendagri dan Otda) agar bagi hasil ‘pajak-pajak pusat’ (PPN, PPh, Fiscal Luar Negeri, Pajak Tidak Langsung lainnya, Biaya Ekspor Impor, dan Penerimaan Keimigrasian) yang selama ini ditarik ke pusat dapat dibagikan juga dengan Kabupaten Sanggau dengan proporsi 40% untuk pusat, 10% untuk propinsi, dan 50% untuk kabupaten.¹⁵ Dalam usulan tersebut Pemda Kabupaten Sanggau tidak menjelaskan berapa tambahan yang dapat diterima Kabupaten Sanggau jika formula itu diberlakukan.

Upaya lain guna meningkatkan pendapatan daerah dilakukan dengan mengeluarkan Perda tentang beberapa jenis pungutan, yaitu: 1) retribusi angkutan tandan buah segar (TBS) sawit, pungutan ini belum efektif diberlakukan karena ada penolakan, terutama dari petani plasma, sementara perusahaan inti meminta keringanan tarif,¹⁶ 2) retribusi pasar, 3) retribusi persampahan, dan 4) retribusi cetak KTP dan Capil. Perda-perda itu dari awal mendapat dukungan dari DPRD, sehingga pengesahannya tidak mengalami hambatan.

Untuk potensi penerimaan di masa datang, Kabupaten Sanggau tetap menugaskan Dipenda agar memberikan prioritas utama pada usaha intensifikasi dan ekstensifikasi jenis pungutan. Dalam mendukung tugas Dipenda, Pemda membiayai satu proyek pendataan dan inventarisasi jenis-jenis potensi penerimaan yang dimiliki setiap dinas. Proyek senilai Rp35 juta itu dikerjakan oleh tim peneliti dari Balitbang Propinsi Kalbar.

¹³ Yayasan ini mempunyai usaha eksploitasi hutan di bawah proyek HTI yang disubkontrakkan ke pengusaha lain.

¹⁴ Ketetapan NJOP terkena pajak yang berlaku sekarang dinilai terlalu tinggi oleh Dipenda Kabupaten Sanggau, sehingga banyak pemilikan tanah yang tidak terkena pajak. Tetapi, rencana ini mungkin akan menimbulkan reaksi karena penurunan NJOP tentu akan menambah beban rakyat, terutama petani kecil.

¹⁵ Secara substansial, usulan Bupati tersebut sebetulnya ‘seiring’ dengan Tap MPR No. IV/MPR/2000. Dalam Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah, MPR telah mengeluarkan ketetapan (butir 4) bahwa: “Bagi daerah yang terbatas sumber daya alamnya, perimbangan keuangan dilakukan dengan memperhatikan kemungkinan untuk mendapatkan keuntungan badan usaha milik negara yang ada di daerah yang bersangkutan dan bagian dari pajak penghasilan perusahaan yang beroperasi.”

¹⁶ Sektor perkebunan dipandang Pemda sebagai sumber unggulan bagi penerimaan daerah. Oleh karena itu akan diusahakan agar hasil retribusi dari sektor ini meningkat, yaitu dengan mengenakan retribusi angkutan TBS sebesar 0,5% dari harga per kg. Tetapi, pengusaha kelapa sawit minta diturunkan menjadi 0,25%. Hal yang sama juga terjadi dengan retribusi CPO, pengusaha minta diturunkan dari 0,75% menjadi 0,25%. Alasannya, harga sawit rendah. Kabupaten Sanggau memiliki 348.000 ha areal perkebunan Sawit dengan total produksi TBS 680.000 ton dan CPO sebanyak 94.248 ton serta inti sawit sebanyak 21.446 ton. Dengan potensi sawit itu, Pemda memperkirakan bisa mendapatkan dana segar/baru sebanyak miliaran rupiah untuk pos PAD. Secara absolut, retribusi tersebut sekitar Rp5/kg, kalau harga sawit 2000/kg, maka menurut perhitungan Bappeda, potensi penerimaan dari semua jenis pungutan untuk sawit akan mencapai Rp3 milyar per tahun (dari 33 perusahaan PT perkebunan).

Selain itu, Pemda Sanggau bekerja sama dengan kabupaten lain yang berbatasan dan dengan pihak pengelola Kapet Sanggau, juga telah berusaha meningkatkan eksploitasi potensi yang ada di sektor pertambangan, terutama pertambangan bauksit. Rencana investasinya sedang dalam negosiasi, yaitu US\$170 juta dengan PT Aneka Tambang dan US\$3 miliar dengan PT Bosowa. Kedua investasi tersebut diperkirakan akan menyerap sekitar 15 ribu tenaga kerja lokal. Peluang penerimaan yang potensial dapat ditarik Pemda Kabupaten Sanggau dari usaha penambangan itu adalah royalty serta hasil PBB-nya. Sayangnya, proyek raksasa tersebut belum dapat direalisasikan karena antara pihak Bosowa dan PT Aneka Tambang belum tercapai kesepakatan.

Khusus menyangkut DAU yang akan dialokasikan pusat, Pemda bekerja sama dengan Univeristas Tanjungpura membuat estimasi besarnya DAU yang dapat diterima Kabupaten Sanggau. Hasil perkiraan sementara adalah sebesar Rp147,5 miliar. Angka ini jauh lebih besar bila dibanding dengan subsidi dan bantuan pembangunan dari pusat pada TA 2000 yang besarnya Rp81,3 miliar. Kalau angka ini benar dapat direalisasikan, maka Kabupaten Sanggau akan 'bernafas lega' dengan kebijakan otda.

Menurut staf Bagian Keuangan, prioritas alokasi pengeluaran pembangunan Pemda Kabupaten Sanggau pada TA 2000 adalah sektor pendidikan dan sektor kesehatan. Gedung SD Inpres yang dibangun pada tahun 1970-an banyak yang rusak berat, sehingga memerlukan rehabilitasi atau pembangunan kembali.

Pos Lintas Batas (PLB) di Kecamatan Entikong. PLB Entikong dikelola oleh suatu badan yang disebut 'Sosek Malindo' di bawah Bappenas (Pusat) dengan kepala perwakilan adalah Ketua Bappeda Kalbar. Bupati Sanggau hanya ditempatkan sebagai peninjau, dengan kata lain tidak dalam posisi ikut mengambil keputusan. Selama ini Kabupaten Sanggau merasa diperlakukan tidak adil karena semua penerimaan dari PLB Entikong dibawa ke Pusat. Daerah hanya 'menonton' saja dan tidak menerima manfaat apapun kecuali dari "retribusi kebersihan." Tetapi, apabila ada masalah serius yang terjadi di kawasan ini, maka Pemda yang harus menangani dan menanggung resikonya.

Memperhatikan berbagai potensi yang ada serta banyaknya kasus (seperti pencurian kayu dan pelintas batas illegal) di kawasan perbatasan tersebut, maka pihak Pemda berharap agar pengelolaan kawasan perbatasan (termasuk PPLB) diserahkan kepada Kabupaten Sanggau. Statusnya dapat berupa pemegang otoritas khusus.¹⁷

Terkait dengan keinginan untuk mengelola PPLB Entikong itu, untuk sementara pihak Pemda Sanggau mengusulkan agar beberapa pos pungutan yang dihapus oleh UU No. 18, 1997 diharapkan akan dihidupkan kembali. Misalnya, Tanda Daftar Perusahaan, Pajak Bangsa Asing (khusus Entikong).

2.2.4. DPRD dan Kebijakan Publik

Hampir semua pimpinan dan pengurus partai pemenang Pemilu, terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten Sanggau. Bahkan pimpinan dewan saat ini sekaligus juga menjabat sebagai Ketua Partai Golkar dan Ketua Dewan Adat Dayak. Posisi rangkap ini menempatkan DPRD sebagai lembaga yang mau tidak mau harus disegani pihak eksekutif dan masyarakat umumnya, sehingga banyak yang merasa 'ewuh-pakewuh' dalam menyampaikan kritik ataupun keluhannya.

¹⁷ Meskipun Bupati berkeinginan mengambil kewenangan pengelolaan PPLB Entikong; namun beberapa pejabat di Kecamatan Entikong mempunyai pemikiran lain. Berdasarkan UU, kewenangan pengelolaan PPLB Entikong adalah tidak termasuk kewenangan yang diserahkan ke daerah. Oleh karena itu, hal yang lebih perlu diperjuangkan adalah agar diperoleh dana perimbangan keuangan daerah atas dasar keberadaan PPLB tersebut.

Hubungan dewan dengan lembaga eksekutif dinilai cukup kooperatif, terutama dalam proses pembahasan dan pengesahan berbagai Perda, baik berkenaan dengan pelaksanaan otda maupun penggalan sumber PAD. Namun inisiatif perumusan berbagai Raperda sepenuhnya masih dilakukan pihak eksekutif, pihak legislatif belum banyak memberikan masukan atau kontribusi terhadap substansi kebijakan daerah.

Tuntutan anggota dewan untuk memperoleh peningkatan anggaran jauh melebihi PAD, karena alasan politik mendapat persetujuan begitu saja dari Bupati. Keputusan ini menimbulkan reaksi keras dari beberapa kalangan masyarakat, mereka menuntut agar anggaran DPRD diturunkan kembali. Masyarakat beranggapan bahwa tuntutan itu belum pantas diajukan mengingat kinerja dewan belum memperlihatkan hasil nyata.

Kapabilitas anggota dewan. Tingkat kemampuan anggota dewan belum dapat mengimbangi pihak eksekutif. Banyak pihak menilai bahwa pada umumnya anggota dewan memiliki latar belakang pendidikan akademis rendah, belum secara baik menguasai permasalahan daerah, pengalaman berorganisasi masih kurang, dan cenderung masih mementingkan kesejahteraannya sendiri. Peran mereka hanya menampung konflik/masalah yang muncul di tengah masyarakat, sementara pemecahannya selalu diserahkan ke pihak eksekutif. Tidak jarang tanggapan kritis anggota dewan ada di luar konteks persoalan, karena mereka kurang menguasai substansi masalah. Di samping itu anggota dewan cenderung lebih banyak disibukkan oleh urusan yang menyangkut kepentingan politiknya. Bahkan, ada yang beranggapan anggota dewan umumnya belum memiliki kematangan mental, mereka sering 'gontok-gontokan,' cenderung berpikir/bertindak secara personal (tidak institusional), kurang dukungan dari partai (atau institusi lain).

Meskipun begitu, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dinilai beberapa kelompok masyarakat lebih baik dari pada sebelumnya. Sayangnya, mereka masih juga melihat bahwa DPRD belum memiliki integritas kerakyatan dan cenderung terkooptasi oleh eksekutif. Oleh karena itu, mereka mengusulkan adanya tim pemantau independen untuk mengawasi kerja legislatif dan eksekutif.

Pihak DPRD menyadari keterbatasan mereka. Proses pengambilan keputusan berlangsung lamban, meskipun umumnya mereka lebih agresif dibanding dengan dewan di masa lalu. Sudah ada keinginan untuk mengangkat tenaga konsultan temporer di tiap komisi, namun masih dihadapkan pada ketiadaan dana. Pernah juga dicoba menjalin kerjasama dengan Universitas Tanjung Pura untuk penyelenggaraan lokakarya mengenai persiapan otda, namun pelaksanaannya juga terhambat dana.

Selama ini upaya peningkatan kemampuan anggota dewan baru berupa pelatihan/pembekalan singkat selama dua minggu yang diadakan dan didanai oleh sebuah LSM, dalam rangka peningkatan pemahaman mengenai otonomi. Pada pertengahan Oktober 2000, LSM ini merencanakan akan membantu DPRD dalam proyek percontohan sistem desa baru sesuai dengan kebijakan otda. Tentunya upaya pelatihan tersebut jauh dari cukup untuk segera meningkatkan pengetahuan anggota dewan. Masih banyak hal dan usaha lain yang diperlukan anggota dewan guna meningkatkan kemampuan mereka.

Penjaringan aspirasi. Tingginya anggaran yang diminta anggota dewan dinilai oleh banyak kelompok masyarakat bahwa mereka masih lebih mendahulukan kepentingan pribadi dari pada kepentingan rakyat. Mekanisme penjaringan/penampungan aspirasi masyarakat sampai sekarang belum dirumuskan/diagendakan secara jelas. Berbagai aspirasi masyarakat yang mereka serap pada akhirnya dikembalikan kepada pihak eksekutif tanpa memberikan alternatif pemecahan yang jelas.

Menurut pihak dewan sendiri, sebenarnya tidak ada masalah dalam penjaringan informasi masyarakat, selain masyarakat cukup aktif mendatangi DPRD, anggota dewan juga makin

terbuka dan peka terhadap aspirasi masyarakat. Pada umumnya anggota dewan bermukim tersebar di berbagai kecamatan. Sekarang warna partai tidak ada lagi dalam menyuarakan aspirasi, masyarakat tidak datang atas kelompok partai, karena itu umumnya langsung ke komisi yang membidangi masalah tertentu. Aspirasi partai secara formal disampaikan pada fraksi. Perbedaan yang terjadi lebih disebabkan sudut pandang yang memang berbeda, namun bermanfaat guna melengkapi warna pendapat setiap fraksi. Hal-hal yang bernilai politis masih dikonsultasikan ke partai.

Perumusan Kebijakan Daerah. Kelompok masyarakat (terutama LSM dan pers) belum secara langsung dilibatkan dalam proses pembahasan Raperda di tingkat DPRD. Namun proses pembahasan dan pengesahan Perda terlihat cukup mempertimbangkan aspirasi masyarakat, meskipun prosesnya masih berlangsung seperti sebelumnya.

Sidang-sidang DPRD, khususnya pada saat pengesahan berbagai kebijakan daerah, diselenggarakan secara terbuka, tetapi jarang sekali publik yang hadir. Mereka yang hadir hanya yang diundang, itu pun hanya pada waktu pembukaan dan penutupan. Ada dua hal yang diduga menjadi penyebabnya, yaitu (1) kurang informasi dari pihak DPRD sendiri, bahkan ada juga yang beranggapan kalangan dewan yang kurang mengajak masyarakat karena cenderung tertutup, dan (2) kurang kemauan dari masyarakat, namun penyebab kedua ini kontradiktif dengan penjelasan sebelumnya, bahwa aktifitas penyaluran aspirasi masyarakat meningkat. Hal ini sangat terkait dengan masa lalu dimana sidang DPRD dianggap sebagai suatu kegiatan “angker.”

Bersama dengan DPRD baru, Pemda sudah melahirkan tujuh Perda tentang pungutan daerah yang terdiri dari: 1) retribusi persampahan, 2) retribusi pasar, 3) retribusi IMB, 4) retribusi izin trayek, 5) retribusi KTP dan catatan sipil, 6) retribusi pemakaian kekayaan daerah, dan 7) retribusi angkutan tandan buah segar. Dua Perda terakhir ini merupakan jenis Perda baru, sementara Perda-perda lainnya merupakan revisi dari Perda lama. Di samping itu sudah disahkan pula Perda tentang APBD dan perda tentang penjualan rumah dinas.

Retribusi angkutan TBS belum efektif diberlakukan karena ada penolakan terutama dari petani plasma, demikian pula perusahaan inti juga meminta keringanan tarif (semula besarnya tarif 0,5% dari harga TBS). Protes keras terutama datang dari kalangan petani, karena merekalah yang paling terkena dampaknya. Mereka mendesak dewan untuk meninjau kembali keputusan tersebut karena selama ini mereka tidak pernah dilibatkan dalam pengambilan keputusan tersebut. Bahkan ada kelompok masyarakat yang menganggap bahwa pengenaan retribusi ini adalah ambisi anggota dewan dalam rangka meningkatkan penghasilannya. Sebaliknya, ada yang menuduh bahwa protes bukan dilakukan oleh petani, tapi PTPN yang mengatasnamakan rakyat, rakyat (petani plasma) sendiri sebenarnya tidak keberatan.

Beberapa sumber potensial yang sekarang mulai dirancang Perdanya adalah: 1) retribusi sektor kehutanan (hasil hutan ikutan, izin penebangan hutan), 2) retribusi pelayanan kesehatan, 3) retribusi rumah potong hewan, 4) retribusi pelayanan dokumen lelang, 5) retribusi kendaraan angkutan barang (subjek kendaraan yang menuju Serawak, Malaysia), 6) retribusi pengumpulan pasir dan batu, 7) retribusi IMB. Selain itu juga tengah dirancang perda tentang pajak parabola yang merupakan jenis retribusi baru, bahkan mungkin di seluruh Indonesia.

Berbagai kebijakan menyangkut penciptaan sumber PAD selalu memperoleh dukungan dari anggota dewan. Bahkan pihak dewan sering ‘menekan’ Dipenda agar selalu meningkatkan PAD, karenanya usulan biaya peningkatan sarana dan prasarana pemungutan pajak daerah akan mendapatkan dukungan dari dewan.

Sejalan dengan makin beraninya masyarakat menyampaikan aspirasi muncul beberapa kasus dengan dalih adanya hukum adat (Dayak dan Melayu) yang cenderung tumpang tindih dengan hukum positif. Hal ini memperumit situasi berkenaan dengan beratnya sanksi terhadap pelaku yang dianggap telah melanggar hukum adat. Kondisi ini dikhawatirkan akan menghambat masuknya investasi di wilayah Kabupaten Sanggau. Namun menurut seorang tokoh masyarakat, persoalan ini semata-mata menyangkut pertanyaan berada di tangan siapa hukum adat itu? Perkaranya sama juga dengan hukum positif, siapa yang melaksanakannya? Selama para pemegang hukum mempunyai kepentingan pribadi, misalnya memanfaatkan kewenangan untuk memperkaya diri, maka hukum apapun tidak akan mampu menyelesaikan perkara, bahkan justru menjadi sumber perkara. Membangun hukum sama dengan membangun suatu teori, dia dapat dibangun/dibuktikan melalui proses deduktif atau induktif. Hukum positif berangkat dari pendekatan nasional (deduktif), sementara hukum adat berkembang dari kasus-kasus dalam kehidupan sehari-hari dalam masyarakat (induktif). Jadi sebenarnya hukum positif dan hukum adat itu dapat saling mengisi/memperbaiki.

Pelayanan Publik. Upaya peningkatan pelayan publik yang dilakukan Pemda sudah dimulai. Misalnya, KTP tidak perlu lagi ke kecamatan, pengurusan lebih cepat dan murah. Berbagai pelayanan menyangkut perizinan diharapkan makin ditingkatkan, peraturan dan kewenangan setiap instansi harus makin dipertegas dan lebih transparan.

2.3. Tingkat Masyarakat

2.3.1 Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah

Berbagai tanggapan datang dari pihak aparat pemerintah maupun masyarakat luas tentang prospek pelaksanaan otonomi daerah. Secara umum banyak yang pesimis, terutama disebabkan oleh kurangnya persiapan yang dikhawatirkan akan berdampak pada tahap pelaksanaannya. Beberapa faktor yang dianggap menghambat persiapan pelaksanaan otonomi daerah adalah: 1) ketidaksiapan pemerintah pusat, dalam arti tidak/belum rela memberikan otonomi kepada daerah, 2) saat ini terjadi perseteruan antara DPRD dengan Gubernur Kalbar yang menyebabkan pembicaraan Raperda belum/tidak dapat berlangsung dengan baik, 3) ketidaksiapan Pemda/aparat dan masyarakatnya.

Kerelaan Pemerintah Pusat. Otonomi yang saat ini diberikan tidak sepenuhnya bebas karena masih harus mengikuti Petunjuk Pelaksanaan/Teknis dari pusat, dengan istilah lain otonomi “dapur,” yaitu otonomi sebatas kekuasaan membelanjakan. Sebenarnya daerah membutuhkan banyak kewenangan untuk bergerak lebih fleksibel, bukan jumlah urusan yang banyak seperti yang sekarang ditentukan oleh pusat. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika masyarakat tidak yakin terhadap pemerintah pusat dalam hal pemberian kewenangan untuk melaksanakan otonomi, karena pada dasarnya sangat jarang ada pihak yang ingin membagi kekuasaannya.

Menurut beberapa tokoh LSM, perasaan pesimis ini didasarkan pada pengalaman melaksanakan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 5, 1974 yang tidak pernah dilaksanakan sepenuh hati. Uji coba otonomi percontohan (di Kabupaten Sambas pada 1995) pun ternyata gagal. Faktor penyebabnya lebih pada aspek politis dan pemberian kewenangan yang tidak penuh serta tidak disertai dengan penyerahan P3D. Bukti lain ketidaksiapan pusat untuk memberikan otonomi adalah dengan dikeluarkannya aturan-aturan tentang kehutanan yang berkaitan dengan “perumisasi,” dan ditariknya kembali kewenangan ijin kerja tenaga asing. Hal ini juga mengindikasikan bahwa ego sektoral masih tinggi dan kerelaan pusat masih diragukan.

Kesiapan daerah. Bagi Kalbar, pelaksanaan otda sebenarnya bukan sesuatu yang baru, pada 1950-an otonomi pernah dilaksanakan yakni dengan diberlakukannya Kalbar sebagai daerah swapraja dari Propinsi Kalimantan. Sistem ini kemudian diubah seiring dengan perubahan perundang-undang pemerintahan di Indonesia, yang menempatkan Kalbar sebagai sebuah propinsi yang berdiri sendiri.

Penyebab utama daerah kurang melakukan persiapan karena keterlambatan pemerintah pusat dalam membantu menyiapkan daerah dalam arti perangkat perundang-undangannya tidak disiapkan. Sebagaimana dinyatakan Harian *Equator*: “Sejauh ini belum terlihat konsep dan langkah-langkah persiapan yang jelas dari Pemda Kalbar mengenai pelaksanaan otda, apalagi saat ini sedang terjadi konflik antara DPRD dengan Gubernur yang mengakibatkan belum ada Raperda yang dibicarakan.” Meskipun begitu, dalam tataran semangat, menurut Harian *Pontianak Post* sangat tinggi: “Semangat daerah untuk melaksanakan otonomi sangat tinggi, paling tidak dilihat dari keinginan dan rencana Pemda untuk menghapus Dinas Pertambangan dan mempertimbangkan penghapusan Dinas Pariwisata yang keduanya dianggap tidak perlu, sebagai bagian dari kewenangan daerah dalam otonomi.”

Kesiapan daerah, dalam arti luas, dinilai makin kurang jika dilihat dari aspek pemahaman mereka terhadap otonomi. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan berbagai responden (LSM, tokoh masyarakat, tokoh adat, perguruan tinggi, dan akademisi lainnya) didapat kesan bahwa pemahaman otonomi masih pada semangat untuk mendapatkan PAD sebesar-besarnya dan belum menyentuh aspek-aspek pelayanan masyarakat.

Menurut staf Lembaga Penelitian Untan, kebijakan otda cenderung dipakai sebagai kesempatan oleh daerah untuk “menguasai” kewenangan, bukan “memperbaiki” tata pemerintahan guna meningkatkan pelayanan publik. Gejala ini memperkuat kekhawatiran akan munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di daerah sebagai pengganti pusat kekuasaan di Jakarta. Hal senada diungkapkan oleh staf Universitas Panca Bakti yang mengkhawatirkan otonomi di kabupaten, karena kualitas SDM-nya kurang (sebagian besar SDM berkualitas berada di propinsi).

Otonomi, SDM, dan PAD. Banyak kalangan berpendapat bahwa salah satu faktor yang ikut mempengaruhi pelaksanaan otonomi adalah SDM (kuantitas dan kualitasnya). Dari aspek ini, kelihatannya Propinsi Kalbar sudah dianggap cukup, meskipun kebanyakan mereka yang tergolong mampu itu bekerja sebagai staf eksekutif, sementara anggota DPRD yang merupakan representasi masyarakat dan partner lembaga eksekutif, dianggap berkualitas lebih rendah.

Majelis Adat Budaya Melayu (MABM) pesimis dengan pelaksanaan otonomi di tingkat kabupaten, selain karena alasan PAD juga dilihat dari kesiapan perangkat hukum maupun SDM-nya. PAD Kabupaten Sanggau hanya Rp 2,3 milyar dengan pengeluaran pemerintah mencapai sekitar Rp22 milyar. Upaya peningkatan PAD melalui penciptaan perangkat aturan (Perda) belum selesai disiapkan Pemda dan DPRD. Beberapa Perda telah disiapkan seperti tentang retribusi TBS, tetapi justru menimbulkan gejolak baik pada masyarakat petani maupun perusahaan intinya. Hal ini disebabkan pemahaman otonomi hanya dalam batas PAD, sehingga masyarakat akan cenderung terbebani dengan berbagai macam/jenis pungutan. Apalagi dalam proses pembuatannya kurang “melibatkan” komponen masyarakat, sementara sosialisasinya kurang memadai.

Otonomi desa. Beberapa LSM di Kabupaten Sanggau secara tegas menyatakan bahwa aparat Pemda, DPRD, dan masyarakat kabupaten ini belum siap melaksanakan otonomi, bahkan untuk lima tahun kedepan. Namun penilaian ini tidak sepenuhnya disetujui oleh beberapa pejabat Pemda yang menyebutkan bahwa hal itu lebih banyak ditujukan pada

tingkat desa (bukan pada aparat Pemda dan DPRD). Di masa depan fungsi dan peran desa yang demikian besar sebagai sebuah daerah otonom membutuhkan SDM yang berkualitas baik. Dalam penyusunan APPKD, misalnya, selama ini umumnya dibuat oleh pihak kecamatan. Ketika diberlakukan otonomi tugas ini harus dilakukan sendiri oleh kepala desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Persoalannya apakah mereka siap dan mampu melakukannya? Agaknya BPD belum siap, oleh karena itu tetap masih diperlukan adanya “campur tangan” pihak kecamatan sebagai perangkat daerah melalui hubungan kemitraan (konsultatif) antara kecamatan dan desa.

Menurut seorang tokoh adat, kebijakan otda ini sebagai satu kesempatan yang tidak akan diperoleh kedua kalinya, karena itu siap tidak siap pada Januari 2001 Kabupaten Sanggau harus melaksanakan otonomi. Dalam proses pelaksanaannya, harus dilakukan perbaikan sesuai dengan kebutuhan, misalnya tentang pengaturan keuangan dan kewenangan yang harus dilakukan oleh instansi yang berkompeten. Tokoh ini juga menyatakan bahwa otonomi tidak identik dengan putera daerah karena kenyataannya tidak semua peran mampu diisi putera daerah. Salah satu contoh yang menarik adalah tentang kemampuan desa dalam melaksanakan otonomi, terutama dalam kaitan dengan BPD. Diperkiraan tenaga yang mampu melaksanakan tugas ini masih sangat kurang. Sampai sekarang bahkan masih sulit mencari seorang yang mampu dan berminat menjadi kepala desa. (minat rendah karena insentif untuk jabatan tersebut per bulan sebesar Rp52.500). Dalam kaitan ini, bantuan dari luar untuk meningkatkan kualitas SDM sangat diperlukan.

Peranan sektor swasta dalam otonomi daerah. Sistem pemerintahan yang demokratis memerlukan dukungan pihak swasta. Upaya menciptakan iklim berusaha yang kondusif bagi sektor swasta terus dilakukan di Kalbar, di antaranya dengan membentuk Tim Sosek Malindo dan Badan Pengelola Kawasan Ekonomi Terpadu (Kapet). Menurut Ikatan Nasional Konsultan Indonesia (Inkindo), pelaksanaan otonomi daerah seyogyanya diikuti dengan pemberian kepercayaan pusat kepada para pelaksana di daerah, misalnya para konsultan dan pengusaha. Hal ini diperlukan karena masih banyak proyek yang sampai kini ditangani oleh orang-orang pusat maupun asing, padahal kemampuan konsultan daerah tidak lebih rendah. Dalam banyak kasus, peraturan dan persyaratan tender ditentukan oleh pusat yang dinilai mengada-ada, misalnya dalam hal keberadaan tenaga ahli, peralatan tertentu. Oleh sebab itu, pada saat otonomi berlangsung lembaga seperti Inkindo perlu diberi kepercayaan dengan pemberlakuan persyaratan yang disesuaikan dengan kondisi daerah; jika perlu dibentuk semacam konsorsium untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi.

Guna mengantisipasi pelaksanaan otda, Inkindo mengharapkan agar anggotanya yang berjumlah 70 perusahaan dapat didistribusikan ke berbagai daerah kabupaten. Inkindo juga akan melakukan perubahan struktur organisasi dimana Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi menjadi induk organisasi dari Inkindo, dan menyederhanakan berbagai syarat dalam mengikuti tender (misalnya, menghilangkan persyaratan keharusan mempunyai sertifikat konsultan yang dikeluarkan oleh Tim Pensertifikatan Konsultan Indonesia). Untuk bisa mengikutsertakan pengusaha daerah, maka Inkindo menyarankan agar proyek-proyek dengan dana tertentu dapat digabungkan atau bahkan dipecah menjadi beberapa proyek. Berbagai gambaran ini menunjukkan bahwa Inkindo berharap pelaksanaan otonomi akan membuka kesempatan lebih luas bagi pengusaha lokal untuk bergerak dalam program pembangunan daerah.

Pemda perlu memprioritaskan pembangunan peningkatan/perbaikan infrastruktur, air bersih, pelabuhan laut dan udara, kualitas SDM, dan pengembangan komoditas unggulan setiap daerah. Perhatian serius juga perlu dilakukan terhadap kerusakan lingkungan yang terjadi akibat penambangan dan penebangan liar. Upaya lain yang harus dilakukan adalah

menyiapkan “data base” potensi Kalbar dengan mengoptimalkan keberadaan Kadinda yang menurut penilaian Inkindo belum berjalan sesuai fungsinya. Pemikiran seperti ini sudah disampaikan, tetapi hanya kepada DPRD, sementara pihak eksekutif belum memanfaatkan Inkindo dalam kaitan dengan persiapan otonomi. Upaya-upaya tersebut di atas dapat berhasil jika Pemda memberikan kemudahan terhadap akses informasi dan data dari instansi-instansi terkait guna perencanaan dan evaluasi, serta pengawasan terhadap proses pelaksanaan otda.

Para pengelola Kapet menyambut baik pelaksanaan otda. Dengan otda diharapkan dapat memudahkan pelayanan perijinan investasi, karena seluruh prosesnya dapat diselesaikan di daerah. Dalam kaitan itu rencana yang diprioritaskan adalah: 1) membangun infra struktur untuk mempermudah perijinan usaha/investasi (penggunaan tenaga kerja, plafond investasi), serta memberikan rekomendasi untuk memperoleh keringanan pajak, 2) membangun pelayanan perijinan terpadu dengan membentuk tim teknis, 3) merestrukturisasi kepengurusan dengan menempatkan Gubernur sebagai pengarah (bukan Menteri yang membidangnya).

Beberapa pengusaha menyambut baik pelaksanaan otda, namun mereka menyadari bahwa pelaksanaannya sangat bergantung pada perilaku aparat birokrasi dan pelaksanaan hukum/aturan yang tegas. Seorang pengusaha menyatakan bahwa “budaya arisan proyek,” lebih mementingkan aspek administrasi dibandingkan kualitas pekerjaan, makin maraknya KKN,¹⁸ sifat aji mumpung para birokrat, merupakan hal-hal yang perlu dibenahi melalui kebijakan otda.”

Sektor kesehatan dalam kebijakan otonomi. Perasaan pesimis muncul juga dari sektor kesehatan dalam menyambut otda. Berdasarkan wawancara dengan para staf Puskesmas Entikong dan Sekayam diketahui bahwa wilayah pelayanan kedua Puskesmas ini sangat luas, sementara sarana dan prasarana yang disediakan untuk itu relatif terbatas. Belum lagi persoalan yang selama ini berlangsung yang sulit dipecahkan atau dipenuhi pada saat otda, misalnya alokasi dana ditentukan secara “top-down” (bukan atas usulan Puskesmas), status PTT tenaga kesehatan (dokter dan bidan) yang penuh dengan ketidakpastian (aturan masa tugas, pengangkatan, dan penjenjangan kepangkatannya), sumber dana untuk pembiayaan Puskesmas,¹⁹ kewajiban menyeter kepada Pemda (Dinas Kesehatan Kabupaten),²⁰ pemenuhan kebutuhan obat dan pelayanan KB.²¹ Mereka menyarankan agar dalam pelaksanaan otonomi selain hal-hal itu perlu diperbaiki, Pemda juga perlu memikirkan sistem penggajian paramedis (perawat dan bidan) yang seharusnya tidak disamaratakan di setiap daerah, tetapi perlu dibuat pembedaan berdasarkan luas wilayah pelayanan, jumlah penduduk, keadaan geografi, dan lain-lain.

Aparat kesehatan juga sangat mengkhawatirkan adanya pengalihan alokasi dana, meskipun dana kesehatan tetap disediakan oleh pusat, tetapi karena Pemda mempunyai prioritas lain, maka pemindahan alokasinya bisa saja dilakukan. Hal ini dapat terjadi, karena DPRD dan Pemda kurang peka terhadap persoalan kesehatan. Mereka

¹⁸ Menurut seorang pengusaha dibandingkan dengan Era Orde Baru, KKN di Era Reformasi ini lebih marak. “Semua urusan pelayanan bisa baik dan cepat jika kita mau mengerti mereka (memberikan uang/menyuap).”

¹⁹ Selama ini pembiayaan Puskesmas berasal dari Dinas Kesehatan Propinsi dan APBN dan atau Bantuan/ Pinjaman Luar Negeri, sementara dari Kabupaten tidak ada.

²⁰ Kewajiban menyeter dana sebesar 75% dari jumlah dana pelayanan masyarakat yang diperoleh Puskesmas (dari tarif Rp500/kunjungan/pasien).

²¹ Selama ini kebutuhan obat hanya mampu didrop sekitar 50%, sementara untuk obat antibiotik dan implant masih disubsidi oleh pusat.

mengartikan kesehatan hanya dalam wawasan yang sempit yakni penyembuhan penyakit (proses pengobatan) dan melupakan aspek preventif/pencegahan.

2.3.2. Sosialisasi Otonomi Daerah

Menurut pengamatan beberapa staf LSM sebenarnya aparat maupun masyarakat umum belum paham betul dengan kebijakan dan pelaksanaan otonomi. Banyak yang memahaminya sebagai suatu “kebebasan” dan sebagian lagi, terutama di kalangan aparat Pemda, melihatnya sebagai “kekuasaan.” Di tengah kekurangpahaman itu, kelihatannya Pemda sendiri tidak mempersiapkan langkah-langkah nyata (formal, struktural, dan kultural) untuk mensosialisasikan otonomi daerah.

Lembaga Penelitian Untan menyatakan bahwa dalam melakukan persiapan otonomi, mereka mencoba melibatkan diri melalui keikutsertaan dalam berbagai seminar dan melaksanakan seminar. Beberapa dosen Untan diundang beberapa kali oleh kecamatan dan desa/kelurahan untuk menjelaskan tentang otonomi, tapi lebih bersifat perorangan/individu bukan institusi.

Meskipun pimpinan harian *Pontianak Post* tidak pernah diajak membahas persiapan otonomi dan sosialisasi di daerah oleh Pemda, tetapi harian ini ikut berpartisipasi dengan melakukan seminar secara bergilir di lima kota: Singkawang (*Prospek Menjadi Kotamadya*), Pontianak (*Potensi PAD*), Ketapang (*Potensi PAD*), Sanggau (*Manfaat Kapet*), dan Sintang (*Potensi PAD*). *Pontianak Post* tidak menyediakan kolom khusus tentang otonomi, karena dalam pemberitaan pertimbangan faktor-faktor komersial perlu diutamakan. Namun aspek-aspek otonomi daerah selalu dimuat, misalnya berupa berbagai kasus yang muncul di masyarakat baik berkaitan dengan persiapan maupun pelaksanaan Otda. Misalnya, keluhan pengusaha pertambangan dengan makin banyaknya retribusi yang dikenakan oleh Pemda atau Pelindo II yang merupakan implikasi dari diterapkannya otonomi. Bentuk lain dari pemberitaan dalam kaitan dengan sosialisasi otonomi adalah pemberitaan terhadap berbagai seminar tentang persiapan otonomi yang diadakan oleh LSM, swasta, maupun pemerintah.

Tidak dimanfaatkannya media massa ataupun LSM dalam mensosialisasikan otda, menurut seorang aparat Pemda, karena secara regulasi tidak ada saluran resmi untuk melibatkan LSM dan pers dalam kegiatan Pemda. Penyebab lain, terutama LSM, karena alamat mereka selalu berpindah, sulit dihubungi. Alasan ini terasa dibuat-buat dan di balik semua ini agaknya antara aparat Pemda dan LSM memang kurang suka saling bekerjasama. Pada masa orde baru, LSM hampir tidak pernah “dilirik” atau dalam bahasa birokrasinya “dibina” oleh pemerintah.

Pada tingkat pelaksana pelayanan, seperti yang dinyatakan Kepala Puskesmas Sekayam dan Entikong: “Selama ini tidak ada sosialisasi tentang otda, jadi tidak mengherankan jika kami tidak mengetahui apa dan bagaimana pengaturannya.” Keadaan yang sama juga terjadi pada pegawai di tingkat bawahnya. Mereka mengetahui informasi tentang otonomi dari sesama rekannya, dan media massa dalam batas bahwa otonomi akan menyebabkan terjadi penggabungan instansi kesehatan dengan keluarga berencana. Penggabungan ini berarti bahwa jumlah jabatan struktural akan berkurang.

Seorang Kepala Desa menyatakan bahwa hingga saat ini dia belum banyak mengetahui otda, karena tidak pernah ada sosialisasi. Meskipun demikian, sebagai aparat desa dia akan melaksanakan apa saja yang menjadi keputusan atasan. Beberapa guru SD di Kecamatan Sekayam tidak memahami otonomi secara baik. Mereka mendengar bahwa otonomi itu berkaitan dengan semua urusan akan dilaksanakan di kabupaten, termasuk masalah kenaikan pangkatnya.

Akibat dari kurangnya sosialisasi otda, maka tidak mengherankan jika masyarakat, termasuk mahasiswa bersuara untuk melaksanakan sistem federal dan menghendaki agar berbagai posisi jabatan di daerah dipegang oleh putera daerah. Dengan kata lain, otonomi cenderung diartikan sebagai “kedaerahan.” Hal ini dianggap sangat berbahaya bagi persatuan bangsa, apalagi untuk daerah yang SDM-nya masih relatif lemah.

2.3.3. Kualitas DPRD dan Aparat Pemda

Kualitas anggota DPRD dan aparat Pemda. Menilai kualitas kedua institusi ini sangatlah subyektif. Oleh sebab itu, hasil wawancara dengan berbagai kelompok dan tingkat masyarakat menunjukkan sebaran gambaran kualitas yang cukup lebar. Meskipun demikian, ada indikasi umum yang menunjukkan persamaan penilaian tersebut.

Menurut staf pengajar beberapa perguruan tinggi (di antaranya anggota DPRD propinsi) bahwa DPRD sekarang lebih “galak” dibandingkan sebelumnya sehingga eksekutif benar-benar dapat dikontrol oleh dewan, meskipun dilihat dari kemampuan teknis anggotanya relatif lebih rendah dibanding dengan eksekutif. Mereka mengakui bahwa dari sisi mental, anggota DPRD saat ini sama saja dengan aparat Pemda (eksekutif) karena belum bersikap dan bertindak sebagai pelayan masyarakat, tetapi lebih banyak minta dilayani. Beberapa hal yang berkaitan dengan pengawasan DPRD dianggap telah keluar dari aturan, misalnya pengawasan DPRD yang menjangkau hal-hal teknis, yakni dengan membentuk Lembaga Pemantau Dinas.

Kekhawatiran akan terjadinya lepas kontrol anggota DPRD sebagai akibat rendahnya kualitas mereka dan sistem pelayanan aparat yang masih cenderung KKN menyebabkan masyarakat berkeinginan untuk membentuk lembaga pemantau independen baik terhadap eksekutif maupun legislatif. Keinginan yang sama disampaikan oleh beberapa LSM yang diwawancarai, baik di propinsi maupun kabupaten. Meskipun keinginan tersebut belum seluruhnya terwujud, paling tidak sudah dibentuk Komite Pemantau Legislatif yang sifatnya independen dan melakukan pengawasan serta koreksi terhadap kinerja DPRD.

LSM di Kabupaten Sanggau mencurigai kinerja dan moral aparat Pemda dan anggota DPRD dalam kaitan dengan KKN. Pemda dinilai mempunyai “borok” dalam penggunaan uang akan tetapi tidak pernah diungkit oleh DPRD. Hal ini diduga oleh LSM bahwa antara DPRD dengan Pemda terjadi “kerjasama” dalam arti negatif. Oleh karena itu para tokoh LSM pesimis melihat kesiapan Pemda dalam menjalankan otonomi selama sistem pemerintahan yang transparan tidak dijalankan. Untuk itu diperlukan suatu sistem pengawasan dari berbagai pihak.

Sistem pengawasan selama ini yang dilakukan oleh Itwilprop/Itwilkab dan BPKP tidak berjalan efektif. Sementara itu dengan reformasi dan otonomi yang mengedepankan peran DPRD sebagai lembaga pengontrol eksekutif masih diragukan, karena dianggap kurang memiliki integritas dan rendahnya kemampuan anggota dewan. Apalagi keuangan DPRD masih bergantung pada “belas kasihan” Pemda. Selain itu, menurut seorang mantan birokrat bahwa DPRD saat ini lebih banyak menyuarakan kepentingan individu dibandingkan kepentingan masyarakat. Hal senada terungkap pada saat diskusi dengan masyarakat di Kecamatan Sekayam yang tidak hanya menyoroti kualitas anggota DPRD, tetapi juga para elite politik dan aparatur pemerintah yang masih berpikir segala sesuatu harus ada juklak, juknis, dan peraturan lain dari pusat.

Dalam kaitan dengan fungsi DPRD untuk memberikan informasi secara transparan, ternyata dalam prakteknya sangat sulit. Hal ini dibuktikan dengan sulitnya komunikasi yang dilakukan antara DPRD dengan pihak LSM, bahkan setiap kali sidang dewan yang dinyatakan terbuka untuk umum pun tidak mudah dihadiri oleh publik. Beberapa kasus

dimana LSM ingin menghadiri sidang dewan, kepada mereka diharuskan membawa surat keterangan tentang kelompok yang diwakilinya.

Menurut seorang tokoh adat Masyarakat Dayak, DPRD sulit diharapkan, DPRD sendiri bahkan beberapa kali diprotes (melalui demonstrasi) oleh masyarakat. Kejadian ini dinilai sangat memalukan karena tidak pernah terjadi di masa lalu. Di sisi lain LSM juga sulit diharapkan dapat membantu memperbaiki kondisi masyarakat, karena selama ini mereka juga masih meminta bantuan pendanaan dari mana-mana, termasuk pemerintah.

Semua hal itu erat kaitannya dengan kualitas SDM dari anggota DPRD, yang menurut penilaian sebagian besar responden masih tergolong rendah, meskipun beberapa di antaranya baik, tetapi selalu kalah (suara) dari kelompok mayoritas. Hal ini disebabkan oleh pola dan cara rekrutmen yang salah/keliru, dan syarat menjadi anggota dewan yang terlalu rendah (lulus SLTP). Tentang pola rekrutmen ini, beberapa LSM pernah mengajukan salah satu syaratnya harus sarjana, karena SDM partner kerja mereka (pemerintah/eksekutif) rata-rata sarjana. Menurut seorang tokoh masyarakat, kondisi anggota dewan menjadi mengkhawatirkan ketika mereka menolak usul mengangkat tenaga ahli yang berstatus independen dan bertugas untuk memberikan pemikiran kepada DPRD. Penolakan ini disebabkan ketakutan nantinya dewan disetir oleh para tenaga ahli. Sementara itu, pola rekrutmen aparat pemerintah daerah relatif lebih baku sesuai dengan jenjang kepegawaiannya dan sifat keaparaturannya yang bersifat lebih tetap (dibandingkan dengan anggota DPRD yang 5-10 tahun).

2.3.4. Kualitas Pelayanan Publik

Menurut para pengurus LSM, kinerja pemerintah dalam hal pelayanan publik dinilai masih kurang. Salah satu indikatornya adalah munculnya kerusuhan, pengangguran makin meningkat (baik angkatan kerja baru maupun tenaga yang di-PHK), dan masalah pengungsi yang belum selesai.

Pelayanan bidang kesehatan. Menurut staf Puskesmas, pelayanan kesehatan masih kurang karena dana yang terbatas, sementara lokasi yang dilayani sangat luas dengan prasarana lingkungan yang masih kurang. Dana pelayanan seringkali diturunkan terlambat, baru turun pada akhir tahun anggaran, yang menyebabkan pelaksanaan program kesehatan terhambat. Misalnya, program kunjungan ke desa-desa dengan dana yang tidak memadai -padahal untuk transportasi saja sudah menghabiskan biaya besar- dan baru pada akhir tahun anggaran dapat dilakukan, sementara program pelayanan lain sudah harus dilaksanakan juga. Dengan jumlah staf Puskesmas sembilan orang. (termasuk seorang dokter Puskesmas), terpaksa kegiatan-kegiatan tersebut digabungkan pelaksanaannya pada waktu yang bersamaan.

Keadaan yang sama juga terjadi di Puskesmas lain di Kabupaten Sanggau. Untuk melaksanakan pelayanan masyarakat sumber pembiayaan berasal dari APBN atau Proyek Bantuan yang berasal dari pusat, dan dana APBD propinsi sementara dari APBD kabupaten tidak pernah mereka peroleh. Jumlah dana dari masyarakat yang ditarik oleh Puskesmas wajib disetor ke Dinas Kesehatan Kabupaten sebesar 75 persen (dari tarif kunjungan Rp500/pasien). Dari pola penarikan dana seperti ini, Puskesmas Balai Karangan memperoleh dana Rp1 juta/tahun. Jumlah ini dianggap terlalu kecil untuk suatu pelayanan yang baik kualitasnya. Oleh sebab itu, bagi masyarakat yang mempunyai cukup uang, mereka lebih suka berobat ke Kuching (Serawak, Malaysia), selain karena lebih murah juga karena pelayanan dokter lebih memuaskan dan fasilitas rumah sakitnya lebih lengkap.

Ada keinginan dari Puskesmas untuk meningkatkan biaya pengobatan kepada masyarakat, karena kekurangan biaya yang selama ini dialami oleh puskesmas. Untuk hal itu para

Kepala Puskesmas telah diundang oleh Kandep Kesehatan Kabupaten Sanggau untuk membicarakan penyesuaian tarif pengobatan dari Rp500/pasien/kunjungan menjadi Rp3.500/pasien/kunjungan, tetapi dari tarif ini pemerintah daerah mewajibkan setoran sebesar 50%. Selama ini meskipun tarif berdasarkan aturan Rp500/pasien/kunjungan, tetapi oleh puskesmas dibebani sebesar Rp2.000–Rp3.000/pasien/kunjungan (bergantung jenis pelayanan). Kenaikan tarif ini tidak pernah dipermasalahkan oleh masyarakat. Oleh sebab itu, upaya peningkatan biaya pelayanan Puskesmas diyakini tidak akan menjadi persoalan.

Hal yang cukup merisaukan bagi pengelola Puskesmas adalah apakah setelah biaya pelayanan ditingkatkan dan diberlakukannya otonomi fasilitas puskesmas -yang sebelumnya diberikan oleh pemerintah pusat dan Dinas Kesehatan Propinsi- dapat dipenuhi oleh pemerintah daerah kabupaten?

Pelayanan bidang pendidikan. Menurut seorang Kepala SD di Kecamatan Sekayam pelayanan dalam bidang pendidikan masih kurang sehingga proses pendidikan tidak berjalan optimal. Hal ini dapat dilihat dari: 1) Kondisi gedung sekolah yang bocor disana-sini, bahkan ada dua lokal yang penggunaannya sangat terbatas karena dikhawatirkan roboh. Bangunan ini didirikan tahun 1932 dan pernah direhab ringan. 2) Ketersediaan buku-buku sangat kurang (jenis maupun jumlahnya). Hal ini lebih jelas jika dilihat dari jumlah dana yang diperoleh sekolah dasar (di luar gaji) untuk tiap tahunnya yang bersumber dari DPP/SPP (dana kesejahteraan), yang berjumlah Rp1.432.880/tahun. Jumlah ini -yang penerimaannya dilakukan dalam tiga termijn- dinilai sangat tidak mencukupi untuk melaksanakan proses belajar mengajar. Meskipun dana tersebut adalah dana kesejahteraan, tetapi penggunaannya tidak untuk para guru dan pegawai sekolah karena harus diigunakan untuk kegiatan belajar mengajar. Di sisi lain dana yang dihimpun melalui BP-3 sudah dihentikan sejak krisis berlangsung berdasarkan instruksi Pemda Kabupaten Sanggau. Oleh karena itu, para guru belum dapat membayangkan bagaimana proses belajar mengajar akan berjalan jika otonomi dilaksanakan pada Januari 2001. Pandangan pesimis ini tidak lepas dari fakta bahwa antara keinginan yang tertuang dalam Pola Dasar Pembangunan dimana sektor pendidikan menjadi prioritas dalam proses pembangunan (di samping kesehatan, transportasi, dan pertanian), dengan penyediaan dana yang secara keseluruhan hanya sekitar 5% dari APBD.

Pelayanan bidang lainnya. Beberapa LSM di Kabupaten Sanggau menyatakan bahwa hingga saat ini kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemda dinilai masih kurang/rendah, misalnya dalam hal pengurusan KTP yang tidak hanya membutuhkan waktu relatif lama juga biayanya makin meningkat dari Rp3.000 menjadi Rp5.000. Apabila kenaikan ini dimaksudkan sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan PAD, maka tidak akan banyak artinya, karena secara kumulatif jumlahnya kecil.

Menurut Inkindo, sampai saat ini pungli di berbagai sektor masih berjalan, apalagi di instansi yang terkait dengan keuangan (instansi sektoral maupun dinas). Seorang pengusaha (di kabupaten) menyebutkan bahwa saat ini kasus-kasus KKN justru makin meningkat dibandingkan di masa Orde Baru. Hal ini terjadi dipicu oleh munculnya para pengusaha muda yang lebih berani melakukan lobi/pendekatan, sementara para birokrat terkesan aji mumpung. Para birokrat juga dinilai kurang melihat masyarakat, mereka lebih banyak melihat ke atas atau disibukkan dengan urusan-urusan dengan pemerintah atasan (propinsi dan pusat).

Keluhan lain yang sering muncul dari masyarakat adalah pelayanan dalam hal sertifikasi tanah yang memakan waktu sekitar tiga bulan. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika masih banyak tanah yang belum disertifikat.

Menurut pengakuan Direktur PDAM Kabupaten Sanggau pelayan PDAM merupakan salah satu pelayanan yang hingga saat ini belum mendapat keluhan masyarakat, meskipun dalam beberapa kasus dan lokasi distribusi air agak tersendat karena perbedaan kontur tanah yang bergelombang.

2.3.5. Memperkuat dan Memberdayakan Adat

Seorang mantan birokrat menyatakan bahwa sekarang masyarakat Banjar mulai bangkit kembali, terlihat dari dimunculkannya kembali kekuatan adat dan simbol-simbol kerajaan yang pudar selama pemerintahan Orde Baru. Saat ini membicarakan adat tidak tabu lagi dan orang sudah mulai berani menonjolkan keunggulan adat dan sukunya. Adat diperlukan untuk mengatur hubungan manusia dengan alamnya dan sesamanya. Pada masa Orde Baru, peranan adat pernah lumpuh karena UU No. 5, 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menghendaki keseragaman bentuk pemerintahan desa. Kebangkitan ini bisa menjadi kekuatan baru, tetapi bisa juga menjadi pemicu konflik karena rasa kesukuan penduduk akan semakin kental. Hal ini mulai dapat dirasakan pada proses pemilihan gubernur dan bupati/walikota, yang memunculkan banyak keinginan untuk menunjuk “putera daerah.”

Sebagai contoh adalah mulai bermunculannya dewan adat, baik Dewan Adat Masyarakat Dayak maupun Majelis Budaya Adat Melayu (MBAM). Menurut beberapa tokoh Adat Masyarakat Dayak, bahwa institusi dewan adat ini sebenarnya merupakan bentukan baru yakni pada 1994, yang sebelumnya sangat ditabukan oleh pemerintah Orde Baru yang memaksakan pendirian LKMD. Paling tidak terdapat dua alasan mengapa Dewan Adat dihidupkan kembali: 1) adanya aturan agraria mengenai adanya tanah negara dan bukan tanah nenek moyang telah memutuskan hubungan manusia dengan alamnya, 2) pemberlakuan UU No. 5, 1979 dengan meleburkan kampung dalam desa-desa ternyata telah menghilangkan peranan “Tumenggung” dan adat istiadat di mata masyarakat. Dengan otonomi ada keinginan untuk mengembalikan sistem adat dalam tata pemerintahan terbawah, misalnya dengan menggantikan dusun menjadi kampung dan menggunakan hukum adat sebagai pelengkap hukum positif.

Seorang tokoh adat Masyarakat Dayak menyebutkan bahwa sebenarnya keberadaan hukum adat lebih banyak merupakan penunjang hukum positif, karena hukum adat sebenarnya tidak menyentuh aspek-aspek pemerintahan. Dengan demikian, hukum adat lebih bersifat membantu hukum positif, meskipun dalam beberapa kasus terlihat mempersulit karena dimanfaatkan oleh oknum adat sendiri. Dalam kaitan dengan upaya pencegahan terhadap berbagai tindakan negatif dalam tatanan kehidupan masyarakat maka keberadaan hukum adat justru menganut sistem pencegahan yang lebih ampuh, karena masyarakat adat lebih takut atas pemberlakuan hukum adat yang juga dikenakan kepada ahli waris.

Meskipun demikian, terdapat kekhawatiran jika hukum adat diberlakukan, seperti dinyatakan oleh Ketua Dewan Adat Masyarakat Dayak: “Yang menjadi masalah ke depan dan perlu mendapat perhatian adalah bahwa anak suku (sub-etnik) dayak banyak sekali, ini bisa menyulitkan pengaturan terhadap mereka, karena perbedaan hukum/adat di antara mereka hampir mustahil dapat disatukan/diseragamkan. Dewan Adat hanya bertugas sebagai penasihat, bukan mempersatukan mereka.” Oleh karena itu, institusi adat yang sifatnya otonom perlu ditumbuhkan, dan Dewan Adat hendaknya hanya sebagai lembaga konsultatif.

Bagi masyarakat Dayak Kalbar, untuk mengantisipasi pemberlakuan hukum adat dalam kaitan dengan otonomi daerah, maka Dewan Adat telah membuat program jangka panjang, antara lain: 1) mengembalikan pemahaman makna tanah bagi masyarakat

setempat dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam bidang seni dan budaya, 2) membentuk perangkat hukum adat di tingkat kecamatan dan desa/kampung, 3) melakukan penyuluhan kepada masyarakat dan pendekatan kepada pemerintah. Sejalan dengan program tersebut seorang tokoh adat Masyarakat Dayak menyatakan bahwa program kerja Dewan Adat perlu mengacu pada program kerja pemerintah supaya tidak dianggap berjalan sendiri. Persoalan utama yang perlu ditangani adalah segala sesuatu yang terkait dengan pertanahan, karena dianggap rumit. Banyak tanah/lahan penduduk yang diambil oleh pemerintah dan dibagi-bagikan kepada investor dan sekarang mulai digugat. Oleh karena itu Dewan Adat perlu menanganinya supaya tidak terjadi gejolak.

Pengalaman menunjukkan bahwa Dewan Adat selalu bisa memecahkan masalah yang timbul sehingga tidak perlu membuat investor meninggalkan lokasi usahanya. Dewan Adat akan melakukan penyuluhan kepada penduduk agar bisa memelihara SDA, lingkungan, dan memanfaatkannya seefektif mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kaitan itu, masyarakat perlu diberi pemahaman tentang peranan perusahaan besar yang selama ini melakukan eksploitasi SDA, bagaimana kontribusinya terhadap pembangunan daerah, dan bagaimana mengatasinya jika ternyata banyak merusak lingkungan.

Terhadap ketua-ketua Adat di desa (Tumenggung) yang dulunya diangkat oleh Bupati akan dilakukan pemilihan kembali oleh masyarakat secara langsung. Mereka ini nantinya bisa dipilih menjadi Kepala Desa atau Lurah. Hanya saja akan menjadi ramai, karena akan terdapat sekitar 2.000 tumenggung, sementara di Kabupaten Sanggau, misalnya, hanya tersedia sekitar 160 desa saat ini.

Sementara bagi MBAM, berdasarkan hasil musyawarah tahun 2000, upaya mengantisipasi pelaksanaan otonomi lebih dititikberatkan pada unsur perekonomian yang meliputi: 1) memberikan jaminan keamanan untuk menarik investor melalui penciptaan percontohan kawasan etnik Melayu, 2) memberdayakan ekonomi rakyat melalui pengembangan agribisnis peternakan dan tanaman pangan.

Berbagai kelompok masyarakat (LSM, tokoh masyarakat, mantan birokrat, kepala Puskesmas) beranggapan bahwa penerapan hukum adat secara serampangan/tidak terkontrol justru bisa berdampak negatif bagi daerah bersangkutan, misalnya investor justru tidak berani berinvestasi di daerah yang bersangkutan, karena peraturan menjadi tidak jelas. Beberapa kasus yang terjadi menunjukkan hal itu, misalnya dalam kasus kematian pasien di sebuah rumah sakit yang kemudian rumah sakit tersebut dikenakan denda Rp13 juta, dan kasus lainnya berupa tuntutan ganti rugi Rp5 milyar kepada sebuah perusahaan swasta karena mem-PHK karyawannya (penduduk asli lokal).

Terdapat kesan bahwa para tokoh masyarakat makin percaya diri untuk mengatur masyarakatnya melalui pemberlakuan kembali hukum-hukum adat, meskipun disadari bahwa dalam beberapa kasus penggunaan hukum adat justru makin memberatkan para tersangka dan pelanggar hukum lainnya. Menurut MBAM bahwa sebenarnya pemberlakuan hukum adat sah adanya, hanya saja penerapan hukum ini mulai dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk kepentingannya sendiri dan pada akhirnya merugikan masyarakat luas.

III. KESIMPULAN

Hubungan Eksekutif dan Legislatif. Adanya pengajuan mosi tidak percaya oleh 37 dari 54 anggota DPRD terhadap Gubernur menjadi penghambat hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif di Propinsi Kalbar. Sementara itu, di Kabupaten Sanggau hubungan antara DPRD dan Bupati berjalan baik. Sayangnya pihak DPRD kabupaten ini sedang disoroti berkenaan dengan tingginya anggaran dewan (operasional dan gaji) yang mereka putuskan.

Pemahaman terhadap permasalahan daerah, tingkat intelektualitas dan disiplin anggota dewan pada umumnya masih dinilai rendah dibandingkan pihak eksekutif, bahkan mereka dinilai cenderung terkooptasi. Pemahaman mereka atas konsep otonomi daerah juga kurang tepat, karena terlalu berpatokan pada besarnya PAD. Oleh karena itu, upaya peningkatan kapabilitas anggota dewan harus dilakukan, antara lain dengan penyediaan staf ahli sebagai pendamping dan penyelenggaraan pelatihan.

Langkah-langkah Persiapan Nyata. Di tingkat propinsi secara umum persiapan nyata menyongsong otda belum banyak terlihat, meskipun begitu di beberapa sektor pelayanan, khususnya pendidikan dan kesehatan, kerjasama masing-masing instansi vertikal dan otonomnya telah mendiskusikan dan merancang kewenangan dan struktur organisasinya. Kabupaten Sanggau selangkah lebih maju dibanding propinsinya. Kabupaten ini sudah memiliki Raperda tentang kewenangan daerahnya dan draft struktur organisasi dan tata kerja Pemda. Sementara itu, pengalihan status pegawai pusat ke daerah cenderung disukai oleh pegawai, dengan demikian keberadaan mereka yang selama ini seakan-akan “menumpang,” kurang mendapat perhatian Pemda diharapkan akan menjadi lebih baik.

Hubungan Dewan, Partai, dan Masyarakat. Proses penjaringan dan perumusan aspirasi masyarakat serta pelibatan berbagai unsur masyarakat dalam pembahasan berbagai kebijakan daerah perlu dirumuskan secara jelas. Dengan demikian pengaruh aspirasi pribadi dan pemaksaan oleh partai dalam proses pengambilan keputusan dapat dikurangi. Sebenarnya memang kewajiban setiap anggota dewan untuk membawakan aspirasi partainya, karena dalam sistem pemilihannya mereka memang mewakili partai. Dengan adanya berbagai aspirasi partai itu wacana pembicaraan yang berkembang di dalam sidang DPRD diharapkan akan kaya dengan argumentasi yang cerdas. Namun, tentu anggota dewan tidak boleh memaksakan kebijakan partainya untuk menjadi keputusan dewan.

Persoalannya, justeru banyak responden yang memberi kesan bahwa sebenarnya partai-partai di tingkat kabupaten/kota, juga propinsi, tidak mempunyai dokumen rumusan pemahaman yang baik tentang persoalan nyata daerahnya dan tidak mempunyai konsep program yang jelas tentang cara memperbaiki pelayanan publik? Kecenderungan anggota dewan yang hanya memperhatikan aspek politik dan sangat kurang melihat substansi pembangunan daerah sebagai upaya untuk memperbaiki pelayanan publik pada gilirannya mengurangi penilaian masyarakat atas kinerja dewan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah oleh Pemerintah Pusat dan Pemda. Pemerintah pusat dianggap belum rela dan serius memberikan otonomi kepada daerah, yang ditunjukkan dengan lambatnya pembuatan peraturan-peraturan pemerintah (PP) yang merupakan penjabaran UU No. 22, 1999 dan beberapa kewenangan yang masih diambil/ditahan oleh pemerintah pusat. Ketidakrelaan dan ketidakseriusan ini lebih disebabkan oleh alasan politik kekuasaan. Di pihak lain, pemahaman aparat Pemda dan masyarakat terhadap otda didominasi oleh pemikiran bahwa otonomi identik dengan PAD dan pengembalian “kekuasaan” kepada daerah dan belum pada tujuan untuk menjawab tantangan memperbaiki pelayanan kepada masyarakat.

Memberdayakan Masyarakat untuk Keseimbangan Kekuasaan. Secara umum kualitas aparat (eksekutif) Pemda dan anggota DPRD dianggap rendah. Dengan demikian secara langsung berdampak pada kualitas pelayanan kepada masyarakat. Meskipun demikian, keyakinan masyarakat cukup tinggi bahwa dengan desentralisasi dan otda, daerah dan masyarakat Kalbar akan makin baik. Keyakinan ini dapat menjadi kenyataan apabila pemerintah (daerah dan pusat) mempunyai kesepakatan dan program nyata dalam pemberdayaan seluruh komponen di daerah (kelompok masyarakat, pelaku bisnis, perguruan tinggi, LSM, dan sebagainya). Kegiatan sosialisasi perundangan dan usaha penyertaan berbagai kelompok masyarakat dalam pembahasan persoalan nyata daerah dan prospek pembangunannya perlu terus dikembangkan.

Pengembalian Peranan Hukum Adat. Terdapat keinginan kuat untuk mengembalikan tatanan kehidupan masyarakat berdasarkan adat dengan memberlakukan perangkat dan hukum adat sebagai penguat hukum positif. Komponen adat ini, paling tidak untuk tahap awal ini, oleh beberapa tokoh masyarakat, ingin lebih dititikberatkan sebagai pranata kehidupan sehari-hari di perdesaan. Pilihan ini dilakukan setelah melihat di tingkat lebih luas hukum adat kerap kali “diperalat” oleh pemegangnya yang sudah terkontaminasi oleh pola sikap orde baru yang cenderung korup. Di tangan mereka hukum adat tidak ditegakan secara adil, sebagaimana juga kebanyakan hukum positif yang tidak tegak di negeri ini, sehingga diperlukan kampanye “penegakan supremasi hukum.”

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
First: Regional Characteristics and Local Issues	Current conditions	Changing conditions	Changing conditions	Changing conditions	Changing conditions
Second: Decentralization and Autonomous Processes	Identify preparations	Identify policy action	Identify policy action	Identify policy action	Identify policy action
1. Regional Government Tasks and Structures					
2. Personnel Reform					
3. Regional Government Budget					
4. Creating and Directing Regional Public Policies					
5. Capability and Accountability of Local Assembly					
Third: Performance Measures	Develop instrument	Survey (May and June)	Survey (May and June)	Survey (May and June)	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/Sekda	Propinsi
2.	DPRD	Propinsi
3.	Bappeda	Propinsi
4.	Biro Kepegawaian	Propinsi
5.	Biro Ortala	Propinsi
6.	Biro Tata Pemerintahan	Propinsi
7.	Bagian Pemerintahan Desa	Propinsi
8.	Biro Hukum	Propinsi
9.	Biro Keuangan	Propinsi
10.	Dipenda	Propinsi
11.	Kanwil Kesehatan	Propinsi
12.	Kanwil Pendidikan	Propinsi
13.	Kanwil Pertanian	Propinsi
14.	Pers lokal	Propinsi
15.	Universitas	Propinsi
16.	Kamar Dagang dan Industri	Propinsi
17.	LSM	Propinsi
18.	Tokoh Masyarakat	Propinsi
19.	Bupati dan staf	Kabupaten
20.	DPRD	Kabupaten
21.	Bappeda	Kabupaten
22.	Bagian Ortala	Kabupaten
23.	Bagian Kepegawaian	Kabupaten
24.	Bagian Keuangan	Kabupaten
25.	Bagian Hukum	Kabupaten
26.	Bagian Ekonomi	Kabupaten
27.	Bagian Tata Pemerintahan	Kabupaten
28.	Subag Pemerintahan Desa	Kabupaten
29.	Dinas PU	Kabupaten
30.	Dinas Kesehatan	Kabupaten
31.	Cabang Dinas Pendidikan	Kabupaten
32.	Dinas Pertanian	Kabupaten
33.	Dispenda	Kabupaten
34.	Kandep Pendidikan	Kabupaten
35.	Kandep Indag	Kabupaten
36.	Itwilkab	Kabupaten
37.	Kantor PMD	Kabupaten
38.	BUMD	Kabupaten
39.	Tokoh masyarakat/adat	Kabupaten
40.	Tokoh agama	Kabupaten
41.	Mantan Birokrat	Kabupaten
42.	Pengurus Partai	Kabupaten
43.	Kadin dan Pengusaha	Kabupaten
44.	Pers lokal	Kabupaten

LAMPIRAN II (lanjutan)

NO.	RESPONDEN	TINGKAT PEMERINTAHAN
45.	Kantor Kecamatan	Kecamatan
46.	Dokter dan Staf Puskesmas	Kecamatan
47.	Cabang Dinas P & K	Kecamatan
48.	Penilik Sekolah (Staf Kandep Pen)	Kecamatan
49.	Kantor desa	Desa
50.	Puskesmas Pembantu	Desa
51.	Bidan Desa	Desa
52.	Anggota LKMD	Desa
53.	Ketua adat	Desa
54.	Kepala sekolah/guru	Desa
55.	BP3	Desa