

Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

**Kasus:
Kota Sukabumi,
Jawa 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@egroups.com

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

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

**Draft
Jakarta, Juni 2000**

RINGKASAN¹

Secara umum, hasil survey perdana di Kota Sukabumi, Jawa Barat menunjukkan bahwa metode penelitian yang disiapkan Tim SMERU cukup baik. Informasi yang diperoleh mencakup semua hal yang harus di kumpulkan sesuai dengan tujuan penelitian. Jangka waktu kunjungan lapangan (dua minggu) serta cakupan jenis dan jumlah responden cukup dan tepat. Hal yang masih memerlukan penyempurnaan adalah penyesuaian materi wawancara dengan perbedaan tingkat kemampuan dan pemahaman responden terhadap kebijakan otonomi daerah.

Kota Sukabumi dijadikan lokasi survey karena terpilih sebagai sample yang mewakili kota kaya (diukur dari tingkat PDRB perkapita) di Indonesia. Lokasinya yang relatif dekat dengan ibukota negara, Jakarta, membuat kota ini yang juga mewakili Propinsi Jawa Barat relatif responsif terhadap dinamisme perkembangan politik dan ekonomi di ibukota, termasuk dalam masalah kebijakan otonomi daerah. Tidak heran kalau hasil survey menunjukkan bahwa Pemda Kota Sukabumi dan Propinsi Jawa Barat pada umumnya telah mulai melakukan berbagai persiapan nyata untuk menyongsong pelaksanaan UU No.22, 1999 dan UU No.25, 1999.

Namun demikian, walaupun Pemda Jabar dan Kota Sukabumi telah melakukan kegiatan sosialisasi dalam bentuk lokakarya dan semacamnya, kenyatannya tujuan dan misi kedua UU tersebut belum sepenuhnya dimengerti oleh warga masyarakat, terutama yang berada di dua kelurahan sampel, termasuk aparat Pemda. Pemahaman yang bersifat kontroversial masih ada. Pengertian yang kontroversial itu antara lain muncul dalam bentuk: a) adanya keraguan sebagian responden terhadap kecilnya kemungkinan akan terjadi perubahan sikap dan mental (sentralistis dan KKN) para aparat daerah meskipun mereka bersemangat besar untuk menerima otonomi; b) sifat kritis DPRD untuk menanggapi tuntutan masyarakat terhadap perbaikan pelayanan publik serta pengungkapan berbagai kasus KKN selama masa orde baru dinilai oleh aparat Pemda sebagai “mabuk demokrasi” dan “salah fungsi;” c) adanya penerbitan beberapa regulasi untuk memperluas basis pungutan daerah untuk meningkatkan PAD. Tim Studi Otonomi Daerah SMERU mengkhawatirkan bahwa langkah terakhir ini akan menjadi bumerang bagi Pemda, dalam bentuk munculnya sikap penolakan rakyat terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Khusus menyangkut PAD, oleh Pemda masih dianggap sebagai suatu yang sifatnya dilematis. Bagi Kota Sukabumi yang SDA-nya tidak besar, maka yang akan menjadi tumpuan belanja daerah adalah pajak dan retribusi. Dalam hal inipun tidak dapat diandalkan karena di samping kemampuan objek pajak dan retribusi sangat terbatas, juga karena kebijakan otonomi daerah tidak mengenal *fiscal decentralization*. Harapan satu-satunya adalah kucuran dana dari pusat. Dalam kaitan ini, walaupun dikatakan bahwa pusat akan memberikan alokasi dana kepada daerah (sesuai prinsip *expenditure decentralization*), namun jumlahnya belum jelas, lebih besar atau lebih kecil dibandingkan dengan yang diterima selama ini. Indikasi bahwa pemerintah pusat mau mengikutsertakan pembiayaan dan perlengkapan, kecuali pegawai, dalam rangka penyerahan berbagai urusan ke daerah juga belum terlihat oleh daerah. Sementara itu, telah terbayang oleh Pemda bahwa dengan makin banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah berarti makin banyak biaya yang harus dikeluarkan. Jika sisi penerimaan lebih rendah dari pada sisi pengeluaran, maka pelayanan kepada masyarakat akan merosot dan/atau dirasakan makin mahal oleh rakyat.

¹ Ringkasan ini ditulis oleh Dr. Ilyas Saad.

Masalah lain yang mencuat dari hasil survei adalah proses transfer pegawai pusat dan propinsi ke daerah. Persoalan ini termasuk yang paling krusial karena menyangkut manusia. Terdapat kesan bahwa aparat Pemda pada dasarnya tidak menghendaki adanya transfer pegawai dari luar daerah, karena dapat menjadi saingan yang mengancam posisi dan perkembangan karir mereka. Sikap penolakan ini semakin diperkuat oleh adanya Surat Edaran Depdagri (N0.061/729/SJ/2000) yang membatasi struktur organisasi Dinas Kabupaten/Kota, yang berarti pula bahwa jumlah jabatan “puncak” di daerah tidak berkembang searah dengan penambahan jumlah pegawai mutasi yang berpangkat “tinggi.” Persoalan yang dikhawatirkan adalah kemungkinan munculnya konflik internal yang dapat melemahkan kemampuan Pemda dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Studi perdana di kota Sukabumi belum melihat adanya konsep dan langkah strategis Pemda untuk mengatasi masalah krusial tersebut, kecuali menginventarisasi jumlah pegawai yang akan dimutasi.

Menyangkut restrukturisasi organisasi pemerintahan, Pemda masih terkesan bingung karena belum jelasnya batasan wewenang yang diberikan pusat kepada mereka. Jika otonomi diserahkan ke Pemda berarti juga harus termasuk pengaturan organisasinya. Tetapi, pengertian ini belum tentu sejalan dengan isi UU No.22, 1999 dan keinginan pusat yang justru menghendaki struktur organisasi di daerah lebih ramping dan efisien dari pada sebelumnya.

DPRD sudah mulai kritis dan berperan aktif menanggapi berbagai tuntutan masyarakat. Sifat kritis itu masih dipertanyakan aparat Pemda apakah sudah mengarah pada demokrasi yang akan dibangun atau sifatnya masih merupakan ‘demonstrasi’ yang bertujuan meredam gejolak yang muncul di masyarakat. Sikap skeptis tersebut mengemuka karena: a) kualitas dan integritas para anggota dewan masih relatif rendah; b) partai yang diwakili anggotanya di DPRD belum memiliki rumusan visi, konsep, dan kebijakan yang jelas tentang pembangunan daerah; c) partai belum mandiri karena masih sering mengharap bantuan dana operasional partai dari pemerintah.

Selain oleh DPRD, kontrol sosial terhadap pelayanan publik oleh Pemda juga sudah dilakukan oleh pers lokal. Pers juga ikut melakukan sosialisasi (secara tidak langsung) tentang kebijakan otonomi daerah kepada masyarakat. Namun demikian, bagi anggota masyarakat, terutama pengusaha, yang menjadi indikator utama sukses tidaknya pelaksanaan otonomi daerah adalah antara lain: a) apakah pelayanan publik makin lancar, transparan, dan tidak ada lagi pungli; b) proses tender proyek pemerintah tidak lagi direayasa atau diintervensi oleh pemerintah; dan c) pajak dan retribusi tidak makin meluas dan memberatkan rakyat. Pada kenyatannya, hingga sekarang semua hal tersebut, terutama pungli, masih tetap berlangsung walaupun tidak lagi secara terang-terangan.

DAFTAR ISI

| Bab | Halaman |
|---|-----------|
| RINGKASAN | ii |
| DAFTAR ISI | iv |
| DAFTAR TABEL | v |
| DAFTAR SINGKATAN | vi |
| I. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian | 2 |
| II. CATATAN TENTANG METODE PENGAJIAN. | 4 |
| 2.1. Jadwal Waktu Kunjungan Lapangan | 4 |
| 2.2. Jenis dan Jumlah Responden | 4 |
| 2.3. Materi Wawancara | 4 |
| III. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH | 5 |
| 3.1. Tingkat Propinsi Jawa Barat | 5 |
| 3.1.1. Gambaran Umum | 5 |
| 3.1.2. Sikap Pesimis dan Reorganisasi Pemda | 6 |
| 3.1.3. DPRD dan Kebijakan Publik | 7 |
| 3.2. Tingkat Kota Sukabumi | 8 |
| 3.2.1. Gambaran Umum | 8 |
| 3.2.2. Tugas dan Struktur Organisasi Pemda | 8 |
| 3.2.3. Pengalihan/Penyerahan Pegawai | 10 |
| 3.2.4. Penerimaan dan Belanja Pemda | 12 |
| 3.2.5. DPRD dan Kebijakan Publik | 16 |
| 3.3. Tingkat Masyarakat | 17 |
| IV. KESIMPULAN | 19 |
| LAMPIRAN I Gambaran Umum Studi Otonomi Daerah | 20 |
| LAMPIRAN II Daftar Responden | 25 |

DAFTAR TABEL

| Tabel | Halaman |
|--|---------|
| 1. Kabupaten/kota sampel untuk studi otonomi daerah | 2 |
| 2. Gambaran umum daerah penelitian | 3 |
| 3. Jumlah pegawai di setiap Unit Kerja di Kota Sukabumi, 2000 | 10 |
| 4. Rencana pelimpahan gaji pada Pemerintah Kota Sukabumi | 11 |
| 5. Sumber penerimaan APBD Kota Sukabumi, TA 1999/2000 - 2000 | 14 |
| 6. Perkembangan penerimaan PAD Kota Sukabumi, 1999/2000 – 2000 | 14 |

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|----------|---|
| ABT | Air Bawah Tanah |
| APBD | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| APT | Air Permukaan Tanah |
| BUMD | Badan Usaha Milik Daerah |
| DAU | Dana Alokasi Umum |
| Depdagri | Departemen Dalam Negri |
| Dispenda | Dinas Pendapatan Daerah |
| DPRD | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| DSCBM | Dewi Sartika Cipta Bina Mandiri |
| FMOG | Forum Musyawarah Orangtua Murid dan Guru |
| Gapensi | Gabungan Pengusahaan Kontruksi Indonesia |
| IMB | Izin Mendirikan Bangunan |
| Itwil | Inspektorat Wilayah |
| Itwilkot | Inspektorat Wilayah Kota |
| Jabar | Jawa Barat |
| Juklak | Petunjuk Pelaksanaan |
| Juknis | Petunjuk Teknis |
| Kandep | Kantor Departemen |
| Keppres | Keputusan Presiden |
| KKN | Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme |
| KTP | Kartu Tanda Penduduk |
| LAN | Lembaga Administrasi Nasional |
| LPJK | Lembaga Pelayanan Jasa Kontruksi |
| LSM | Lembaga Swadaya Masyarakat |
| Mendagri | Mentri Dalam Negri |
| PAD | Pendapatan Asli Daerah |
| PBB-KB | Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor |
| PDAM | Perusahaan Daerah Air Minum |
| PDRB | Produk Domestik Regional Bruto |
| Pemda | Pemerintah Daerah |
| PHK | Pemutusan Hubungan Kerja |
| PMD | Pemberdayaan Masyarakat Desa |
| PP | Peraturan Pemerintah |
| PPh | Pajak Penghasilan |
| PPN | Pajak Pertambahan Nilai |
| PPP (3P) | Pembiayaan, Pegawai, dan Perlengkapan |
| PU | Pekerjaan Umum |
| PUMDA | Pemerintahan Umum Daerah |
| RPP | Rancangan Peraturan Pemerintah |
| RS | Rumah Sakit |
| RT | Rukun Tetangga |
| RW | Rukun Warga |
| SBM | <i>School Base Management</i> |
| SD | Sekolah Dasar |
| SLTP | Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama |
| SMERU | the Social Monitoring and Early Response Unit |
| UU | Undang-undang |

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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 awal untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralistis menuju sistem desentralisasi manajemen penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah lokal di daerah. Namun banyak pengamat menilai bahwa kedua undang-undang tersebut diatas dibuat secara “tergesa-gesa,”² karena itu dalam pelaksanaannya akan menghadapi berbagai hambatan.

Hambatan 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 berprilaku memerintah daripada melayani publik. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol prilaku rakyat agar sikap oposisi kepada pemerintah tidak berkembang. Demikian pula, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 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 argumentasi bernada pesimis terhadap pelaksanaan otonomi daerah, tuntutan daerah makin hari makin keras untuk memiliki dan melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya dalam waktu cepat. Bahkan di beberapa daerah muncul keinginan untuk mengembangkan sistem pemerintahan federal, lebih jauh lagi bahkan ada beberapa pihak di beberapa daerah yang menuntut berpisah dari Indonesia untuk menjadi negara merdeka (antara lain kasus Aceh, Riau, dan Papua).

Oleh karena itu, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia tidak dapat ditunda lagi. Namun, memerlukan langkah yang bijak dan perhitungan matang yang didukung oleh informasi yang akurat tentang kondisi yang berkembang di daerah. Semua regulasi pendukung kedua UU 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 harus jujur dan rela menyerahkan sebagian besar kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah. Di pihak lain, daerah juga harus bisa lebih sabar dan realistis dalam mengikuti tahap-tahap pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999.

Laporan ini merupakan hasil kegiatan lapangan pertama Tim Studi Otonomi Daerah SMERU yang sekaligus sebagai uji coba instrumen studi.³ Kegiatan lapangan ini dilakukan di wilayah Propinsi Jawa Barat pada 17 – 30 April 2000 dengan fokus observasi di Kota Sukabumi. Kota Sukabumi merupakan salah satu dari 12 daerah sampel untuk studi 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 kota. Di Kota Sukabumi tim juga mengunjungi dua kecamatan dan dua kelurahan. Selain itu, berbagai informasi juga diperoleh dari

² Ada beberapa pasal dalam kedua UU tersebut yang tidak jelas maksudnya serta jadwal waktu persiapan dan pelaksanaan yang disediakan tidak mungkin dapat ditepati.

³ Tim menyampaikan terima kasih kepada Hidayatul Firdaus yang membantu kegiatan di lapangan dan kepada Dr. Ilyas Saad yang membantu dalam penyuntingan laporan ini.

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), redaksi surat kabar lokal, asosiasi pengusaha, kepala sekolah dan guru Sekolah dasar (SD), kelompok orang tua murid, dokter puskesmas, dan anggota Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Gambaran umum pelaksanaan studi dilampirkan pada bagian akhir laporan ini.

Tabel 1. Kabupaten/kota sampel untuk studi otonomi daerah

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

1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian

Propinsi Jawa Barat dengan luas wilayah sekitar 2,3% (43.177 km²) dari luas total wilayah Indonesia dihuni oleh sekitar 37,3 juta orang atau 20% dari total penduduk Indonesia, adalah propinsi dengan jumlah penduduk terbanyak. Secara administratif Propinsi Jawa Barat terbagi atas 20 kabupaten dan 5 kota,⁴ 529 kecamatan, serta 6.754 desa dan 415 kelurahan (kondisi tahun1996).

Kota Sukabumi dipilih sebagai salah satu daerah sampel penelitian mewakili kategori daerah kota yang secara ekonomis relatif kaya, tepatnya daerah kota yang memiliki tingkat Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB) per-kapita cukup tinggi (Rp 4,9 juta pada tahun 1996). Luas wilayah Kota Sukabumi sekitar 48 km² (hanya 0,1% luas wilayah Jawa Barat), dihuni oleh sekitar 241 ribu penduduk (0,7% dari total penduduk Jabar), 53% di antaranya adalah perempuan. Dibandingkan dengan wilayah kota lainnya di Pulau Jawa, Kota Sukabumi merupakan kota tersempit kedua setelah Kota Cirebon dengan tingkat kepadatan penduduk relatif rendah, hanya 5.027 jiwa/km². Mata pencaharian utama penduduknya adalah di bidang jasa perdagangan, pegawai negeri/swasta, dan pertanian.

Secara administratif, Kota Sukabumi terbagi atas 5 kecamatan dan 18 desa serta 15 kelurahan⁵ dan berada dalam lingkup wilayah Kabupaten Sukabumi. Kota ini memiliki visi sebagai kota pelayanan jasa perdagangan, pendidikan, dan kesehatan. Kota Sukabumi terletak di ruas jalan alternatif yang menghubungkan Jakarta - Bogor dan Bandung, sehingga berfungsi sebagai kota transit. Sejak zaman Belanda, wilayah Sukabumi dikenal sebagai daerah perkebunan dan pusat perdagangan teh. Di samping itu, Kota Sukabumi juga merupakan salah satu pusat distribusi beras di Jawa Barat.

⁴ Baru-baru ini telah diresmikan Kota Depok, sehingga saat ini Propinsi Jawa Barat memiliki 6 Kota.

⁵ Sejak Tahun 1995, Kecamatan Baros merupakan daerah pemekaran Kota Sukabumi, seluruhnya masih berstatus pemerintahan desa, saat ini masih dalam tahap peralihan menjadi kelurahan. Lima desa pemekaran lainnya berlokasi di 3 kecamatan kota lainnya.

Tabel 2. Gambaran umum daerah penelitian

| Wilayah (Propinsi/Kabupaten) | Luas Wilayah (Km ²) | Jumlah Penduduk (jiwa) | Kepadatan Penduduk/km ² | Jumlah KK | Jumlah Kecamatan | Jumlah Desa/Kelurahan | Jumlah RW/RT |
|------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------------------|-----------|------------------|-----------------------|--------------|
| Propinsi Jabar | 43.177,00 | 37,3 juta | 864 | | 529 | 6.754/415 | |
| -Kota Sukabumi | 48,00 | 241.309 | 5.027 | 55.841 | 5 | 18/15 | 320/1285 |
| --Kecamatan Warudoyong | 7,60 | 43.590 | 5.737 | 10.065 | - | 2/3 | 55/232 |
| ---Kelurahan Benteng | 1,28 | 9.383 | 7.328 | 1.619 | - | - | 8/45 |
| --Kecamatan Baros | 23,78 | 67.657 | 2.844 | 16.978 | - | 13/- | 114/381 |
| ---Desa Sindangsari | 1,02 | 4.057 | 3.990 | 1.057 | - | - | 6/19 |

Sumber: -BPS, Kotamadya Sukabumi Dalam Angka, 1998
 -BPS, Kecamatan Baros Dalam Angka, 1998
 -Data Monografi Kelurahan Benteng, Maret 2000
 -BPS, Penduduk Kotamadya Sukabumi (Hasil registrasi penduduk per kecamatan/kelurahan, Akhir 1996).

Di Kota Sukabumi terdapat sekolah polisi yang tergolong besar dan tua di Indonesia. Disini juga ada berbagai jenis pendidikan formal lainnya yang awal pengembangannya dipelopori oleh Faroki/Katolik. Selain sekolah, di kota ini juga terdapat Rumah Sakit (RS) yang karena kelengkapannya telah menjadi RS Referral untuk kabupaten-kabupaten di sekitarnya, terutama bagi penduduk Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Cianjur.

Hambatan pembangunan yang dihadapi Pemda Kota Sukabumi antara lain tidak adanya potensi sumber daya alam yang dapat diandalkan, nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kecil, serta adanya berbagai eksekutif negatif sebagai kota jasa, antara lain masalah kebersihan, kemacetan lalu lintas, dan prostitusi.

Desa/Kelurahan sampel yang dikunjungi Tim adalah Kelurahan Benteng di Kecamatan Warudoyong yang terletak di pusat Kota Sukabumi, dan Desa Sindangsari di Kecamatan Baros, wilayah pemekaran terbesar, yang bercirikan suasana pedesaan dan daerah pertanian. Kelurahan Benteng adalah salah satu kelurahan dari 3 kelurahan dan 2 desa yang ada di wilayah Kecamatan Warudoyong, yang berada di bagian barat Kota Sukabumi dan berjarak sekitar 3 km dari Balai Kota, dengan luas wilayah sekitar 128 ha atau 2,7% dari total luas wilayah Kota Sukabumi. Kelurahan ini terbagi atas 8 Rukun Warga (RW) dan 45 Rukun Tetangga (RT), dihuni oleh sekitar 9.425 orang atau 21,5% dari total penduduk di Kecamatan Warudoyong atau 3,9% dari total penduduk di Kota Sukabumi. Mata pencaharian sebagian besar (52%) penduduknya adalah sebagai karyawan/PNS/ABRI/swasta dan wiraswasta/pedagang. Sumber hidup lainnya adalah sebagai petani, buruh, dan pensiunan.

Desa Sindangsari Kecamatan Baros terletak di bagian selatan Kota Sukabumi, berjarak sekitar 8 km dari Balai Kota atau 2 km dari Kantor Kecamatan Baros. Sebelah utara desa dibatasi Jalan Raya Pelabuhan menuju Pelabuhan Ratu. Luas wilayah Desa Sindangsari adalah sekitar 102 ha (4,3% dari luas wilayah kecamatan atau 2,1% dari luas wilayah Kota Sukabumi). Desa ini dihuni oleh sekitar 4.057 jiwa penduduk (6% dari total penduduk Kecamatan Baros atau 1,7% dari total penduduk Kota Sukabumi), yang sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani dan buruh. Sebagai tambahan, sebagian besar wilayah Kecamatan Baros termasuk Desa Sindangsari adalah daerah pertanian, lebih dari 70% wilayahnya adalah berupa lahan sawah dan ladang.

Fasilitas umum, terutama sarana ibadah, pendidikan, dan kesehatan yang ada di wilayah Kelurahan Benteng antara lain 23 Masjid dan Mushala, 1 Gereja, 1 Apotek, 3 sekolah

TK/Negeri, 12 SD/Swasta, dan 2 SLTP/Negeri. Selain itu, juga terdapat sebuah Pondok Pesantren dan 4 Madrasah. Sementara itu, di Desa Sindangsari fasilitas umum yang tersedia antara lain 1 SD Negeri, 1 Madrasah Diniyah, 6 Pondok Pesantren, dan 1 SLTP Terbuka. Sedangkan untuk sarana kesehatan telah dibangun sebuah Puskesmas Pembantu, yang untuk sementara juga digunakan sebagai Kantor Desa. Pada saat survey dilakukan, Kantor Desa Sindangsari sedang diperbaiki secara gotong royong dan dengan swadaya masyarakat setempat.

II. CATATAN TENTANG METODE PENGAJIAN

Tujuan kunjungan lapangan pertama ini, selain untuk mengamati persiapan dan harapan daerah terhadap desentralisasi dan otonomi daerah, juga untuk menguji ketepatan metode penelitian yang telah dirancang Tim Studi Otonomi Daerah SMERU. Hal yang diuji adalah menyangkut jangka waktu kunjungan, jenis dan jumlah responden, serta materi wawancara.

2.1. Jadwal Waktu Kunjungan Lapangan

Jangka waktu kunjungan lapangan yang direncanakan adalah dua minggu (14 hari) untuk setiap daerah, dengan perincian dua hari di tingkat propinsi, empat hari di tingkat kabupaten, dan empat hari di tingkat kecamatan dan desa. Sisanya adalah empat hari diperjalanan (dua hari Jakarta-ibu kota propinsi pulang pergi dan satu hari ibu kota propinsi-kabupaten/kota yang dituju). Dengan jumlah anggota tim sebanyak 6 orang, waktu yang disediakan ternyata cukup untuk menyelesaikan rencana kerja lapangan, karena dalam melakukan kunjungan ke responden, tim dibagi menjadi tiga kelompok (dua orang setiap kelompok). Selain itu, wawancara juga dapat dilakukan di luar jam kerja, terutama terhadap institusi di luar Pemda, seperti tokoh masyarakat, mantan pejabat, pers, dan LSM.

Semua responden, baik pimpinan instansi pemerintah dan organisasi maupun tokoh masyarakat, dapat ditemui dengan relatif mudah. Hal ini terlaksana berkat bantuan dan kerjasama Ditjen Pemerintahan Umum Daerah (PUMDA) Depdagri yang sebelumnya telah mengirim surat pemberitahuan kepada Pemda Jawa Barat tentang rencana kunjungan tim.

2.2. Jenis dan Jumlah Responden

Jenis dan jumlah responden yang berhasil diwawancarai di Propinsi Jabar dan Kota Sukabumi sesuai dengan apa yang direncanakan. Bahkan tim menambah beberapa responden di tingkat propinsi yaitu; Biro Organisasi dan Tatalaksana dan asosiasi pengusaha. Oleh karena itu, untuk kunjungan selanjutnya tim juga akan menambahkan Biro Hukum dan Biro Keuangan sebagai responden di tingkat propinsi. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran persiapan yang lebih lengkap di tingkat propinsi.

Di tingkat kabupaten, tambahan responden adalah kantor PMD (Pemberdayaan Masyarakat Desa). Selain itu, untuk kunjungan selanjutnya, perlu juga ditambah responden dari universitas dan pers lokal di tingkat kabupaten/kota.

2.3. Materi Wawancara

Berdasarkan ujicoba, terdapat beberapa hal yang perlu direvisi dalam materi wawancara. Dalam materi wawancara di tingkat propinsi dan kabupaten/kota terdapat beberapa pertanyaan yang sifatnya terlalu umum, sehingga perlu diperdalam dan diperinci. Hal ini terjadi karena pada awalnya tim memperkirakan bahwa Pemda belum banyak melakukan

persiapan untuk menjadi daerah otonomi. Meskipun demikian, antisipasi tetap perlu dilakukan tentang adanya kemungkinan diantara beberapa Pemda yang memang benar-benar belum melakukan persiapan otonomi.

Berbeda dengan materi wawancara di tingkat propinsi dan kota, untuk tingkat kecamatan dan kelurahan/desa pertanyaannya justru perlu dibuat lebih bersifat umum. Hal ini disebabkan sebagian besar responden belum mengerti secara jelas tentang desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 dan 25, 1999. Dalam ujicoba di kecamatan dan kelurahan/desa, tim terpaksa melakukan “misi” tambahan yaitu mensosialisasikan beberapa hal penting menyangkut UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999.

III. PERSIAPAN DAN HARAPAN DAERAH

3.1. Tingkat Propinsi Jawa Barat

3.1.1. Gambaran Umum

Pada prinsipnya berbagai pihak di tingkat propinsi setuju dengan adanya kebijakan pemerintah tentang otonomi daerah. Hanya saja keberhasilan pelaksanaannya dinilai sangat kondisional. Kondisi yang dimaksud terutama terkait dengan sejauh mana proses desentralisasi tersebut akan benar-benar diikuti dengan adanya penyerahan pembiayaan, pegawai, dan perlengkapan (3P), sebagaimana dinyatakan pada Pasal 8, ayat (1), UU No. 22, 1999.⁶

Propinsi khawatir dana yang mereka terima akan menurun, apalagi kalau jumlah penduduk tidak lagi menjadi variabel utama dalam pengalokasian dana. Mereka mengharapkan kalau bisa UU No. 25, 1999 juga mengatur perimbangan perolehan PPN dan PPh. Pertimbangannya adalah kalau Jabar memperoleh pembagian 20% dari PPh dan PPN, misalnya, berarti akan menambah penerimaan Jabar sebesar sekitar Rp1,8 triliun (bandingkan dengan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD) Jabar 1999/2000 yang hanya sebesar Rp986,3 miliar).

Secara umum responden mengharapkan agar undang-undang baru tentang otonomi daerah tersebut segera saja dilaksanakan. Hanya saja pendekatan yang mereka lakukan tidak sama. Sebagian kelompok responden telah aktif mempersiapkan pelaksanaan sementara sebagiannya lagi masih menunggu, termasuk menunggu pengaturan dari atas. Tetapi semua responden percaya bahwa walaupun melalui proses *trial and error*, lambat laun pelaksanaannya akan berhasil juga. Pengertian “lambat laun” disini termasuk juga bahwa mereka mengharapkan pelaksanaannya dilakukan bertahap guna menghindari kemungkinan timbulnya gejala. Selain itu, sebahagian dari responden juga menginginkan agar pelaksanaannya dilakukan bertingkat, pertama diserahkan kepada propinsi, kemudian baru dilakukan penyerahan ke kabupaten/kota.

Semangat berotonomi yang tinggi terlihat dari pembentukan tim persiapan otonomi dan kegiatan sosialisasi melalui lokakarya yang diikuti seluruh kabupaten/kota bekerjasama dengan LAN Perwakilan Jabar. Tim persiapan otonomi telah menyampaikan usul ke Depdagri mengenai pembagian kewenangan dan organisasi Pemda. Pemda Propinsi Jabar juga merencanakan pembentukan Badan Penelitian dan Pengembangan Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

⁶ Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

3.1.2. Sikap Pesimis dan Reorganisasi Pemda

Adanya keraguan propinsi bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi akan terhambat adalah antara lain didasari oleh adanya mental “top down” dan “korupsi” pada aparat birokrasi yang telah berkembang selama tiga dekade terakhir. Tentang beratnya hambatan ini seorang pejabat di Pemda propinsi menggambarkan: “Ketrampilan kerja dapat dilatihkan dalam hitungan hari atau minggu, tetapi perubahan mental memerlukan waktu panjang, bahkan mungkin hitungan generasi.” Hal lain yang juga menimbulkan keraguan adalah persiapan kabupaten dan kota dalam menyongsong otonomi yang masih rendah. Propinsi juga melihat masih banyak Bupati dan Walikota yang belum sempat memikirkan otonomi. Mereka masih disibukkan oleh aktivitas untuk mempertahankan posisinya yang terus diguncang berbagai pihak, terutama dalam kaitan dengan isu korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang terjadi di masa lalu. Masyarakat sedang “mabuk demokrasi”, dengan memunculkan berbagai kasus KKN yang melibatkan pejabat tertentu.

Pejabat propinsi juga masih meragukan sikap pusat. Mereka mengkaitkannya dengan jumlah departemen yang jumlahnya lebih dari lima, di luar Kantor Menteri Negara,⁷ tidak sesuai dengan yang disebut dalam UU No. 22, 1999. Berdasarkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, mereka menilai pusat tetap ingin memegang banyak kewenangan.

Sementara itu, pejabat propinsi juga tidak percaya dinas teknis tingkat kabupaten/kota dapat melaksanakan pelayanan secara baik. Mereka menyatakan: “Pelayanan yang cepat dan tepat itu bukan masalah tempat,⁸ tetapi masalah sistem dan moral. Selama pegawai masih *bermoral duit* dan sistem pengawasan lemah tidak ada jaminan bahwa desentralisasi akan membuat pelayanan menjadi lebih baik.”

Perkiraan akan adanya kesulitan dalam meningkatkan pelayanan, juga timbul karena menurut UU No. 22, 1999 tidak akan ada lagi hubungan struktural antara dinas propinsi dengan dinas kabupaten dan kota. Dengan demikian, konsep pembangunan “Dakabalarea,” akan sulit dilaksanakan. Dakabalarea secara harafiah berarti “demi kepentingan orang banyak” yang disusun sebagai upaya untuk keluar dari krisis ekonomi dan sosial. Konsep tersebut dirancang untuk menjadi semacam kebijaksanaan umum pembangunan Jabar, petunjuk pelaksanaan (Juklak)-nya disusun oleh Dinas-dinas Teknis Propinsi, sementara petunjuk teknis (Juknis)-nya dibuat dan dilaksanakan oleh Dinas-dinas teknis Kabupaten dan Kota.

Sesuai dengan UU No. 22, 1999, penekanan otonomi daerah ada di kabupaten/kota. Oleh karena itu, sebagian besar pegawai pusat akan dilimpahkan ke kabupaten/kota, sebagai pusat pelayanan yang akan memerlukan banyak pegawai. Transfer pegawai ke kabupaten/kota, menurut pejabat Pemda propinsi, tidak akan menjadi masalah sepanjang gaji mereka masih ditanggung pusat atau sumber pendapatan untuk membayar gaji tersebut diserahkan ke daerah. Dalam hal ini, pejabat Pemda propinsi masih pesimis terhadap konsistensi pusat dalam menyerahkan gaji maupun perangkat pendukung pegawai yang ditransfer.

Banyak persoalan akan dihadapi daerah dalam hal transfer pegawai, apalagi jika sebagian besar pegawai di tingkat propinsi (kanwil dan dinas) harus diserahkan ke kabupaten dan

⁷ Departemen mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan pelayanan teknis langsung kepada masyarakat, sementara Kantor Menteri Negara hanya membuat regulasi. Kabinet sekarang mempunyai 16 Departemen dan 13 Kantor Menteri Negara.

⁸ Desentralisasi pelayanan publik di kabupaten/kota diharapkan dapat mendekatkan pelayanan kepada rakyat dengan demikian akan menjadi lebih efektif dan efisien.

kota. Hal ini didasarkan pada penilaian bahwa selama ini banyak kegiatan dinas dan kandeep yang tumpang tindih, bahkan beberapa Kandeep dinilai hanya sebagai “hiasan.” Tetapi penilaian ini ditanggapi oleh pihak instansi vertikal dengan mengatakan bahwa alasan yang dikemukakan tersebut merupakan cerminan dari adanya sikap “penolakan orang daerah” terhadap mereka. Oleh karena itu, dalam hal proses transfer pegawai, aparat instansi vertikal lebih memilih menunggu pengaturan dari pusat.

Persoalan lain yang muncul adalah terkait dengan kenyataan bahwa pegawai Kandeep dianggap lebih kompeten dibandingkan dengan pegawai dinas di kabupaten dan kota, sementara daerah cenderung mementingkan dinasnyanya. Selain itu, pegawai daerah sering tidak bisa menyelesaikan masalahnya sendiri, masih banyak persoalan yang penyelesaiannya harus diserahkan ke pusat. Perilaku yang selalu minta petunjuk masih melekat sampai sekarang. Pejabat propinsi menyatakan bahwa: “dulu mereka menganggap kreatifitasnya selalu dipasung oleh pusat dan propinsi, sekarang begitu mereka diberi kewenangan untuk berkreasi, nyatanya tidak jalan.”

Propinsi menghimbau pusat maupun daerah untuk melakukan pemindahan pegawai secara bertahap, jangan sekaligus (seperti *bedol* desa pola transmigrasi) dan jangan dengan PHK atau pensiun masal. Diharapkan penempatan pegawai nantinya dilaksanakan secara terbuka dan adil. Kalau perlu proses penilaian ini dilakukan oleh “institusi penilai independen” dengan kriteria utama kinerja pegawai.

Sejauh ini persiapan yang dilakukan Kanwil propinsi menghadapi otonomi di bidang kepegawaian baru pada tahap inventarisasi pegawai yang ada. Di Kanwil Pendidikan, misalnya, dengan total pegawai 570 orang, jika nanti dirampingkan menjadi dinas propinsi kemungkinan hanya akan membutuhkan pegawai kurang-lebih 300 orang. Sosialisasi mengenai hal ini sudah dilakukan dengan mengajukan beberapa alternatif yang bisa dipilih, terutama bagi yang tidak terpilih menjadi pegawai dinas propinsi: 1) pensiun, 2) pindah menjadi pegawai di daerah (kabupaten/kota), atau 3) menjadi guru. Untuk alternatif terakhir, beberapa pegawai Kanwil telah mengambil pendidikan AKTA IV (untuk memperoleh lisensi menjadi guru).

3.1.3. DPRD dan Kebijakan Publik

DPRD (baru) banyak terlibat dalam membicarakan berbagai hal yang menyangkut rancangan keputusan dan peraturan daerah secara terperinci. Dulu hal seperti ini jarang dilakukan. DPRD juga mulai mengembangkan dialog lebih luas dengan masyarakat, melalui pertemuan dengan organisasi kemasyarakatan, LSM, dan perguruan tinggi, sehingga kepentingan rakyat cukup tergambar dalam berbagai agenda sidang DPRD.

Tetapi oleh beberapa pejabat eksekutif, pengaturan pemberian kekuasaan besar kepada DPRD tersebut dinilai terlalu cepat. Mereka menganggap belum waktunya, karena pemahaman demokrasi oleh masyarakat masih rendah dan bahkan belum benar. DPRD sekarang, kata seorang pejabat: “masih lebih senang ‘menembak’ KKN dan banyak memasuki wilayah teknis daripada memikirkan strategi kebijakan pembangunan.” Menyangkut hal ini, pejabat eksekutif menyebut DPRD sedang “senang-senangnyanya berdemokrasi.”

Sebaliknya, pihak DPRD menilai bahwa eksekutif sudah terlalu lama bekerja tanpa kontrol yang benar. Oleh karena itu, ketika DPRD melakukan peran kontrolnya, pihak eksekutif merasa “terganggu.” Ketelitian dan kerasnya anggota dewan menyampaikan saran dan kritiknya dinilai beberapa staf eksekutif sebagai intervensi atas kewenangan mereka. Bahkan banyak pejabat eksekutif yang merasa di-sub-ordinasi oleh DPRD.

3.2. Tingkat Kabupaten Sukabumi

3.2.1. Gambaran Umum

Di Kota Sukabumi ada perasaan “mendua” dalam menerima desentralisasi dan otonomi daerah, di satu pihak ragu-ragu, di pihak lain bersemangat ingin segera melaksanakannya. Bagi pejabat daerah keraguan itu terutama disebabkan oleh adanya pemahaman bahwa otonomi memerlukan dukungan PAD yang makin besar. Otonomi yang diartikan sebagai keharusan meningkatkan PAD itu terlihat dari dikeluarkannya lima dari enam peraturan daerah (Perda) mengenai retribusi yang dihasilkan eksekutif bersama DPRD yang baru. Sebenarnya, pemahaman dan reaksi seperti ini tidak sesuai dengan UU No. 22, 1999 (lihat Pasal 8, ayat1).

Berkembangnya reaksi dan pemahaman tersebut di atas paling tidak bersumber dari dua hal. Pertama, masih banyak pihak di tingkat atas (pusat dan propinsi) yang, dengan berbagai argumentasinya, “setengah hati” untuk menyerahkan kewenangan mereka. Kedua, kepercayaan daerah masih rendah terhadap keseriusan pemerintah pusat untuk menyerahkan 3P kepada daerah. Rendahnya kepercayaan daerah ini terkait dengan trauma pengalaman ujicoba otonomi daerah (PP No. 8, 1995) di 26 kabupaten dan kota yang pada proses penyerahan kewenangannya tidak diikuti dengan penyerahan 3P. Selain itu, juga berbagai kegiatan pemerintahan di kabupaten dan kota percontohan hingga sekarang masih banyak diputuskan pusat.

Di pihak lain, desentralisasi dan otonomi daerah diartikan sebagai kekuasaan penuh bagi daerah untuk mengatur berbagai hal. Dengan alasan ini, daerah bersemangat untuk segera melaksanakan otonomi daerah. Untuk itu, pihak eksekutif membentuk beberapa tim guna mempersiapkan pelaksanaan UU No. 22, 1999. Tim-tim seperti ini hanya beranggotakan para pejabat Pemda (institusi otonom), tanpa mengikutkan Kandep (institusi vertikal). Banyak staf instansi pusat di Kota Sukabumi yang merasa mulai ditinggalkan oleh Pemda.

Secara umum sosialisasi kedua undang-undang tentang otonomi tersebut masih terbatas, bahkan cenderung disalahartikan. Ruang penyalahartian ini makin besar karena Peraturan Pemerintah (PP) yang diharapkan dapat lebih memperjelas pelaksanaannya hingga sekarang juga belum terbit. Berbagai pihak cenderung memperlakukan desentralisasi dan otonomi daerah itu sebagai tujuan, bukan sarana untuk mencapai pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3.2.2. Tugas dan Struktur Organisasi Pemda

Sambil menunggu keluarnya PP tentang pembagian kewenangan antara pusat, propinsi, dan daerah, Pemda sudah menyiapkan garis besar konsep penataan organisasi pemerintahan Kota Sukabumi. Selama ini, di luar unit kecamatan dan kelurahan/desa, terdapat 49 unit organisasi pemerintahan, sedangkan berdasarkan hasil kajian rancangan penataan organisasi dalam rangka pelaksanaan UU No. 22, 1999, kota ini seharusnya hanya memiliki 43 unit organisasi. Sebenarnya tidak ada masalah karena apabila Dinas Pekerjaan Umum (PU) Cipta Karya, Dinas PU Bina Marga, Dinas Kebersihan, dan Dinas Pertamanan dan Pemakaman dapat digabung ke dalam satu dinas, maka jumlah unit organisasi yang ada tersebut akan makin mengecil. Dinas Peternakan dan Dinas Pertanian Tanaman Pangan juga mempunyai kemungkinan untuk disatukan. Selain itu, Pemda juga mengharapkan dapat secara bebas menetapkan instansi yang perlu dibentuk. Misalnya, urusan yang volumenya kecil, seperti kehutanan, pertambangan, dan transmigrasi, tidak perlu lagi ada dinasnya, karena urusannya dapat dititipkan pada instansi yang relevan.

Dalam proses restrukturisasi organisasi, Pemda mulai menghadapi masalah. Yaitu, berkenaan dengan adanya Surat Edaran Mendagri No. 061/729/SJ, tanggal 21 Maret 2000 tentang “Penataan Perangkat Daerah” yang antara lain mengatur bahwa Dinas Kabupaten/Kota maksimal hanya boleh mempunyai 5 (lima) Seksi dan 1 (satu) Sub Bagian. Berdasarkan teori organisasi, pembatasan ini mungkin baik, tetapi secara praktis akan menyulitkan Pemda dalam meredam gejala di lingkungan kepegawaian akibat banyaknya jabatan yang hilang (misalnya, banyak sekali seksi yang harus dilikwidasi di lingkungan ke-PU-an, kalau empat dinasnya digabungkan). Beberapa pejabat Pemda mengharapkan: “Seyogyanya pusat tidak perlu lagi mengatur hal-hal semacam ini, serahkan saja kepada daerah, dengan begitu barulah otonomi daerah bisa nyata.”

Menggabungkan organisasi-organisasi yang ada akan menghadapi berbagai kesulitan, mengingat unit organisasi yang akan digabung (Dinas dan Kandep) masing-masing berisi berbagai jabatan struktural. Contoh sederhana adalah usaha menggabungkan dua sekolah dasar (SD) yang karena muridnya masing-masing kurang dari 50 orang. Menurut seorang responden, penggabungan tersebut baru dapat dilakukan setelah ada Kepala Sekolah SD di Kota Sukabumi yang pensiun. Menyadari hal ini, maka rencana penggabungan 174 SD menjadi 155 SD dijadwalkan dapat diselesaikan dalam waktu empat tahun. Kotak 1 berisi gambaran tentang salah satu contoh upaya Kota Sukabumi menggabungkan beberapa SD dan mencoba memberikan otonomi kepada sekolah.

Kesulitan lain dalam mereformasi organisasi, terkait dengan praktek selama ini dalam pembentukan organisasi yang cenderung dimulai dari adanya kepentingan untuk menempatkan “orang” tertentu karena itu perlu disediakan “organisasinya,” kemudian setelah itu baru disusun “tugasnya.” Sekarang Pemda akan membalikinya, mulai dari tugas dan kewenangan, kemudian dibentuk organisasi, baru dicari personilnya.

Kotak 1. Percobaan Pemberian Otonomi Sekolah

SD Dewi Sartika Cipta Bina Mandiri (DSCBM) merupakan penggabungan dari enam SD yang sebelumnya memang berlokasi di tempat yang sama dengan jumlah murid 270 orang. Penggabungan efektif dimulai pada 1 April 2000. Tujuannya supaya proses pembelajaran dapat berjalan lebih efektif & efisien.

Proses penggabungan dilakukan oleh Tim yang terdiri dari staf Dinas P & K, Kandep Depag, Dinkes, dan PGRI. Pemilihan guru dilakukan terbuka dengan memberi kesempatan kepada seluruh guru SD di Kota Sukabumi dan dilakukan melalui test kemampuan. Guru-guru yang tidak terpilih, ditempatkan di SD lain.

SD DSDBM merupakan percobaan pelaksanaan otonomi sekolah (*School Base Management-SBM*), meliputi urusan kurikulum (seperti jam belajar, muatan lokal, buku pelajaran), urusan kesiswaan, dan pengelolaan sarana prasarana (misalnya pakaian murid dan guru). Dalam waktu dekat Kota Sukabumi merencanakan mengembangkan satu SD percobaan seperti ini di setiap kecamatan.

Sekolah percobaan tersebut mempunyai Dewan Sekolah yang beranggotakan orang tua murid untuk membantu mengawasi pelaksanaan pendidikan dan proses pembelajaran, serta penyediaan dana tambahan operasionalisasinya. Di masa depan, pemilihan guru dan pimpinan sekolah direncanakan akan ikut ditentukan oleh Dewan sekolah. Dewan Sekolah bersama staf pengajar menetapkan misi sekolah yang mencakup; menanamkan nilai taqwa, pengembangan potensi berpikir, perilaku hidup sehat, kreatif, dan mandiri.

3.2.3. Pengalihan/Penyerahan Pegawai

Proses transfer pegawai sangat terkait dengan struktur organisasi Pemda. Persiapan ke arah itu sudah dilaksanakan dengan menginventarisasi pegawai daerah dan pegawai pusat, termasuk seluruh Cabang Dinas, Kandep, dan Badan Instansi Vertikal (lihat Tabel 3).

Otonomi menumbuhkan minat staf Pemda untuk meningkatkan profesionalismenya dengan cara mengikuti pendidikan lanjutan ataupun diklat baik melalui institusi maupun perorangan. Sebelumnya, minat mereka terhadap pengembangan profesionalisme sangat kurang karena mereka merasa sayang dengan jabatan/posisi yang sedang mereka jalankan. Pemda sendiri telah mempermudah pegawainya yang ingin memperoleh pendidikan lanjutan baik dalam hal perijinan maupun bantuan keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa transfer pegawai pusat ke daerah merupakan saingan/ancaman baru, sehingga mereka harus meningkatkan kualitas serta posisi tawarnya. Fenomena tersebut baik jika memang otonomi (khususnya transfer pegawai) dapat meningkatkan kinerja pegawai daerah, tetapi dampak lain juga perlu diantisipasi yaitu karena adanya kompetisi maka dapat memicu timbulnya konflik.

Rencana transfer pegawai pusat (Kandep/Kanwil) tidak menjadi masalah bagi Pemda Kota Sukabumi, karena dengan struktur organisasi yang ada saat ini (akan berubah setelah otonomi dilaksanakan) masih ada kebutuhan pegawai sekitar 40%, yang sebagian besar untuk posisi staf pendukung dan fungsional (guru) serta staf kecamatan dan kelurahan. Situasi ini terjadi karena penempatan pegawai selama ini semuanya dilakukan oleh pusat. Persoalan yang dikhawatirkan oleh Pemda adalah kepangkatan (terutama untuk mereka yang memegang jabatan struktural/eselon), karena kepangkatan pegawai pusat umumnya lebih tinggi dari pegawai daerah, walaupun dari segi pengalaman banyak orang daerah lebih baik dibandingkan orang pusat.

Tabel 3. Jumlah pegawai di setiap unit kerja di Kota Sukabumi, 2000^{*)}

| Unit Kerja | Jumlah Pegawai |
|-----------------------------|----------------|
| Sekretariat Daerah dan DPRD | |
| – Pejabat Struktural | 88 |
| – Pelaksana | 156 |
| Unit Kerja Otonom | |
| – Pejabat Struktural | 415 |
| – Pelaksana | 636 |
| Cabang Dinas Tingkat I | |
| – Pejabat Struktural | 18 |
| – Pelaksana | 18 |
| Instansi Vertikal Depdagri | |
| – Pejabat Struktural | 42 |
| – Pelaksana | 16 |
| Kandep/LPND | |
| – Pejabat Struktural | 69 |
| – Pelaksana | 195 |
| Perangkat Wilayah | |
| – Pejabat Struktural | 185 |
| – Pelaksana | 36 |
| Jumlah Seluruhnya | 1.874 |
| – Pejabat Struktural | 817 |
| – Pelaksana | 1.057 |

Sumber: Buku Kajian Rancangan Penataan Organisasi Pemerintah Kota Sukabumi.

^{*)} = tidak termasuk guru.

Penggabungan antara Dinas dan Kandep menghasilkan dua kepala yaitu Kepala Dinas dan Kepala Kandep dengan kepangkatan eselon yang hampir sama. Dalam kaitan ini, Mendagri sudah mengeluarkan surat edaran untuk mengangkat semacam wakil kepala dinas (posisi seperti ini tidak ada sebelumnya). Sehingga kepala Kandep menjadi kepala dinas, dan kepala dinas menjadi wakilnya atau sebaliknya. Dalam persoalan ini, Pemda sendiri belum memiliki jalan keluar.

Kekhawatiran Pemda lainnya adalah mengenai apa yang harus dilakukan terhadap pegawai Pemda yang pangkatnya tinggi, sementara jabatan yang sesuai dengan pangkatnya tidak ada yang kosong? Apakah pegawai seperti ini masih bisa ditransfer ke propinsi atau ke daerah lain, seperti yang berlaku selama ini.

Kekhawatiran Pemda propinsi bahwa adanya kecenderungan daerah akan menolak transfer pegawai, tidak sepenuhnya benar. Meskipun begitu Pemda kota memang mengakui bahwa mereka cenderung akan mendukung pegawai daerah, karena dari segi pemerintahan dan pengetahuan kewilayahan pegawai daerah lebih unggul dari pegawai pusat. Di samping itu, menurut Pemda, disiplin pegawai pusat di daerah lebih rendah karena pengawasan terhadap mereka relatif lemah, berbeda dengan pegawai Pemda yang selalu mendapat pengawasan langsung.

Transfer pegawai pusat juga tidak dilihat sebagai masalah sepanjang gaji mereka tetap dibayar oleh pusat. Hasil perhitungan oleh Bagian Keuangan menunjukkan bahwa jumlah pegawai pusat dan propinsi yang ada di Kota Sukabumi sebanyak 1.184 orang dengan total gaji netto per bulan Rp 652 juta (Tabel 4).

Tabel 4. Rencana pelimpahan gaji pada pemerintah Kota Sukabumi

| Unit Kerja | Jumlah Pegawai | Gaji Netto (Rp) |
|---------------------------|----------------|-----------------|
| Dinas Kesehatan | 266 | 134.549.400 |
| Kandep Kesehatan | 138 | 83.701.800 |
| Kandep Koperasi | 26 | 13.415.900 |
| Dinas LLAJ | 14 | 8.771.200 |
| Cabang Dinas Sosial | 11 | 6.619.100 |
| Cabang Dinas Perindag | 20 | 11.747.900 |
| Kantor BKKBN | 85 | 46.393.900 |
| Inspektorat Wilayah | 6 | 4.255.300 |
| Kantor Sosial Politik | 5 | 2.732.500 |
| Kantor PMD | 15 | 8.734.900 |
| Kantor Catatan Sipil | 3 | 1.205.600 |
| Cabang Dinas Tenaga Kerja | 6 | 3.061.910 |
| DPU Bina Marga | 9 | 4.822.000 |
| Cabang DPU Pengairan | 146 | 70.705.300 |
| Kantor Transmigrasi | 34 | 18.222.100 |
| DPU Cipta Karya | 7 | 1.790.300 |
| Kantor Mawil Hansip | 5 | 2960.100 |
| Kantor BPN | 51 | 25.426.100 |
| Kandep Penerangan | 65 | 35.453.100 |
| Kandep Dik. Bud | 272 | 166.638.700 |

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Sukabumi.

Namun, sampai sekarang daerah masih pesimis atas realisasi transfer pembiayaan. Meskipun UU No.22, 1999 menjelaskan bahwa transfer kewenangan akan disertai 3P, tetapi hampir semua responden meragukan ketaatan pusat akan hal ini. Salah satu kasus yang mereka ambil sebagai contoh adalah pembayaran bagi hasil PBB-KB yang sudah

jelas pembagiannya, tetapi transfernya ke daerah baik jumlah maupun jadwalnya tidak dapat dipastikan.

Persoalan lain dalam transfer pegawai adalah menyangkut eks-karyawan departemen-departemen yang tidak terintegrasi dengan Pemda, seperti Departemen Penerangan dan BKKBN, sedangkan untuk departemen lainnya yang memang Pemda sudah memiliki dinasnya sendiri (seperti Depkes, Depdiknas), proses penempatan pegawainya tidak terlalu sulit.

Antisipasi instansi pusat di daerah, antara lain, terlihat dengan dilakukannya upaya pendekatan kepada Pemda, agar memperhatikan penempatan staf mereka yang ada di daerah. Hal ini telah dilakukan oleh Kandepperindag, bahkan Menperindag secara khusus mengirim surat kepada Walikota, yang mengharapkan agar dalam proses pelaksanaan otonomi daerah, Pemda mempertimbangkan keberadaan pegawai Kandepperindag di daerahnya.

3.2.4. Penerimaan dan Belanja Pemda

Aspek Penerimaan

Dari berbagai pembicaraan dengan responden menunjukkan bahwa otonomi daerah selalu dikaitkan dengan persoalan keuangan. Aspek keuangan daerah dianggap sebagai kunci utama yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Aspek-aspek lainnya dianggap otomatis akan dapat dengan mudah diselesaikan jika daerah mempunyai jumlah anggaran penerimaan yang mencukupi. Secara spesifik persoalan keuangan Kota Sukabumi adalah tentang Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan diberikan oleh pusat. Bagi Pemda Kota Sukabumi, persoalannya adalah apakah penerimaan dari pusat tersebut akan menjadi lebih kecil, tetap, atau lebih besar dibandingkan dengan yang biasa diterima selama ini. Sampai sekarang hal ini belum jelas, karena meskipun perimbangan keuangan pusat dan daerah telah diundangkan, tetapi masih banyak hal yang perlu klarifikasi lebih lanjut. Akibatnya, sejauh ini Pemda Kota Sukabumi belum mempunyai perkiraan besarnya dana yang akan diterima dari pusat pada saat otonomi dilaksanakan.

UU No. 22, 1999 menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi, yang secara khusus berarti penyerahan beberapa kewenangan kepada daerah, selalu dibarengi dengan aspek pembiayaannya. Secara teoritis ini berarti bahwa tambahan kewenangan yang ditanggung oleh daerah seharusnya tidak akan menambah beban keuangannya. Se jauh menyangkut keuangan, konsep otonomi yang diterapkan memang tidak mencakup desentralisasi fiskal, melainkan hanya desentralisasi pembelanjaan. Oleh karena itu, di satu sisi sebenarnya tidak banyak hal yang bisa dilakukan oleh daerah dalam “merekayasa” sumber-sumber penerimaannya (kecuali yang memiliki sumber daya alam yang melimpah). Tetapi di sisi lain, hal ini berarti bahwa pemerintah daerah tidak perlu terlalu merisaukan sumber keuangannya (untuk melaksanakan otonomi), karena sebagian penerimaan daerah akan tetap bersumber dari pusat.

Berdasarkan pemahaman seperti itu, sebenarnya tidak banyak alasan bagi Pemda untuk mengkhawatirkan sumber keuangannya dalam rangka melaksanakan otonomi. Tetapi persepsi umum aparat pemerintah di daerah (baik propinsi maupun kota) dan responden lainnya kurang sejalan dengan logika di atas. Mereka umumnya menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan mengalami kesulitan karena kemampuan keuangan daerah kecil. Dalam hal ini kemampuan keuangan daerah secara praktis hanya didefinisikan sebagai besaran PAD yang dimiliki setiap daerah. Di tingkat pemerintahan yang lebih rendah (kecamatan dan desa) dan publik, otonomi daerah juga lebih dipersepsikan sebagai tambahan beban keuangan bagi Pemda (mungkin karena sosialisasi

yang kurang/salah). Konsekwensinya, PAD harus ditingkatkan yang berarti pungutan (pajak dan retribusi) akan dinaikkan, dan masyarakat pada akhirnya akan menanggung beban pelaksanaan otonomi. Jika hal ini yang akan terjadi, dikhawatirkan rakyat tidak akan mendukung kebijakan otonomi daerah.

Pemda Kota Sukabumi baru-baru ini menaikkan tarif empat jenis retribusi (terminal, parkir, ijin trayek, dan pemakaman). Selain itu, ada pungutan baru yang berupa Retribusi Pemeliharaan dan Kebersihan Jalan (yang sebenarnya pernah dicabut berdasarkan UU No. 18, 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah), serta mengusulkan memberlakukan pajak televisi. Meskipun kebijakan ini tidak ditujukan sebagai antisipasi pelaksanaan otonomi daerah, tetapi karena sekarang publik sedang “demam otonomi daerah,” maka kebijakan demikian menjadi tidak populer dan makin memperkuat persepsi mereka mengenai “*dampak negatif*” dari otonomi daerah.

Adanya persepsi seperti di atas mengakibatkan banyak yang menyarankan agar basis sumber penerimaan keuangan daerah diperluas cakupannya. Di antaranya adalah usul untuk merevisi kembali UU No. 18, 1997, karena dianggap membatasi sumber penerimaan daerah dan bertentangan dengan semangat otonomi daerah.

Pemahaman otonomi daerah yang cenderung dititikberatkan pada persoalan keuangan saja bukannya tanpa alasan. Salah satunya adalah bertolak dari pengalaman pelaksanaan pilot proyek otonomi daerah pada 1995. Pada waktu itu penyerahan kewenangan kepada daerah tidak disertai dengan penyerahan pembiayaannya. Belajar dari pengalaman itu maka daerah mempunyai sikap ragu terhadap kemauan pusat untuk melaksanakan otonomi sesuai dengan ketentuan yang seharusnya.

Seperti yang terjadi pada daerah lainnya⁹, kemampuan keuangan pemerintah Kota Sukabumi yang bersumber dari PAD sangat terbatas. Sebagian besar anggaran APBD-nya tergantung dari sumber pusat atau propinsi. Oleh karenanya, persoalan otonomi daerah bagi pemerintah Kota Sukabumi menjadi sederhana, yaitu sejauh mana transfer dana dari pusat cukup untuk melaksanakan otonomi. Jika dana tersebut diterima dalam jumlah yang mencukupi, maka otonomi daerah dalam bentuknya yang paling sederhana akan dapat dilaksanakan. Tetapi jika sebaliknya yang terjadi, maka tidak mungkin bagi Pemda untuk melaksanakan otonomi daerah. Berdasarkan hal ini, maka tidaklah relevan mengkaitkan besaran PAD sebagai indikator kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonominya.

Ilustrasi mengenai kemampuan keuangan Pemda Kota Sukabumi dapat dilihat pada Tabel 5. Pada TA 1999/2000, total APBD mencapai Rp58 milyar, 84% di antaranya berasal dari pusat. Pada TA 2000, struktur penerimaan Pemda Kota Sukabumi tidak mengalami perubahan yang berarti. Kontribusi PAD pada TA 1999/2000 hanya berjumlah Rp8,3 milyar atau 14,3% dan pada TA 2000 ditargetkan mencapai Rp6,2 milyar atau setara dengan 13,7% dari total APBD. Dari total PAD tersebut, Rp4,8 milyar atau 58% (TA 1999/2000) dan Rp3,6 milyar atau 52% (TA 2000) berasal dari retribusi pelayanan kesehatan sehingga praktis tidak bisa digunakan untuk pos-pos pembelanjaan lainnya (karena bersifat *cost recovery*). Dengan demikian, total PAD yang masih leluasa digunakan oleh Pemda pada dua tahun anggaran tersebut masing-masing hanya sebesar Rp3,5 milyar dan Rp3,3 milyar (lihat Tabel 6). Pada tahun anggaran 2001 (pada saat otonomi mulai dilaksanakan) dan kemungkinan paling tidak tiga tahun berikutnya, jumlah PAD yang diperoleh Pemda Kota Sukabumi tidak akan banyak berubah.

⁹ Lihat Studi Tim Persepsi Daerah (SMERU). Jakarta, Desember 1999. “Deregulasi Perdagangan Daerah: Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Daerah dan Pelajaran Yang Diperoleh.”

Tabel 5. Sumber penerimaan APBD Kota Sukabumi, TA 1999/2000-TA 2000

| No. | U r a i a n | TA 1999/2000 | | TA 2000 |
|------|--|-----------------|--------------------|-----------------|
| | | Rencana | Rata-rata 9 bln | Rencana |
| I. | Sisa Perhitungan Tahun Lalu | 1,283.8 | 962.8 | 1,580.9 |
| II. | Pendapatan Asli Daerah | 8,296.9 | 6,222.7 | 6,955.4 |
| A. | Pajak Daerah | 1,240.5 | 930.4 | 945.0 |
| B. | Retribusi Daerah | 6,814.8 | 5,111.1 | 5,740.4 |
| C. | Bagian Laba BUMD | 66.3 | 49.7 | 236.0 |
| E. | Penerimaan Lain-lain | 175.3 | 131.5 | 34.0 |
| III. | Pendapatan Dari Pemerintah Atasan | 48,563.7 | 36,422.8 | 42,254.4 |
| A. | Bagi hasil pajak | 4,136.0 | 3,102.0 | 3,405.1 |
| B. | Bagi hasil bukan pajak | 20.0 | 15.0 | 17.2 |
| C. | Dana rutin daerah | 29,496.6 | 22,122.4 | 26,389.9 |
| D. | Dana Pembangunan Daerah | 13,705.4 | 10,279.1 | 12,389.1 |
| E. | Lain-lain Pendapatan daerah yang syah | 1,205.8 | 904.3 | 53.1 |
| | Jumlah APBD (I+II+III) | 58,144.4 | 43,608.3 | 50,790.7 |

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

Sumber : Perda No. 7/2000 tentang APBD Daerah Kota Sukabumi TA 2000.

Tabel 6. Perkembangan penerimaan PAD Kota Sukabumi, TA 1999/2000 – TA 2000

| No. | U r a i a n | TA 1999/2000 | | TA 1999/2000 (9bulan) | | TA 2000 | Perub. 7 terhadap 5 (%) |
|-----------|--------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| | | Rencana (Rp. Juta) | Realisasi (Rp. Juta) | Rencana (Rp. Juta) | Realisasi (Rp. Juta) | Rencana (Rp. Juta) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| | PAD | 8,296.9 | 7,904.4 | 6,222.7 | 5,928.3 | 6,955.4 | 12% |
| A. | Pajak Daerah | 1,240.5 | 1,320.2 | 930.4 | 990.1 | 945.0 | 2% |
| 1 | Hotel dan Restoran | 240.0 | 246.1 | 180.0 | 184.6 | 180.0 | 0% |
| 2 | Hiburan | 260.0 | 268.3 | 195.0 | 201.2 | 160.0 | -18% |
| 3 | Reklame | 80.0 | 88.1 | 60.0 | 66.1 | 70.0 | 17% |
| 4 | Penerangan Jalan | 648.0 | 703.9 | 486.0 | 527.9 | 520.0 | 7% |
| 5 | Pem. ABT dan AP | 12.5 | 13.8 | 9.4 | 10.4 | 10.0 | 7% |
| 6 | Galian C | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5.00 | |
| B. | Retribusi Daerah | 6,814.8 | 6,362.6 | 5,111.1 | 4,772.0 | 5,740.4 | 12% |
| 1 | Pel. Kesehatan. | 4,804.7 | 4,656.0 | 3,603.5 | 3,492.0 | 3,643.2 | 1% |
| 2 | Kebersihan/sampah | 280.0 | 233.2 | 210.0 | 174.9 | 202.6 | -4% |
| 3 | Biaya cetak KTP | 37.5 | 25.2 | 28.1 | 18.9 | 40.0 | 42% |
| 4 | Pemakaman | 21.1 | 21.1 | 15.8 | 15.8 | 14.5 | -8% |
| 5 | Parkir | 198.0 | 180.3 | 148.5 | 135.2 | 153.5 | 3% |
| 6 | Pasar | 417.0 | 417.0 | 312.8 | 312.8 | 309.6 | -1% |
| 7 | Pem. Kekayaan. daerah | 307.8 | 121.7 | 230.8 | 91.3 | 268.8 | 16% |
| 8 | Terminal | 310.0 | 311.4 | 232.5 | 233.6 | 373.0 | 60% |
| 9 | Penyedotan WC | 2.5 | 2.6 | 1.9 | 1.9 | 3.0 | 60% |
| 10 | Rumah potong Hewan | 44.4 | 40.3 | 33.3 | 30.2 | 33.6 | 1% |
| 11 | Tempat rekreasi dan OR | 106.7 | 57.0 | 80.0 | 42.7 | 73.0 | -9% |
| 12 | IMB | 250.0 | 252.8 | 187.5 | 189.6 | 187.5 | 0% |
| 13 | Ijin Gangguan | 16.7 | 25.5 | 12.5 | 19.1 | 15.0 | 20% |
| 14 | Ijin Trayek | 18.5 | 18.5 | 13.9 | 13.9 | 14.0 | 1% |
| 15 | Kebersihan/pemeliharaan jalan | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 409.1 | |
| C. | Bagaian Laba BUMD | 66.3 | 64.8 | 49.7 | 48.6 | 236.0 | 375% |
| 1 | Bank Jabar | 11.0 | 9.3 | 8.3 | 7.0 | | -100% |
| 2 | Bank Pasar | 5.5 | 5.5 | 4.1 | 4.1 | 12.0 | 191% |
| 3 | Apotik | 49.8 | 50.0 | 37.4 | 37.5 | 24.0 | -36% |
| 4 | PDAM | | | 0.0 | 0.0 | 200.0 | |

Tabel 6. (Lanjutan)

| No. | U r a i a n | 1999/2000 | | 1999/2000 (9bulan) | | TA 2000 | Perub. 7 terhadap 5 (%) |
|----------|---|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| | | Rencana (Rp. Juta) | Realisasi (Rp. Juta) | Rencana (Rp. Juta) | Realisasi (Rp. Juta) | Rencana (Rp. Juta) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| D | Lain-lain Pendapatan | 175.3 | 156.8 | 131.5 | 117.6 | 34.0 | -74% |
| 1 | Penj Barang milik daerah | 31.8 | 37.5 | 23.9 | 28.1 | | -100% |
| 2 | Jasa giro | 50.0 | 23.9 | 37.5 | 17.9 | 30.0 | -20% |
| 3 | Sumbangan pihak ke III | 22.4 | 29.5 | 16.8 | 22.2 | | -100% |
| 4 | (IPTGR) | 11.3 | 15.2 | 8.5 | 11.4 | 4.0 | -53% |
| 5 | Cicilan kend. bermotor | 36.5 | 28.4 | 27.4 | 21.3 | | -100% |
| 6 | Usaha daerah lainnya | 23.3 | 22.3 | 17.5 | 16.7 | | |
| | Penerimaan APBD | 58,144.4 | | 43,608.3 | | 50,790.7 | 16% |
| | (tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan) | | | | | | |

Sumber: Dipenda Sukabumi

Jumlah PAD yang relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan pembelanjaan tersebut (lihat Bagian Aspek Pembelanjaan) merupakan salah satu alasan mengapa Pemda Kota Sukabumi dalam melaksanakan otonomi daerah sangat berkepentingan dengan adanya kucuran dana yang cukup dari pusat. Untuk Kota Sukabumi dan kota/kabupaten lain yang kondisinya sama dengan Kota Sukabumi, kecilnya jumlah perolehan PAD sudah merupakan “kendala alamiah.” Artinya, seandainya daerah-daerah seperti ini diberikan kewenangan penuh dalam bidang fiskal, potensi penerimaan yang ada di daerah bersangkutan tetap tidak akan dapat mencukupi kebutuhannya.

Aspek Pembelanjaan

Dalam hal pembelanjaan, daerah mempunyai hak penuh untuk menentukan alokasi anggarannya. Konsep otonomi yang diterapkan memang lebih cenderung mengarah kepada *expenditure decentralization* daripada *fiscal decentralization*. Bagi daerah sendiri, konsep demikian seharusnya membawa implikasi untuk tidak perlu mempermasalahkan darimana sumber keuangannya, tetapi yang penting adalah tersedia dana cukup dan bebas digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan di daerah.

Bagi kalangan aparat daerah yang mempunyai kewenangan atau dekat dengan kalangan pengambil keputusan (terutama Pejabat Sekretariat Pemda), umumnya mereka sangat antusias menyambut pelaksanaan otonomi. Karena dengan otonomi, dana yang berasal dari pemerintah pusat dipersepsikan akan jauh lebih besar dari sebelumnya. Persepsi ini berangkat dari asumsi bahwa transfer dana dari pusat ke daerah (secara nasional) meningkat dari 16% menjadi 25%, dimana bagian untuk kota/kabupaten mencapai 90% (10% untuk propinsi). Dengan adanya dana yang lebih besar (DAU yang bersifat *block grant*), Pemda mempunyai keleluasaan untuk membelanjakannya sesuai dengan kepentingan daerah. Dalam hal ini yang disebut “kepentingan daerah” di antaranya adalah melakukan investasi di bidang yang menguntungkan sehingga nantinya akan memperbesar sumber penerimaan PAD. Kepentingan daerah juga diartikan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan pegawai, yang secara langsung berarti adanya kenaikan penghasilan. Hal yang terakhir ini dinilai penting karena mempunyai *multiplier effect* terhadap kegiatan ekonomi di daerah.

Selain adanya “optimisme” seperti itu, tidak sedikit kalangan yang justru pesimis, terutama dari lingkungan Dinas Teknis. Mereka umumnya khawatir bahwa pos-pos anggaran yang selama ini mereka terima dari pemerintah pusat (sehingga sudah jelas dan pasti alokasinya), kemungkinan tidak akan diterima lagi jika penentuan kebijakannya sepenuhnya berada di daerah. Dengan kata lain alokasi anggaran antar sektor nantinya

dikhawatirkan akan lebih banyak ditentukan oleh “kasak-kusuk (*lobby*)” di lingkungan elite Pemda, bukan ditentukan oleh kebutuhan nyata sektor yang bersangkutan.

Persoalan lain yang sudah mulai muncul ke permukaan adalah adanya rasa cemburu atau tidak puas tentang besarnya alokasi anggaran antar sektor dan antar institusi. Khusus untuk kasus Kota Sukabumi, masalah yang banyak disoroti adalah menyangkut besarnya anggaran yang dialokasikan untuk DPRD. Pada TA 2000, anggaran untuk DPRD mencapai Rp1,4 milyar atau setara dengan 41% dari perolehan PAD (di luar retribusi RS). Jumlah ini lebih besar dari alokasi anggaran untuk Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja yang totalnya hanya mencapai Rp874 juta. Tidak terlalu salah jika ada anggapan bahwa DPRD lebih mendahulukan kepentingannya (pribadi) sendiri dibanding dengan masyarakat yang diwakilinya (Radar Sukabumi, 3 April, 2000). Fenomena ini mengindikasikan bahwa persoalan alokasi anggaran belanja dapat menjadi salah satu penghambat pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan.

3.2.5. DPRD dan Kebijakan Publik

Dalam pembuatan Perda, Pemda dan DPRD sudah mengarah pada proses yang lebih transparan. Hal ini terlihat dari sikap anggota DPRD pada saat pembahasan Raperda yang dinilai pihak eksekutif sangat dinamis, karena selalu melibatkan wakil masyarakat terkait yang akan menjadi sasaran kebijakan.¹⁰ Meskipun demikian, inisiatif penyusunan Raperda masih tetap di tangan pihak eksekutif.

Rencana pembangunan yang mulai dibicarakan dewan adalah antara lain tentang perluasan pusat keramaian yang menyebar di semua kecamatan. Rencana tersebut terkait juga dengan pengaturan kembali trayek angkutan kota dan pembangunan jalan lingkar kota.¹¹ Dalam hal ini pihak Pemda maupun DPRD (komisi D), sering meminta masukan dan mengikutsertakan pengurus/anggota cabang Gapensi (Gabungan Pengusaha Kontruksi Indonesia) Kota Sukabumi melalui dengar pendapat di DPRD.

Ada enam Perda yang sudah diproses dan disyahkan berdasarkan UU No. 22, 1999. Lima dari enam Perda tersebut mengatur tentang retribusi yang terkait dengan upaya peningkatan PAD, yaitu tentang: 1) Izin Trayek, 2) Parkir, 3) Izin Pemakaman, 4) Terminal, dan 5) Kebersihan dan Pemeliharaan Jalan. Perda terakhir ini merupakan perubahan dari Perda tentang ‘Dispensasi Jalan’ yang dihapus sehubungan pemberlakuan UU No.18, 1997. Selain itu, pada bulan September 1999 Pemda (Dispenda) Kota Sukabumi juga telah mengajukan usul ke pusat untuk memungut ‘Pajak TV’ melalui sistem bagi hasil, namun hingga saat ini belum ada tanggapan dari pusat. Perbedaan yuridis kedua UU No.18, 1999 dan UU No.22, 1999 telah membingungkan Pemda dalam penyusunan Perda. Oleh karena itu, berbagai pihak di daerah mengharapkan agar UU No. 18, 1997 segera direvisi.

Banyak pejabat eksekutif menilai kemampuan anggota DPRD masih rendah dan anggota DPRD pun menyadari bahwa daya pikir dan daya tampil (mobilitas) mereka masih rendah. Oleh karena itu, mereka sepakat untuk mengikuti berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan¹² serta membuka diri untuk menerima bantuan dari para profesional.

¹⁰ Pembahasan Raperda tentang Retribusi Izin Pemakaman melibatkan perwakilan masyarakat dari semua pemeluk agama; Pembahasan Raperda tentang Retribusi Terminal melibatkan perwakilan Organda; Pembahasan Raperda tentang Retribusi Parkir melibatkan tukang parkir. Dalam proses ini terjadi komunikasi yang hidup dan positif.

¹¹ Telah dilakukan pembebasan tanah senilai Rp7 milyar, berasal dari dana propinsi.

¹² Pendidikan dan pelatihan bagi anggota DPRD sedang direncanakan bekerjasama dengan Breakttrough Urban Investment for Local Development (BUILD)/Urban Management Advisory (UMA) yang didanai oleh UNDP. Kegiatan ini tidak dikelola oleh pihak eksekutif.

Dengan demikian, DPRD percaya bahwa di masa depan mereka akan dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.

Dalam hal pelaksanaan fungsi, banyak pejabat eksekutif menyatakan bahwa DPRD cenderung “mensubordinasi” mereka, bukan partner kerja yang setara. Pihak eksekutif mengharapkan agar DPRD dapat menempatkan fungsinya sejajar dengan eksekutif, sehingga dapat saling mengoreksi, bukan saling menjatuhkan. Pandangan tersebut agaknya terkait dengan tugas dan wewenang DPRD dalam melaksanakan pengawasan terhadap semua kegiatan eksekutif, termasuk “mengungkit” persoalan KKN peninggalan masa Orde Baru. Karena proses reformasi sedang berlangsung, masyarakat semakin berani mengajukan gugatan berbagai kasus KKN ke DPRD. Dalam hal ini DPRD memang banyak menanggapi aspirasi masyarakat, baik yang disampaikan melalui surat maupun dengan aksi unjuk rasa.

Walaupun dalam penyelesaian berbagai kasus yang digugat masyarakat, beban pihak eksekutif dalam menjaga stabilitas (agar kelompok-kelompok masyarakat tidak bentrok) menjadi makin berat. Tetapi bagi anggota DPRD, supremasi hukum harus ditegakan. Oleh karenanya, semua penyelewengan harus diproses di pengadilan. “Sayangnya,” kata salah seorang anggota DPRD, “hak penyelidikan DPRD belum memiliki dasar yang pasti, karena belum ada PP-nya.”¹³

Selama ini pengawasan internal instansi Pemda dilakukan Inspektorat Wilayah (Itwil), tetapi banyak orang menilainya kurang efektif, karena sifat Itwil hanya sebagai penyedia informasi dan saran kepada Walikota. Proses dan keputusan selanjutnya sepenuhnya di tangan Walikota. Dalam kaitan ini muncul pemikiran yang menghendaki agar lembaga Itwil (atau, Badan pengawas Daerah) berada di bawah Dewan. Dengan demikian, di satu sisi menempatkan Itwil pada posisi yang lebih independen terhadap pihak eksekutif, di sisi lain Itwil dapat membantu DPRD melaksanakan tugas-tugas pengawasannya. Dalam mekanismenya, Itwil dapat membantu anggota dewan melaksanakan pengawasan secara teknis (profesional) dan berdasarkan bahan yang disediakan Itwil, DPRD dapat memanggil pihak eksekutif yang diduga melakukan pelanggaran atau penyelewengan.

Anggota DPRD dipilih melalui perwakilan partai, jadi secara perorangan tidak terikat langsung dengan rakyat pemilihnya. Sementara itu, partai yang diwakili, khususnya di tingkat kabupaten/kota, tidak banyak membantu anggota DPRD sebab partai belum memiliki program nyata mengenai pembangunan kota untuk diperjuangkan oleh anggota mereka di DPRD. Partai-partai lebih cenderung berpikir tentang bagaimana menggaet suara yang makin besar pada Pemilu 2004. Partai juga tidak mempunyai cukup ‘independensi’ terhadap pihak eksekutif, karena banyak pembiayaan kegiatan (pengurus)-nya yang masih menggantungkan diri pada bantuan Pemda. Kegiatan partai belum bisa didanai oleh anggotanya karena hubungan antara keduanya masih lebih cenderung bersifat emosional.

3.3. Tingkat Masyarakat

Temuan penting di tingkat masyarakat, kasus dua kelurahan, banyak yang mengartikan bahwa otonomi akan lebih membebani rakyat dengan pungutan (retribusi dan pajak) yang makin besar. Masyarakat mengkhawatirkan biaya pelayanan publik akan menjadi makin mahal. Pengertian dan kekhawatiran seperti ini dapat menimbulkan penolakan masyarakat terhadap kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pandangan tersebut dilatarbelakangi pengertian otonomi sebagai kewenangan untuk mengurus

¹³ Apakah hak penyelidikan ini memang harus diatur PP, atau cukup dengan Peraturan Tata Tertib DPRD atau Perda.

rumah tangga sendiri, termasuk pembiayaannya yang berarti perlunya upaya daerah meningkatkan perolehan PAD setinggi mungkin. Padahal, desentralisasi yang diatur UU No. 22, 1999 dan juga UU No. 25, 1999 hanya bersifat penyerahan kewenangan pelayanan publik dan kewenangan mengelola dana publik, tidak termasuk kewenangan memungut fiskal, kecuali yang diatur dalam UU No. 18, 1997.

Antusiasme pers lokal menyangkut otonomi daerah cukup tinggi. Terlihat, antara lain, pada tersedianya kolom “Otonomika” pada koran *Bandung Pos* sejak Maret 2000 yang mengulas isu mengenai desentralisasi dan otonomi daerah. Koran *Pikiran Rakyat* juga selalu memuat berita yang terkait dengan kebijakan otonomi daerah. Sementara itu, *Radar Sukabumi* menyediakan kolom khusus untuk memberitakan keluhan masyarakat atas jasa pelayanan publik.

Pers menilai bahwa, keberanian DPRD dalam mengkritik dan mengungkap berbagai kasus penyelewengan adalah sebagai bagian dari tanggungjawab moral terhadap para pemilihnya. Sikap demikian sedikit banyak didasarkan pada tujuan untuk memberikan “peringatan” kepada pihak eksekutif agar kebijakan publik yang dijalankannya benar-benar sesuai dengan tuntutan masyarakat yang menginginkan efisiensi dan transparansi.

Hingga kini, secara umum pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan Pemda belum menunjukkan peningkatan kualitas sesuai dengan yang diharapkan. Misalnya, dalam pengurusan akte kelahiran masih memerlukan waktu lama dan membutuhkan biaya jauh lebih besar dari ketentuan yang berlaku. Beberapa pihak mensinyalir bahwa penyelenggaraan pelayanan satu atap pada kenyataannya lebih buruk dari pelayanan secara sektoral. Demikian pula pungutan liar yang terkait dengan berbagai aspek pelayanan juga masih tetap berlangsung. Tentunya dengan semangat otonomi daerah, berbagai persoalan seperti itu, di masa depan diharapkan dapat dihilangkan.

Beberapa pengusaha, di Kota Sukabumi, menilai bahwa pengurusan berbagai perijinan selama ini sangat sentralistis (diputuskan di Bandung, bahkan Jakarta) dan sangat birokratis. Mereka berharap dengan pelaksanaan otonomi urusan perijinan akan berlangsung lebih praktis dan cepat.

Tender fiktif masih tetap berlangsung sebagaimana biasanya karena didukung oleh adanya kesepakatan di antara pengusaha sendiri. Pengusaha yang menang akan memperoleh kompensasi/uang dari pengusaha yang menjadi pemenang. Potongan terhadap nilai tender yang dilakukan oknum pejabat, hingga saat ini diduga juga masih berlangsung, namun besarnya tidak ditentukan sepihak, dilakukan melalui proses tawar-menawar. Sekarang ada kesan bahwa pejabat tidak lagi berani ber-KKN secara terang-terangan, karena kontrol sosial masyarakat sudah mulai berfungsi. Singkatnya, penyelenggaraan tender proyek pemerintah yang sifatnya direkayasa masih tetap berlangsung sehingga masih menciptakan peluang terjadinya KKN.¹⁴

Menurut seorang mantan Pejabat, terjadinya berbagai penyelewengan seperti diungkapkan di atas disebabkan sistem pengawasan dan pemeriksaan yang lemah. Dulu memang ada “kebijakan” yang menyatakan bahwa pengawasan itu “bukan mencari kesalahan,” karena itu wajar saja kalau petugas pengawas jarang menemukan pelanggaran. Walaupun ditemukan kesalahan, biasanya baru diperiksa setelah pejabatnya pindah atau keluar. Di masa depan pengawasan harus banyak diserahkan kepada DPRD, Pers, universitas, dan masyarakat madani pada umumnya.

¹⁴ Meskipun proses pelelangan pelaksanaan suatu proyek diumumkan melalui surat khabar, dalam prakteknya masih belum mampu menghilangkan KKN, karena di antara para pengusaha sendiri belum berkembang sistem persaingan terbuka dan sehat.

Dunia usaha, menurut beberapa pengusaha, menyadari benar tumbuhnya sifat kritis masyarakat akhir-akhir ini. Suasana itu didukung dengan keluarnya Keppres tentang Kontruksi yang mengatur penentuan pemenang tender suatu proyek konstruksi secara lebih transparan, walaupun pada dasarnya pengusaha daerah tetap dilindungi. Untuk itu, Kadin membentuk Lembaga Pelayanan Jasa Kontruksi (LPJK), mengingat hampir 80% anggotanya bergerak di bidang jasa kontruksi.

Kritik masyarakat terhadap hasil kerja anggota Gapensi dalam berbagai proyek pembangunan fisik di Kota Sukabumi sering disalurkan melalui media masa lokal, Itwilkot, DPRD, maupun langsung ke Gapensi. Berkenaan dengan adanya upaya meningkatkan kualitas proyek pembangunan fisik, khususnya jalan, Gapensi mengusulkan untuk menitikberatkan perhatian pada manfaat dan kualitas proyek yang sedang dikerjakan.

IV. KESIMPULAN

1. Dari segi waktu, kegiatan lapangan pertama Tim SMERU cukup berhasil. Semua responden, baik pimpinan instansi, organisasi, maupun tokoh masyarakat, dapat diwawancarai. Dari segi materi wawancara ada beberapa hal yang perlu direvisi, terutama pertanyaan untuk tingkat kecamatan dan kelurahan/desa. Masalahnya, di antara informan yang diwawancarai banyak yang belum memahami pengertian umum dari desentralisasi dan otonomi daerah. Sebaliknya, beberapa pertanyaan untuk tingkat propinsi dan kabupaten/kota dinilai terlalu umum, sehingga perlu diperdalam dan diperinci.
2. Sebagian besar responden (aparatur Pemda) yang mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah mereka yang beberapa waktu lalu sebagai pelaksana sistem pemerintahan sentralis. Dalam konteks pola pikir, mereka dapat saja dengan mudah berubah dari menganut sentralisasi menjadi pendukung desentralisasi, tetapi dalam hal perilaku sangat diragukan untuk dapat berubah dengan cepat. Oleh karena itu, kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang mayoritas pelaksanaannya adalah pejabat yang masih berperilaku sentralistis diduga kuat akan menghadapi banyak hambatan internal.
3. Semangat tinggi untuk melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah yang kurang didukung oleh adanya persiapan yang memadai (kuantitatif/komprehensif dan kualitatif) dapat menimbulkan disorientasi pelaksanaan tugas pemerintahan. Banyak pejabat Pemda yang cenderung menempatkan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai tujuan dalam rangka memperoleh kekuasaan yang lebih besar, sehingga mengabaikan misi utama kebijaksanaan otonomi daerah sebagai sarana untuk memperbaiki pelaksanaan pelayanan publik.
4. Lemahnya sosialisasi tentang desentralisasi dan otonomi daerah melahirkan pandangan bahwa otonomi akan membebani rakyat dengan pungutan (retribusi dan pajak) yang makin besar, karena otonomi identik dengan upaya daerah meningkatkan perolehan PAD. Namun demikian, sebagian masyarakat terutama pengusaha berharap dengan otonomi daerah pelayanan pemerintah akan makin praktis dan cepat, dunia usaha berjalan lebih transparan, dan keberadaan pungutan liar berangsur hilang (biaya makin murah). Sikap kritis rakyat makin meningkat, didukung oleh antusiasme pers lokal dalam menyediakan informasi dan menyalurkan berbagai kritik dan keluhan masyarakat terhadap berbagai pelayanan pemerintah.

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 | | | | | |
| <i>Third: Performance Measures</i> | 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 kebijaksanaan 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 kebijaksanaan 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 kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.
2. Melakukan dokumentasi secara sistematis (kualitatif dan kuantitatif) kasus-kasus menyangkut hubungan antara proses persiapan serta pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan kinerja pelayanan publik.
3. Mengamati dan menganalisis kesiapan masyarakat madani dalam menyalurkan aspirasinya serta mekanisme DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat tersebut sehingga berdampak pada perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan atas pelayanan publik.

3. Manfaat Studi

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

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

LAMPIRAN II

Daftar Responden

| NO. | RESPONDEN | TINGKAT PEMERINTAHAN |
|-----|------------------------------|----------------------|
| 1. | Setda/Asda III | Propinsi |
| 2. | Bappeda | Propinsi |
| 3. | Biro Ortala | Propinsi |
| 4. | DPRD | Propinsi |
| 5. | Kanwil Kesehatan | Propinsi |
| 6. | Kanwil Pendidikan | Propinsi |
| 7. | Kanwil Pertanian | Propinsi |
| 8. | Pers lokal | Propinsi |
| 9. | Universitas | Propinsi |
| 10. | LSM | Propinsi |
| 11. | Walikota | Kota |
| 12. | Bappeda | Kota |
| 13. | Bagian Ortala | Kota |
| 14. | Bagian Kepegawaian | Kota |
| 15. | Bagian Keuangan | Kota |
| 16. | Bagian Hukum | Kota |
| 17. | Bagian Ekonomi | Kota |
| 18. | DPRD | Kota |
| 19. | Dinas Kesehatan | Kota |
| 20. | Dinas Pendidikan | Kota |
| 21. | Dinas Pertanian | Kota |
| 22. | Dispenda | Kota |
| 23. | Kandep Pendidikan | Kota |
| 24. | Kandep Indag | Kota |
| 25. | Itwilkota | Kota |
| 26. | Kantor Bangdes/PMD | Kota |
| 27. | BUMD | Kota |
| 28. | Tokoh masyarakat | Kota |
| 29. | Tokoh agama (Pasantren) | Kota |
| 30. | Mantan Birokrat | Kota |
| 31. | Kadin | Kota |
| 32. | Pers lokal | Kota |
| 33. | Kantor Kecamatan | Kecamatan |
| 34. | Dokter dan Pegawai Puskesmas | Kecamatan |
| 35. | Kantor desa | Desa |
| 36. | Anggota LKMD | Desa |
| 37. | Kepala sekolah/guru | Desa |
| 38. | FMOG | Desa |