

*laporan akhir*

**PENGKAJIAN BIDANG ADMINISTRASI  
PEMBANGUNAN  
TENTANG PENDAYAGUNAAN PELAKSANAAN  
OTONOMI DAERAH  
PADA DAERAH TINGKAT II**



**Kerjasama  
Lembaga Administrasi Negara (LAN)  
BAPPENAS  
dan**



**PPSL - Universitas Padjadjaran  
JAKARTA - BANDUNG  
Maret - 1993**

*laporan akhir*

**PENGKAJIAN BIDANG ADMINISTRASI  
PEMBANGUNAN  
TENTANG PENDAYAGUNAAN PELAKSANAAN  
OTONOMI DAERAH  
PADA DAERAH TINGKAT II**

Kerjasama  
Lembaga Administrasi Negara (LAN)  
BAPPENAS  
dan  
PPSL - Universitas Padjadjaran

**JAKARTA - BANDUNG**

**Maret - 1993**

## KATA PENGANTAR

Semakin lama, kerjasama antara Lembaga Administrasi Negara dan BAPPENAS dengan Universitas Padjadjaran pada umumnya, dan secara khusus dengan Pusat Penelitian Sumberdaya Manusia dan Lingkungan (PPSL) terasa semakin serasi dan padu. Untuk kesekian kalinya, kelanjutan dari kerjasama tersebut terwujud dalam bentuk **"PENGKAJIAN BIDANG ADMINISTRASI PEMBANGUNAN TENTANG PENDAYAGUNAAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II"** sebagaimana tertuang dalam Surat Perjanjian Pelaksanaan Pengkajian, Nomor 1523/XIII/7/4/92 yang disepakati pada tanggal 1 Agustus 1992. Secara khusus kerjasama tersebut adalah antara Lembaga Administrasi Negara, Proyek Penyempurnaan Efisiensi Aparatur Pemerintah dan Pengawasan dengan Pusat Penelitian Sumberdaya Manusia dan Lingkungan (PPSL), Universitas Padjadjaran. Diharapkan bahwa hasil pengkajian ini akan menjadi masukan yang penting bagi proses pengambilan keputusan serta perencanaan program yang akan dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara, selain juga menjadi suatu pengalaman keilmuan yang berharga bagi tim PPSL-UNPAD yang mengerjakannya.

Laporan Akhir ini merupakan hasil kerja tim pengkajian yang mendasarkan pola kerjanya sebagaimana terpapar pada Laporan Pendahuluan yang telah disampaikan ke LAN pada bulan Oktober yang lalu. Perubahan-perubahan yang terjadi, baik di lapangan maupun di dapur pengolahan, mengharuskan tim pengkajian untuk sedikit memodifikasi alur paparan sebagaimana tercantum pada Laporan Pendahuluan tersebut. Meskipun demikian, tujuan-tujuan penelitian yang ingin dicapai, sebagaimana tercantum pada Bab Pendahuluan, telah tercapai.

Hanya dengan kemauan keras tanpa ikut sertanya berbagai pihak, tentunya Laporan Akhir ini tidak mudah terwujud; oleh karena itu, bersama ini kami ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu, terutama kepada Lembaga Administrasi Negara yang telah

memberikan kepercayaan kepada PPSL - Universitas Padjadjaran untuk melaksanakan pengkajian ini. Ucapan terimakasih secara khusus juga ingin kami sampaikan kepada : **Pertama** , Bapak Drs. Salamun, MPIA, selaku Deputi Litbang, Lembaga Administrasi Negara, dan Bapak Drs. Sjoefian Malik selaku Pemimpin Proyek Penyempurnaan Efisiensi Aparatur Pemerintah dan Pengawasan LAN, yang telah banyak membantu kelancaran persiapan dan pelaksanaan Pengkajian ini. **Kedua** , Bapak Drs. Soewarto, MPIA, dari BAPPENAS, yang telah memberikan arahan terhadap pelaksanaan Pengkajian. **Ketiga** , semua peserta Temu kaji Masalah-masalah Administrasi Pembangunan Dalam Pelita VI di Lembang pada bulan September 1992, yang telah memberikan masukan-masukan yang sangat berharga terhadap studi ini. **Keempat** , seluruh Panelis Delphi yang menjadi wadah sekaligus penggerak utama Pengkajian. **Kelima** , kepada semua pihak yang karena keterbatasan tempat tidak bisa kami sebutkan satu per satu, tetapi telah memberikan sumbangan baik langsung maupun tidak langsung terhadap penyelesaian Laporan Akhir Pengkajian ini.

Sebagaimana layaknya suatu pengkajian/penelitian ilmiah, isi Laporan Akhir ini bukanlah sesuatu yang sempurna; oleh karena itu, PPSL-UNPAD sebagai pelaksana pengkajian, dengan segala kerendahan hati membuka diri terhadap kritik maupun saran dari pihak lain. Akhir kata, semoga hasil pengkajian ini dapat memberikan masukan berarti bagi Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, dalam menjalankan fungsi dan wewenangny.

Bandung, Maret 1993

Ketua PPSL - UNPAD,

Prof. Dr. H. T. Dzulkamain Amin, MA.

NIP. 130 307 049



## **ABSTRACT**

The Development Administration Study on Utilization of Autonomy of Level II Regions proposes to determine major issues which are growing or expected to grow in the field of public and development administration, within the context of the Second Long Term Development Planning (PJPT II). This study also expects to provide inputs on necessary government actions in the field of public and development administration, in PJPT II, in anticipation of the socio-economic changes and emphasis on autonomy of Level I and II Regions.

Scope of the study is :

1. To describe current regional autonomy and its problems.
2. To analyze issues projected either to support or detract from the emphasis of autonomy on Level II Regions.
3. To provide inputs on necessary actions to improve Level II Regions 'capacity to utilize increased autonomy.
4. To provide inputs on alternative formulae for Central and Regional Fiscal Balance.

Study approach is descriptive-analysis, including the use of Meta Analysis on previous researches, specifically on the similar researches by Universitas Hasanuddin and Gajah Mada. The Delphi Method is used for Opinions Polling.

The study concludes that :

1. Meta Analysis on UNHAS and UGM's results shows that Level II Regions are capable and prepared for autonomy; but through Argumentative Opinions Polling experts agree that the extent and acceleration of autonomy still lag behind. Delphi Analysis supports these results.
2. As regional autonomy is currently practiced, a smooth differentiation and distribution of functions between central and regional governments is lacking, especially in its relationship with the principle of decentralization ('mede bewind'). The reason is that inter agency coordination is difficult to arrange.
3. Delphi Analysis identification, of criteria to guide the evaluation of the level of regional autonomy, points to Human Resources and Institutions as the most important criteria.
4. Issues for more regional autonomy :
  - a. Allocation of authority or decentralization on organization and staffing, development program planning and public service activities, facilities and fund raising to finance all development and public service activities.
  - b. Constitutional demands (UUD1945)
  - c. Central and Level I Regional Governments' recognition of the capacity of Level II Regions to run their own government and development.
5. Issues against more regional autonomy :
  - a. Lack of perception uniformity of the principles of decentralization, deconcentration and 'assistance' (azas pembantuan). Also central

and regional agencies do not have a clear interpretation of factual, responsible and dynamic regional autonomy.

- b. Uniform requirement for autonomy expansion while conditions differ widely between regions.
- c. Lack of personnel career and placement system to equally distribute quality personnel to all regions. Consequently regional agencies suffer from retardation in growth.
- d. Restrictive central employment procedures at the expense of regional agencies.
- e. Limited transfer of authority, formal without actual transfer, results in dual handling of some regional matters.

6. Center and region fiscal issues :

- a. The inexistence of harmonious correlation in fiscal procedures between central and regional governments.
- b. The lack of gradual reallocation of sectoral to regional development funds (regional development subsidy).
- c. The inexistence of clarification on allocation of funds by different levels of governments (Central, Regional Levels I and II).

7. Central and regional fiscal relations formula must be based on considerations on regional area, population and Regional Original Income (PAD).

This study recommends these following policies :

- 1. There are five major inputs on efforts to improve Level II Regions' autonomy capacity :
  - a. Expansion of governmental authority need not be simultaneous and uniform throughout Nusantara.
  - b. Transfer of authority to regional governments must be

- accompanied by transfer of adequate financial and human resources.
- c. Selective transfer of authority to Level II regions based on the scope of regional needs.
  - d. Clarification of central and regional fiscal relations.
  - e. The need for regional authority in matters of personnel.
2. The transfer of authority to regional governments must be linked to their respective capability, not based solely on their desires or local societal statements to that effect. Hence general studies done by the central government must be supplemented by Level I governments' specific regional studies, to check on their readiness and capability to accept more burden of governmental duties.
3. Two aspects must be considered in evaluating regional government capacity :
- a. Internal aspect : the region's capacity to accept autonomy based on real conditions prevailing in it.
  - b. External aspect : the extent of effects of factors external to the region on its government, either by supporting (positive effect) or detracting from (negative effect) it.
4. Regional autonomy should be viewed as transfer of more authority in matters of regulations, finance and personnel, to the regions. To this effect a series of policies of institutional restructuring at central, and level I and II regional governments is needed. At the minimum it should cover three aspects : organizations (institutions), regulations and work procedures.
5. The current "spiralling" personnel career system, which starts at level II regions, going up to level II and ends at the central level, is

inappropriately out of dated. Emphasize on level II regional autonomy needs a "zig-zagging" personnel career system (moving in and out of different governmental levels). This "slalom" pattern will eliminate the perception that only junior officials and incompetents are placed in level II regions. On the contrary, this pattern is expected to attract capable officials, highly intelligent and experienced personnel, which are currently concentrated in the central and Level I governments, to work in Level II regional government.

6. Vertical agencies (regional arms of departments/ministries) must change their roles, from implementors to technical assistants, and by so doing providing the widest opportunities for regional personnel to develop their capacity to manage government and development, which are at one with local aspirations and participation.
7. Emphasis of regional autonomy on Level II Regions demands a firm control mechanism, to ensure its compatibility with national interests and the needs of the general population. Accordingly the existency and role of DPRD as a control mechanism, as defined by laws, must be developed and expanded. Also, higher echelon agencies must continuously exercise their control function, within the confines of prevailing regulations.
8. It is found necessary to reorganize center and region fiscal relationship. The present pattern, wherein sectoral projects dominate, must be reviewed. It is time to gradually reallocate sectoral development funds to regional development funds (regional development subsidy). In this context, regions should get more funds under a just and standardized center-region fiscal formula. Furthermore, regions should have more authority in allocating those funds. As is prevalent, the use of INPRES and BANPRES funds is strictly directed from above.

9. Regions must also have authority on personnel policies. For instance, regions must be able to recruit personnel according to their own needs and resources. This will force regions to create their own job descriptions and seek rational and accurate methods of recruitment, in accordance with local needs and capabilities.
10. In the subsidy (grant) issue the problem is the creation of the right formulae for center-region relationship and regional distribution. In this case there are at least three variables to consider : the region's area and population, and Regional Original Income (PAD). The weight of each variable must be determined. The size of a region's population is important, because, after all, development is for the people. But, for regions with low population density the cost of public service (per capita) will be higher.



## TIM PENELITIAN DAN PANELIS DELPHI

Dalam upaya menjawab tantangan Lembaga Administrasi Negara, khususnya pengerjaan proyek **"PENGKAJIAN BIDANG ADMINISTRASI PEMBANGUNAN TENTANG PENDAYAGUNAAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II"**, Pusat Pengembangan Sumberdaya Manusia dan Lingkungan (PPSL), Universitas Padjadjaran telah membentuk suatu Tim Peneliti Inti yang bertanggungjawab terhadap penyelesaian proyek pengkajian tersebut. Adapun susunan Tim Peneliti Inti tersebut adalah sebagai berikut :

Penanggungjawab :	Prof. Dr. H. T. Dzulkarnain Amin, MA.
Ketua :	Nury Effendi, SE. MA.
Anggota :	Agus Sumarno, BSc. Ernie Tisnawati Sule, SE. Harlan Dimas, SE. MA. Achmadi Rilam, SE. MS. Achmad Kemal Hidayat, SE. MSc.
Komputer/Peng-olah Data :	Dedi Karmana
Sekretariat :	Nurhayati

Dalam pelaksanaannya, Tim Peneliti tersebut disokong dan dibantu sepenuhnya oleh seluruh staf dan karyawan PPSL - UNPAD. Adapun panelis Delphi yang berpartisipasi dalam pengkajian ini adalah :

Panelis 1 :	Dr. Kustandi Abdurachman.
Panelis 2 :	Drs. S. Noorsyamsa Djumara.
Panelis 3 :	Prof. Dr. H. T. Dzulkarnain Amin, MA.
Panelis 4 :	Prof. Dr. Ateng Syafruddin, SH.

- Panelis 5 : Dr. Rusadi Kantaprawira.  
Panelis 6 : Drs. Karhi Nisjar S., Ak. MM.  
Panelis 7 : Dr. H. Bagir Manan, SH. MCL.

Sedangkan peserta diskusi khusus yang dilaksanakan di Lembang yang beberapa materinya berkaitan dengan studi ini adalah : Dr. Mustopadidjaja AR, Dr. Ismail, Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH., Dr. J.B. Kristiadi, Dr. Bagir Manan, SH., MCL., Dr. Sofian Effendi, MPIA, Drs. Adam Indrawijaya, MBA., Drs. Mulia, Dr. Burhanuddin T., Prof. Dr. H. Achmad Sanusi, SH, MPA.,, Dr. Rusadi Kantaprawira, Dr. Susiyati B. Hirawan, Drs. Waluyo ratam, dan Prof. Dr. H. T. Dzulkarnain Amin, MA.

Berkat kerjasama yang padu antara berbagai pihak terkait serta dedikasi yang tinggi, maka proyek pengkajian tersebut dapat diselesaikan pada waktunya.

# DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar .....	i
Abstract .....	iii
Tim Peneliti .....	ix
Daftar Isi .....	xi
Daftar Tabel .....	xv
 BAB 1      PENDAHULUAN .....	 1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Tujuan Studi .....	2
1.3. Kegunaan Penelitian .....	3
1.4. Ruang Lingkup/Pembatasan Masalah .....	3
1.5. Metode Penelitian .....	3
 BAB 2      KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PENEKANAN OTONOMI PADA DAERAH TINGKAT II .....	  6
2.1. Azas Dan Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah .....	 6
2.1.1. Azas Dekonsentrasi .....	6
2.1.2. Azas Desentralisasi .....	7
2.1.3. Azas Tugas Pembantuan .....	9
2.2. Prinsip-prinsip Dasar Penyelenggaraan Pemerintah- an Di Daerah .....	 10
2.2.1. Prinsip Digunakannya Azas Desentrali- sasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pem- bantuan .....	 11
2.2.2. Prinsip Azas Desentralisasi Dilaksana- kan Bersama-sama Dengan Dekonsen- trasi Yang memungkinkan Dilaksana- kannya Azas Tugas Pembantuan .....	 13

2.2.3.	Prinsip Otonomi Daerah Yang Titik Beratnya Diletakkan Pada Daerah Tingkat II .....	14
2.2.4.	Prinsip Otonomi Disamping Mengutamakan Aspek Kesperasian Dengan Tujuan, Juga Mengutamakan Aspek Pendemokrasian .....	16
2.2.5.	Prinsip Lainnya .....	17
2.3.	Hakikat-Isi Otonomi Daerah .....	18
2.4.	Tujuan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah .....	22
2.5.	Pembentukan Daerah dan Wilayah .....	24

### BAB 3

KESIAPAN DAN DERAJAT PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI DAERAH TINGKAT II .....		29
3.1.	Meta Analysis .....	29
3.1.1.	Kelebihan dan Kekurangan Meta Analysis .....	30
3.2.	Penelitian UNHAS dan UGM Tentang Penyelenggaraan Otonomi di Daerah Tingkat II .....	31
3.2.1.	Meta Analysis Dan Hubungannya Dengan Studi UNHAS dan UGM .....	33
3.2.2.	Penelitian UGM dan Hasilnya .....	34
3.3.	Evaluasi Terhadap Penelitian UNHAS dan UGM.....	39
3.4.	Kesimpulan Meta Analysis Terhadap Studi UNHAS dan UGM .....	41
3.5.	Derajat Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II .....	41

	Halaman
<b>BAB 4</b>	
IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN OTONOMI PADA DAERAH TINGKAT II .....	48
4.1. Implementasi Otonomi Pada DT II .....	48
4.2. Implikasi Penekanan Otonomi Pada Daerah Tingkat II Terhadap Lembaga Pemerintahan Di Daerah .....	54
4.3. Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah .....	62
4.4. Permasalahan Penekanan Otonomi Pada Daerah Tingkat II .....	72
<b>BAB 5</b>	
ANALISIS DELPHI TENTANG PENDAYAGUNAAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH .....	80
5.1. Teknik Pelaksanaan Analisis Delphi .....	80
5.2. Analisis Delphi Terhadap Derajat Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	82
5.3. Kriteria-kriteria Yang Dapat Dijadikan Acuan Untuk Menilai Tingkat Otonomisasi Daerah .....	84
5.4. Masalah-masalah Yang Dapat Menjadi Pendorong dan Penghambat Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II .....	88
5.4.1. Identifikasi Masalah-masalah Yang Dapat Menjadi Pendorong Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	88
5.4.2. Identifikasi Masalah-masalah Yang Dapat Menjadi Penghambat Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	91
5.5. Masukan-masukan Upaya Yang Perlu Dilaksanakan Untuk Memperkuat Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Penekanan Otonomi Daerah .....	96

	Halaman
5.6. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.....	103
5.6.1. Identifikasi Masalah-masalah Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah .....	103
5.6.2. Dasar Formula Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah .....	106
<b>BAB 6. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....</b>	<b>107</b>
6.1. Kesimpulan .....	109
6.1.1. Kesimpulan Utama .....	109
6.1.2. Kesimpulan Pendukung .....	113
6.2. Rekomendasi .....	115
6.2.1. Rekomendasi Teknis .....	115
6.2.2. Rekomendasi Kebijakan .....	116
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>120</b>
<b>LAMPIRAN</b>	



## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 3.1. Klasifikasi Kemampuan Daerah Tingkat II Terhadap Pelaksanaan Otonomi .....	37
Tabel 3.2. Klasifikasi Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Menghadapi Otonomi Daerah .....	38
Tabel 5.1. Rekapitulasi Respon Panelis Tentang Derajat Pelaksanaan Otonomi Daerah (Second Round Delphi) .....	83
Tabel 5.2. Rekapitulasi Respon Panelis (Second Round Delphi) Mengenai Kriteria-kriteria Yang Dapat Dijadikan Acuan Untuk Menilai Tingkat Otonomisasi Daerah .....	85
Tabel 5.3. Ranking Kriteria Acuan Penilaian Otonomi Daerah .....	86
Tabel 5.4. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masalah-masalah Pendorong Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	90
Tabel 5.5. Ranking Faktor-faktor Pendorong Otonomi Daerah .....	91
Tabel 5.6. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masalah-masalah Penghambat Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	94
Tabel 5.7. Ranking Faktor-faktor Penghambat Otonomi Daerah .....	95

Tabel 5.8. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masukan-masukan Upaya Yang Perlu Dilaksanakan Untuk Memperkuat Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Penekanan Otonomi Daerah .....	100
Tabel 5.9. Ranking Masukan-masukan Upaya Otonomi Dati II .....	101
Tabel 5.10. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masalah-masalah Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah .....	104
Tabel 5.11. Ranking Masalah-masalah Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah .....	105
Tabel 5.12. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Faktor-faktor Yang Dapat Dijadikan Dasar Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah .....	107
Tabel 5.13. Ranking Faktor-faktor Yang Dapat Dijadikan dasar Formula Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah .....	108

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Pelaksanaan REPELITA V akan berakhir pada tahun anggaran 1993/1994 yang berarti pula Indonesia akan segera memasuki PELITA VI. Hal ini dapat diartikan pula bahwa Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (PJPT I) 1968 - 1993 telah selesai, yang kemudian Indonesia memasuki Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (PJPT II) 1994 - 2018.

Selama kurun waktu pembangunan 25 tahun pertama (PJP I) Indonesia telah mengalami kemajuan pesat khususnya di bidang ekonomi. Dimana hal ini terefleksikan dalam pendapatan nasional dan pendapatan per kapita yang meningkat lebih dari 500% , serta tersedianya sarana maupun prasarana ekonomi dan sosial dalam jumlah yang cukup memadai.

Perubahan atau kemajuan dalam bidang sosial dan ekonomi tersebut mempunyai pengaruh besar pada bidang-bidang penting lainnya seperti dalam bidang politik dan administrasi negara, serta administrasi pembangunan, baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada gilirannya menuntut pelayanan yang lebih baik, lebih cepat dan lebih profesional dari aparatur pemerintah . Sebaliknya perbaikan sosial ekonomi masyarakat dapat mengakibatkan timbulnya tuntutan perbaikan kesejahteraan para pegawai negeri sipil .

Sementara itu UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah menghendaki bahwa titik berat otonomi daerah terletak pada daerah tingkat II . Dalam hubungan ini Presiden Suharto dalam pidato Kenegaraan 16

Agustus 1990 mengemukakan bahwa dimasa yang akan datang pemerintah akan menekankan otonomi daerah pada daerah Tingkat II. Hal ini berarti bahwa pada PJPT II ada kecenderungan untuk menyempurnakan UU No.5 tahun 1974 secara lebih konsisten. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi yang cukup luas dalam proses administrasi negara dan administrasi pembangunan seperti masalah penataan kelembagaan di Pusat maupun di daerah, masalah pembagian wewenang / kekuasaan antara Pusat dan Daerah dan antara Daerah tingkat I dan Daerah tingkat II, masalah kualitas pelayanan kepada masyarakat dan sebagainya.

Semua perubahan yang telah dan akan terjadi dalam masyarakat/perekonomian serta konsekuensi dari kebijakan pemerintah perlu diantisipasi dengan baik dan dibuat perencanaan strategis baik untuk perencanaan jangka menengah (Pelita VI) maupun perencanaan jangka panjang (PJPT II).

## **1.2. Tujuan Studi**

Tujuan studi/penelitian ini adalah untuk mengetahui isu-isu pokok yang sedang dan yang diperkirakan akan berkembang dalam bidang administrasi negara dan administrasi pembangunan dalam rangka perencanaan strategis untuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang II (PJPT II). Studi/penelitian ini diharapkan juga memberi masukan-masukan tentang upaya-upaya yang perlu diambil oleh pemerintah dalam bidang administrasi negara dan administrasi pembangunan dalam PJPT II khususnya dalam rangka mengantisipasi perubahan sosial ekonomi yang terjadi dalam masyarakat dan perubahan penekanan otonomi daerah dari daerah tingkat I dan tingkat II.

### 1.3. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini terutama akan berguna bagi lembaga-lembaga atau departemen-departemen terkait yang berhubungan dengan masalah Administrasi Pembangunan, khususnya masalah otonomi daerah. Kegunaan yang utama adalah untuk BAPPENAS dan Lembaga Administrasi Negara untuk dapat dijadikan sebagai salah satu acuan (referensi) terhadap pembuatan kebijakan (policy making) khususnya yang berkaitan dengan masalah otonomi daerah.

### 1.4. Ruang Lingkup/Pembatasan Masalah :

Sesuai dengan tujuan studi/penelitian seperti tersebut diatas maka ruang lingkup studi/penelitian adalah sebagai berikut :

1. Deskripsi tentang pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang dan permasalahannya.
2. Menganalisis masalah-masalah yang diperkirakan akan menjadi pendorong dan penghambat pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada daerah tingkat II.
3. Memberi masukan-masukan tentang upaya yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II dalam rangka pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada daerah Tiingkat II.
4. Memberikan masukan-masukan tentang alternatif formula perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah.

### 1.5. Metode Penelitian.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan tujuan dan ruang lingkup penelitian. Sebagian data yang digunakan adalah data sekunder dan studi literatur serta sebagian masalah akan dipecahkan dengan

data primer. Secara rinci, metode pengkajian yang digunakan adalah sebagai berikut:

- A. **Pendekatan Deskriptif Analitis** terhadap data sekunder yang bersumber dari GBHN, REPELITA, Pidato pertanggung jawaban Presiden / Mandataris MPR serta literatur lain yang dianggap relevan dengan tujuan penelitian ini. Selain itu, dilakukan juga studi terhadap penelitian-penelitian sejenis yang telah dilakukan sebelumnya. Dengan menerapkan metode **Meta Analysis**, penelitian-penelitian maupun kajian-kajian terdahulu tersebut akan dikaji lebih lanjut untuk mendapatkan beberapa kesimpulan lanjutan yang relevan dengan tujuan kajian.
- B. **Pendekatan Individual and Committee Forecasting dengan menggunakan metode Delphi.** Pendekatan ini, merupakan metode pengkajian yang berusaha mengumpulkan dan menganalisis pendapat dan pengalaman para pakar di bidangnya masing-masing, sehingga diperoleh suatu akumulasi wawasan (accumulation of knowledge) yang luas, obyektif dan berbobot. Guna menghindari terjadinya misinformasi karena spektrum informasi yang luas (wide spectrum of information) atau subyektivitas atau dominasi pendapat dari seorang pakar yang lebih "berwibawa", perlu dilakukan langkah-langkah tertentu yang merupakan ciri-ciri dari metode Delphi.

Proses dan ciri-ciri metode Delphi adalah sebagai berikut:

- a. **Anonimitas (Anonymity).** Ciri yang pertama ini terjadi disaat anggota komisi atau panel (para pakar) dibuat tidak saling mengenal. Dalam pelaksanaannya, para peserta tidak bertemu dalam suatu ruangan sehingga dominasi pendapat dari pakar yang satu dengan yang lainnya tidak terjadi. Mereka diminta untuk menjawab isu-isu tertentu yang telah dibuat kuesionernya.



b. **Pengulangan dengan umpan balik terkendali (Interaction with controlled feedback )**. Selanjutnya, jawaban-jawaban dalam kuesioner diolah tanpa menyebut nama atau sumber pendapat siapa. Bahan-bahan ini kemudian diberikan kepada seluruh peserta untuk bahan diskusi lebih lanjut. Peserta bebas menanggapi hasil kompilasi tersebut termasuk memberi penjelasan pada pendapatnya sendiri atau pendapat orang lain, bahkan dimungkinkan untuk mengubah pendapatnya sendiri tanpa diketahui oleh anggota panel yang lain sehingga tidak ada masalah kehilangan muka.

c. **Statistical respons.**

Untuk mencapai pendapat mayoritas (Majority Viewpoint), metoda delphi menggunakan respons statistik, antara lain dengan mempergunakan median, standard deviasi, dan Inter quartil range (IQR) dari opini. Dan hal ini merupakan ciri yang ke tiga dari metode Delphi.

Pada pelaksanaannya, metode delphi akan dilakukan minimal dalam dua putaran (round) untuk mendapatkan hasil opini yang lebih konvergen. Penarikan kesimpulan diambil dari hasil kompilasi Delphi putaran terakhir yang dilakukan.

## BAB 2

### KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PENEKANAN OTONOMI PADA DAERAH TINGKAT II

#### 2.1. Azas Dan Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah

Sebagai konsekuensi dari Pasal 18 UUD '45, diwajibkan kepada para penyelenggara Pemerintah Negara untuk melaksanakan kebijaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Untuk itu telah diberlakukan UU No. 5 Tahun 1974, yang didalamnya memuat tentang azas-azas pemerintahan. Azas-azas itu adalah Azas Desentralisasi, Azas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dengan pengertian atau batasan masing-masing azas tersebut yaitu :

##### 2.1.1. Azas Dekonsentrasi

Azas Dekonsentrasi : adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di Daerah.

Pelimpahan wewenang dimaksud terdiri dari :

- a. Pelimpahan wewenang dari Aparatur Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut **dekonsentrasi horizontal**. Contohnya, pendelegasian wewenang dari Presiden kepada para Menteri. Pendelegasian wewenang dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I kepada BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah) Tingkat I, dalam pemberian izin di bidang tertentu, pendelegasian wewenang dari Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II kepada suatu Instansi/Dinas dibidang pemberian ijin tertentu.

b. Pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut **dekonsentrasi vertikal**. Contohnya, Presiden mendelegasikan kewenangannya dibidang penyelenggaraan pemerintahan umum kepada Wilayah, baik kepada Gubernur, Bupati dan Walikota maupun kepada Walikota dan Camat. Pendelegasian wewenang dari para Menteri kepada Kepala Wilayah atau kepada pejabat-pejabatnya di Daerah (Kakanwil) dibidang tertentu.

Dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah Propinsi dan Ibukota Negara. Wilayah Propinsi dibagi dalam Wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya. Kemudian Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam Wilayah-wilayah Kecamatan. Apabila dipandang perlu, sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Penerapan azas dekonsentrasi demikian itu sering pula disebut sebagai **dekonsentrasi teritorial**.

Suatu hal yang sangat esensial di dalam azas dekonsentrasi ini adalah bahwa urusan atau wewenang yang dilimpahkan itu sepenuhnya masih menjadi urusan dan kewenangan pemerintah pusat, hanya aparat yang dilimpahkan itu semata-mata sebagai pelaksana saja, yang lain sama sekali dengan pengertian azas desentralisasi.

### 2.1.2. Azas Desentralisasi

**Azas Desentralisasi** : adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.

- a. Dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah, hal ini sering disebut pula desentralisasi teritorial. Pengertian "Daerah" ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan, sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Daerah dibentuk dengan Undang-Undang dan kini ada dua model Daerah, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara, yang nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Kabupaten atau Kotamadya. Begitu pula Ibu Kota Daerah Tingkat I adalah Ibu Kota Propinsi, dan Ibu Kota Daerah Tingkat II adalah juga Ibu Kota Kabupaten. Disinilah terdapat kesatuan antara Wilayah dan Daerah, atau sering diistilahkan terdapat "Teritoriale Unie". Propinsi dipimpin oleh Gubernur, Kabupaten oleh Bupati dan Kotamadya oleh Walikota, mereka itu sekaligus juga Kepala Daerah. Disini terdapat kesatuan pejabat, atau sering diistilahkan adanya "personale unie" antara Kepala Wilayah dan Kepala Daerah. Daerah Tingkat I bukan atasan Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat II bukan bawahan Daerah Tingkat I, karena masing-masing memiliki otonomi sendiri-sendiri. Tetapi lain halnya dalam pembagian Wilayah yang secara hirarki terlihat jelas strukturnya, dimana Kepala Wilayah itu adalah sebagai aparat pusat, sedangkan Kepala Daerah adalah pejabat Daerah.
- b. Kepada masing-masing Daerah disertai sebagian atau seluruh urusan pemerintahan dibidang tertentu untuk menjadi urusan rumah tangganya, atau sering disebut menjadi urusan **Otonomi Daerah**. Artinya Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Sistem yang demikian inilah yang disebut dengan **desentralisasi fungsional**, artinya Kepala Daerah disertai suatu hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan dibidang tertentu. Sebagai salah satu pencerminan dari sistem ini maka Daerah mempunyai hak, wewenang menyusun peraturan yang disebut Peraturan Daerah, mengatur keuangannya yang disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Lain halnya dengan Perangkat Pemerintahn Wilayah, misalnya Kantor Wilayah Departemen, lembaga ini tidak berwenang membuat Peraturan Pemerintah dan juga anggarannya ditetapkan dalam anggaran departemennya masing-masing, yang terkonsentrasi di pusat.

Sebagian urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan adalah sebagian dari urusan pertanian, kehutanan, peternakan, perikanan, pariwisata, pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, sosial, pertambangan dan lain-lain.

### **2.1.3. Azas Tugas Pembantuan**

Azas Tugas Pembantuan : artinya adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Daerah Tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang Pemerintah atau Daerah Tingkat I. Pemerintah atau Daerah Tingkat I yang menugaskan itu yang menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedangkan daerah yang ditugasi hanya sekedar melaksanakannya, tetapi dengan suatu kewajiban untuk mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberikan tugas.

Apabila dilihat secara sendiri-sendiri maka dapat dikatakan apakah suatu urusan pemerintahan itu akan dilaksanakan menurut azas dekonsentrasi atau desentralisasi maupun menurut azas tugas pembantuan, harus menggunakan prinsip dayaguna dan hasil guna.

Namun demikian sebelum penyelenggara pemerintah terjebak pada suatu pemikiran yang sulit, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 telah memberikan acuan yang tertuang dalam prinsip-prinsip dasar penyelenggara pemerintahan Di Daerah, yang akan diketengahkan di bawah ini.

Sebagian urusan yang dilaksanakan menurut azas tugas pembantuan antara lain sebagian urusan haji, urusan bencana alam, lingkungan hidup, olah raga, kepemudaan dan lain-lain.

## **2.2. Prinsip-prinsip Dasar Penyelenggaraan Pemerintah Di Daerah.**

Ada beberapa prinsip dasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah yaitu :

- 1) Prinsip digunakannya azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.
- 2) Prinsip azas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi yang memungkinkan dilaksanakannya azas tugas pembantuan.
- 3) Prinsip Otonomi Daerah yang titik beratnya diletakkan pada Daerah Tingkat II.
- 4) Prinsip Otonomi disamping mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan, juga mengutamakan aspek pendemokrasian.
- 5) Prinsip Negara Kesatuan.



Pada sub-sub bab berikut, kelima prinsip dasar tersebut akan diuraikan secara lebih rinci.

### **2.2.1. Prinsip Digunakannya Azas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.**

Berdasarkan prinsip ini, sebagai pelaksana azas desentralisasi, maka dibentuk dan disusun suatu "Daerah" yang sekaligus diberi otonomi. Prinsip Otonomi yang dianut adalah otonomi yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis.

- a. Otonomi yang nyata artinya bahwa penyusunan dan pembentukan Daerah serta pemberian urusan pemerintah di bidang tertentu itu memang secara nyata diperlukan, dan sesuai dengan kenyataan situasi, kondisi Daerah dan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang serta obyektif ada di daerah, yang senantiasa diselaraskan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga didapat suatu jaminan bahwa Daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam implementasinya terlihat bahwa isi otonomi antar satu daerah dengan daerah lainnya tidaklah sama, baik mengenai jumlah maupun jenisnya.
- b. Otonomi yang bertanggung jawab artinya, bahwa pemberian otonomi baik dalam arti membentuk dan menyusun suatu Daerah dengan penyerahan urusan-urusan pemerintahannya senantiasa akan di selaraskan atau diupayakan agar sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan Pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara. Hal ini sama artinya bahwa apabila menghendaki pembangunan yang digerakkan oleh Pemerintah termasuk oleh Departemen dan lembaga Pemerintah Non Departemen yang berlokasi atau dengan sasaran jangkauannya di daerah-daerah dapat semakin lancar, kalau konsekuen dengan prinsip dasar ini

yaitu harus dilaksanakan berdasarkan azas desentralisasi. Artinya memanfaatkan institusi Daerah Otonom seoptimal mungkin.

Disamping itu diupayakan untuk tetap dapat serasi dan sejalan dengan arah kebijaksanaan nasional. Keserasian itu dimaksudkan juga agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan arah pembinaan politik dan kesatuan bangsa, artinya pembentukan dan penyusunan Daerah termasuk penyerahan urusan pemerintahannya harus mampu menjaga dan melestarikan bahkan menumbuh kembangkan suatu kestabilan politik yang dinamis serta menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, jadi menutup kemungkinan tumbuhnya rasa dan semangat primordialisme ras, suku dan kedaerahan.

Seiring dengan itu serasi disini dimaksudkan pula bahwa dengan otonomi yang demikian itu untuk selalu dapat menjamin hubungan antara Pusat dan Daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar Daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antar Daerah dapat seimbang.

- c. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang dinamis adalah bahwa disatu sisi pelaksanaan otonomi itu harus senantiasa menjadi sarana untuk dapat memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya dan pelaksanaan pembangunan yang semakin merata dengan meningkat pula mutu hasilnya. Sedang disisi lain perkembangan dan pengembangan otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi sosial, ekonomi, politik serta pertahanan dan keamanan nasional.
- d. Azas dekonsentrasi merupakan azas pemerintahan yang sama pentingnya dengan azas-azas yang lain, artinya bukan sekedar sebagai pelengkap. Sebagai perwujudan azas dekonsentrasi ini wilayah negara dibagi

kedalam Wilayah Propinsi, Kabupaten/Kotamadya dan Kecamatan. Kepada Kepala Wilayah dilimpahi kewenangan dibidang Pemerintahan Umum.

### **2.2.2. Prinsip Azas Desentralisasi Dilaksanakan Bersama-sama Dengan Dekonsentrasi Yang Memungkinkan Dilaksanakannya Azas Tugas Pembantuan.**

Maksud dari prinsip ini antara lain adalah agar didapat suatu kesatuan dan keterpaduan antara kebijaksanaan pusat dan daerah sampai dengan pelaksanaannya di semua daerah. Oleh karena itu dengan dikonstruksikannya Kepala Daerah adalah sekaligus juga Kepala Wilayah, merupakan salah satu konsekuensi dari prinsip dimaksud.

Dalam hal pembagian Wilayah administrasi Daerah sekaligus juga Wilayah. Di tangan Kepala Daerah itulah pelaksanaan azas-azas penyelenggaraan pemerintah di Daerah dipertanggungjawabkan, sehingga dari sisi ini diberi predikat sebagai penguasa tunggal.

Begitu pula dalam mekanisme penyusunan rencana pembangunan di Daerah selalu diupayakan untuk konsistensi dengan prinsip itu yang tercermin dalam institusi Bappeda termasuk tugas, fungsi dan peranannya.

Konsekuensi dari prinsip ini terus akan diwujudkan melalui berbagai tindakan, baik dari aspek kelembagaan, personil dengan sistem mutasi dan kariernya serta tata laksananya. Sehingga didapat kejelasan batas-batas wewenang dan tanggung jawab dari setiap lembaga, dan aparat pemerintahan di Daerah.

Adapun mengenai pelaksanaan azas tugas pemabntuan dimaksudkan pula untuk memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di Daerah, dengan tidak perlu Pemerintah membentuk suatu lembaga tersendiri di Daerah, sehingga efisiensi dan efektivitasnya lebih dapat diwujudkan.

Hal ini dengan pertimbangan :

- Untuk memmmberi akomodasi apabila ada hal-hal yang sifatnya mendesak dan tidak rutin seperti misalnya penanganan masalah bencana alam.
- Ada suatu urusan karena sifatnya tak mungkin diserahkan kepada Daerah, tetapi pada kurun waktu tertentu perlu dilaksanakan di Daerah.
- Untuk mempersiapkan Daerah, apabila melihat perkembangan keadaan memang menghendaki, sehingga urusan itu berkembang dan memang diperlukan maka urusan itu dapat diserahkan ke Daerah sebagai urusan otonomi.

### **2.2.3. Prinsip Otonomi Daerah Yang Titik Beratnya Diletakan Pada Daerah Tingkat II.**

Suatu tahapan yang perlu dilewati dengan memperhatikan situasi dan kondisi pada penyiapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, maka dikonstruksikan adanya dua model Daerah Otonom, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.

Prinsip otonomi yang dianut menghadapi adanya dua model Daerah Otonom itu, adalah dengan prinsip, meletakkan titik berat otonomi ada pada Daerah Tingkat II. Pertimbangannya adalah, karena dari antara dua model Daerah otonom itu, Daerah Tingkat II lah yang lebih dekat dengan masyarakat. Artinya Daerah Tingkat II lebih mengetahui permasalahan yang dihadapi masyarakat, potensi yang ada pada wilayahnya, keinginan yang dikehendaki

masyarakat, sehingga lebih dekat dalam memberikan pelayanan dan pembinaan.

Dengan demikian dalam hal untuk mendorong masyarakat dalam berperan serta dalam pembangunan diharapkan akan lebih berhasil. Disamping itu dimaksudkan pula dalam mengemban misi pemerintah supaya ada pembagian pekerjaan, tugas dan wewenang antara pemerintah pusat, Propinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Oleh karena itu jenis atau bidang tugas apa yang sebaiknya ada pada Daerah Tingkat II dalam rangka titik berat otonomi ini ditetapkan melalui Peraturan pemerintah. Inti pemikiran dasarnya adalah bahwa hal-hal yang mengenai pelaksanaan dan terlebih-lebih yang menyentuh langsung kepentingan masyarakat dan yang bersifat pelayanan seharusnya dilakukan oleh Daerah Tingkat II.

Penetapan kebijakan yang berskala nasional ditangani Pemerintah Pusat, disamping fungsi pembinaan dan pengawasan.

- Tugas-tugas pemerintahan yang sifatnya pelaksanaan dan bukan penentuan kebijakan dalam strata yang tinggi.
- Semua urusan yang memerlukan keputusan segera karena menyangkut kepentingan rakyat banyak.
- Urusan-urusan yang dapat menumbuhkan dan mengembangkan peran serta masyarakat, dan menggerakkan prakarsa masyarakat.
- Urusan-urusan yang dapat berakibat langsung meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan Daerah.
- Urusan-urusan yang selama ini telah membaku di Daerah, terutama Daerah Tingkat II, dan yang mampu membuka kemungkinan berkembangnya potensi Daerah.

Meningkatkan peranan Daerah Tingkat II melalui penyerahan dan penambahan kewenangan diberbagai bidang urusan pemerintahan atas dasar tolok ukur tersebut disertai dengan penataan aparturnya baik aspek kelembagaan, personil maupun tata laksanaanya.

Sebagai konsekwensinya, maka instansi pemerintah pusat di Daerah seperti Kanwil, dan Kandep sebaiknya memusatkan pada fungsi sebagai pembina teknis, dan pengendali program kebijaksanaan. Sehingga hal-hal yang bersifat teknis pelaksanaan dilakukan oleh Instansi Daerah. Personil Pemerintah yang ada di Daerah diserahkan pula menjadi personil Daerah, apakah dengan pola dipekerjakan atau diperbantukan atau dilimpahkan.

#### **2.2.4. Prinsip Otonomi Disamping Mengutamakan Aspek Keserasian Dengan Tujuan, Juga Mengutamakan Aspek Pendemokrasian.**

Artinya masyarakat masing-masing Daerah diberi kesempatan seluas-luasnya melalui mekanisme penyelenggaraan pemerintahan Di Daerah untuk turut berperan serta dalam memecahkan masalah dan memajukan daerahnya menuju tingkat kesejahteraan yang lebih baik lagi.

Pola mekanisme berperan sertanya masyarakat tersebut mulai dari tingkat Desa sampai ketingkat Pemerintahan yang lebih tinggi telah dikerangkakan, seperti adanya LMD dan LKMD, Rembug Desa, Musyawarah Kelurahan bahkan masih diberi kesempatan adanya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), sampai dengan DPRD yang diisi melalui Organisasi Politik yang ada di Daerah.



### **2.2.5. Prinsip Negara Kesatuan.**

Prinsip lainnya dalam pemberian Otonomi melalui pembentukan dan penyusunan Daerah serta dengan penyerahan urusan adalah prinsip memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia secara menyeluruh.

Jadi membentuk Daerah Otonom dan pemberian berbagai kewenangan itu untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, yang sekaligus Daerah diberi kesempatan luas untuk dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya.

Atas dasar prinsip-prinsip tersebut, secara formal dan analisis azas-azas penyelenggaraan pemerintahan dapat dibedakan dan dapat pula dipisahkan satu sama lain, akan tetapi dalam pelaksanaannya dikerangkakan untuk dilakukan bersama-sama.

Konsep bersama-sama inilah yang apabila tidak dipahami benar mengenai sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan Di Daerah, dapat menimbulkan kerawanan dalam praktek pemerintahan.

Karena bersama-sama itu dapat ditafsirkan ada dalam satu tangan, seperti fungsi Kepala Daerah dan Kepala Wilayah. Dapat pula satu institusi atau satu lembaga, seperti Sekretariat Daerah yang sekaligus juga Sekretariat Wilayah. Dapat pula satu tugas dan fungsi, seperti dalam tugas dan fungsi BAPPEDA, sebagai perangkat Daerah tetapi melaksanakan dan pengendalian pembangunan Di Daerah. Dapat pula dalam satu pola penganggaran, yang tertuang dalam APBD, seperti misalnya proyek-proyek INPRES, atau proyek-proyek yang dananya dari bantuan atau lain-lain pendapatan, walaupun obyeknya bukan urusan Daerah.

Bersama-sama juga dapat diwujudkan dalam satu management, seperti perencanaan, pengorganisasian, pengawasan, pembiayaan, Kepemimpinan dan Koordinasi. Dalam hal satu management, khususnya dibidang Koordinasi terletak titik lemah terhadap pelaksanaan konsep bersama-sama itu.

### 2.3. Hakikat-Isi Otonomi Daerah

Keinginan untuk mengembangkan sistem pemerintahan yang lebih desentralistis yang dicerminkan melalui pemberian otonomi kepada daerah (Tingkat I dan II), sebenarnya bukanlah hal yang baru di Indonesia. Bahkan ada yang berpendapat bahwa isu tersebut sama tuanya dengan Republik ini sendiri<sup>1</sup>. Itu berarti masalah desentralisasi telah sejak awal menjadi perhatian para pemimpin dan wakil rakyat negeri ini. Salah satu contoh dapat dilihat bahwa pada tahun yang sama dengan tahun kemerdekaan (1945), secara formal telah dilahirkan UU No. 1 tahun 1945 tentang Otonomi Daerah. Namun dalam perkembangannya, pembahasan tentang topik ini tidak selalu berjalan mulus, sering diwarnai oleh berbagai pergolakan, pembahasan dan pelaksanaannya mengalami pasang naik dan pasang surut.

Pandangan terhadap pemberian otonomi kepada daerah pernah muncul sebagai konsep yang berhadap-hadapan dan bahkan konfrontatif dengan konsep negara kesatuan bahkan dengan Pancasila, terutama pada masa sebelum dekade 60-an. Ada sebagian pemikir dan politisi (di Pusat) yang enggan memberikan otonomi kepada daerah, khawatir bahwa kebijakan tersebut akan menjurus kearah disintegrasi bangsa. Kekhawatiran ini patut dimengerti karena ancaman disintegrasi nasional yang pernah dialami di masa lalu menimbulkan berbagai trauma dan hal ini pada gilirannya menimbulkan sikap kehati-hatian terhadap setiap konsep atau tatanan yang memungkinkan tumbuhnya

---

<sup>1</sup>Laporan Hasil Temu Kaji, PPSL - Unpad, 1992



perbedaan (discenting) pandangan, persepsi dan penilaian atas strategi dan kebijaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dapat berpuncak pada sikap dan tindakan separatisme. Sementara di sisi lain sebagian pakar dan politisi cenderung berpendapat bahwa pergolakan yang terjadi pada waktu yang lalu di beberapa daerah justru karena rakyat di daerah merasa kurang diberi otonomi.

Dalam perkembangannya kemudian pandangan yang menempatkan konsep otonomi daerah berhadapan dengan konsep integrasi bangsa nampaknya kini sudah kian minoritas, meskipun masih terdengar misalnya Wadan Seskoad Brigjen Subarda Midjaja menganggap bahwa otonomi daerah dapat menimbulkan disintegrasi bangsa dan karenanya harus diwaspadai.<sup>2</sup>

Pembicaraan tentang otonomi daerah saat ini bukan lagi berkisar perlu tidaknya pemberian otonomi kepada daerah, tetapi sudah menjadi komitmen dan kebijaksanaan pemerintah bahwa pemberian otonomi kepada daerah nampaknya tidak bisa ditawar-tawar lagi sebagai pengejawantahan dari Pasal 18 UUD '45. Oleh karena itu pembicaraan yang berkembang saat ini beralih kepada hal-hal yang bersifat teknis tentang bagaimana mengatur dan melaksanakan pemerintahan Indonesia yang terdiri dari berbagai ribuan pulau secara berdaya guna dan berhasil guna. Dari pengalaman pemerintahan Orde Baru selama 25 tahun terakhir ini telah semakin memberi keyakinan kepada banyak pihak bahwa unsur-unsur pemersatu yang menjadi perekat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah sangat kokoh dan mampu menjadi penangkal yang ampuh terhadap semua bentuk pemikiran atau tindakan yang berbau separatisme. Sementara itu pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa otonomi justru mampu menjadi perekat kesatuan bukan sebaliknya.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Subarda Midjaja, Pidato Pengarahan Pada Pembukaan Sespantas

<sup>3</sup>B.C. Smith, *Decentralization*, George Allen & Unwin, London, 1985, Hal. 49.

Dalam kaitan dengan masalah bagaimana mengatur pemberian otonomi itu diperlukan kesamaan pandangan tentang **hakikat-isi otonomi** itu sendiri.<sup>4</sup> Hakikat-isi otonomi dimaksud tidak hanya terletak pada aspek kuantitatif, yaitu berapa banyak urusan dan dinas yang telah diserahkan kepada sesuatu daerah, melainkan menyangkut pula aspek kualitatifnya yaitu tentang "seberapa jauh keleluasaan dan kewenangan" daerah otonomi itu untuk secara mandiri mengatur dan mengurus kepentingan dan isi rumah tangganya. Jadi masalah yang juga mendasar adalah masalah luas sempitnya otonomi itu sendiri. Dalam hubungan ini perlu dipertanyakan seberapa jauh diberikan keleluasaan untuk menangani/menyelesaikan secara tuntas urusan yang sudah diserahkan kepada daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah selama ini selain ada urusan-urusan yang memang diserahkan kepada daerah melalui peraturan pemerintah atau aturan lainnya, tetapi ada juga urusan-urusan yang timbul di daerahnya sendiri yang tidak (belum) diserahkan dari pusat, tetapi telah menjadi isi rumah tangganya. Sebagai contoh, D.T.II menetapkan retribusi, perizinan yang semula menjadi urusan desa misalnya urusan pasar. Kalau dulu ada Pasar Rebo, Pasar Sabtu, Pasar Senin, Pasar Pon yang menjadi urusan rumah tangga desa, tapi oleh Daerah Tingkat II kemudian secara diam-diam urusan tersebut dijadikan urusan rumah tangga Daerah Tingkat II. Urusan tersebut sebenarnya tidak diserahkan oleh Pusat tetapi telah menjadi urusan rumah tangga Daerah Tingkat II dan mereka berhak mengaturnya. Dengan demikian menurut Ateng Syafruddin luasnya otonomi bukan hanya dihitung dari berapa macam urusan yang telah diserahkan kepada daerah tetapi juga masalah tingkat keleluasaan daerah untuk mengatur sendiri rumah tangganya.

Selain dari kedua hal tersebut di atas (urusan yang sudah diserahkan dan urusan yang belum diserahkan tetapi sudah menjadi urusan rumah tangga

---

<sup>4</sup>Prof. Dr. Ateng Syafruddin, SH, Makalah Temu Kaji.

Daerah Tingkat II yang bersangkutan), dalam prakteknya kita juga menjumpai adanya urusan yang sudah diserahkan kepada daerah sebagian atau seluruhnya, namun secara diam-diam dapat ditarik kembali ke Pusat. Misalnya dalam urusan sekolah dasar yang urusannya sendiri adalah urusan daerah tapi karena ada sistem Inpres, otonominya menjadi terambil sebagian, sebab sampai hal-hal yang sekecil-kecilnya –dari sejak bentuk daun jendela dan pintu, ukuran-ukurannya, atapnya– semua diatur oleh Pusat. Ini berarti urusan yang telah diserahkan kepada daerah secara diam-diam sebagian wewenangnya diambil kembali oleh pusat. Contoh tadi memperlihatkan bahwa selain dihitung secara kuantitatif dengan cara melihat banyaknya urusan yang telah diserahkan kepada daerah, perlu dilihat pula sampai seberapa jauh daerah leluasa mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Dalam kaitannya dengan pemahaman hakekat-isi otonomi ini Prof. Ateng Syafruddin, SH mengartikan bahwa hakekat-isi otonomi itu adalah **kebebasan dan kemandirian** (vrijheid dan zelfstandigheid), tetapi hendaknya tidak diartikan sebagai **kemerdekaan** (ontafhankelijkheid). Dengan demikian pemahaman secara baik mengenai hakekat-isi otonomi tersebut akan merupakan jalan dalam mengatasi kesalahpahaman mengenai otonomi. Hakekat-isi otonomi tersebut mengandung implikasi bahwa otonomi adalah sendi negara kesatuan, oleh karena itu otonomi hanya terwujud kalau daerah otonomi mempunyai kebebasan dan kemandirian.

Melalui dasar pemikiran inilah maka usaha mewujudkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II selain mengimplementasikan perangkat formal (Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992) dan mengkaji urusan-urusan apa dan berapa luasnya yang dapat diserahkan kepada daerah, perlu pula mendapat perhatian tentang konsekuensi penyerahan urusan tersebut kepada daerah. Perlu menjadi perhatian urusan mana saja yang lebih efisien dan efektif untuk diserahkan kepada Daerah Tingkat II dan mana yang harus diserahkan kepada Daerah Tingkat I. Urusan yang biasanya diserahkan pada Daerah Tingkat II

umumnya berkisar pada hal-hal seperti kesehatan, pendidikan, kebersihan, air minum, lingkungan dan lain-lain semacam itu. Dari berbagai praktek ini dapat disimpulkan bahwa urusan rumah tangga Daerah Tingkat II senantiasa bertitik berat pada urusan yang bercorak pelayanan langsung kepada rakyat (public services).

Dilihat dari sisi anggaran, penyerahan suatu urusan biasanya merupakan suatu beban, sebab pemasukan tidak pernah berimbang dengan pengeluarannya. Ini terjadi karena dalam masalah pelayanan kepada masyarakat, perhitungan ekonomis (cost and profit) tidak sepenuhnya dapat diterapkan. Salah satu contoh, tidak mungkin tarif air bersih sedemikian tingginya sehingga sebagian rakyat tidak mampu membayar. Kalau hal ini dilakukan, akan bertentangan dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Dengan demikian apabila hal ini dilihat dari perspektif titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, maka pada dasarnya setiap penyerahan urusan baru itu, akan berarti menambah beban bagi daerah Tingkat II yang bersangkutan. Sedangkan sumber keuangan Daerah Tingkat II (PAD) pada umumnya sangat terbatas. Karena itu masuk akal apabila ada Daerah Tingkat II yang enggan menerima urusan yang baru karena dilihat dari segi kemampuan keuangan daerah, urusan rumah tangga yang telah adapun sudah cukup berat. Karena itu setiap penyerahan urusan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan sumber keuangan yang memadai.

#### **2.4. Tujuan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah.**

Pemerintahan Daerah adalah unsur utama dalam penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah yang merupakan sub sistem dalam sistem pemerintah Negara. Oleh karena itu tujuan yang diemban oleh Pemerintah Daerah adalah sama dengan tujuan yang diemban oleh Pemerintah Pusat, yaitu mewujudkan cita-cita Nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilihat dari aspek-aspek managementnya, terdapat pembagian tugas, fungsi dan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Namun demikian tanggung jawab akhir dari seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan itu tetap ada pada Pemerintah. Oleh karena itu dinyatakan bahwa Otonomi yang diberikan kepada Daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Apabila disimak secara sekasam, dibalik pertimbangan-pertimbangan tentang perlu adanya Pemerintahan di Daerah, sebagaimana telah diungkapkan terdahulu, disitulah dikandung maksud dan tujuan diselenggarakannya pemerintahan di Daerah.

Secara sederhana tujuan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Secara politis untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang dikonstruksikan dalam sistem pemerintahan pusat dan daerah, yang memberi peluang turut sertanya rakyat dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.
- b. Secara formal dan konstitusional untuk melaksanakan ketentuan dan amanat UUD-1945 dan Garis-garis Besar Haluan Negara.
- c. Secara operasional untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan Bangsa.

- d. Secara administrasi pemerintah, untuk lebih memperlancar dan menertibkan pelaksanaan tata pemerintahan sehingga dapat terselenggara secara efisien, efektif dan produktif.

## 2.5. Pembentukan Daerah dan Wilayah.

- a. Daerah secara formal dibentuk oleh Pemerintah dengan Undang-Undang. Hampir seluruh Daerah yang ada saat ini baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II dibentuk sebelum lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Daerah yang dibentuk setelah Undang-undang tersebut untuk Daerah Tingkat I adalah Timor Timur, itupun latar belakangnya semuanya telah maklum. Sedangkan untuk Daerah Tingkat II adalah Kabupaten Daerah Tingkat II Halmahera Tengah dan Kotamadya Daerah Tingkat II Bitung, yang masing-masing memiliki latar belakang sendiri-sendiri, tetapi semuanya bermuara pada prinsip dayaguna dan hasilguna dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.
- b. Sedangkan Wilayah yang lengkapnya adalah Wilayah Administratif, dalam tata pemerintahan artinya adalah lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintah umum di daerah, dibentuk dengan Peraturan Pemerintah.

Hanya karena ada ketentuan bahwa Daerah adalah sekaligus juga Wilayah maka untuk Propinsi, Kabupaten dan Kotamadya dibentuk sekaligus dengan Undang-undang pembentukkan Daerah yang bersangkutan, kecuali Kotamadya Batam karena bukan Daerah Otonom.

- c. Menurut ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 persyaratan yang harus diperhatikan dalam membentuk Daerah adalah kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan dan keamanan



nasional dan syarat-syarat lain yang memungkinkan Daerah melaksanakan pembangunan, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan Bangsa dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

Sampai saat ini secara rinci memang belum ada penjabaran dari ketentuan itu. Menyadari bahwa keberadaan Daerah saat ini, apabila diukur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 terutama dilihat dari prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan Daerah sebagaimana telah disampaikan dimuka, maka dirasa perlu untuk diadakan penataan kembali.

Dalam hal ini GBHN telah mengisyaratkan untuk mengadakan penataan itu, yang pelaksanaannya dalam Pelita V ini antara Departemen Dalam Negeri dengan beberapa Perguruan Tinggi Negeri sedang mengadakan studi dalam rangka menyusun tolok ukur untuk membentuk suatu Daerah Otonom yang mampu melaksanakan urusan otonominya secara nyata dan bertanggung jawab. Penataan yang didasarkan atas tolok ukur itu sekaligus untuk memnuhi ketentuan tentang penghapusan Daerah Otonom.

- d. Untuk Wilayah Kota Administratif yang dalam Undang-undang disebutkan bahwa apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif.

Tujuan pembentukan Kota Administratif pada dasarnya untuk membentuk suatu aparatur pemerintahan yang khusus mengelola daerah perkotaan yang bersangkutan, yang pada prinsipnya dikaitkan dengan tujuan pokok sebagai berikut :

- 1) Aspek strategis, dalam kaitannya dengan kebijaksanaan pembangunan nasional dan regional dengan pertimbangan pada usaha

pengembangan wilayah yang mencakup usaha pertumbuhan dan pemerataan. Untuk itu perlu diperhatikan mengenai kriteria urutan tingkatan Kota, fungsi Kota sebagai pusat pengembangan dan peranan Ekonomi Kota.

- 2) Aspek teknis, dalam kaitannya dengan penanganan masalah teknis lingkungan perkotaan, dengan pertimbangan utama adalah jumlah penduduk dan tingkat pertumbuhannya, serta kondisi wilayah Kota itu baik dilihat dari segi sosial maupun fisik kotanya.
- 3) Aspek administrasi, dalam kaitannya dengan peningkatan kemampuan penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan seperti pelayanan masyarakat dan penyediaan sarana umum lainnya.
- 4) Aspek sosial politis dalam kaitannya dengan aspirasi masyarakat setempat. Kesemuanya itu kemudian dijabarkan dalam kriteria dasar untuk mengukur perlu tidaknya suatu wilayah yang telah berciri perkotaan dan mengukur tingkat pertumbuhannya guna dijadikan kota administratif.

- e. Sedang Pembentukan Kecamatan itupun ada ketentuannya, yang memperhatikan pula luas wilayah, jumlah penduduk, jumlah Pemerintah Desa/Kelurahan, dan kondisi fisik wilayah yang bersangkutan.

Inti dari kehadiran unit-unit pemerintahan itu tujuannya adalah untuk terlaksananya tugas dan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan efektif.

Pada saat ini Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi dalam Wilayah dan Daerah sebagai berikut :

- Wilayah terdiri dari 27 Propinsi, 242 Kabupaten, 56 Kotamadya termasuk 6 Dati II setingkat Kodya (5 di Jakarta dan 1 di Batam), 34 Kota Administratif dan 3.639 Kecamatan.



- Daerah terdiri dari 27 Daerah Tingkat I dan 292 Daerah Tingkat II yang meliputi 242 Kabupaten dan 50 Kotamadya.
- Wilayah dan Daerah tersebut meliputi 56.998 Desa dan 3.639 Kecamatan.

Disamping itu ada wilayah kerja Pembantu Gubernur Kepala Daerah yang meliputi beberapa Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II dan Wilayah Kerja Pembantu Bupati/Walikota yang meliputi beberapa Kecamatan.

Pejabat Pembantu Gubernur dan Bupati atau Walikota, adalah pejabat Staf dan bukan Kepala Wilayah ataupun Kepala Daerah. Tugasnya membantu Kepala Wilayah dalam mengemban pelaksanaan urusan Pemerintahan Umum.

- f. Desa yang disebut juga sebelumnya di beberapa Daerah seperti Nagari, Kampong, Jarong dan lain-lain, dalam pengaturan selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 artinya adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah, langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan.

Desa untuk diwilayah Kota dibakukan dengan istilah Kelurahan, yang artinya adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat. Desa terbagi dalam beberapa Dusun, sedang Kelurahan terbagi dalam beberapa Lingkungan. Tingkat I berdasarkan usul Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II setelah mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri.

Dalam Pembentukan Desa harus memenuhi syarat-syarat dan memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut :

- Faktor penduduk, yaitu jumlah penduduk bagi terbentuknya Desa baru sedikit-dikitnya 2.500 jiwa atau 500 Kepala Keluarga. Walaupun untuk luar Jawa ada Desa yang penduduknya jauh kurang dari itu, tetapi memiliki wilayah yang amat luas, ada seluas Kecamatan bahkan Kabupaten untuk ukuran di Jawa.
- Faktor luas wilayah, yaitu luas wilayah yang terjangkau secara berdayaguna dalam rangka pemberian pelayanan dan pembinaan masyarakat.
- Faktor letak, yaitu wilayah yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar Dusun-dusun yang letaknya memungkinkan terjangkau secara berdayaguna dan berhasilguna dalam pelayanan dan pembinaan.
- Faktor prasarana dan sarana, yaitu tersedianya atau kemungkinan tersedianya prasarana dan sarana perhubungan pemasaran, sosial, produksi dan pemerintahan.
- Faktor sosial budaya, yaitu suasana yang memberikan kemungkinan adanya kerukunan hidup beragama dan bermasyarakat dalam hubungannya dengan adat istiadat yang tumbuh dan berkembang.
- Faktor Kehidupan masyarakat, yaitu tersedianya tempat untuk mata pencaharian masyarakat.
- Faktor fisik desa dan lain-lainnya.

Sedangkan Kelurahan dapat dibentuk di Ibukota Negara, Ibu kota Propinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif dan Kota-kota lain.

## **BAB 3**

### **KESIAPAN DAN DERAJAT PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI DAERAH TINGKAT II**

Di dalam Bab 3 ini diteliti tentang seberapa jauh kesiapan serta keberhasilan (derajat) pelaksanaan otonomi di Daerah Tingkat II sampai saat ini. Metode penelitian yang dipakai disini adalah Meta Analysis untuk melihat kesiapan Dati II, serta penarikan opini argumentatif (argumentative opinions polling) untuk meneliti derajat pelaksanaan otonominya. Untuk keperluan Meta Analysis, data didapat dari penelitian-penelitian terdahulu, yang dilaksanakan oleh Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, Sulawesi Selatan (selanjutnya disingkat dengan UNHAS) dan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, D.I.Y. (selanjutnya disingkat dengan UGM). Sedangkan penarikan opini argumentatif dilakukan berdasarkan isian daftar pertanyaan yang diberikan kepada para panelis aplikasi Delphi (aplikasi Delphi akan dibahas secara mendalam dalam Bab 5).

#### **3.1. Meta Analysis.**

Meta Analysis adalah suatu metode penelitian dimana peneliti menganalisis dan menarik kesimpulan sendiri dari hasil penelitian-penelitian terdahulu. Idealnya bahan-bahan penelitian banyak, dari berbagai penulis, tentang masalah yang sama (broad based). Teknik penelitian ini sebagian besar dikembangkan dan banyak dipakai oleh ahli-ahli Ilmu Komunikasi (Massa) dan Ilmu Pendidikan. Tampak sekilas Meta Analysis hampir serupa dengan Library/Literature Research. Perbedaan utamanya adalah, selain mengumpulkan pendapat (opinion collecting) peneliti juga menarik kesimpulan (opinion forming).

Contoh pemakaian Meta Analysis adalah sebagai berikut : untuk mengetahui tanggapan masyarakat terhadap perbaikan acara-acara TVRI (karena sekarang ada persaingan dari RCTI dan TPI) biasanya peneliti dapat langsung mewawancarai konsumen. Tetapi, jika ia memilih metode Meta Analisis, maka ia dapat mengumpulkan berbagai koran dan media massa lainnya, untuk kurun waktu tertentu, lalu mengamati isi beritanya. Ia menyimpulkan bagaimana tanggapan masyarakat, dengan memperhatikan jumlah dan isi berita-berita yang mendukung dan mencela TYRI, laporan para kritisi dan budayawan, surat ucapan terima kasih dan pengaduan masyarakat, dan lain-lain.

### **3.1.1. Kelebihan dan Kekurangan Meta Analysis.**

Kelebihan Meta Analysis adalah penghematan tenaga, waktu dan dana penelitian. Pada umumnya peneliti tidak perlu mengumpulkan dan mengolah banyak data, yang memerlukan waktu lama, tenaga peneliti yang terlatih dan dana yang besar.

Kelemahan utamanya adalah kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian antara penelitian terdahulu dengan penelitian baru (incompatibility). Jika penelitian terdahulu mempunyai titik berat yang berbeda dengan penelitian baru (different perspectives or orientation), atau asumsinya berbeda (karena perbedaan lingkungan, misalnya), dan lain-lain, maka hasil penelitian terdahulu dan kesimpulannya tidak dapat diterima begitu saja. Perlu penyesuaian, yang prosesnya cukup rumit, sebelum hasil-hasil dan kesimpulan tersebut berlaku untuk penelitian yang baru.

Kelemahan lainnya adalah, kelemahan yang selalu mengancam studi pustaka, yaitu kesalahan penelitian terdahulu (yang dijadikan dasar meta

analysis) teradopsi dan terserap ke dalam penelitian baru, karena kesalahan tersebut lolos dari pengawasan. (Mungkin kesalahan orisinal tersebut diperbaiki di masa datang, yang berarti penelitian-penelitian lain yang didasari hasil yang salah tersebut harus diperbaiki juga, di masa mendatang.)

### **3.2. Penelitian UNHAS dan UGM Tentang Penyelenggaraan Otonomi di Daerah Tingkat II.**

Sebagaimana telah diterangkan sebelumnya, di dalam bab ini Meta Analysis dilaksanakan terhadap penelitian UNHAS dan UGM, dengan selalu mengingat kelemahan-kelemahan tersebut di atas. Hasil analisis ini akan lebih baik jika banyak sumber datanya, tetapi sampai saat terakhir hanya kedua penelitian inilah (UNHAS dan UGM) yang tersedia untuk analisis lebih lanjut. Berdasarkan studi literatur, didapatkan kenyataan, bahwa sejauh ini penelitian tentang penyelenggaraan otonomi DT II di Indonesia yang relevan dengan tujuan studi hanyalah dua penelitian ini. Di masa datang, untuk menanggulangi masalah sempitnya dasar meta analysis ini (dengan perkataan lain, untuk meningkatkan jumlah hasil studi-studi terdahulu yang menjadi dasar analisis baru), ada baiknya dilihat dan dibandingkan pelaksanaan otonomi daerah di Indoensia dengan negara-negara lainnya, yang keadaannya hampir sama dengan kondisi dan situasi di tanah air. (Faktor-faktor politis, sosial dan budaya harus benar-benar diperhatikan, agar data mereka dapat diperbandingkan dengan data Indonesia).

Pada dasarnya penelitian UNHAS dan UGM sama. Baik fokusnya, metodenya maupun hasilnya hampir serupa. Penelitian UNHAS dilaksanakan bersama oleh Lembaga Penelitian UNHAS, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) UNHAS dan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Sedangkan penelitian UGM dikerjakan oleh FISIP UGM dan Badan Penelitian dan Pengembangan

Departemen Dalam Negeri (Balitbang Depdagri). Kedua studi ini mempelajari kemampuan DT II untuk menyelenggarakan otonomi. Keduanya mempergunakan:

- a. Pejabat-pejabat daerah sebagai respondent. (UNHAS h. KP, 20-21; UGM h. KP, 2, 8, 35).
- b. Metode Qualitative Numeric, dimana data kualitatif dijabarkan menjadi data kuantitatif dengan menggunakan sistem skoring. (UNHAS, h. 20-21; UGM h. 19). Misalnya, kemampuan keuangan daerah diukur dengan mencari rasio pendapatan asli daerah (PAD) terhadap pendapatan daerah total. Jika angka pecahan ini besarnya antara 40 sampai 50 %, maka DT II tersebut mendapat skor awal lima. Skor awal ini akan digabungkan dengan beberapa skor lain dan akhirnya direduksi menjadi skor akhir. (UNHAS, h. 65, 81; UGM h. 20).
- c. Empat tingkat klasifikasi DT II, yaitu DT II kelas M-1 (tidak mampu), M-2 (mampu sedikit), M-3 (mendekati mampu) dan M-4 (mampu menyelenggarakan otonomi penuh). (UNHAS h. 20; UGM h. 9, 12, 19-20, 34). Bergantung kepada besar skor yang diterimanya, masing-masing DT II dimasukkan ke dalam satu diantara empat kelas kemampuan di atas.

Karena data, teknik, respondent dan orientasi penelitian serupa, tidak mengherankan jika kesimpulan keduanya pun hampir sama. (UNHAS h.159; UGM h. 293). Mungkin sekali salah satu penyebab banyaknya kesamaan diatas adalah, digunakannya buku/studi yang telah ditulis/dilakukan oleh Miftah Thoha di dalam kedua studi tersebut.

Sedangkan perbedaan utama kedua penelitian tersebut adalah skala penelitian. Penelitian UNHAS jauh lebih kecil (tujuh DT II yang diteliti)



penelitian. Penelitian UNHAS jauh lebih kecil (tujuh DT II yang diteliti) dibandingkan dengan UGM yang meneliti seluruh DT II di tanah air (292 I). (UNHAS h. V, 18; UGM h. 193, 302, 308)

Perbedaan lain yang menarik perhatian adalah, studi UGM miskin sumber kepustakaan (catatan kaki dan referensi). Studi UNHAS bentuknya baku, sebaliknya penelitian UGM tidak memiliki bab tinjauan pustaka (tidak membicarakan kerangka teori). Ada kemungkinan penyebabnya adalah, studi UGM ini hanya satu (yang terakhir, kulminasi) dari serangkain penelitian yang senada. Jadi mereka tidak perlu mengulang studi kepustakaan, yang pada dasarnya sama untuk beberapa penelitian yang berkesinambungan. Kemungkinan lain adalah bahwa studi UGM ditekankan pada aplikasi metode yang diterapkan secara empiris.

### **3.2.1. Meta Analysis Dan Hubungannya Dengan Studi UNHAS dan UGM.**

Salah satu kriteria untuk melihat pelaksanaan suatu meta anlysis baik atau tidak adalah dari sumber referensi yang dijadikan dasar analisis tersebut, serta kesesuaian isi sumber referensi dengan tujuan penarikan kesimpulan. Dari kajian terhadap kedua penelitian UGM dan UNHAS tersebut, dapat disimpulkan bahwa kedua studi ini mutunya baik dan isi serta hasilnya sangat sesuai dengan keperluan tujuan penelitian, yang salah satunya adalah untuk menganalisis kesiapan Daerah Tingkat II dalam menghadapi otonomi. Mutu kedua studi ini tercermin dari diterima dan disetujuinya hasil-hasil studi UNHAS oleh LAN (1991) dan UGM oleh Depdagri (1992). Selain itu, kedua studi tersebut sering menjadi acuan referensi, khususnya yang berkaitan dengan masalah otonomi daerah.

Selain itu, hasil penelitian UGM telah diseminarkan beberapa kali, dari tingkat DT II sampai tingkat nasional (departemental). Peserta seminar adalah pejabat-pejabat DT II, DT I, Depdagri dan akademisi atau cendekiawan. Laporan akhir UGM telah mendapat masukan yang lengkap, baik dari pihak pelaksana (praktisi) maupun dari teoritis (kalangan perguruan tinggi). (UGM h. KP, 2, 8, 35). Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa kedua penelitian di atas merupakan penelitian yang cocok untuk dijadikan dasar meta analisis. Kalaupun ada kesalahan-kesalahan, kekurangan-kekurangan, mestinya hanya dalam hal-hal kecil (trivial atau tidak signifikan).

### **3.2.2. Penelitian UGM dan Hasilnya.**

Karena penelitian UGM lebih besar skalanya dan hasilnya dapat dianggap 'lebih baik' (karena telah tiga kali diseminarkan), maka titik berat pembahasan lebih ditekankan pada hasil studi UGM tersebut. Selain itu, perlu diingat, bahwa penelitian UNHAS isinya hampir sama.

Untuk mengukur kemampuan DT II dalam penyelenggaraan otonomi, UGM menetapkan tiga golongan variabel : pokok, penunjang dan khusus. (diambil dari Miftah Thoha). Hanya variabel pokok yang akhirnya dapat dikuantifikasi.

Terdapat enam variabel pokok yang terdiri dari :

- Kemampuan keuangan,
- Aparatur,
- Partisipasi masyarakat,
- Administrasi,
- Potensi ekonomi daerah, dan
- Demografi.



Masing-masing variabel diukur dengan memecahnya menjadi bagian-bagian kecil yang lebih terperinci, yang disebut "Indikator", yaitu :

- a. Indikator Kemampuan Keuangan :  
Persentase PAD terhadap seluruh pendapatan/penerimaan daerah.
- b. Indikator Kemampuan Aparatur :
  - b.1. Rasio jumlah pegawai terhadap jumlah penduduk.
  - b.2. Masa kerja pegawai.
  - b.3. Golongan kepegawaian.
  - b.4. Pendidikan formal yang dicapai .
  - b.5. Pendidikan teknis - fungsional .
- c. Indikator Kemampuan Menggalang Partisipasi Rakyat.  
Tingkat partisipasi rakyat dalam :
  - c.1. Pembangunan desa
  - c.2. Pelayanan pendidikan
  - c.3. Pelayanan kesehatan
  - c.4. Pelayanan sosial.
- d. Indikator Potensi Kemampuan Ekonomi Daerah :  
PDRB dilihat dari :
  - d.1. Nilai rata-rata pendapatan per kapita lima tahun terakhir.
  - d.2. Trend (index perkembangan) pendapatan per kapita dalam lima tahun terakhir atas dasar harga konstan
  - d.3. Sumbangan sektor-sektor non-pertanian dan non- pemerintahan dalam lima tahun terakhir terhadap PDRB

- e. Indikator Potensi Demografi :
  - e.1. Kepadatan penduduk
  - e.2. Laju pertumbuhan penduduk
  - e.3. Rasio ketergantungan (penduduk)
  - e.4. Kemampuan baca tulis
  - e.5. Distribusi pekerjaan penduduk
  - e.6. Penduduk usia produktif
  - e.7. Tingkat pendidikan penduduk
- f. Indikator Kemampuan Administrasi :
  - f.1. Kapasitas dan fungsi administrasi yang meliputi :
    - Efektivitas perencanaan APBD
    - Kemampuan memenuhi struktur organisasi yang telah ditentukan
    - Kejelasan fungsi dan tugas pokok masing-masing unit
    - Kemampuan melaksanakan rencana kerja
  - f.2. Kemampuan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya

Variabel terakhir ini (butir f. di atas) disebut "Faktor F" yang ternyata mengandung ketidaktepatan tinggi (inaccuracy; hal ini akan dijelaskan kemudian).

Sebagian dari variabel-variabel di atas kemudian dipecah lagi menjadi variabel tingkat operasional, untuk memudahkan pengukuran.

Setelah berbagai skor digabung-gabungkan dan direduksi, seluruh DT II di Indonesia digolong-golongkan kedalam klasifikasi sebagai berikut :

**Tabel 3-1. Klasifikasi Kemampuan Dati II Terhadap Pelaksanaan Otonomi.**

Klasifikasi Dati II	Dengan Faktor F		Tanpa Faktor F	
	Jumlah DT II	Persentase	Jumlah DT II	Persentase
M - 1	1	0,34	1	0,34
M - 2	77	26,36	112	38,36
M - 3	195	66,78	160	54,79
M - 4	19	6,52	19	6,52
Total	292	100,00	292	100,00

(Sumber : UGM, h.193, 295).

Catatan : Harap diperhatikan, bahwa DKI tidak disurvei, karena struktur DT II DKI (bersatu dengan Dati I) sangat berbeda dengan DT II lainnya.

Kolom ketiga dan keempat adalah perhitungan tingkat kemampuan tanpa mengikutsertakan Faktor F (Kemampuan Administrasi). Pada waktu penelitian ini diseminarkan, peserta seminar tingkat nasional/departemental pernah merasa ragu akan ketepatan angka-angka tersebut. Dasar keberatan mereka adalah, bahwa dalam pengukuran Faktor F ini tingkat kesubyektifannya sangat tinggi. Oleh karena itu tim UGM menghitung kembali nilai-nilai skor tanpa Faktor F (Kemampuan Administrasi).

Perincian klasifikasi Kemampuan Dati II dalam menghadapi otonomi daerah, menurut provinsi adalah sebagai berikut :

**Tabel 3-2. Klasifikasi Kemampuan Dati - II Dalam Menghadapi Otonomi Daerah.**

No.	Propinsi Dati - II	Klasifikasi Dati - II			
		M - 1	M - 2	M - 3	M - 4
1	Aceh	-	1	8	1
2	Sumut	-	3	13	1
3	Sumbar	-	6	7	1
4	Riau	-	1	5	-
5	Jambi	-	2	4	-
6	Sumsel	-	3	7	-
7	Bengkulu	-	-	4	-
8	Lampung	-	2	1	1
9	Jabar	-	-	22	2
10	Jateng	-	1	30	4
11	DIY	-	-	4	1
12	Jatim	-	5	30	2
13	Kalbar	-	2	3	2
14	Kalteng	-	1	4	1
15	Kalsel	-	3	3	-
16	Kaltim	-	-	4	2
17	Bali	-	1	6	1
18	NTB	-	4	2	-
19	NTT	-	9	3	-
20	Timtim	1	12	-	-
21	Sulsel	-	13	10	-
22	Sultenggr	-	1	3	-
23	Sulteng	-	2	2	-
24	Sulut	-	-	6	1
25	Maluku	-	2	3	-
26	Irja	-	5	4	-
Total		1	79	188	20

(Sumber : UGM h. 195-288)

Dari data primer (yang tidak ditampilkan disini) tampak, bahwa 90% DT II yang tergolong M-4 adalah DT II berbentuk Kotamadya. (UGM h. 193).

Kesimpulan UGM, yang hampir sama dengan kesimpulan UNHAS, adalah sebagai berikut :

Kemampuan DT II untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) sangat berbeda-beda. Oleh sebab itu, pelimpahan wewenang dan tanggung jawab yang berkaitan dengan urusan rumah tangga sendiri harus disesuaikan (dengan tingkat kemampuan), sebagaimana tercermin pada Tabel 3-1 dan Tabel 3-2 di atas. (UNHAS h. 159; UGM h. 293).

### **3.3. Evaluasi Terhadap Penelitian UNHAS dan UGM.**

Secara keseluruhan kedua penelitian tersebut baik. Data yang berhasil dikumpulkan akan sangat berharga bagi studi-studi lainnya di masa yang akan datang. Meta Analisis yang dilakukan disini tidak mungkin terlaksana tanpa didasari kedua studi tersebut.

Salah satu hal yang dapat menjadi sumber kelemahan (meskipun mungkin tidak terhindarkan) yang terpenting adalah penggunaan metode numerik kualitatif. Walaupun hasil yang tampak adalah angka-angka, sehingga kaum awam akan membayangkan nilai-nilai kuantitatif, sebenarnya kebanyakan dari angka tersebut hanya "penerjemahan" dari variabel-variabel kualitatif. Seperti diketahui, variabel kualitatif sangat sulit diukur. Kalaupun diukur, misalnya dengan sistem skoring, maka penentuan nilai skor seringkali sangat subyektif.

Sebagai contoh :

Pendapatan perkapita DT II "X1" adalah Rp 400,000.00/tahun, sementara untuk DT II "X2" Rp 800,000.00/tahun.

Karena pendapatan merupakan variabel kuantitatif, maka dapat disimpulkan bahwa : pendapatan perkapita per tahun di X2 adalah dua kalinya di X1.

Bandingkan dengan variabel kualitatif berikut :

Puskesmas mendapat skor 1, RSUP mendapat skor 2.

Meskipun skor RSUP adalah dua kalinya skor Puskesmas, tidak dapat disimpulkan bahwa RSUP adalah dua kali lebih baik dari Puskesmas. Nilai satu dan dua diatas hanyalah klasifikasi (ordinal).

Berhubungan dengan hal ini, penerjemahan angka-angka keluaran penelitian perlu dilakukan dengan hati-hati.

Kekurangan berikutnya adalah, bahwa dengan proses penggabungan skor, tabulasi, dan reduksi yang berkali-kali (bertingkat), skor akhir sangat sulit diinterpretasikan. Yang dapat diketahui hanyalah gambaran kabur dari keadaan di lapangan. (Perincian telah hilang karena proses kombinasi dan reduksi skor).

Meskipun demikian, di luar kekurangan-kekurangan tersebut, kedua penelitian ini adalah 'baik'. UNHAS dan UGM 'terpaksa' memakai metode numerik kualitatif, khususnya mempergunakan angka-angka yang sifatnya ordinal, karena sampai saat ini metode tersebutlah yang paling sesuai untuk tipe penelitian seperti ini.

### **3.4. Kesimpulan Meta Analysis Terhadap Studi UNHAS dan UGM.**

Dengan memperhatikan kelebihan-kelebihan dan kekurangan-kekurangan kedua penelitian yang menjadi dasar Meta Analysis, maka, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kemampuan penyelenggaraan otonomi, atau urusan rumah tangga sendiri, berbeda dari satu DT II ke DT II lainnya. Ini tampak dari Tabel 3-1 dan Tabel 3-2.
2. Sehubungan dengan kenyataan di atas, pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab kepada DT II, dalam rangka pengurusan rumah tangga sendiri, perlu disesuaikan dengan tingkat kemampuannya.
3. Seperti terlihat dari Tabel 3-1, dapat disimpulkan, bahwa kemampuan DT II di Indonesia untuk menyelenggarakan otonomi daerah sudah cukup baik. Terlihat, bahwa sekitar 73% DT II sudah tergolong M-3 atau M-4 (mendekati mampu atau mampu penuh). Tanpa Faktor F, maka nilai ini berkurang sedikit menjadi sekitar 61%.

### **3.5. Derajat Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II.**

Upaya untuk melihat derajat pelaksanaan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II dengan mempergunakan metode Meta Analysis mengalami hambatan karena sampai saat ini belum ada penelitian yang mengevaluasi sampai sejauh mana pelaksanaan otonomi Dati II telah terjadi di Indonesia. Sebagai alternatif, analisis dilakukan melalui pendekatan normatif tidak langsung (indirect normative approach), yaitu melalui pengumpulan pendapat para pakar (expert opinions pooling). Pada pelaksanaannya, yang diterapkan adalah penarikan



opini argumentatif (argumentative opinions pooling) terhadap para pakar yang menjadi panelis aplikasi metode Delphi (mengenai metode Delphi serta aplikasinya, akan dibahas secara menyeluruh pada Bab 5). Dibandingkan penelusuran kepustakaan (literature research), metode ini mempunyai dua kelebihan, yaitu, pertama: bersifat langsung, sehingga terdapat kesesuaian yang tinggi antara jawaban maupun kesimpulan yang ingin ditarik dengan pertanyaan-pertanyaan yang dilontarkan. Kelebihan kedua adalah bahwa metode ini memberikan hasil pengamatan yang lebih kini (current, up to date).

Pertanyaan yang dilontarkan kepada para pakar untuk menjaring opini mereka mengenai pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang, dengan mempergunakan kualifikasi ordinal tiga pilihan (tingkatan), adalah sebagai berikut :

*"Menurut Bapak, bagaimanakah pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang (baik, cukup, kurang). Jelaskan alasan-alasan Bapak".*

Dari jawaban yang masuk, kesemuanya menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih **"kurang"**. Pengertian kurang disini berarti para pakar berpendapat bahwa derajat otonomisasi yang diberikan pemerintah atasan (Pusat dan Tingkat I) kepada Daerah Tingkat II masih kurang dan masih harus ditingkatkan. Beberapa alasan yang menjadi dasar argumentasi para pakar adalah sebagaimana dipaparkan berikut ini.

#### **1) Argumentasi Dr. Kustandi Abdurachman**

Menurut pandangan saya, pelaksanaan otonomi daerah yang berlandaskan UU No. 5 tahun 1974 dalam kaitannya dengan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973, pelaksanaannya kurang berhasil guna dan berdayaguna. Sebab dengan memandang pemerintah di daerah sebagai



sistem dan organisasi yang diterapkan sekarang disamping kebaikan-kebaikan juga masih menunjukkan kelemahan-kelemahan mendasar sbb:

- a. Permasalahan masyarakat masih banyak yang tidak terselesaikan secara tuntas (memuaskan semua pihak), terutama soal-soal yang menyangkut pembangunan proyek-proyek, baik yang dibiayai APBN (proyek-proyek nasional) maupun dari APBD (proyek-proyek regional) khususnya penyelesaian aspek pembebasan tanahnya. Masalah ini dapat digolongkan masalah koordinasi (motivasi, kepemimpinan dan komunikasi).
- b. Pelaksanaan proyek-proyek pembangunan SD Inpres kurang terawasi sehingga terjadi ambruknya bangunan SD.
- c. Pendapatan asli daerah masih sering digunakan untuk membiayai proyek atau kegiatan rutin yang bukan urusan Rumah Tangga Daerah. Pembelanjaan extra vires seperti untuk penyelenggaraan events Olah Raga seperti PON, festival kesenian, MTQ Nasional, pengadaan tanah bagi pembangunan SD Inpres /SMP /SMA /Madrasah Negeri /bagunan kantor Instansi Vertikal /Instansi Otonomi Tk.I.
- d. Perencanaan pembangunan sering simpang siur antara proyek-proyek perbaikan jalan Daerah dengan proyek PDAM sendiri, proyek-proyek PLN / Persero Telkom, proyek pengairan.
- e. Pengorganisasian proyek-proyek tidak seimbang dengan perubahan situasi, juga pengorganisasian aparat/ perangkat Pemda tidak sesuai dengan perkembangan situasi (kecuali kalau diperlukan bagi penanganan keperluan Pemerintah Pusat (PBB, dan sebagainya). Upaya Pemda untuk mengadakan perubahan sesuai dengan tuntutan masyarakat terbentur kepada keketatan peraturan-peraturan yang berlaku. Setiap perubahan harus disetujui terlebih dahulu oleh MDN dan instansi lain yang terkait (Menpan, BAKN).

- f. Keterintergrasian jabatan Kepala Daerah secara *ex-officio* dengan jabatan Kepala Wilayah atau dalam bentuk "*linking-pin organization*", mengakibatkan perilaku Kepala Daerah menjadi lebih loyal kepada Pemerintah yang lebih luas kewenangannya (DT.I, Pusat), daripada kepada masyarakat daerahnya yang telah memilihnya melalui DPRD. Sikap demikian didorong terutama oleh motif kebutuhan pribadinya yang pengangkatannya bergantung kepada konsent Pemerintah Propinsi DT.I dan Pemerintah Pusat. Juga sumber kepegawaiannya pada masa sekarang adalah salah satu Departemen Pemerintah Pusat yang mana ia sudah terbiasa loyal (Hankam, ABRI, DDN, Departemen lainnya). Undang-undang juga tidak mengharuskan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Hanya sekedar memberikan keterangan Pertanggungjawaban, tanpa konsekuensi sanksional apa-apa. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada presiden RI melalui hierarkhi jabatan administratif (prinsip birokrasi).
- g. Koordinasi Kepala Wilayah Administratif terhadap instansi vertikal lebih sering menjadi penyaluran informasi instruksi atau perintah / rencana / kebijakan dari atas- kebawah (seolah-olah hanya menjadi juru bicara Pemerintah Atasan daripada menjadi pemberi bahan untuk penyesuaian kebijakan atasan dengan situasi yang berkembang secara luas di daerah, apalagi menjadi pembawa aspirasi daerah sesuai rencana / kebijakan daerah. Sebagai Kepala Daerah juga kurang berani memperjuangkan kebijakan / keputusan Daerah. Sehingga nampak sekali dominasi Pemerintah Atasan terhadap Pemerintah Daerah.
- h. Fungsi kontrol terutama yang berbentuk *built-in* kurang berjalan efektif. Selalu mesti disusul dengan kegiatan dari Inspektorat Jendral DDN dan BPKPD, yang jauh letaknya itu. Sehingga

penyimpangan-penyimpangan baru diketahui apabila terjadi hal-hal yang tidak diharapkan.

APBD tidak bisa berkembang secara wajar karena perkembangan PADS selalu di-"counter" oleh membengkaknya dana Inpres. Lagipula semua pembelanjaan untuk proyek-proyek nasional dan juga proyek-proyek regional sendiri uang-uangnya tersedot kembali ke Jakarta melalui pembayaran pajak-pajak nasional.

## **2) Argumentasi Drs. S. Noorsyamsa Djumara.**

Pelaksanaan Otonomi daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 saat ini dirasakan masih kurang karena secara prinsip masih banyak segi-segi yang strategis belum diimplementasikan dalam kebijakan otonomi tersebut dan masih belum dilaksanakan, antara lain :

- a. Penyerahan urusan dari pusat, dari Tk. I terhadap Tk.II belum tuntas, banyak urusan yang masih di dekonsentrasikan
- b. Setiap penetapan Perda pada pemerintah Tk. I masih harus menunggu persetujuan dari Departemen Dalam Negeri.
- c. Didalam segi keuangan, kepegawaian dan bidang materil masih banyak campur tangan pusat di dalam kebijaksanaannya.

## **3) Argumentasi Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH.**

Persepsi sekarang ini lebih difokuskan kepada jumlah yang diserahkan kepada DT II, yang terlupakan adalah tentang keleluasaan, kebebasan untuk menyelenggarakan apa yang telah dilaksanakan. Tapi penggunaannya dibatasi, pengembangannya belum lancar secara kuantitatif, tapi substantif kualitatif.

Semangat berotonomi yang menggebu-gebu tapi kesadaran untuk bagaimana yang sebaiknya berotonomi itu belum menunjukkan keseimbangan antara kemauan dan kemampuan. Untuk itu diperlukan sesuatu inventarisasi yang terus-menerus apa yang telah dimiliki itu bisa dimanfaatkan secara optimal. Kemudian apakah hal-hal yang diserahkan itu telah mewujudkan. Kenyataannya inventarisasi selalu dari luar, tetapi dari dalam (dari DT II yang bersangkutan) kurang.

Antara DT I dan DT II langkahnya belum konkret, yang satu memilih mana yang bisa tapi belum mau, yang lain bisa tapi tidak mau. Bagi DT II apa yang sewajarnya, dan apa yang memungkinkan telah dimiliki. Problem bagi keduanya harus ada mana yang bisa diserahkan kepada DT I dan apa yang ke DT II.

#### 4) **Argumentasi Dr. Rusadi Kantaprawira**

Menurut pendapat saya, otonomi itu selalu muncul di dalam kerangka adanya negara kesatuan. Di satu pihak harus terdapat daya ikat dan daya rekat kohesif yang ditandai dengan alur dekonsentrasi bahkan sentralisasi. Namun demikian masing-masing wilayah itu harus dapat mengembangkan kepribadian lokalnya, apalagi apabila dihubungkan dengan bentangan wilayah Indonesia yang sangat luas. Muatan (content) tentang hal ini terwadahi dalam apa yang disebut sebagai desentralisasi. Hal ini sudah cukup terwadahi dengan adanya penanaman UU tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah (UU No. 5-1974).

Yang menjadi persoalan dewasa ini adalah masih dirasakan adanya faktor penyela atau "schakel" dalam wujud Daerah Tingkat I. Eksistensi

Daerah Tingkat I ini sedikit banyak masih ada hubungannya dengan pemahaman akan federalisme di masa lampau.

Dalam kenyataan yang menjadi ujung tombak yang masih dilengkapi dengan fungsi-fungsi pemerintahan dalam arti luas itu berhenti pada Daerah Tingkat II. Oleh karena itu yang menjadi pokok persoalan adalah pembicaraan status dari Propinsi Daerah Tingkat I. Di dalamnya tersangkut masalah efisiensi dan keefektipan pelayanan umum dihubungkan dengan masalah "span of control".

## **BAB 4**

### **IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN OTONOMI PADA DAERAH TINGKAT II**

Untuk melihat implementasi dan sekitar permasalahan penekanan otonomi pada DT.II, berikut ini akan dipaparkan hasil diskusi khusus (dilaksanakan di Lembang) yang beberapa materinya sejalan dengan kepentingan studi ini. Sejumlah pakar seperti: Dr. Mustopadidjadja AR, Dr. Ismail, Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH, Dr. JB Kristiadi, Dr. Bagir Manan, SH, MCL, Dr. Sofian Effendi, MPiA, Drs. Adam Indrawijaya, MBA, Drs. Mulia, Dr. Burhanuddin T., Prof. Dr. H. Achmad Sanusi, SH, MPA., Dr. Rusadi Kantaprawira, Dr. Susiyati B. Hirawan, Drs. Waluyo Ratam, dan Prof. Dr. H.T Dzulkarnain Amin, MA, telah memberikan buah fikirannya baik secara tertulis maupun lisan, yang kemudian dirangkum dalam uraian berikut. Adapun topiknya sekitar implementasi otonomi, upaya-upaya untuk meningkatkan keotonomian, masalah kelembagaan, masalah perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, serta permasalahan lainnya yang relevan.

#### **4.1. Implementasi Otonomi Pada Daerah Tingkat II**

Para pendiri Republik Indonesia ini sebenarnya sejak awal telah menyadari pentingnya otonomi yang luas diberikan kepada daerah. Terbukti dalam konferensi Pamong Praja di Solo tahun 1946, Bung Hatta telah menunjukkan kelemahan-kelemahan otonomi bertingkat (Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II) yang diprektekkan di Indonesia. Kemudian dalam pidato ilmiah (orasi ilmiah) menerima gelar DR. H.C dari Universitas Gadjah Mada pada tahun 1956 beliau menegaskan lagi bahwa titik berat otonomi harus harus diletakkan pada daerah tingkat II. Dalam konsep tersebut kedudukan propinsi hanya sebagai badan koordinasi dari daerah tingkat II di lingkungan

propinsi yang bersangkutan. Pada Pemerintahan Propinsi tidak ada Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya dililih langsung oleh rakyat tetapi ditunjuk oleh dan merupakan utusan dari daerah tingkat II. Pokok pikiran Bung Hatta ini kemudian dikenal dengan 'Konsepsi Bung Hatta'.<sup>5</sup>

Kebijakan Nasional Orde Baru tentang otonomi daerah telah digariskan sejak tahun 1973 yang kemudian dituangkan dalam Undang-undang no 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Secara umum ditegaskan bahwa pemberian otonomi kepada daerah-daerah adalah untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat mempertahankan negara kesatuan dan mempertinggi kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya. Sifat otonominya harus nyata dan bertanggung jawab.

Dalam pelaksanaannya pembedaan dan pembagian fungsi-fungsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (mede bewind) sering tidak mulus karena koordinasi antar instansi tidak mudah dilakukan. Pemerintah telah menegaskan tekad politiknya bahwa titik berat otonomi daerah akan diletakkan di tingkat Kabupaten/Kotamadya D.T.II. Persoalannya sekarang, bagaimana merealisasikan titik berat otonomi daerah pada daerah tingkat II itu. Sebagaimana diketahui bahwa, langkah persiapan yang telah diambil oleh Pimpinan Departemen Dalam Negeri adalah mengadakan penelitian secara nasional. Hasil penelitian tersebut telah dibahas dalam 4 kali seminar di Departemen Dalam Negeri untuk kemudian dituang menjadi suatu Rancangan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) UU No. 5 tahun 1974. Akhirnya Kebijakan yang memberi penekanan otonomi daerah pada daerah tingkat II menjadi kebijakan nasional dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 tahun 1992.

---

<sup>5</sup>Lihat S. Pamudji, 'Analisis', XIX No. 3, Mei-Juni 1990



Dalam hubungan ini dalam public hearing di Komisi II DPR-RI pada tanggal 27 Nopember 1986, dan pada pertemuan-pertemuan formal dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, dilakukan pembahasan sampai agak teknis yang garis besarnya menyarankan agar pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II sebaiknya melakukan persiapan-persiapan yang matang dengan bertitik tolak pada kondisi dan kemampuan daerah masing-masing. Realisasi penambahan wewenang tentang urusan-urusan pemerintahan, tidak perlu serentak dan serba seragam untuk seluruh Nusantara, melainkan daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan kemampuan nyata dengan mempertimbangkan asas efisiensi dan efektivitas. Pemberian tanggung jawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan kepada pemerintah daerah hendaknya selalu berkaitan dengan kemampuan daerah yang bersangkutan, bukan hanya atas dasar keinginan atau pernyataan kesanggupan masyarakat setempat.

Karena itu selain penelitian yang bersifat umum yang telah dilaksanakan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I perlu melakukan pengecekan secara khusus tentang kesiapan dan kemampuan sesuatu daerah untuk menerima tambahan beban tugas-tugas pemerintahan.

Mengenai kemampuan pemerintah daerah ada dua aspek yang perlu diperhatikan yaitu :

- (1) Aspek internal dalam arti kemampuan berotonomi dari daerah yang bersangkutan berdasarkan kondisi nyata dari daerah tersebut.
- (2) Aspek eksternal dalam arti sampai sejauh mana faktor-faktor yang berada di luar daerah yang bersangkutan turut berperan, baik secara positif memberikan dukungan, maupun secara negatif menghambat pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Untuk mengetahui kesiapan sesuatu Daerah Tingkat II untuk menerima otonomi yang lebih luas perlu ada penelitian yang mendalam tentang kemampuan masing-masing daerah. Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH. menyarankan langkah-langkah yang perlu segera diambil yaitu:

- (1) Menelaah isi, susunan dan bentuk **Pola Dasar Pembangunan Daerah Jangka Panjang**. Pola dasar ini harus menggambarkan potensi daerah secara benar dan jelas; kebijaksanaan umum untuk memanfaatkan sumber daya; skala prioritas penanganan kendala-kendala dan cara-cara mengatasinya. Pola dasar ini secara keseluruhan juga menggambarkan rencana kegiatan daerah mengenai tata ruang dan lingkungan hidup sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kebijaksanaan nasional.
- (2) Menelaah isi urutan prioritas yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam **lima tahun yang akan datang (REPELITA Daerah)**, terutama tentang perincian sumber-sumber pembiayaan pelbagai kegiatan di daerah, termasuk yang berupa investasi swasta.
- (3) Membandingkan APBD dari tahun ke tahun sedikitnya selama lima tahun terakhir. Telaahannya meliputi :
  - a. Proses penyusunan Rancangan APBD terutama konsistensinya dengan Repelita.
  - b. Proses penentuan skala prioritas programnya; penelaahan proses penyusunan anggaran dan programnya akan memberi gambaran tentang tertib kerjanya aparatur Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
  - c. Kebijakan yang menggambarkan Wawasan Nasional yang hendak diterapkan di daerahnya.
  - d. Program peningkatan kemampuan Aparatur Pemerintah Daerah. Bandingkan dengan program pendayagunaan dari Menpan.

- e. Program operasional dan cara-cara pengendaliannya baik yang menyangkut tugas dan dana Pendapatan Asli Daerah sendiri maupun tugas dan dana dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Atasan, seperti ganjaran, subsidi, sumbangan, dana dan lainnya.
  - f. Partisipasi masyarakat serta kegiatan yang termasuk peningkatan nilai potensi ekonomi atau harta benda milik Pemerintah Daerah.<sup>6</sup>
- (4) Memperhatikan perhitungan anggaran terutama mengenai :
- a. Waktu penetapan, apakah tepat atau terlambat;
  - b. Pendangan-pandangan berupa penilaian atas realisasi program yang dimuat dalam APBD tahun yang telah dilaksanakan; termasuk penting pula adalah proses pembahasan dalam DPRD yang dapat memberikan gambaran nyata kualitas pihak eksekutif dan prakarsa serta sikap, kualitas serta tanggungjawab para anggota DPRD sebagai wakil-wakil rakyat yang harus bicara secara terbuka. Memang itulah maksudnya undang-undang bahwa pembahasan APBD dan perhitungan APBD harus dalam sidang terbuka, dilarang dalam sidang tertutup.
- (5) Meneliti laporan hasil-hasil pemeriksaan yang dilakukan sepanjang tahun, secara berkala atau hasil inspeksi dan pemeriksaan mendadak oleh pejabat atasan yang berwenang.
- (6) Dan yang tidak kurang penting adalah pandangan atau tanggapan masyarakat melalui media massa, atas segi positif dan segi negatif dari kegiatan atau kelalaian, penyimpangan aparatur Pemerintah Daerah. Laporan dan ulasan pers merupakan sumber bahan yang penting bagi

---

<sup>6</sup>Bandingkan dengan pendapat Katz dan Khan, *The Psychology of Organization*, Macmillan, New York, 1966, dan pendapat Humes, Samuel and Eileen Martin, *The Structure of Local Government Through The World*, Martin Nijher, The Hague, 1961.

penilaian terhadap kegiatan badan publik ditengah-tengah masyarakat dan pejabatnya.

Demikian langkah awal yang dianjurkan sehubungan dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1992 untuk mengidentifikasi permasalahan dan mengukur tingkat kemampuan Pemerintah Daerah Tingkat II agar asas otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dilaksanakan dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kemauan, kemungkinan dan kemampuan mengembannya.

Sementara itu sehubungan telah keluarnya PP No. 45 tahun 1992 maka langkah lanjutan yang perlu ditempuh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat I dalam rangka menyiapkan kondisi untuk merealisasi titik berat otonomi daerah pada tingkat II adalah sebagai berikut :

- (1) Gariskan kebijaksanaan Pemerintah pusat dengan jelas supaya Pemerintah Daerah Tingkat I mulai memilih urusan pemerintahan yang selama ini ada pada Daerah Tingkat I, apa saja yang sudah harus diserahkan kepada Daerah Tingkat II berdasarkan hasil pengukuran kemampuan daerah tingkat II yang bersangkutan.
- (2) Tingkatkan kemampuan aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II dengan bantuan Departemen Dalam Negeri atau Departemen teknis/sektoral serta Pemerintah Daerah Tingkat I, jika perlu dengan menyebarkan tenaga terampil ke daerah tingkat II agar apabila wewenang urusan pemerintahan diserahkan, tidak terjadi kemandegan disebabkan oleh tenaganya belum siap, organisasinya belum mantap dan sebagainya.
- (3) Serahkan berangsur-angsur wewenang urusan itu kepada Daerah berdasarkan kemampuan masing-masing. Wewenang-wewenang yang pertama-tama diserahkan sebaiknya wewenang yang menjadi daya

dorong bagi keberhasilan urusan-urusan lainnya. Sudah dengan sendirinya penyerahan wewenang itu harus disertai penyerahan dana yang memadai dan wewenang menggali dana lainnya, dan tenaga-tenaga pelaksanaannya dengan pengaturan yang tertib dan tegas.

- (4) Tetapkan jadwal waktu sebagai ancer-ancer supaya dalam pelaksanaannya selalu dapat diadakan pengecekan apa yang telah dicapai. Idealnya Pemerintah Daerah Tingkat II harus sudah siap menerima penambahan/pengembangan urusan tertentu yang strategis dari Pemerintah Daerah Tingkat I sebelum berakhirnya Pelita V.
- (5) Pemerintah Daerah Tingkat I menetapkan mekanisme dan jadwal pembinaan Daerah Tingkat II agar produktivitas dan kualitas pelayanan tidak menurun sesudah urusan diserahkan kepada daerah, melainkan justru menambah gairah dan peluang bagi aparatur pemerintah dan organisasi masyarakat setempat dalam berkiprah meningkatkan prakarsa pembangunan.

Apabila langkah-langkah yang disebutkan itu ditempuh dan dilaksanakan dengan baik maka dapat diharapkan upaya menekankan otonomi daerah pada daerah tingkat II akan memberi mamfaat yang relatif lebih besar. Hal itu juga berarti pengembangan otonomi Daerah Tingkat II akan berjalan dengan tertib dan terarah dengan baik.

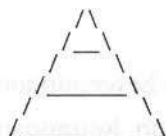
#### **4.2. Implikasi Penekanan Otonomi Pada Daerah Tingkat II Terhadap Lembaga Pemerintahan Di Daerah**

Seperti telah dikemukakan bahwa untuk meningkatkan partisipasi dan kreativitas masyarakat perlu dikembangkan otonomi daerah yang lebih luas. Dalam hubungan ini peranan dan kemampuan aparatur daerah perlu lebih

ditingkatkan melalui proses refungsionalisasi dan restrukturisasi lembaga Pemerintah di Tingkat Pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Salah satu pemikiran yang berkembang saat ini tentang masalah kelembagaan adalah dengan mengambil pola organisasi yang berbentuk piramidal (Gambar 4.1). Dalam pola semacam ini daerah akan diberikan kewenangan operasional yang lebih besar sedangkan pusat akan memiliki kewenangan perumusan kebijaksanaan yang lebih besar.

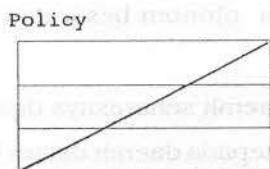
Gambar 4.1. Pola Organisasi Piramidal

STRUKTUR  
KELEMBAGAAN



<-- Pusat -->  
<-- Dati I -->  
<-- Dati II -->

PROPORSI  
BOBOT TUGAS



Operational

Namun sementara pakar politik dan administrasi negara meragukan konsep pola piramidal ini. Mereka berpendapat bahwa pola piramidal kurang sesuai dengan cita-cita pasal 18 UUD 1945 karena pola tersebut memandang keseluruhan republik ini sebagai suatu organisasi tunggal. Dalam pola seperti ini pendelegasian kewenangan Pemerintah seperti yang dicita-citakan UUD '45 mungkin tidak akan sepenuhnya tercapai karena pembagian tugas hanya dilihat dari pembagian kewenangan operasional dan perumusan kebijakan dimana fungsi pemerintah daerah ditekankan pada fungsi operasional. Padahal, asas desentralisasi menghendaki daerah juga mempunyai kewenangan perumusan kebijakan dan tidak semata-mata operasional.

Sementara itu sampai saat ini peraturan perundangan yang ada mengenai penyelenggaraan desentralisasi memang masih terbatas dan cenderung memandang otonomi daerah sebagai penyerahan kewenangan urusan rumah



tingga daerah. Prosedur yang berlaku sekarang terlalu bersifat sentralistik (pendekatan sektoral bukan regional) dimana peranan pemerintah pusat sangat dominan. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah kurang mendapat kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya dan sebagai akibat pendekatan sektoral yang terlalu kuat dalam pelaksanaan pembangunan, instansi vertikal di daerah telah tumbuh dan berkembang menjadi kekuatan birokrasi yang besar sehingga memperkuat kecenderungan sentralisasi. Peraturan perundangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah pada saat ini, belum mampu menjabarkan secara tepat jiwa dari pasal 18 UUD 1945. Penentuan daerah otonomi secara hirarkis menjadi Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II sebenarnya agak berbeda dari ketentuan UUD yang menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan asas desentralisasi daerah otonom terdiri dari daerah otonom besar dan kecil.

Otonomi daerah seharusnya dipandang sebagai pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam bidang perundang-undangan, keuangan dan personalia. Untuk itu perlu diadakan serangkaian kebijakan restrukturisasi dalam kelembagaan baik di pusat maupun di daerah tingkat I dan daerah tingkat II, yang mencakup paling tidak tiga aspek yaitu tatanan organisasi (kelembagaan), peraturan dan prosedur kerja. Dalam bidang organisasi pendekatan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pembangunan perlu ditinjau kembali. Kalau masih perlu dipertahankan, pendekatan sektoral digunakan hanya untuk pengalokasian anggaran semata-mata, sedangkan implementasi dapat diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, instansi vertikal di daerah perlu diubah fungsinya yakni dari pelaksana menjadi bersifat pembina teknis, kira-kira seperti halnya federal offices di negara bagian di Amerika Serikat.

Dalam bidang keuangan perlu penataan tentang hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Pola yang berlaku sekarang di mana proyek sektoral sangat dominan perlu mendapat peninjauan kembali. Sekarang sudah waktunya secara berangsur-angsur anggaran pembangunan sektoral perlu



dialihkan menjadi anggaran pembangunan regional (subsidi pembangunan untuk daerah). Dalam hubungan ini daerah harus mendapat dana yang cukup melalui formula hubungan keuangan pusat-daerah yang adil dan baku. Selanjutnya daerah perlu diberikan kewenangan yang lebih besar untuk menentukan kebijakan dalam penggunaan dana tersebut. Pada saat ini, penggunaan dana INPRES dan Banpres dituntun secara ketat dari atas.

Selanjutnya daerah perlu diberikan kewenangan dalam bidang personalia, dimana daerah dapat menentukan kebijakan tentang personalia. Daerah misalnya diizinkan menentukan kebijakan untuk mengangkat PNS sesuai dengan keperluan dan atas biaya daerah sendiri. Dengan demikian daerah dipaksa untuk membuat analisis jabatan dan mencari cara-cara yang rasional dan tepat dalam pengadaan personalia sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan daerah.

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa PJPT II dapat dianggap sebagai era desentralisasi dalam urusan pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu perlu diadakan serangkaian kebijaksanaan guna meningkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut secara berdayaguna dan berhasilguna. Untuk itu sebagian besar unsur pelaksana di Pusat dan pada Kanwil departemen teknis di daerah dapat dilimpahkan kepada daerah.

Instansi vertikal di daerah harus berubah dari implementor menjadi pembantuan teknis, sehingga aparat daerah betul-betul memiliki peluang yang luas meningkatkan kapasitasnya guna menyelenggarakan fungsi pemerintahan dan pembangunan yang mampu menangkap aspirasi masyarakat serta menumbuhkan partisipasi masyarakat.

Usaha penataan kelembagaan dalam rangka penitikberatan otonomi di Daerah Tingkat II adalah melalui upaya-upaya refungsionalisasi dan

restrukturisasi kelembagaan, baik dalam jajaran kelembagaan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I maupun Pemerintah Daerah Tingkat II. Dalam refungsionalisasi dan restrukturisasi sebagaimana dimaksud perlu diterapkan bentuk kerucut atau piramida artinya struktur kelembagaan disusun makin ke bawah makin besar (Gambar 4.1). Hal ini disesuaikan dengan proporsi antara tugas-tugas yang bersifat perumusan kebijakan dan tugas-tugas operasional. Dalam hal ini tugas-tugas pelaksanaan membutuhkan tenaga yang relatif lebih banyak. Jadi apabila bobot operasionalnya suatu lembaga lebih besar dibandingkan tugas-tugas perumusan kebijakannya, maka struktur kelembagaan dan personalia yang dibutuhkan cenderung semakin besar pula. Dengan demikian, tidak terlalu berlebihan kalau kelembagaan Pemerintah Daerah Tingkat II di masa mendatang seharusnya relatif menjadi lebih besar, karena bobot tugasnya lebih terkonsentrasi pada tugas-tugas operasional, termasuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warganya.

Sehubungan dengan penataan fungsi-fungsi kelembagaan pemerintahan tersebut, maka struktur kelembagaan di dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah perlu disesuaikan. Pokok-pokok penyesuaian yang dapat dilakukan antara lain sebagai berikut:

**a. Instansi Vertikal Di Daerah Tingkat I.**

Keberadaannya masih diperlukan, meskipun strukturnya perlu dirampingkan sebagai berikut:

- 1) Instansi vertikal yang seluruh urusannya tidak ada yang diserahkan penyelenggaraannya kepada Pemerintah Daerah (misal lembaga peradilan dan pertahanan keamanan), agar wilayah kerjanya meliputi lebih dari 2 wilayah administrasi pemerintahan propinsi.

- 2) Instansi vertikal yang baru sebagian kecil penyelenggaraan urusannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah (misal: urusan perindustrian), agar mulai menyerahkan urusan tersebut kepada Daerah. Sementara itu instansi vertikal tersebut berangsur-angsur membatasi kegiatan-kegiatan operasionalnya dan lebih mengkonsentrasikan pada kegiatan-kegiatan yang bersifat pembinaan teknis.
- 3) Instansi vertikal yang sebagian besar penyelenggaraan urusannya telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah (misal: lembaga pekerjaan umum, pertanian dan kesehatan) agar melanjutkan penyerahan sisa-sisa urusan tersebut kepada daerah dan segera menyesuaikan struktur organisasi dan personalianya dengan keadaan yang baru dan selanjutnya mengkonsentrasikan kegiatan-kegiatannya pada pemberian pembinaan teknis.

**b. Instansi Vertikal Di Daerah Tingkat II.**

Keberadaannya tidak sesuai dengan semangat "**menitikberatkan otonomi daerah pada Daerah tingkat II**" sehingga secara bertahap harus ditiadakan . Fungsi operasionalnya akan diambil alih oleh Dinas Tingkat II, sedangkan fungsi pembinaan teknis oleh instansi vertikal daerah tingkat I. Khususnya untuk kelembagaan peradilan dan pertahanan keamanan, agar wilayah kerjanya meliputi lebih dari 2 wilayah administrasi Kabupaten/ Kotamadya.

**c. Dinas Daerah Tingkat I.**

Keberadaannya masih diperlukan, meskipun strukturnya perlu dirampingkan, melalui langkah-langkah antara lain :

- 1) Keberadaan Dinas Daerah Tingkat I hanya dimungkinkan kalau Pemerintahan Daerah Tingkat I yang bersangkutan memiliki kewenangan pangkal untuk membentuknya (misal : Dinas Pendapatan Daerah) dan atau sebagai tindak lanjut adanya penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat.
- 2) Dinas-dinas daerah Tingkat I harus mulai memikirkan untuk kemungkinan menyerahkan penyelenggaraan urusan-urusannya kepada Pemerintah Daerah Tingkat II, sesuai dengan perkembangan, kemampuan dan dinamika masyarakat di daerah Tingkat II.
- 3) Cabang Dinas Tingkat I tidak perlu ada karena tidak sesuai dengan semangat "**menitikberatkan otonomi di Daerah Tingkat II**". Sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, Pemerintah Daerah Tingkat II berperan sebagai ujung tombak dari sistem tata pemerintahan di Indonesia. Sejalan dengan perampingan struktur kelembagaan Tingkat Pusat dan Tingkat I di atas, diharapkan Pemerintah Daerah Tingkat II akan menjadi lebih peka di dalam menggali inisiatif dan kreativitas masyarakat di dalam rangka menumbuhkan partisipasinya. Kepekaan tersebut menuntut jumlah dan mutu aparatur yang lebih handal di dalam menampung aspirasi di samping memberikan pelayanan yang lebih baik.

#### **d. Struktur Kelembagaan Daerah Tingkat II.**

Berdasarkan analisis yang telah dikemukakan di atas di masa yang akan datang sebagai konsekuensi penekanan otonomi daerah pada daerah tingkat II mau tidak mau kelembagaan dan personalia Pemerintah Daerah II harus berkembang, dalam arti dapat membesar dan bertambah jenisnya. Sehingga akan muncul beberapa pertanyaan yang mendasar sebagai berikut : Bagaimana dengan struktur kelembagaan di Daerah Tingkat II ? Besar kecilnya struktur

kelembagaan yang dibutuhkan perlu dikaitkan atau sangat tergantung pada jawaban atas beberapa pertanyaan berikut ini:

- 1) Sampai seberapa jauh kemauan politik unsur-unsur Pemerintah Pusat untuk menyerahkan secara langsung sebagian urusannya kepada Pemerintah Daerah Tingkat II (dimana sebagian dari pelaksanaannya sudah diatur dalam Kepmendagri 28 1992).
- 2) Sampai berapa jauh, pola karier zig-zag dapat segera dirumuskan dan diberlakukan secara nasional, khususnya dalam rangka meningkatkan mutu aparatur di daerah Tingkat II.
- 3) Sampai seberapa jauh kemauan politik unsur-unsur Pemerintah Daerah Tingkat I bersedia menyerahkan sebagian urusannya kepada Pemerintah daerah Tingkat II.

**e. Sistem Karier Aparatur Negara.**

Sebagai konsekuensi dari struktur kelembagaan sebagaimana dijelaskan di atas, sistem karier aparatur yang selama ini diberlakukan perlu disesuaikan. Sistem karier aparatur yang ada sekarang ini berlangsung secara spiral yakni dimulai dari Daerah Tingkat II, menuju Daerah Tingkat I dan akhirnya berhenti di Tingkat Pusat jelas tidak cocok lagi. Sistem karier aparatur dalam rangka penitikberatkan otonomi di Daerah Tingkat II seharusnya berlangsung "zig-zag". Pola zig-zag dapat menghilangkan kesan bahwa aparatur di Daerah Tingkat II masih yunior atau buangan. Pola zig-zag diharapkan justru merupakan daya tarik bagi orang-orang pandai dan berpengalaman luas yang sementara ini banyak berkumpul di Daerah Tingkat I maupun di Tingkat Pusat agar mau bekerja di daerah tingkat II. Dengan demikian di masa mendatang maka kelembagaan di Daerah Tingkat II bukan lagi tempat orang-orang yunior, pejabat buangan atau tempat menunggu waktu pensiun tetapi benar-benar sebagai satu medan di dalam berkarier.

### 4.3. Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah

Di Indonesia pada dasarnya Pemerintah Pusat sejak dulu telah menyediakan subsidi kepada pemerintah daerah untuk anggaran rutin yaitu untuk membayar seluruh gaji dan belanja pegawai lainnya. Sejak Pelita I pemerintah telah menggariskan kebijaksanaan untuk meningkatkan pembangunan daerah. Hal ini dilakukan melalui berbagai cara sesuai dengan asas-asas yang dipegang dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan. Asas-asas ini mempunyai konsekwensi yang berbeda-beda pada sumber dan prosedur pembiayaan seperti dikemukakan dibawah ini :

- Dalam asas dekonsentrasi, urusan atau proyek yang dilaksanakan di sesuatu daerah yang merupakan urusan pemerintah pusat dan sepenuhnya dilaksanakan oleh aparat pusat dan dibiayai atas beban APBN.
- Dalam asas pembantuan, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah pusat atau pemerintah atasan dilaksanakan oleh pemerintah yang lebih rendah tingkatnya tetapi dibiayai atas beban anggaran pemerintah yang menugaskan.
- Dalam asas desentralisasi, pada prinsipnya adalah penyerahan sebagian atau seluruh kewenangan dan tanggung jawab atas sesuatu urusan kepada pemerintah daerah. Konsekuensi dari penerapan asas ini adalah bahwa urusan yang telah menjadi wewenang pemerintah daerah harus dibiayai melalui dan atas beban APBD.

Dilihat dari kacamata otonomi daerah sistem pengelolaan pembangunan dengan asas desentralisasi relatif lebih sesuai. Hal ini karena pemerintah



daerah dianggap paling mengetahui kebutuhan dan aspirasi rakyat di daerah yang bersangkutan dan sistem desentralisasi juga lebih mendorong partisipasi dan kreativitas aparatur pemerintah dan rakyat daerah.

Namun perlu diingat bahwa dari segi keuangan/pembiayaan otonomi daerah atau desentralisasi tidak berarti daerah harus membiayai seluruh pengeluarannya – baik yang bersifat rutin maupun pengeluaran pembangunan - dengan pendapatan asli daerah (PAD). Apalagi dalam sistem yang berlaku sekarang ini dimana pendapatan asli daerah (PAD) relatif kecil karena itu tidak mungkin daerah mampu menutup seluruh pengeluaran yang wajar dengan PAD daerah yang bersangkutan. Hal ini antara lain disebabkan bahwa dalam sistem yang kita anut penerimaan yang berasal dari hasil pengolahan sumber kekayaan alam seperti minyak bumi dan penerimaan pajak-pajak besar seperti pajak pendapatan (PPH) dan pajak pertambahan nilai (PPN) belum/tidak diserahkan kepada daerah. Disamping itu rendahnya kemampuan beberapa pemerintah daerah dalam memobilisasikan sumber dana yang telah diserahkan kepadanya atau telah menjadi haknya menyebabkan daerah tetap membutuhkan dana yang relatif besar dari pemerintah pusat, baik untuk anggaran rutin maupun anggaran pembangunan.

Dalam kerangka anggaran pembangunan, pemerintah pusat melalui APBN menyediakan dua program pembangunan yaitu **program pembangunan sektoral** dan **program pembangunan regional (proyek Inpres)**. Secara implisit kedua jenis dana pembangunan tersebut mempunyai target akhir (sasaran) yang berlainan. Pembangunan dengan dana sektoral lebih ditujukan untuk menciptakan atau meningkatkan efisiensi ekonomi (dalam hal ini pertumbuhan ekonomi) seoptimal mungkin. Karena itu dana sektoral tersebut dialokasikan kepada proyek-proyek yang mempunyai nilai strategis yang tinggi – menunjang pertumbuhan ekonomi nasional dan juga memperluas kesempatan kerja-. Dilain pihak, dana pembangunan regional (proyek Inpres) pada dasarnya lebih ditekankan untuk mengatasi kesenjangan antar daerah,



sebagai akibat adanya perbedaan sumber dan potensi ekonomi daerah, atau dengan perkataan lain tujuan akhir dari dana pembangunan regional lebih mengarah kepada masalah equity (pemerataan) dalam pemenuhan kebutuhan dasar manusia (basic needs).

Sementara itu pengeluaran pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah pada dasarnya dibiayai oleh:

- 1) Tabungan Pemerintah Daerah yaitu pendapatan asli daerah setelah dikurangi dengan pengeluaran rutin tertentu yang tidak dibiayai oleh pusat.
- 2) Subsidi pemerintah pusat/Pemerintah Daerah tingkat I.
- 3) Pinjaman daerah.

Dalam hubungan ini perlu dikemukakan bahwa yang penting bagi daerah bukan dari mana sumber dana tersebut (dari PAD atau subsidi pusat/daerah atasan), tetapi dana yang diperoleh daerah setiap tahun cukup untuk menutup pengeluarannya baik kebutuhan rutin maupun kebutuhan pembangunan dan sampai sejauh mana daerah mempunyai keleluasaan dan kemandirian dalam menggunakan dana-dana tersebut.

**Pinjaman daerah.** Akhir-akhir ini pinjaman daerah semakin memegang peranan penting sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan terutama untuk proyek prasarana. Dalam menggunakan pinjaman ini sayogianya pemerintah daerah harus berhati-hati karena pinjaman ini beserta bunganya harus dibayar kembali. Karena itu pemerintah daerah harus meneliti dengan seksama ( membuat feasibility study yang cermat) proyek-proyek yang akan dibangun dengan dana pinjaman ini. Pemerintah daerah diharapkan dapat memilih sendiri kegiatan atau proyek yang benar-benar diperlukan masyarakat dan yang akan menghasilkan pendapatan untuk membayar kembali pinjaman tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa banyak daerah, terutama kotamadya, yang telah memanfaatkan pinjaman baik berupa pinjaman rupiah maupun dalam bentuk *pinjaman luar negeri melalui pemerintah Pusat*. Data yang ada menunjukkan beberapa daerah yang telah mengambil pinjaman ini ternyata mendapat kesulitan dalam membayarnya kembali. Karena itu dalam memanfaatkan sumber keuangan ini pemerintah daerah seharusnya extra hati-hati.

Seperti telah dikemukakan bahwa masalah hubungan keuangan atau *intergovernmental fiscal relationships* itu muncul sebagai akibat adanya pembagian kegiatan (pembagian tugas dan wewenang) pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dilakukan oleh berbagai kesatuan yang disusun secara bertingkat.

Perimbangan keuangan bukan semata-mata menyangkut masalah bagaimana mencukupi dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan di Pusat dan di Daerah, tetapi juga mencakup masalah bagaimana membagi dana nasional secara adil untuk berbagai masyarakat yang tersebar di daerah-daerah, yang kondisi geografisnya dan pertumbuhan ekonominya sangat bervariasi.

Menciptakan suatu *sistem* perimbangan keuangan bukan hal yang mudah. Masalahnya begitu rumit dan saling kait mengkait. Banyak faktor-faktor harus dipertimbangkan dalam merumuskan sistem hubungan keuangan Pusat - Daerah yang baik. Disamping faktor-faktor obyektif (teknis-ekonomis), harus juga dipertimbangkan faktor-faktor non ekonomi seperti faktor politis faktor rasa keadilan masyarakat dan lain-lain.

Secara sederhana ruang lingkup masalah perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dapat digambarkan sebagai berikut:

**a. Masalah Penetapan Pajak-Pajak Yang Menjadi Sumber Penerimaan Asli Daerah Sendiri (PAD).**

Pokok permasalahannya adalah mencari ukuran apa yang bisa dijadikan dasar bahwa jenis pajak tertentu adalah pajak Daerah dan yang lainnya adalah pajak Pemerintah Pusat.

Dilihat dari pandangan ekonomis/teknis dapat dipakai ukuran-ukuran sebagai berikut :

- (i) efisiensi administrasi
- (ii) sifat dari objek pajak, yaitu kemungkinan pajak itu dipindahkan ke daerah lain.

Dalam arti yang luas, efisiensi administrasi berarti kemampuan suatu Daerah untuk mengumpulkan informasi yang cukup tentang obyek-obyek pajak (tax base). Dilihat dari sudut ini, maka biasanya jangkauan administrasi perpajakan Pemerintah Daerah relatif terbatas jika dibandingkan dengan administrasi perpajakan Pemerintah Pusat. Hal ini karena Pemerintah Daerah hanya mampu mencari informasi tentang obyek-obyek perpajakan dan para wajib pajak di dalam lingkungan daerah kekuasaannya saja.

Mengenai sifat objek pajak dapat dijelaskan sebagai berikut: apabila obyek-obyek pajak (tax base) mudah dipindahkan ke lain daerah atau wilayah, maka Pemerintah yang lebih atas atau Pemerintah Pusat yang lebih sesuai memungutnya.

Berdasarkan ukuran diatas maka pajak-pajak yang menjadi wewenang Pemerintah Daerah Tingkat II adalah pajak-pajak yang informasinya atau datanya dapat diperoleh secara penuh di daerah tersebut dan pembayaran pajak tersebut sukar untuk dipindahkan ke lain Daerah. Pajak-pajak semacam itu misalnya PBB.

Selanjutnya penetapan pajak daerah sedapat mungkin memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut :

- (1) Bahwa hasil pemungutan pajak/retribusi harus lebih rendah dari biaya pemungutannya. Hasil pajak/retribusi tersebut harus dapat diperkirakan dan bersifat elastis, yaitu sangat mungkin bertambah sesuai dengan pertumbuhan ekonomi, jumlah penduduk, kenaikan pendapatan (PDRB) dan sebagainya. Pajak yang hasilnya rendah sedangkan biaya pemungutan tinggi. Seperti pajak sepeda sebaiknya dihapuskan saja.
- (2) Masalah keadilan. Pajak harus adil ditinjau dari segi kemampuan untuk membayar dan dari segi manfaat yang dirasakan oleh masyarakat wajib pajak/retribusi. Oleh sebab itu harus selalu diperhatikan dasar pengenaan pajak/retribusi dan kemampuan subjek pajaknya.
- (3) Pajak dan retribusi daerah harus mendorong efisiensi alokasi sumber-sumber ekonomi, dalam bentuk sedikit mungkin menimbulkan distorsi atau pengaruh terhadap pengambilan keputusan para konsumen dan produsen terutama produsen barang ekspor non migas. Misalnya tidak dikehendaki pengenaan pajak/pungutan atas lalu lintas komoditi ekspor antar daerah, karena pengenaan pungutan tersebut akan mempengaruhi efisiensi produksi dan distribusi barang ekspor.
- (4) Kemampuan untuk melaksanakan berdasarkan kemampuan administratif yang ada. Kemampuan tersebut dapat diidentifikasi dari jumlah pegawai yang ada, keahlian, kejujuran dan perangkat administrasi yang memadai.
- (5) Bahwa pelaksanaan pajak tersebut harus dapat diterima secara politis. Untuk itu pengenaan pajak yang tumpang tindih sedapat mungkin dihindari, sehingga tidak menimbulkan keluhan dari masyarakat.

Beberapa contoh dapat disebut pungutan pajak pendaftaran perusahaan yang tumpang tindih dengan PBB.

- (6) Bahwa pajak daerah tersebut tidak memberikan dampak negatif terhadap kegiatan ekonomi daerah. Hal ini sangat perlu dipertimbangkan sebelum menerapkan suatu jenis pajak daerah.

#### **b. Masalah Penetapan Bagi Hasil (Shared Revenues)**

Dalam hal ini menyangkut masalah bagaimana mencari formula untuk membagi pajak-pajak Pusat atau pajak-pajak Pemerintah Tingkat atasannya kepada daerah-daerah bawahannya. Masalah ini timbul karena Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah atasannya memungut pajak-pajak di wilayah Pemerintah Daerah bawahannya. Oleh karena itu adil kalau penghasilan dari macam-macam pajak ini dikembalikan lagi ke daerah masing-masing, sebagian atau seluruhnya. Masalahnya lebih jauh adalah bagaimana cara membaginya. Dalam hal ini ada dua pendapat yaitu :

- (1) Penghasilan-penghasilan tersebut dikumpulkan saja dalam satu pot, lalu dibagi-bagi ke pelbagai daerah dengan menggunakan formula tertentu, misalnya berdasarkan luas daerah, jumlah penduduk, panjangnya jalan irigasi dan sebagainya. Kesukarannya cara ini adalah apakah ukuran-ukuran tersebut sudah tepat, baik dilihat dari kebutuhan daerah itu sendiri maupun dilihat dari rasa keadilan.
- (2) Pemerintah Pusat menetapkan atau memilih jenis-jenis pajak pusat tertentu yang sebagian hasilnya (berdasarkan persentase tertentu) diserahkan secara otomatis kepada daerah. Misalnya pajak bumi dan bangunan (PBB) penghasilan secara otomatis sekian prosen dibagi kepada daerah yang bersangkutan. Kesukarannya adalah memilih jenis-jenis pajaknya dan bagaimana menetapkan besarnya prosentase

yang benar-benar tepat. Kelemahan cara ini adalah daerah yang secara ekonomis telah tumbuh akan mendapat pendapatan relatif lebih besar, sedangkan daerah yang terkebelakang akan cenderung makin lama makin jauh ketinggalannya.

#### c. Masalah Subsidi Dan Sumbangan (GRANT-IN-AID)

Grants pada dasarnya adalah merupakan non-recoverable transfers sumber-sumber dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hakekat dari subsidi atau grant adalah untuk menambah kemampuan suatu daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya. Dengan pemberian subsidi (grants) justru harus memperkuat kegiatan masyarakat daerah, baik yang menimbulkan manfaat hanya dalam wilayah daerah itu sendiri (internal benefit) maupun menimbulkan manfaat juga ke luar wilayah daerah itu (external benefit). Jadi dengan adanya subsidi justru tidak boleh menurunkan kegiatan daerah yang berasal dari kekuatan dan kemampuan sendiri (PAD). Dengan perkataan lain, subsidi tidak boleh mengakibatkan daerah jadi bermalas-malasan.

Secara global, grant dapat dibedakan atas 2 jenis, yaitu general/block grant dan specific grant. **General/block** grant adalah penyerahan dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang sifat penggunaannya tidak mengikat. Jadi, dalam hal ini pemerintah daerah mempunyai kebebasan dalam penggunaannya, sesuai dengan prioritas masing-masing. Sedangkan **specific grant** adalah penyerahan dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang penggunaannya sudah ditentukan oleh pemerintah pusat (seperti dana impres). Dengan kata lain, keluaran pemerintah daerah dalam penggunaan dana ini sudah ditentukan oleh pemberi dana. Sementara itu **spesifik grant** dapat dilakukan secara penuh artinya pemerintah pusat membiayai seluruh biaya sesuatu program atau **matching grant**—yang mengkaitkan jumlah grant



yang diberikan dengan pajak-pajak daerah yang berhasil dikumpulkan atau dengan pengeluaran daerah untuk keperluan proyek tersebut. Misalnya setiap satu rupiah dana yang dikumpulkan daerah maka Pemerintah Pusat akan memberi subsidi sebesar 50 sen. Subsidi semacam ini (matching grants) dapat mendorong insentif dari pemerintah daerah untuk lebih memobilisasikan sumber dananya sendiri. Dilihat dari kacamata otonomi daerah maka Black grant lebih sesuai karena pemerintah daerah lebih leluasa dan lebih mandiri dalam memanfaatkan, mulai dari perencanaan sampai pelaksanaannya.

Dalam masalah subsidi (grant) ini timbul masalah bagaimana menentukan formula yang tepat antara pemerintah pusat dan daerah dan formula untuk pembagian antar daerah. Dalam hubungan ini sekurang-kurangnya dua variable harus diperhitungkan yaitu **jumlah penduduk** dan **luas daerah**. Selanjutnya adalah masalah menentukan bobot dari tiap-tiap variable tersebut. Variable Jumlah penduduk penting karena pembangunan memang untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Namun bagi daerah yang jarang penduduknya biaya pelayanan kepada masyarakat jauh lebih besar. Karena itu untuk memberikan tingkat pelayanan yang sama biaya pelayanan di daerah yang terpencil atau daerah yang jarang penduduknya jauh lebih besar.

#### **d. Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah Dengan Pendekatan Sistem**

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangatlah kompleks, karena mencakup permasalahan yang sangat luas. Banyak faktor harus dipertimbangkan untuk merumuskan suatu sistem hubungan keuangan antar berbagai tingkat pemerintahan, baik faktor ekonomis maupun faktor non-ekonomis, khususnya faktor politis.



Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Ini berarti bahwa semua penerimaan negara dari sumberdaya alam seperti minyak bumi dikuasai oleh negara dan dimasukkan dalam satu pot untuk selanjutnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selaras dengan prinsip tersebut diatas pemerintah Pusat menguasai pajak-pajak besar seperti pajak pendapatan (PPA), pajak pertambahan nilai (PPN). Pengaturan seperti itu sudah tepat untuk negara kepulauan yang amat luas seperti Indonesia. Yang sering dipermasalahkan adalah segi penggunaan/pendistribusian dari dana-dana tersebut, agar mencapai tatarannya yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sementara itu dana yang mengalir ke suatu daerah bukan hanya berasal dari dana APBN tetapi juga dari sumber lain seperti dana APBD I dan APBD tingkat II, dari BUMN dan BUMD. Sumber-sumber tersebut di atas disebut sektor publik. Disamping dana dari sektor publik ke daerah tersebut mengalir pula dana dari sektor swasta, baik swasta asing (PMA) maupun swasta nasional (yang tercermin antara lain dari PMDN). Dalam hubungan ini seharusnya dalam menentukan flow of resources ke suatu daerah Pemerintah harus memperhatikan flow of resources secara keseluruhan (dari semua sumber). Misalnya apabila suatu daerah telah menerima dana melalui sektor swasta dalam jumlah besar seharusnya menerima dana dari sektor pemerintah yang relatif lebih sedikit. Selanjutnya daerah yang menerima proyek sektoral yang relatif besar seharusnya mendapat dana regional yang relatif lebih sedikit, dan sebagainya.

Dengan pendekatan sistem yang demikian diharapkan pemerataan kegiatan pembangunan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan antar daerah dapat lebih mudah tercapai.

#### 4.4. Permasalahan Penekanan Otonomi Pada Daerah Tingkat II

Sampai sekarang pengaturan mengenai pemerintahan di Daerah masih didasarkan pada UU nomor 5 Tahun 1974. Ditinjau dari usianya yang sudah 18 tahun, UU tersebut dapat dianggap sudah cukup tua meskipun secara menyeluruh pokok-pokok pemikiran atau materi yang diatur masih tetap relevan dan malah ada yang belum tertangani dengan baik. Selama 18 tahun ini masyarakat Indonesia telah banyak berubah baik dari segi politis (seperti dianutnya asas tunggal), dalam bidang pendidikan maupun dari segi ekonomis (tingkat pendapatan dan struktur perekonomian). Perubahan ini belum tertampung dalam perundang-undangan tentang pemerintahan di daerah.

Pokok-pokok pemikiran atau materi yang sampai hari ini masih dirasakan belum tertangani dengan baik tersebut adalah apa yang disebut dengan "Penitikberatan Otonomi di Daerah Tingkat II". Salah satu bukti bahwa tekad untuk mewujudkan penitikberatan otonomi di Daerah Tingkat II tersebut belum terlaksana dengan baik karena pelaksanaan ketiga asas pemerintahan yakni asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, dan asas pembantuan belum dilakukan secara proporsional. Dalam praktek, asas dekonsentrasi masih sangat dominan dalam arti bahwa peran Pemerintah Pusat masih terlalu banyak mewarnai penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Dalam pelaksanaan asas-asas tersebut masih dialami berbagai masalah antara lain sebagai berikut :

- (1) Belum adanya persamaan persepsi tentang pengertian asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan. Dalam praktek ketiga asas ini sering dicampuradukkan. Begitu juga pengertian otonomi daerah yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis belum jelas penapsirannya. Setiap instansi di Pusat maupun di Daerah menapsirkan sendiri-sendiri sesuai dengan kepentingan masing-masing.

- (2) Sering terjadi penyerahan urusan secara formil kepada daerah tetapi tidak diikuti dengan penyerahan yang nyata sehingga timbul semacam dualism dalam penanganan masalah tersebut di daerah. Adakalanya urusan yang telah diserahkan kepada daerah tetapi oleh kebijakan sektoral sebagian atau seluruh urusan tersebut ditarik kembali.
- (3) Pola hubungan Pusat Daerah belum tersusun dengan mantap. Organisasi pemerintah daerah masih dianggap "asing" bagi sementara Departemen. Sehingga kalau Departemen mempunyai urusan/tugas di daerah, Departemen tersebut cenderung menempatkan unitnya sendiri di daerah tersebut dan tidak memanfaatkan pemerintah daerah.
- (4) Belum terciptanya iklim yang dapat mendorong daerah untuk meningkatkan kemampuannya. Sebaliknya sistem yang dikembangkan selama ini seperti sistem subsidi (Inpres) justru mendorong pemerintah daerah lebih tergantung pada Pusat.
- (5) Belum adanya sistem mutasi dan karier kepegawaian yang dapat menyebarkan pegawai yang berkualitas secara merata ke seluruh pelosok tanah air. Akibatnya dinas-dinas daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya.
- (6) Suatu urusan yang belum diserahkan kepada daerah namun dalam kenyataannya telah lama dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan atas biaya daerah. Hal ini karena masalah itu adalah masalah riil di daerah yang membutuhkan penanganan yang segera.

Seperti telah diuraikan di muka bahwa Bung Hatta berpendapat seharusnya titik berat otonomi daerah terletak pada daerah tingkat II. Provinsi hanya berperan sebagai badan koordinatif untuk mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah tingkat II di bawahnya. Pada tingkat

provinsi tidak ada Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat tetapi terdiri dari utusan dari dan yang mewakili daerah tingkat II.

Sementara itu pada akhir-akhir ini Mendagri Rudini sudah melontarkan pendapat bahwa seyogyanya hanya ada satu tingkat daerah otonomi saja, yaitu daerah tingkat II. Sejalan dengan 'konsepsi Bung Hatta' Mendagri berpendapat bahwa daerah tingkat I hanya berfungsi koordinatif saja. Namun, Mendagri menyarankan pelaksanaannya dilakukan secara berhati-hati dan bertahap. Beliau berharap bahwa konsep ini dapat dilaksanakan paling tidak pada akhir abad ini.

Beberapa pengamat dan politisi mempersoalkan masalah 'span of control' apabila otonomi sepenuhnya diserahkan pada daerah tingkat II. Apabila otonomi daerah sepenuhnya diletakkan pada daerah tingkat II apakah hal tersebut tidak menyulitkan Presiden dalam menjangkau daerah-daerah yang terlalu jauh, yang jumlahnya hampir 300 buah itu. Masalah ini mungkin dapat dipecahkan dengan tetap mempertahankan kehadiran Provinsi tetapi bukan sebagai daerah otonom dan Gubernur menjadi hanya kepala wilayah bukan kepala daerah. Gubernur menjadi sekedar wakil pemerintah Pusat di daerah.

Penyelesaian seperti dikemukakan diatas mungkin dapat menimbulkan masalah baru. Ada beberapa urusan yang sebenarnya menyangkut kepentingan beberapa daerah tingkat II yang tidak mudah dipisahkan misalnya masalah lalulintas jalan raya dan sebagainya. Dalam hal ini memerlukan koordinasi antar Daerah tingkat II yang bersangkutan. Sementara pengamat berpendapat bahwa urusan-urusan seperti ini mungkin lebih efisien dan efektif kalau dikelola oleh Pemda tingkat I.

Dilihat dari segi penerimaan daerah dapat timbul masalah karena pajak-pajak lebih banyak dibayar di perkotaan (kota madya) walaupun perusahaan / kegiatan ekonomi tersebut di kabupaten/di sekitarnya. Karena itu

ada para pengamat berpendapat bahwa beberapa urusan sebenarnya lebih tepat kalau dikelola oleh pemerintah daerah tingkat I sedangkan urusan lain oleh Pemda tingkat II. Dalam hubungan ini mereka berargumen bahwa perundang-undangan menggunakan istilah titik berat otonomi pada daerah tingkat II. Kalau secara etimologi barangkali titik berat itu dalam rangka perbandingan. Dengan demikian secara tidak langsung kalau kita menyatakan bahwa titik berat otonomi ada pada daerah tingkat II bukan ada pada Daerah tingkat I. Ini tidak berarti daerah tingkat I sebagai daerah otonomi dihapuskan. Kemudian ada beberapa kerancuan istilah seperti ungkapan membagi kekuasaan atau wewenang dan seterusnya. Dalam hubungan ini lebih tepat kalau dikatakan masalah membagi-bagi tugas, kewajiban dan tanggungjawab, bukan pembagian kekuasaan/wewenang. Hal ini lebih cocok dengan Pancasila yang menganut asas keseimbangan. Sebab bila bicara tentang kekuasaan/wewenang langsung asosiasi orang kepada masalah politik. Jadi kita berbicara tentang tugas bangsa dan tugas ini tentu harus dilengkapi dengan kewenangan agar dapat dijalankan secara efektif. Akhirnya pelaksanaan tugas ini harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui DPRD dan kepada pemerintah atasan. Jadi harus ada keseimbangan antara kewajiban dan hak.

Seperti telah dikemukakan bahwa dalam sistem yang berlaku sekarang ada urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah sebagian atau seluruhnya terpaksa ditarik kembali dari Daerah tingkat II. Dalam PP No. 45 tahun 1992 hal tersebut dapat juga terjadi, namun PP tersebut menetapkan bahwa urusan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali tapi harus dengan peraturan perundangan yang sama tingkatnya.

Ada beberapa alasan mengapa hal ini terjadi. Mungkin selama ini urusan pemerintahan dan pembangunan di Daerah tingkat II dengan berbagai program dan kebijakan sebagian besar sudah dikerjakan oleh Pusat. Di samping itu ternyata ada urusan yang sesungguhnya tidak atau kurang tepat diserahkan pada daerah tingkat II tertentu. Masalah pokok sebenarnya karena pemerintah

daerah tidak memiliki sumber keuangan (means) dan sumber daya manusia yang memadai untuk melaksanakannya. Karena itu pemberian otonomi tanpa disertai penyediaan keuangan dan sumber daya manusia yang memadai akan sia-sia.

Masalah Keuangan daerah erat sekali hubungan dengan masalah otonomi dimana perimbangan keuangan harus konsisten dengan perimbangan tugas dan kewenangan. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah sampai sekarang belum ada pengaturan yang jelas dan baku. (Selanjutnya masalah perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah akan dibahas pada bagian terakhir).

Apabila penekanan otonomi daerah pada daerah tingkat II telah berjalan sepenuhnya maka dapat diperkirakan bahwa akan terjadi berbagai konflik kepentingan yaitu konflik kepentingan antara Daerah tingkat II dengan daerah tingkat II lainnya, konflik kepentingan antara daerah tingkat II dengan daerah tingkat I, konflik kepentingan antara daerah tingkat I dengan daerah tingkat I lainnya dan mungkin juga konflik kepentingan antara daerah tingkat I dengan Pusat dan sebagainya. Hal itu wajar saja terutama pada saat-saat permulaan pelaksanaannya. Penyelesaian konflik-konflik kepentingan ini seharusnya dilakukan melalui arbitrase pemerintah yang lebih tinggi atau melalui proses pengadilan, sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku.

Sementara itu dalam pelaksanaan otonomi daerah yang ditekankan pada daerah tingkat II diperlukan alat kontrol yang kuat agar pelaksanaan otonomi sejalan dengan kepentingan nasional dan kepentingan rakyat banyak. Dalam hubungan ini eksistensi dan peranan DPRD sebagai alat kontrol, sesuai yang ditentukan oleh UU, perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan. Demikian juga peranan kontrol dari pemerintah atasan harus tetap berfungsi namun harus digunakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Telah dikemukakan bahwa meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II berarti mengutamakan pemberian otonomi itu kepada Daerah Tingkat II dari pada kepada Daerah Tingkat I. Jika hal itu menjadi kenyataan tidak berarti bahwa pemerintah pusat dan atau Pemerintah daerah tingkat I lepas atau bebas sepenuhnya dari kewajibannya atas urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah Tingkat II karena aspek pengawasan umum dalam rangka kebijaksanaan nasional, pengawasan atas kesesuaiannya dengan kaidah-kaidah yang berlaku secara nasional tetap berada di tangan pemerintah nasional dan/atau Pemerintah Daerah Tingkat I.

Sementara itu pembangunan yang bertahap dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi mengandung harapan meningkatnya gairah masyarakat yang merasa dihargai dan dipercaya untuk berpartisipasi, memikirkan, melaksanakan dan ikut bertanggung jawab tentang kepentingan nasional dan perbaikan nasib mereka sendiri dari waktu ke waktu. Iklim yang kondusif demikian akan lebih memungkinkan tumbuhnya sifat afilatif, mendekatkan jarak psikologis-politis antara warga masyarakat dengan pemerintah yang dipercaya menunjukkan arah, mengemong dan mengayominya. Bagi para pejabat pemerintah daerah sendiri desentralisasi diharapkan dapat lebih memberikan motivasi untuk bersama-sama memperbaiki "nasib" warganya yang sekarang menjadi tanggungjawabnya dibandingkan dengan ketika mereka hanya menjadi pelaksana instruksi dari instansi yang lebih tinggi yang kadang-kadang tidak cocok dengan dengan kondisi dan situasi serta aspirasi masyarakatnya.

Adalah suatu realita bahwa tiap Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II mempunyai masalah kondisional tertentu yang prioritas penanganannya tidak seragam baik di dalam sebuah provinsi maupun seluruh Indonesia. Yang paling penting adalah bagaimana mengidentifikasi dan mendekati permasalahannya. Dalam hal ini tentu yang paling dekat dengan rakyat adalah Pemda Tingkat II yang bersangkutan.



Dalam sistem desentralisasi yang penuh pada pemerintah Kabupaten/ Kotamadya akan bertumpuk cabang dan ranting masalah yang bersifat nasional, regional maupun lokal. Adanya akumulasi pekerjaan di Daerah Tingkat II menuntut kesadaran dan kesiapan managerial (organisatoris, personil, finansial dan administratif) dalam lingkungan pemerintahan daerah. Konsekuensi dari banyaknya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II bisa mendatangkan stagnasi jika kesiapan itu tidak secara dini ditata lebih cepat. Apalagi di masa yang akan datang ada kecenderungan meluasnya tuntutan kebutuhan masyarakat.

Masyarakat makin kritis, menghendaki pelayanan yang cepat dan tepat. Dalam kaitan dengan pembangunan yang berwawasan lingkungan, perizinan yang makin banyak ditangani pada tingkat bawah. Di satu pihak perizinan akan menjadi relatif lebih dekat dengan masyarakat yang membutuhkannya. Dengan demikian diharapkan kegiatan ekonomi dan pembangunan akan lebih lancar dan biayanya lebih murah. Namun, di lain pihak akibat bertumpuknya wewenang mengeluarkan perizinan di daerah tingkat II dan apabila aparaturnya tidak dipersiapkan dengan seksama, baik kuantitas maupun kualitas maka kekuranglancaran perizinan dapat merugikan masyarakat antara lain menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Dampaknya di bidang sosial kemasyarakatan juga besar yaitu aparatur dianggap kurang tanggap dalam melayani masyarakat. Kalau rangkaian kejadian itu terjadi, penggalian dan pemanfaatan potensi daerah menjadi kurang berhasil dan penambahan isi otonomi menjadi kurang berarti atau bahkan berakibat negatif (counter productive).

Dalam masalah pelayanan kepada masyarakat agar kepentingan negara dan kepentingan orang banyak terlindungi dan terpelihara dengan baik maka selalu dibutuhkan pengaturan (regulasi) dari pemerintah. Namun harus selalu diusahakan agar regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah menimbulkan kewajiban administratif (perizinan) seminimal mungkin kepada masyarakat

(regulasi tanpa menambah birokratisasi). Apabila masyarakat tidak mentaati peraturan atau standar-standar yang ditetapkan oleh pemerintah maka mereka dapat diseret ke pengadilan .

## **BAB 5**

### **ANALISIS DELPHI TENTANG PENDAYAGUNAAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**

#### **5.1. Teknik Pelaksanaan Analisis Delphi.**

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab Pendahuluan maupun Bab 3, salah satu metode yang dipakai dalam pengkajian ini adalah Metode Delphi. Metode Delphi pada dasarnya adalah suatu metode untuk mengumpulkan pendapat (opinions pooling) yang mencoba mengeliminir dominasi pendapat dari seorang pakar (panelis) dengan menjaga ciri anonimitas dari para panelis. Konvergensi opini diupayakan dengan cara melakukan pengulangan (iterasi) terhadap penarikan opini serta memberikan umpan balik (feedback) kepada para panelis berdasarkan hasil Delphi putaran sebelumnya.

Dalam pengkajian ini, Delphi dilakukan sebanyak dua putaran dimana sebelum putaran pertama (first round Delphi) dilakukan, para panelis diberi daftar pertanyaan (Pra Delphi). Tujuan dari pemberian daftar pertanyaan Pra Delphi ini adalah untuk menjaring pendapat dan opini dari para panelis mengenai issue-issue yang diperkirakan relevan dengan tujuan studi. Hasil pengisian daftar pertanyaan pra Delphi ini secara lengkap dapat dilihat pada *Lampiran 1*. Daftar isian ini kemudian menjadi dasar penarikan item-item yang disampaikan kepada para panelis pada Delphi putaran pertama (first round Delphi). Item-item tersebut, untuk setiap kategori, secara lengkap dapat dilihat pada *Lampiran 2*. Panelis kemudian mengisikan opininya berdasarkan skala ordinal (1 sampai 10) untuk setiap item yang ditanyakan berdasarkan pendapat dan keyakinannya terhadap hal yang ditanyakan tersebut. Rekapitulasi lengkap dari Delphi putaran pertama (first round Delphi) adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 3*.

Pada putaran kedua (second round Delphi), para panelis disodori dengan daftar isian yang sama dengan Delphi putaran pertama. Perbedaannya adalah bahwa pada putaran kedua ini, daftar isian tersebut dilengkapi dengan ruangan untuk memberikan argumentasinya apabila panelis tersebut berada di luar pendapat mayoritas (misalkan berada diluar Q1 dan Q3). Seorang panelis akan mengetahui posisinya diantara panelis-panelis lainnya berdasarkan umpan balik (feedback) yang tidak lain adalah hasil rekapitulasi Delphi putaran pertama. Berdasarkan angka-angka statistik yang terpampang pada hasil rekapitulasi tersebut, yaitu angka-angka rata-rata, modus, kuartil pertama, kuartil ke tiga, serta jarak antar kuartil (inter quartile range), panelis dapat mengevaluasi opininya dan kemudian bereaksi terhadap hasil-hasil Delphi putaran pertama tersebut. Hasil Delphi putaran kedua, secara bertahap akan dibahas dalam sub-bab ini.

Para panelis yang turut berpartisipasi dalam pengkajian ini diseleksi secara seksama berdasarkan pengetahuan dan pengalamannya untuk mendapatkan para panelis yang betul-betul memenuhi syarat sebagai panelis Delphi pengkajian ini. Hal ini penting mengingat kualitas hasil analisis Delphi akan sangat tergantung dari kualitas para panelisnya. Adapun tujuh orang panelis yang menjadi peserta Delphi dua putaran tersebut, secara berturut-turut, adalah :

Panelis 1. Dr. Kustandi Abdurachman.

Panelis 2. Drs. S. Noorsyamsa Djumara.

Panelis 3. Prof. Dr. H. T. Dzulkarnain Amin, MA.

Panelis 4. Prof. Dr. Ateng Syafruddin, SH.

Panelis 5. Dr. Rusadi Kantaprawira.

Panelis 6. Drs. Karhi Nisjar S., Ak. MM.

Panelis 7. Dr. H. Bagir Manan, SH. MCL.

Hasil opini ke tujuh panelis tersebutlah yang menjadi dasar pembahasan pada Bab 5 ini. Selain itu, analisis difokuskan untuk mencoba menjawab tujuan

pengkajian dimana secara berturut-turut adalah untuk melihat derajat pelaksanaan otonomi daerah ; mengetahui kriteria-kriteria yang dapat dijadikan acuan/referensi untuk menilai tingkat otonomisasi daerah ; mengetahui masalah-masalah yang dapat menjadi pendorong pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tingkat II ; mengetahui masalah-masalah yang dapat menjadi penghambat pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tingkat II ; mencari masukan-masukan upaya yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan daerah tingkat II dalam rangka pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada daerah tingkat II ; mengetahui masalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang dapat dianggap "baik"; dan mengidentifikasi dasar formula perimbangan keuangan pusat dan daerah yang "baik" .

## **5.2. Analisis Delphi Terhadap Derajat Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Salah satu tujuan dari pengkajian ini adalah untuk melihat seberapa jauh (derajat) pelaksanaan otonomi daerah yang telah diterapkan di Daerah Tingkat II sejauh ini. Berdasarkan daftar isian pra Delphi yang disampaikan kepada seluruh panelis, diketahui bahwa pelaksanaan otonomi daerah terasa masih kurang dalam arti bahwa seyogyanya pemerintah atasan, baik pusat maupun Tingkat I, seyogyanya memberikan otonomi yang lebih banyak lagi kepada Daerah Tingkat II. Pembahasan beserta argumentasinya adalah sebagaimana tercakup dalam sub bab 3.5. Untuk mengukur seberapa jauh "derajat ordinal" pelaksanaan otonomi tersebut, kepada para panelis dilontarkan dua pertanyaan untuk mendapatkan opini mereka mengenai hal tersebut. Dua pertanyaan tersebut adalah yang berkaitan dengan :

- a. Pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang (pertanyaan nomor A-1).
- b. Akselerasi peningkatan pelaksanaan otonomi daerah (pertanyaan nomor A-2).

Respon panelis pada Delphi putaran pertama terhadap dua pertanyaan tersebut beserta angka-angka statistik yang relevannya, adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 3*. Sedangkan hasil respon panelis pada Delphi putaran kedua adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.1. Rekapitulasi Respon Panelis Tentang Derajat Pelaksanaan Otonomi Daerah (Second Round Delphi).**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	A-1	4	6	4	3	4	3	5	4,1	4	3	5	2
2	A-2	5	6	3	3	4	3	1	3,6	3	3	5	2

Sumber : Hasil pengolahan Delphi putaran kedua.

Evaluasi terhadap angka-angka statistik menunjukkan bahwa derajat pelaksanaan otonomi daerah mendapatkan angka rata-rata 4,1 dan modus 4 berdasarkan skala ordinal 1 sampai 10, artinya, baik angka rata-rata maupun modus masih lebih rendah dari 5,5 yang merupakan angka pertengahan dari skala ordinal tersebut. Dan ini berarti bahwa menurut para panelis pelaksanaan otonomi daerah, derajatnya belum cukup, dalam pengertian derajat pelaksanaannya seyogyanya masih harus ditingkatkan lagi. Hasil ini konsisten dengan analisis terdahulu pada Sub-Bab 3.5. Selain itu, angka Rentang Antar Kuartil (Inter Quartile Range - IQR) sebesar 2 menunjukkan bahwa antar panelis terdapat kesesuaian paham yang tinggi terhadap issue yang dilontarkan.

Analisis terhadap pertanyaan kedua, yaitu *Akselerasi Peningkatan Pelaksanaan otonomi Daerah*, memberikan hasil yang kurang lebih sama, yaitu angka rata-rata sebesar 3,6 dan modus sebesar 3 yang berarti juga lebih kecil dari angka pertengahan skala 5,5. Kesepakatan antar panelis juga tinggi dan ini

terlihat dari nilai IQR sebesar 2. Hasil kedua pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa selain pelaksanaan otonomi masih berada dalam derajat yang rendah, percepatan (akselerasi) pelaksanaannya dari tahun ke tahun juga masih terasa lamban.

### **5.3. Kriteria-kriteria Yang Dapat Dijadikan Acuan/Referensi Untuk Menilai Tingkat Otonomisasi Daerah.**

Selain kriteria-kriteria, baik formal maupun informal, yang selama ini telah digunakan untuk dijadikan acuan/referensi guna menilai tingkat otonomisasi daerah, kajian analisis Delphi ini juga berusaha untuk mencari kriteria-kriteria lainnya yang mungkin dapat melengkapi kriteria-kriteria yang sudah ada. Berdasarkan daftar pertanyaan pra Delphi, dan setelah dilakukan seleksi dan pembahasan terhadap kriteria-kriteria tersebut, terdapat delapan item yang dijadikan dasar penarikan opini dari para panelis. Kedelapan item tersebut adalah :

- a. Adanya kelembagaan yang memadai seperti struktur jabatan dan struktur kepegawaian (pertanyaan nomor B-1)
- b. Adanya kemampuan personil dilihat dari segi jumlah dan mutu yang bekerja berorientasi pada tugas yang bersifat kedaerahan (pertanyaan nomor B-2).
- c. Adanya kemampuan anggaran yang salah satunya adalah PAD (pertanyaan nomor B-3).
- d. Kriteria formal yang ditentukan oleh UU No. 5 tahun 1974, yaitu hasil guna (efisiensi) dan daya guna (efektivitas). (no. B-4).
- e. Kemampuan ekonomi daerah (no. B-5).
- f. Kemampuan partisipasi masyarakat (no. B-6).
- g. Kondisi demografi (nomor B-7).
- h. Kemampuan administrasi dan organisasi (no. B-8).



Rekapitulasi respon panelis pada Delphi putaran pertama adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 3*, sedangkan hasil putaran keduanya adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.2. Rekapitulasi Respon Panelis (Second Round Delphi) Mengenai Kriteria-kriteria Yang Dapat Dijadikan Acuan Untuk Menilai Tingkat Otonomisasi Daerah.**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	B-1	10	10	9	7	4	9	10	8,4	10	7	10	3
2	B-2	10	9	10	6	5	10	10	8,6	10	6	10	4
3	B-3	8	9	10	5	5	10	10	8,1	10	5	10	5
4	B-4	7	9	5	6	6	8	5	6,6	-	5	8	3
5	B-5	9	10	5	8	5	8	5	7,1	5	5	9	4
6	B-6	10	10	5	7	6	10	10	8,3	10	6	10	4
7	B-7	7	9	5	7	6	9	10	7,6	-	6	9	3
8	B-8	9	10	8	6	5	9	10	8,1	-	6	10	4

Sumber : Hasil pengolahan Delphi putaran kedua.

Untuk melengkapi evaluasi terhadap kriteria-kriteria yang dapat dijadikan acuan penilaian otonomi, hasil panelisasi tersebut kemudian dibuat ranking (mean ranking)-nya, dan hasilnya (beserta nilai IQR-nya) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.3. Ranking Kriteria Acuan Penilaian Otonomi Daerah.**

No	Nomor Pertanyaan	Jumlah Bobot Penilaian	Ranking	IQR
1	B-1	59	2	3
2	B-2	60	1	4
3	B-3	57	5	5
4	B-4	46	8	3
5	B-5	50	7	4
6	B-6	58	3	4
7	B-7	53	6	3
8	B-8	57	4	4
Rata-rata		55	-	3,75

Sumber : Hasil pengolahan dari Tabel 5.2.

Dari tabel 5.3. di atas, terlihat bahwa menurut para panelis, lima kriteria utama yang dapat dijadikan acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah, berdasarkan rankingnya, berturut-turut adalah kriteria-kriteria nomor B-2, B-1, B-6, B-8, dan B-3. Meskipun demikian, pemilihan kriteria nomor B-3 yang menduduki ranking ke-5 perlu mendapatkan catatan tersendiri, yaitu nilai IQR-nya yang relatif tinggi (sebesar 5). Hal ini menunjukkan bahwa antar panelis tidak terdapat kesepakatan yang ketat mengenai issue yang dilontarkan. Evaluasi terhadap kriteria-kriteria tersebut menunjukkan bahwa *sumberdaya manusia* dan *kelembagaan* merupakan kriteria-kriteria yang paling penting untuk dijadikan acuan penilaian tingkat otonomisasi daerah.

Catatan khusus perlu diberikan pada item nomor B-6, yaitu meskipun mendapatkan ranking yang tinggi (ke tiga), seorang panelis, yaitu Prof. Dr. T.

Dzulkarnain Amin, MA. (panelis 3) memberikan pandangannya yang kontra mayoritas. Argumennya terhadap pemilihan item nomor B-6 tersebut adalah sebagai berikut :

*"Kemampuan partisipasi masyarakat seharusnya jangan dibuat menjadi alasan utama. Masyarakat sekarang kurang aktif antara lain karena sistemnya tidak mendukung. Dengan adanya otonomi daerah yang lebih luas justru akan mendorong partisipasi masyarakat. Pemerintah justru harus mendorong partisipasi masyarakat yang relatif masih terkebelakang".*

Dari pernyataan tersebut tersirat makna bahwa kemampuan partisipasi masyarakat bukanlah merupakan faktor penyebab, tetapi adalah akibat dari derajat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan perkataan lain, semakin tinggi derajat pelaksanaan otonomi daerah, akan semakin tinggi pula kemampuan partisipasi masyarakat.

Pendapat senada dari panelis 3 juga dilontarkan untuk item nomor B-7, meskipun akibatnya tidak terlalu signifikan karena kebetulan item nomor B-7 mendapatkan ranking yang rendah (ke 6). Argumentasi lengkapnya adalah sebagai berikut:

*"Kondisi penduduk juga jangan dijadikan alasan utama. Pemerintah wajib memberi pelayanan kepada penduduk berapapun jumlahnya. Ini konsekuensi dari negara kesatuan dan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Jangan karena penduduk sedikit daerahnya luas seperti Kalimantan atau Irian Jaya, lantas kurang mendapat otonomi".*

Penilaian terhadap argumentasi panelis ke 3 ini menunjukkan bahwa faktor demografi, khususnya jumlah penduduk, jangan dijadikan kriteria acuan utama penilaian otonomi daerah. Meskipun demikian, faktor demografi lainnya, misalnya struktur penduduk, tingkat urbanisasi, migrasi, tingkat kelahiran dan kematian, masih belum mendapatkan tanggapan yang memadai.

#### **5.4. Masalah-masalah Yang Dapat Menjadi Pendorong dan Penghambat Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II.**

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II, selain dipengaruhi oleh '*political will*' dari pemerintah atasan (khususnya Pemerintah Pusat), tentunya juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain yang dapat menjadi pendorong maupun penghambat pelaksanaan otonomi tersebut. Oleh karena itu, identifikasi faktor-faktor pendorong maupun penghambat tersebut adalah penting dan perlu.

##### **5.4.1. Identifikasi Masalah-masalah Yang Dapat Menjadi Pendorong Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Identifikasi awal faktor-faktor pendorong, yang dilakukan dengan mempergunakan daftar pertanyaan pra Delphi, menghasilkan tujuh item/issue sebagai berikut :

- a. Masalah alokasi kewenangan desentralisasi dalam bidang pengorganisasian dan pengisian jabatan (*staffing*), bidang perencanaan program pembangunan dan kegiatan pelayanan terhadap masyarakat, bidang menghimpun dana dan sarana untuk membiayai semua kegiatan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat (no. C-1).
- b. Masalah penurunan urusan-urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke Daerah (no. C-2).
- c. Masalah pengaturan hubungan kerja yang serasi antara komponen-komponen Pemerintah Pusat di Pusat dengan yang di Wilayah dan Daerah (operasionalisasi prinsip pelaksanaan asas Desentralisasi

bersama asas Dekonsentrasi) sebagaimana pernah diatur dengan Inpres No. 48 tahun 1967 (no. C-3).

- d. Kepala Daerah dan Kepala Wilayah adalah sama terhormat seperti Gubernur Kepala DT I, oleh karena itu, masalah penindakannya sebaiknya sama. Sedangkan masalah pelantikan Kepala Daerah, sebaiknya terpisah upacara pelantikannya, dan sebaiknya terpusat di Jakarta (Gubernur Kepda oleh Presiden di Istana Negara, sedangkan KDH Tk II oleh Mendagri atas nama Presiden). Sedangkan upacara serah terima jabatan sebaiknya dilakukan di depan DPRD masing-masing dalam Sidang Khusus (no. C-4).
- e. Tuntutan konstitusional (UUD '45). (no. C-5).
- f. Adanya pengakuan dari Pusat maupun TK I pada kemampuan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan (no. C-6).
- g. Adanya rangsangan Parasamya yang mendorong persaingan yang positif antara daerah yang satu dengan lainnya (no. C-7).

Terhadap item-item tersebut, rekapitulasi respon panelis pada Delphi putaran pertama adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 1*, sedangkan rekapitulasi Delphi putaran ke dua adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.4. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masalah-masalah Pendorong Pelaksanaan Otonomi Daerah**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	C-1	10	10	10	9	5	10	10	9,1	10	9	10	1
2	C-2	10	10	10	8	6	9	5	8,3	10	6	10	4
3	C-3	9	9	5	7	5	9	5	7	-	5	9	4
4	C-4	4	7	1	6	5	3	1	3,9	1	1	6	5
5	C-5	8	10	8	9	8	9	10	8,9	8	8	10	2
6	C-6	9	9	8	9	6	9	10	8,6	9	8	9	1
7	C-7	9	9	1	8	6	9	1	6,1	9	1	9	8

Sumber : Hasil pengolahan Delphi putaran dua.

Identifikasi terhadap faktor-faktor pendorong otonomisasi daerah tersebut kemudian diseleksi berdasarkan rankingnya. Untuk itu, hasil panelisasi tersebut kemudian dibuat ranking (mean ranking)-nya, dan hasilnya (beserta nilai IQR-nya) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.5. Ranking Faktor-faktor Pendorong Otonomi Daerah**

No	Nomor Pertanyaan	Jumlah Bobot Penilaian	Ranking	IQR
1	C-1	64	1	1
2	C-2	58	4	4
3	C-3	49	5	4
4	C-4	27	7	5
5	C-5	62	2	2
6	C-6	60	3	1
7	C-7	43	6	8
Rata-rata		51,9	-	3,57

Sumber : Hasil pengolahan dari Tabel 5.4.

Lima urutan utama masalah-masalah (faktor) yang dapat menjadi pendorong pelaksanaan otonomi daerah secara berturut-turut adalah item-item nomor C-1, C-5, C-6, C-2, dan C-3. Seperti dugaan semula, item nomor C-4, yaitu perlakuan penindakan (hukum) yang sama antara Kepala daerah Tingkat I dengan Kepada Daerah Tingkat II, tidaklah terlalu penting. Hal yang menarik adalah bahwa, menurut para panelis, parasamya bukanlah faktor pendorong yang penting bagi pelaksanaan otonomi daerah.

#### **5.4.2. Identifikasi Masalah-masalah Yang Dapat Menjadi Penghambat Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Identifikasi awal faktor-faktor penghambat, yang dilakukan dengan mempergunakan daftar pertanyaan pra Delphi, menghasilkan lima belas item/issue sebagai berikut :



- a. Penyerahan Urusan Pemerintah yang masih terbatas, misalkan penyerahan urusan secara formal kepada daerah tidak diikuti dengan penyerahan yang nyata sehingga timbul semacam dualisme dalam penanganan masalah yang sama di daerah (nomor D-1).
- b. Pengaturan hubungan kerja antara komponen-komponen Pusat dan Daerah yang lebih banyak bersifat insidental dan bergantung kepada Menteri/Kepala LPND (nomor D-2).
- c. Pengorganisasian yang masih terlalu ketat dan sanksional (nomor D-3).
- d. Pengaturan kewenangan penggalan dana yang terlalu ketat dan sangat membatasi gerak inisiatif Dt II (nomor D-4).
- e. Penyedotan uang dari daerah ke pusat (Jakarta), yang terlalu berat sebelah (nomor D-5).
- f. Prosedur kepegawaian yang tidak memberi keleluasaan kepada Daerah (nomor D-6).
- g. Programming yang secara ketat dikendalikan dari Pusat (nomor D-7).
- h. Belum adanya kesamaan persepsi tentang pengertian azas-azas desentralisasi, dekonsentrasi dan azas pembantuan. Begitu pula pengertian otonomi daerah yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis belum jelas penafsirannya oleh setiap instansi di pusat maupun di daerah (nomor D-8).
- i. Syarat-syarat penyerahan urusan yang terlalu "uniformitas" sementara kondisi daerah yang satu dengan lainnya berbeda (nomor D-9).
- j. Masalah sosial budaya (tradisi). (nomor D-10).
- k. Pola hubungan pusat dan daerah belum tersusun dengan mantap. Organisasi pemerintah daerah masih dianggap "asing" bagi sementara Departemen, sehingga kalau Departemen mempunyai urusan/tugas di daerah, Departemen tersebut cenderung

menempatkan unitnya sendiri di daerah tersebut dan tidak memanfaatkan pemerintah daerah (nomor D-11).

- l. Belum terciptanya iklim yang dapat mendorong daerah untuk meningkatkan kemampuannya. Sebaliknya sistem yang dikembangkan selama ini seperti sistem subsidi (Inpres) justru cenderung mendorong pemerintah daerah tergantung kepada Pusat (nomor D-12).
- m. Belum adanya sistem mutasi dan karir kepegawaian yang dapat menyebarkan pegawai yang berkualitas secara merata ke seluruh pelosok tanah air. Akibatnya dinas-dinas daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya (nomor D-13).
- n. Keengganan Daerah Tingkat II untuk menerima urusan yang baru karena dilihat dari segi kemampuan keuangan daerah, urusan rumah tangga yang telah adapun sudah cukup berat. Dilain pihak, pusat (departemen) juga enggan menyerahkan urusan ke daerah karena mereka tahu bahwa kemampuan daerah dilihat dari segi keuangan dan personalia sangat terbatas (nomor D-14).
- o. Pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk memaksa penyebaran penduduk (nomor D-15).

Terhadap item-item tersebut, rekapitulasi respon panelis pada Delphi putaran pertama adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 1*, sedangkan rekapitulasi Delphi putaran ke dua adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.6. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masalah-masalah Penghambat Pelaksanaan Otonomi Daerah**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	D-1	9	9	8	9	8	7	10	8,6	9	8	9	1
2	D-2	9	9	8	9	7	6	4	7,4	9	6	9	3
3	D-3	7	7	5	9	8	9	5	7,1	-	5	9	4
4	D-4	9	7	3	9	6	10	10	7,7	-	6	10	4
5	D-5	7	9	10	8	7	9	5	7,9	-	7	9	2
6	D-6	9	10	10	7	8	9	8	8,7	-	8	10	2
7	D-7	6	6	8	9	7	10	10	8	-	6	10	4
8	D-8	9	10	8	10	8	9	10	9,1	10	8	10	2
9	D-9	9	10	8	9	7	9	10	8,9	-	8	10	2
10	D-10	6	10	2	9	5	9	1	6	9	2	9	7
11	D-11	7	10	7	8	8	9	10	8,4	-	7	10	3
12	D-12	7	8	10	9	7	7	10	8,3	7	7	10	3
13	D-13	9	10	10	7	8	8	10	8,9	10	8	10	2
14	D-14	8	9	9	8	6	9	10	8,4	9	8	9	1
15	D-15	7	10	1	9	5	8	1	5,9	1	1	9	8

Sumber : Hasil pengolahan Delphi putaran dua.

Identifikasi terhadap faktor-faktor penghambat otonomisasi daerah tersebut kemudian diseleksi berdasarkan rankingnya. Untuk itu, hasil panelisasi tersebut kemudian dibuat ranking (mean ranking)-nya, dan hasilnya (beserta nilai IQR-nya) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.7. Ranking Faktor-faktor Penghambat Otonomi Daerah**

No	Nomor Pertanyaan	Jumlah Bobot Penilaian	Ranking	IQR
1	D-1	60	5	1
2	D-2	52	12	3
3	D-3	50	13	4
4	D-4	54	11	4
5	D-5	55	10	2
6	D-6	61	4	2
7	D-7	56	9	4
8	D-8	64	1	2
9	D-9	62	2	2
10	D-10	42	14	7
11	D-11	59	7	3
12	D-12	58	8	3
13	D-13	62	3	2
14	D-14	59	6	1
15	D-15	41	15	8
Rata-rata		55,7	-	3,2

Sumber : Hasil pengolahan dari Tabel 5.6.

Lima urutan utama masalah-masalah (faktor) yang dapat menjadi penghambat pelaksanaan otonomi daerah secara berturut-turut adalah item-item nomor D-8, D-9, D-13, D-6, dan D-1. Evaluasi terhadap empat urutan teratas menunjukkan bahwa ketiga item tersebut berkaitan dengan masalah sumberdaya manusia (pemahaman) dan kelembagaan. Artinya, belum optimalnya kedua hal tersebut dapat menjadi penghambat pelaksanaan

otonomi daerah. Argumen ini juga didukung oleh banyaknya item-item yang terkait pada kedua hal tersebut. Masalah-masalah keuangan, sosial-budaya, serta demografi bukan menjadi masalah penghambat utama pelaksanaan otonomi daerah. Kesimpulan ini adalah sejalan dengan hasil yang dicapai pada analisis Delphi mengenai penentuan kriteria-kriteria yang dapat dijadikan acuan penilaian tingkat otonomisasi daerah.

#### **5.5. Masukan-masukan Upaya Yang Perlu Dilaksanakan Untuk Memperkuat Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Penekanan Otonomi Daerah**

Setelah faktor-faktor pendorong maupun penghambat secara normatif kualitatif dapat diidentifikasi, langkah berikutnya adalah mendapatkan masukan-masukan upaya yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Penekanan Otonomi Daerah. Berdasarkan daftar pertanyaan pra Delphi, dan setelah dilakukan pembahasan serta penilaian terhadap jawaban para panelis, terdapat delapan belas item usulan masukan, yaitu :

- a. Sidang Khusus DPRD tentang Keterangan Pertanggungjawaban Bupati KDH Tk II supaya menghadirkan juga Pejabat Yang mewakili Depdagri di samping Wakil Pemerintah Prop. Dt I (nomor E-1).
- b. PP yang akan mengatur hubungan kerja antara komponen Pusat dan Daerah supaya selekasnya diterbitkan, sesuai Pasal 89 UU No. 5 tahun 1974 (nomor E-2). (Sebagian sudah diatur dalam PP No. 6 th 1988).
- c. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah supaya secepatnya dikeluarkan sejalan dengan Pasal 57 UU No 5 tahun 1974 (nomor E-3).
- d. Pertemuan-pertemuan konsultasi pembangunan mulai dari Tingkat Bangdes sampai tingkat nasional supaya mengakomodasi rencana Pemerintah Daerah dan mulai dari Perencanaannya sampai pada

pelaksanaan dan pengawasannya dijalankan secara Sistem Administrasi Lokal yang Terpadu (nomor E-4).

- e. Penyerahan Urusan kepada DT II supaya secara selektif. Jika urusan itu mempunyai cakupan kepentingan yang lebih luas dari suatu Wilayah DT II, sebaiknya ditangani oleh Pusat sendiri atau oleh DT I, atau diserahkan kepada suatu badan kerjasama antar beberapa DT II (nomor E-5).
- f. Harus ada garis kebijakan dari Pemerintah Pusat yang jelas supaya Pemda TK I mulai memilih urusan pemerintahan yang selama ini ada pada DT I, apa saja yang sudah harus diserahkan kepada Pemda TK II berdasarkan hasil pengukuran kemampuan DT II yang bersangkutan (nomor E-6).
- g. Meningkatkan kemampuan aparatur Pemda TK II dengan bantuan Depdagri atau Dep. Teknis/Sektoral serta Pemda TK I, jika perlu dengan memperbantukan tenaga terampil ke DT II agar apabila wewenang urusan pemerintahan diserahkan, tidak terjadi kemandegan akibat dari belum siapnya tenaga dan belum mantapnya organisasi (nomor E-7).
- h. Pemda TK I perlu menetapkan mekanisme jadual pembinaan DT II agar produktivitas dan kualitas pelayanan tidak menurun sesudah urusan diserahkan kepada daerah (nomor E-8).
- i. Realisasi penambahan wewenang tentang urusan-urusan pemerintahan, tidak perlu serentak dan serba seragam untuk seluruh Nusantara, melainkan daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan kemampuan nyata dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas (nomor E-9).
- j. Pemberian tanggungjawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan kepada daerah hendaknya selalu berkaitan dengan kemampuan daerah yang bersangkutan, bukan hanya atas dasar keinginan atau pernyataan kesanggupan masyarakat setempat (nomor E-10).

- k. Setiap penyerahan urusan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan sumber keuangan dan sumber daya manusia yang memadai (nomor E-11).
- l. Masalah keuangan daerah erat sekali hubungannya dengan masalah otonomi dimana perimbangan keuangan harus konsisten dengan perimbangan tugas dan kewenangan (nomor E-12).
- m. Diperlukan alat kontrol yang kuat agar pelaksanaan otonomi sejalan dengan kepentingan nasional dan kepentingan rakyat banyak. Dalam hubungan ini eksistensi dan peranan DPRD sebagai alat kontrol, sesuai dengan yang ditentukan UU, perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan (nomor E-13).
- n. Dalam bidang organisasi, pendekatan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pembangunan perlu ditinjau kembali. Kalau masih perlu dipertahankan, pendekatan sektoral digunakan hanya untuk pengalokasian anggaran semata-mata, sedangkan implementasinya dapat diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, instansi vertikal di daerah perlu diubah fungsinya yakni dari pelaksana menjadi bersifat pembina teknis (nomor E-14).
- o. Dalam bidang keuangan perlu penataan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Pola yang berlaku sekarang dimana proyek sektoral sangat dominan perlu mendapat peninjauan kembali (nomor E-15).
- p. Daerah perlu diberi kewenangan dalam bidang personalia, dimana daerah dapat menentukan kebijakan tentang personalia, daerah misalnya diizinkan menentukan kebijakan untuk mengangkat PNS



16).

- menyelenggarakan fungsi pemerintahan dan pembangunan yang mampu menangkap aspirasi masyarakat serta menumbuhkan partisipasi masyarakat (nomor E-17).
- r. Secara berangsur-angsur harus ada penyerahan wewenang urusan kepada daerah berdasarkan kemampuan masing-masing. Wewenang-wewenang yang pertama-tama diserahkan sebaiknya wewenang yang menjadi daya dorong bagi keberhasilan urusan-urusan lainnya. Penyerahan wewenang itu harus pula disertai dengan penyerahan dana yang memadai dan wewenang menggali dana lainnya, berikut tenaga-tenaga pelaksanaannya dengan pengaturan yang tertib dan tegas (nomor E-18).

Terhadap item-item tersebut, rekapitulasi respon panelis pada Delphi putaran pertama adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 1*, sedangkan rekapitulasi Delphi putaran ke dua (Second Round Delphi) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.8. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masukan-Masukan Upaya Yang Perlu Dilaksanakan Untuk Memperkuat Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Penekanan Otonomi Daerah**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata- rata	Mo- dus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	E-1	7	4	5	8	4	9	1	5,4	4	4	8	4
2	E-2	7	10	7	8	5	9	1	6,7	7	5	9	4
3	E-3	10	7	10	9	7	9	10	8,9	10	7	10	3
4	E-4	7	9	8	8	5	9	5	7,3	-	5	9	4
5	E-5	10	9	10	9	9	9	10	9,4	9	9	10	1
6	E-6	10	10	10	10	6	9	10	9,3	10	9	10	1
7	E-7	8	8	10	10	8	8	10	8,9	8	8	10	2
8	E-8	8	8	10	10	6	8	5	7,9	-	6	10	4
9	E-9	10	10	10	10	7	10	10	9,6	10	10	10	0
10	E-10	8	9	8	9	8	10	10	8,9	8	8	10	2
11	E-11	10	10	10	10	7	10	10	9,6	10	10	10	0
12	E-12	10	9	10	10	7	9	10	9,3	10	9	10	1
13	E-13	8	9	8	10	7	9	10	8,7	-	8	10	2
14	E-14	9	8	10	9	9	10	10	9,3	-	9	10	1
15	E-15	10	9	10	9	8	10	10	9,4	10	9	10	1
16	E-16	10	10	10	8	8	10	10	9,4	10	8	10	2
17	E-17	10	8	10	9	9	8	10	9,1	10	8	10	2
18	E-18	10	9	10	8	7	9	10	9	10	8	10	2

Sumber : Hasil pengolahan Delphi putaran ke dua.

Identifikasi terhadap faktor-faktor penghambat otonomisasi daerah tersebut kemudian diseleksi berdasarkan rankingnya. Untuk itu, hasil panelisasi tersebut kemudian dibuat ranking (mean ranking)-nya, dan hasilnya (beserta nilai IQR-nya) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.9. Ranking Masukan-masukan Upaya Otonomi Dati II**

No	Nomor Pertanyaan	Jumlah Bobot Penilaian	Ranking	IQR
1	E-1	38	18	4
2	E-2	47	17	4
3	E-3	62	12	3
4	E-4	51	16	4
5	E-5	66	3	1
6	E-6	65	6	1
7	E-7	62	11	2
8	E-8	55	15	4
9	E-9	67	1	0
10	E-10	62	13	2
11	E-11	67	2	0
12	E-12	65	7	1
13	E-13	61	14	2
14	E-14	65	8	1
15	E-15	66	4	1
16	E-16	66	5	2
17	E-17	64	9	2
18	E-18	63	10	2
Rata-rata		60,7	-	2

Sumber : Hasil pengolahan dari Tabel 5.8.

Lima urutan utama masukan-masukan upaya yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Penekanan Otonomi Daerah secara berturut-turut adalah item-item nomor E-9, E-11, E-5, E-15, dan E-16. Secara ringkas, kelima nomor item tersebut (secara berurutan), berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut :

1. Realisasi penambahan wewenang tentang urusan-urusan pemerintahan tidak perlu serentak dan seragam untuk seluruh Nusantara (item nomor E-9).
2. Penyerahan urusan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan sumber keuangan dan sumberdaya manusia yang memadai (item nomor E-11).
3. Penyerahan urusan kepada Dati II dilakukan secara selektif berdasarkan cakupan kepentingan perwilayahannya (item nomor E-5).
4. Perlu penataan hubungan keuangan antara pusat dan daerah (item nomor E-15).
5. Pemberian kewenangan dalam bidang personalia kepada daerah (item nomor E16).

Evaluasi terhadap kelima masukan utama tersebut menunjukkan beragam dan luasnya spektrum permasalahan pelaksanaan otonomi daerah. Secara umum, masukan-masukan tersebut berkaitan dengan pelimpahan kewenangan yang dilakukan secara beragam dan selektif, sumberdaya manusia, termasuk masalah personalia, serta sumber keuangan, dimana tercakup juga hubungan keuangan pusat dan daerah. Mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah, akan dipaparkan dalam pembahasan berikut.

## 5.6. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Pembahasan pelaksanaan otonomi daerah tidak akan terlepas dari permasalahan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam pembahasan berikut, permasalahan tersebut akan dibagi menjadi dua bagian, yaitu : pertama, identifikasi masalah-masalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang dapat dianggap "baik" ; dan, kedua, identifikasi komponen-komponen yang dapat dijadikan dasar perumusan formula perimbangan keuangan Pusat-Daerah.

### 5.6.1. Identifikasi Masalah-masalah Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah

Berdasarkan hasil diskusi/kajian yang dilakukan di Lembang, dimana sebagian hasilnya menjadi dasar penulisan Bab 4 dalam pengkajian ini, istilah "*perimbangan keuangan*" antara pusat dan daerah sebaiknya diganti menjadi "*hubungan keuangan*" antara pusat dan daerah yang lebih berkonotasi netral. Berdasarkan daftar pertanyaan pra Delphi, dan setelah dilakukan pembahasan serta penilaian terhadap jawaban para panelis, terdapat lima item permasalahan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu :

- a. Kejelasan alokasi dari masing-masing tingkat (untuk Pusat, Tingkat I, maupun Tingkat II). (nomor F-1).
- b. Besarnya alokasi distribusi dari Pusat harus memperhatikan besarnya kontribusi potensi dan realisasi (nomor F-2).
- c. Prosedur kerja dalam hubungan keuangan harus mengupayakan terciptanya korelasi yang harmonis antara Pusat dan Daerah (nomor F-3).
- d. Terciptanya keseimbangan antara potensi dan realisasi, baik dalam penetapan besarnya dana pemberian Pusat, maupun pertanggungjawaban terhadap Pusat.

- e. Secara berangsur-angsur anggaran pembangunan sektoral perlu dialihkan menjadi anggaran pembangunan regional (subsidi untuk pembangunan daerah) dalam bentuk subsidi umum (block grants). Dalam hal ini perlu dikembangkan formula distribusi yang adil dimana perlu diperhitungkan variabel jumlah penduduk dan variabel luas daerah.

Terhadap item-item tersebut, rekapitulasi respon panelis pada Delphi putaran pertama adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 1*, sedangkan rekapitulasi Delphi putaran ke dua (Second Round Delphi) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.10. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Masalah-masalah Hubungan keuangan Antara Pusat dan Daerah.**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	F1	10	10	10	10	9	9	1	8,4	10	9	10	1
2	F2	8	8	2	8	10	10	5	7,3	8	5	10	5
3	F3	10	10	10	9	10	10	5	9,1	10	9	10	1
4	F4	10	9	5	8	9	9	5	7,9	9	5	9	4
5	F5	10	9	10	9	10	10	5	9	10	9	10	1

Sumber : Hasil pengolahan Delphi putaran ke dua.

Identifikasi terhadap masalah-masalah hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut kemudian diseleksi berdasarkan rankingnya. Untuk itu, hasil panelisasi tersebut kemudian dibuat ranking (mean ranking)-nya, dan hasilnya (beserta nilai IQR-nya) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 5.11.            Ranking Masalah-masalah Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah**

No	Nomor Pertanyaan	Jumlah Bobot Penilaian	Ranking	IQR
1	F-1	59	3	1
2	F-2	51	5	5
3	F-3	64	1	1
4	F-4	55	4	4
5	F-5	63	2	1
Ratarata		58,4	-	2,4

Sumber : Hasil pengolahan dari Tabel 5.10.

Dari lima masalah-masalah hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut, tiga urutan utamanya secara berturut-turut adalah item-item nomor F-3, F-5, dan F-1. Dua yang lain, yaitu item F-2 dan F-4 selain mendapatkan ranking yang lebih rendah juga mencerminkan kurang sepakatan antar panelis, dimana hal ini terlihat dari besarnya IQR yang cukup tinggi, yaitu 4 untuk F-4 dan 5 untuk F-2. Evaluasi terhadap kedua item terakhir menunjukkan bahwa *potensi* dan *realisasi* keuangan bukan merupakan masalah yang dianggap terlalu penting dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah. beberapa panelis beranggapan bahwa jika potensi dan realisasi menjadi dasar pertimbangan hubungan keuangan pusat-daerah, kesenjangan antara Daerah Tingkat II akan tetap menjadi masalah.



### 5.6.2. Dasar Formula Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Selain mengetahui masalah-masalah perimbangan keuangan pusat-daerah yang "baik", pengetahuan mengenai faktor-faktor yang dapat dijadikan dasar acuan perumusan hubungan keuangan pusat dan daerah juga penting. Berdasarkan daftar pertanyaan pra Delphi, dan setelah dilakukan pembahasan serta penilaian terhadap jawaban para panelis, terdapat lima item permasalahan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu :

- a. Jumlah penduduk.
- b. Luas daerah.
- c. Pendapatan Asli Daerah (internal revenue).
- d. Hasil pemungutan pajak-pajak negara (PBB, PKB, dll.).
- e. Laba Perusahaan Daerah, perusahaan Dati I, dan perusahaan Pusat yang beroperasi di daerah.
- f. Pendapatan dari bea dan cukai.

Terhadap item-item tersebut, rekapitulasi respon panelis pada Delphi putaran pertama adalah sebagaimana terlihat pada *Lampiran 1*, sedangkan rekapitulasi Delphi putaran ke dua (Second Round Delphi) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 5.12. Rekapitulasi (Second Round Delphi) Faktor-faktor Yang Dapat Dijadikan Dasar Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata- rata	Mo- dus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	G-1	5	9	10	9	9	9	10	8,7	9	9	10	1
2	G-2	8	9	10	7	9	9	10	8	9	8	10	2
3	G-3	10	9	1	6	9	9	10	7,7	9	6	9	3
4	G-4	10	9	1	9	9	9	1	6,9	9	1	9	8
5	G-5	10	10	1	9	9	9	1	7	9	1	10	9
6	G-6	10	10	1	8	9	9	1	6,9	-	1	10	9

Sumber : Hasil pengolahan Delphi putaran dua.

Identifikasi terhadap faktor-faktor yang dapat dijadikan dasar formula perumusan hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut kemudian diseleksi berdasarkan rankingnya. Untuk itu, hasil panelisasi tersebut kemudian dibuat ranking (mean ranking)-nya, dan hasilnya (beserta nilai IQR-nya) adalah sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 5.13. Ranking Faktor-faktor Yang Dapat Dijadikan Dasar Formula Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah**

No	Nomor Pertanyaan	Jumlah Bobot Penilaian	Ranking	IQR
1	G-1	61	2	1
2	G-2	62	1	2
3	G-3	54	3	3
4	G-4	48	4	8
5	G-5	49	6	9
6	G-6	48	5	9
Rata-rata		53,7	-	5,3

Sumber : Hasil pengolahan dari Tabel 5.12.

Dari enam faktor yang dapat dijadikan dasar perumusan formula hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut, tiga urutan utamanya secara berturut-turut adalah item-item nomor G-2, G-1, dan G-3. Tiga yang lain, yaitu item G-4, G-5 dan G-6 selain mendapatkan ranking yang lebih rendah juga mencerminkan kekurang sepakatan antar panelis, dimana hal ini terlihat dari besarnya IQR yang sangat tinggi, yaitu 8 untuk G-4, 9 untuk G-5 dan 9 untuk G-6. Oleh karena itu, tiga faktor utama yang dapat dijadikan dasar perumusan formula hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah *jumlah penduduk, luas daerah dan Pendapatan Asli Daerah*. Meskipun demikian, seorang panelis (panelis 1) memberikan peringatan akan terjadinya ketimpangan bagi daerah yang padat penduduknya dengan yang jarang, serta yang luas wilayahnya dengan yang sempit.

## **BAB 6**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **6.1. Kesimpulan**

Kesimpulan pengkajian ini dibagi menjadi dua bagian, yaitu kesimpulan utama dan kesimpulan pendukung. Kesimpulan utama adalah kesimpulan-kesimpulan yang berhasil ditarik dari pengkajian dan berkaitan langsung dengan tujuan studi/pengkajian. Kesimpulan pendukung adalah kesimpulan-kesimpulan yang perlu disampaikan berdasarkan pengkajian, tetapi kurang atau tidak berkaitan langsung dengan tujuan pengkajian.

##### **6.1.1. Kesimpulan Utama**

Beberapa kesimpulan utama yang dapat ditarik dari pembahasan pengkajian adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan meta analysis dari studi-studi yang dilakukan UGM dan UNHAS, Daerah Tingkat II mempunyai kemampuan dan kesiapan yang cukup bagi otonomi daerah; meskipun demikian, berdasarkan penarikan opini argumentatif (argumentative opinions pooling) dari para pakar (panelis Delphi), derajat pelaksanaan otonomi daerah masih dirasakan kurang. Studi UGM menunjukkan bahwa kemampuan Daerah Tingkat II di Indonesia untuk menyelenggarakan otonomi daerah sudah cukup baik. Hal ini terlihat bahwa sekitar 73% Dati II sudah tergolong M-3 atau M-4 (mendekati mampu atau mampu penuh). Jika tanpa Faktor F (kemampuan administrasi), nilainya berkurang sedikit menjadi 61%.

2. Analisis Delphi dua putaran mendukung opini bahwa derajat pelaksanaan otonomi daerah masih kurang. Hal ini terlihat dari nilai rata-rata opini panelis yang adalah sebesar 4,1 dan modus 4 dari skala ordinal 1 sampai 10. Kesepakatan antar panelis terhadap issue ini juga cukup tinggi yang terlihat dari nilai Inter Quartile Range (IQR) yang cukup rendah, yaitu 2. Selain pelaksanaan otonomi daerah masih berada dalam derajat yang rendah, percepatan (akselerasi) pelaksanaannya dari tahun ke tahun juga masih terasa lamban. Hal ini terlihat dari nilai rata-rata opini panelis terhadap issue tersebut, yaitu sebesar 3,6 dan nilai modus sebesar 3 dari skala ordinal 1 sampai 10.
3. Kajian deskriptif (diskusi di Lembang), menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, pembedaan dan pembagian fungsi-fungsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*mede bewind*) sering tidak mulus karena *koordinasi* antar instansi tidak mudah dilakukan. Pemerintah telah menegaskan tekad politiknya bahwa titik berat otonomi daerah akan diletakkan di tingkat Kabupaten/Kotamadya DT II. Persoalannya sekarang, bagaimana merealisasikan titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II itu.
4. Identifikasi kriteria-kriteria yang dapat dijadikan acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah dengan mempergunakan analisis Delphi menunjukkan bahwa *sumberdaya manusia* dan *kelembagaan* merupakan kriteria-kriteria yang paling penting. Lontaran pernyataan Delphi yang mendapat respek yang tinggi (ranking 1 dan 2) dari para panelis adalah:
  - a. Adanya kemampuan personil dilihat dari segi jumlah dan mutu yang bekerja berorientasi pada tugas yang bersifat kedaerahan.
  - b. Adanya kelembagaan yang memadai seperti struktur jabatan dan struktur kepegawaian.

5. Identifikasi masalah-masalah yang dapat menjadi *pendorong* pelaksanaan otonomi daerah menggunakan metode Delphi menghasilkan tiga pernyataan utama, yaitu :
  - a. Masalah alokasi kewenangan desentralisasi dalam bidang pengorganisasian dan pengisian jabatan (staffing), bidang perencanaan program pembangunan dan kegiatan pelayanan terhadap masyarakat, bidang menghimpun dana dan sarana untuk membiayai semua kegiatan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.
  - b. Tuntutan konstitusional (UUD 1945).
  - c. Adanya pengakuan dari Pusat maupun Tingkat I pada kemampuan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.
6. Identifikasi masalah-masalah yang dapat menjadi *penghambat* pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan metode Delphi, menghasilkan lima pernyataan utama, yaitu :
  - a. Belum adanya kesamaan persepsi tentang pengertian azas-azas desentralisasi, dekonsentrasi dan azas pembantuan. Begitu pula pengertian otonomi daerah yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis belum jelas penafsirannya oleh setiap instansi di pusat maupun di daerah.
  - b. Syarat-syarat penyerahan urusan yang terlalu 'uniformitas' sementara kondisi daerah yang satu dengan lainnya berbeda.
  - c. Belum adanya sistem mutasi dan karir kepegawaian yang dapat menyebarkan pegawai yang berkualitas secara merata ke seluruh pelosok tanah air. Akibatnya, dinas-dinas daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya.
  - d. Prosedur kepegawaian yang tidak memberi keleluasaan kepada daerah.
  - e. Penyerahan urusan pemerintah yang masih terbatas, misalkan penyerahan urusan secara formal kepada daerah tidak diikuti

dengan penyerahan yang nyata sehingga timbul semacam dualisme dalam penanganan masalah yang sama di daerah.

7. Beberapa permasalahan komplementer yang berhasil dijangkau dari diskusi Lembang :
  - a. Pola hubungan Pusat-Daerah belum tersusun dengan mantap. Organisasi pemerintah daerah masih dianggap 'asing' bagi sementara Departemen, sehingga kalau Departemen mempunyai urusan/tugas di daerah, Departemen tersebut cenderung menempatkan unitnya sendiri di daerah tersebut dan tidak memanfaatkan pemerintah daerah.
  - b. Belum terciptanya iklim yang dapat mendorong daerah untuk meningkatkan kemampuannya. Sebaliknya sistem yang dikembangkan selama ini seperti sistem subsidi (Inpres) justru mendorong pemerintah daerah lebih tergantung pada Pusat.
  - c. Masih adanya urusan yang belum diserahkan kepada daerah namun dalam kenyataannya telah lama dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan atas biaya daerah. Hal ini karena masalah itu adalah masalah riil di daerah yang membutuhkan penanganan yang segera.
8. Identifikasi masalah-masalah hubungan keuangan antara pusat dan daerah dengan mempergunakan metode Delphi, menghasilkan tiga pernyataan utama, yaitu :
  - a. Belum tercipta korelasi yang harmonis antara Pusat dan Daerah tentang prosedur kerja dalam hubungan keuangan.
  - b. Belum/kurang adanya pengalihan secara berangsur-angsur dari anggaran pembangunan sektoral ke anggaran pembangunan regional (subsidi untuk pembangunan daerah).
  - c. Belum adanya kejelasan alokasi dari masing-masing tingkat (untuk Pusat, Tingkat I, maupun Tingkat II).



- 9.. Dasar formula hubungan keuangan Pusat dan daerah harus memperhatikan luas daerah, jumlah penduduk, dan Pendapatan Asli Daerah.
10. Dua perumusan komplementer hasil diskusi Lembang adalah sebagai berikut :
  - a. Perimbangan keuangan bukan semata-mata menyangkut masalah bagaimana mencukupi dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan di Pusat dan di Daerah, tetapi juga mencakup masalah bagaimana membagi dana nasional secara adil untuk berbagai masyarakat yang tersebar di daerah-daerah, yang kondisi geografisnya dan pertumbuhan ekonominya sangat bervariasi.
  - b. Masalah Keuangan daerah erat sekali hubungan dengan masalah otonomi dimana perimbangan keuangan harus konsisten dengan perimbangan tugas dan kewenangan. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah sampai sekarang belum ada pengaturan yang jelas dan baku.

#### **6.1.2. Kesimpulan Pendukung**

Beberapa kesimpulan pendukung yang tidak terkait langsung dengan tujuan pengkajian adalah sebagai berikut :

1. Dalam konferensi Pamong Praja di Solo tahun 1946, Bung Hatta telah menunjukkan kelemahan-kelemahan otonomi bertingkat (Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II) yang dipraktekkan di Indonesia. Kemudian dalam pidato ilmiah (orasi ilmiah) menerima gelar DR. H.C dari Universitas Gadjah Mada pada tahun 1956 ditegaskan lagi bahwa titik berat otonomi harus diletakkan pada Daerah Tingkat II, di mana kedudukan propinsi hanya sebagai badan koordinasi dari Daerah Tingkat

II di lingkungan propinsi yang bersangkutan, dan tidak ada Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat tetapi ditunjuk oleh dan merupakan utusan dari Daerah Tingkat II. Dengan demikian isu tentang penekanan otonomi kepada Daerah Tingkat II sebenarnya sama tuanya dengan usia Republik ini.

2. Secara yuridis, kebijakan Nasional Orde Baru tentang otonomi daerah telah digariskan sejak tahun 1973 yang kemudian dituangkan dalam Undang-undang No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Secara umum ditegaskan bahwa pemberian otonomi kepada daerah-daerah adalah untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat mempertahankan negara kesatuan dan mempertinggi kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya. Sifat otonominya harus nyata dan bertanggung jawab (PP No. 45/1992).
3. Sampai saat ini peraturan perundangan yang ada mengenai penyelenggaraan desentralisasi memang masih terbatas dan cenderung memandang otonomi daerah sebagai penyerahan kewenangan urusan rumah tangga daerah. Prosedur yang berlaku sekarang terlalu bersifat sentralistik (pendekatan sektoral bukan regional) dimana peranan pemerintah pusat sangat dominan. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah kurang mendapat kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya dan sebagai akibat pendekatan sektoral yang terlalu kuat dalam pelaksanaan pembangunan, instansi vertikal di daerah telah tumbuh dan berkembang menjadi kekuatan birokrasi yang besar sehingga memperkuat kecenderungan sentralisasi.
4. Peraturan perundangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah pada saat ini belum mampu menjabarkan secara tepat jiwa dari pasal 18 UUD 1945. Penentuan daerah otonomi secara hirarkis menjadi Daerah Tingkat I dan daerah Tingkat II sebenarnya agak berbeda dari ketentuan

UUD yang menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan asas desentralisasi daerah otonom terdiri dari daerah otonom besar dan kecil.

5. Untuk meningkatkan partisipasi dan kreativitas masyarakat perlu dikembangkan otonomi daerah yang lebih luas. Dalam hubungan ini peranan dan kemampuan aparatur daerah perlu lebih ditingkatkan melalui proses refungsionalisasi dan restrukturisasi lembaga Pemerintah di tingkat pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Salah satu pemikiran yang berkembang saat ini tentang masalah kelembagaan adalah dengan mengambil pola organisasi yang berbentuk piramidal, karena dengan pola semacam ini daerah akan diberikan kewenangan operasional yang lebih besar sedangkan pusat akan memiliki kewenangan perumusan kebijaksanaan yang lebih besar.

## **6.2. Rekomendasi**

Rekomendasi yang ingin disampaikan dari hasil pengkajian ini dibagi menjadi dua jenis, yaitu rekomendasi teknis yang berkaitan dengan perbaikan metode penelitian sejenis dan usulan penelitian terkait yang diperlukan, serta rekomendasi kebijakan yang berkaitan dengan langkah-langkah kebijakan yang sebaiknya dilakukan.

### **6.2.1. Rekomendasi Teknis**

1. Berdasarkan pelaksanaan pengkajian, hasil penerapan metode Delphi diperkirakan akan menjadi lebih baik jika dilakukan intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap implementasinya. Intensifikasi dalam pengertian memperbanyak jumlah putaran (round) akan meningkatkan konvergensi hasil penarikan opini (kesimpulan); sedangkan ekstensifikasi dalam

pengertian menambah jumlah panelis akan lebih me-"reveal" angka-angka statistik. Meskipun demikian, perlu disadari bahwa penambahan jumlah panelis dapat menimbulkan "heterogenitas" dari panelis, hal yang perlu dihindarkan dalam pelaksanaan Delphi.

2. Terlepas dari telah adanya hasil penelitian yang baik dari UGM dan UNHAS mengenai kesiapan dan kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi, terasa masih ada kekurangan hasil-hasil penelitian yang membahas mengenai pelaksanaannya, khususnya yang didasarkan atas data-data empiris lapangan.

#### **6.2.2. Rekomendasi Kebijakan**

1. Berdasarkan analisis Delphi, lima masukan utama mengenai upaya yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah adalah sebagai berikut :
  - a. Realisasi penambahan wewenang tentang urusan-urusan pemerintahan tidak perlu serentak dan seragam untuk seluruh Nusantara.
  - b. Penyerahan urusan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan sumber keuangan dan sumberdaya manusia yang memadai.
  - c. Penyerahan urusan kepada Dati II sebaiknya dilakukan secara selektif berdasarkan cakupan kepentingan perwilayahannya.
  - d. Perlu penetapan hubungan keuangan antara pusat dan daerah.
  - e. Perlu pemberian kewenangan dalam bidang personalia kepada daerah.
2. Pemberian tanggung jawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan kepada pemerintah daerah hendaknya selalu berkaitan

dengan kemampuan daerah yang bersangkutan, bukan hanya atas dasar keinginan atau pernyataan kesanggupan masyarakat setempat. Karena itu selain penelitian yang bersifat umum yang telah dilaksanakan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I perlu melakukan pengecekan secara khusus tentang kesiapan dan kemampuan sesuatu daerah untuk menerima tambahan beban tugas-tugas pemerintahan.

3. Dalam mengukur kemampuan pemerintah daerah perlu diperhatikan dua aspek, yaitu :
  - (1). Aspek internal, yaitu kemampuan berotonomi dari daerah yang bersangkutan berdasarkan kondisi nyata dari daerah tersebut.
  - (2). Aspek eksternal, yaitu sampai sejauh mana faktor-faktor yang berada di luar daerah yang bersangkutan turut berperan, baik secara positif memberikan dukungan, maupun secara negatif menghambat pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah.
4. Otonomi daerah seharusnya dipandang sebagai pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam bidang perundang-undangan, keuangan dan personalia. Untuk itu perlu diadakan serangkaian kebijakan restrukturisasi dalam kelembagaan baik di pusat maupun di daerah tingkat I dan daerah tingkat II, yang mencakup paling tidak tiga aspek yaitu tatanan organisasi (kelembagaan), peraturan dan prosedur kerja.
5. Sistem karier aparatur yang ada sekarang ini berlangsung secara spiral yakni dimulai dari Daerah Tingkat II, menuju Daerah Tingkat I dan akhirnya berhenti di Tingkat Pusat sebenarnya jelas tidak cocok lagi. Sistem karier aparatur dalam rangka penitikberatan otonomi di Daerah Tingkat II seharusnya berlangsung "zig- zag". Pola zig-zag dapat menghilangkan kesan bahwa aparatur di Daerah Tingkat II masih junior atau buangan. Pola zig-zag diharapkan justru merupakan daya tarik bagi

orang-orang pandai dan berpengalaman luas yang sementara ini banyak berkumpul di Daerah Tingkat I maupun di Tingkat Pusat agar mau bekerja di daerah tingkat II.

6. Dalam PJPT II yang akan datang dapat dianggap sebagai era desentralisasi dalam urusan pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu perlu diadakan serangkaian kebijaksanaan guna meningkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut secara berdayaguna dan berhasilguna.
7. Instansi vertikal di daerah harus berubah dari implementor menjadi pembantuan teknis, sehingga aparat daerah betul-betul memiliki peluang yang luas meningkatkan kapasitasnya guna menyelenggarakan fungsi pemerintahan dan pembangunan yang mampu menangkap aspirasi masyarakat serta menumbuhkan partisipasi masyarakat.
8. Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang ditekankan pada Daerah Tingkat II diperlukan alat kontrol yang kuat agar pelaksanaan otonomi sejalan dengan kepentingan nasional dan kepentingan rakyat banyak. Dalam hubungan ini eksistensi dan peranan DPRD sebagai alat kontrol, sesuai yang ditentukan oleh UU, perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan. Demikian juga peranan kontrol dari pemerintah atasan harus tetap berfungsi namun harus digunakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
9. Dalam bidang keuangan perlu penataan tentang hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Pola yang berlaku sekarang di mana proyek sektoral sangat dominan perlu mendapat peninjauan kembali. Sekarang sudah waktunya secara berangsur-angsur anggaran pembangunan sektoral perlu dialihkan menjadi anggaran pembangunan regional (subsidi pembangunan untuk daerah). Dalam hubungan ini daerah harus

mendapat dana yang cukup melalui formula hubungan keuangan pusat - daerah yang adil dan baku. Selanjutnya daerah perlu diberikan kewenangan yang lebih besar untuk menentukan kebijakan dalam penggunaan dana tersebut, mengingat pada saat ini, penggunaan dana INPRES dan Banpres dituntun secara ketat dari atas.

10. Daerah juga perlu diberikan kewenangan dalam bidang personalia, dimana daerah dapat menentukan kebijakan tentang personalia, misalnya diizinkan menentukan kebijakan untuk mengangkat PNS sesuai dengan keperluan dan atas biaya daerah sendiri. Dengan demikian daerah dipaksa untuk membuat analisis jabatan dan mencari cara-cara yang rasionil dan tepat dalam pengadaan personalia sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan daerah.
11. Dalam masalah subsidi (grant) timbul masalah bagaimana menentukan formula yang tepat antara pemerintah pusat dan daerah dan formula untuk pembagian antar daerah. Dalam hubungan ini sekurang-kurangnya tiga variable harus diperhitungkan yaitu **jumlah penduduk, luas daerah, dan Pendapatan Asli Daerah**. Selanjutnya adalah masalah menentukan bobot dari tiap-tiap variable tersebut. Variable jumlah penduduk penting karena pembangunan memang untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Namun bagi daerah yang jarang penduduknya biaya pelayanan kepada masyarakat jauh lebih besar.



## DAFTAR PUSTAKA

1. Bockelman, W., *The Role of Decentralization For Development*, The IULA Docv., 1984.
2. Departemen Dalam Negeri & FISIP - UGM, *Penelitian Pengukuran Kemampuan Daerah Tingkat II Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Yang Nyata dan Bertanggungjawab*, 1992.
3. Humes, Samuel & Eileen Martin, *The Structure of Local Government Throughout The World*, Martin Nijher, The Hague, 1961.
4. Kevenhorster, Paul, *Development By Decentralization*, Duitche Stiftung Fur Internationale Entwicklung, Bonn, 1984.
5. Khan & Katz, *The Psychology of Organization*, MacMillan, New York, 1966.
6. Lembaga Administrasi Negara & Lembaga Penelitian UNHAS, *Laporan Hasil Penelitian, Litbang Titik Berat Otonomi Pemerintah Daerah Tingkat II di Indonesia*, 1991.
7. Peraturan Pemerintah No. 45, 1992.
8. PPSL - UNPAD & BAPPENAS, *Laporan Hasil Temu Kaji*, Bandung, 1992.
9. Rust, Bonney W., *The Pattern of Government*, Pitman Paper Books, London, 1969.
10. Subardja Midjaja, *Pidato Pengarahan Pada Pembukaan Sespanas*, Bandung, 1992
11. Smith, B.C., *Decentralization*, George Allen & Unwin, London, 1985.
12. Syafruddin, Ateng, *Makalah Temu Kaji*, Bandung, 1992.
13. ————, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, 1983.
14. Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1983.
15. Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.



---

## **LAMPIRAN 1**

### **DAFTAR PERTANYAAN PRA DELPHI**

---

## **Panelis 1**

**Dr. Kustandi Abdurachman**

**Dosen FISIP - Universitas Padjadjaran**

### **DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN A :**

1. Menurut Bapak/Ibu, bagaimanakah pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang (baik, cukup, kurang). Jelaskan alasan-alasan Bapak/Ibu.

Jawab :

Pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang.

Menurut pandangan saya, pelaksanaan otonomi daerah yang berlandaskan UU No. 5 tahun 1974 dalam kaitannya dengan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973, pelaksanaannya kurang berhasil guna dan berdayaguna. Sebab dengan memandang pemerintah di daerah sebagai sistem dan organisasi yang diterapkan sekarang disamping kebaikan-kebaikan juga masih menunjukkan kelemahan-kelemahan mendasar sbb:

- a. Pemmasalahan masyarakat masih banyak yang tidak terselesaikan secara tuntas (memuaskan semua pihak), terutama soal-soal yang menyangkut pembangunan proyek-proyek, baik yang dibiayai APBN (proyek-proyek nasional) maupun dari APBD (proyek-proyek regional) khususnya penyelesaian aspek pembebasan tanahnya. Masalah ini dapat digolongkan masalah koordinasi (motivasi, kepemimpinan dan komunikasi).
- b. Pelaksanaan proyek-proyek pembangunan SD Inpres kurang terawasi sehingga terjadi ambruknya bangunan SD.
- c. Pendapatan asli daerah masih sering digunakan untuk membiayai proyek atau kegiatan rutin yang bukan urusan Rumah Tangga Daerah. Pembelianjaan extra vires seperti untuk penyelenggaraan events Olah Raga seperti PON, festival kesenian, MTQ Nasional, pengadaan tanah bagi pembangunan SD Inpres /SMP /SMA /Madrasah Negeri /bagunan kantor Instansi Vertikal /Instansi Otonomi Tk.I.
- d. Perencanaan pembangunan sering simpang siur antara proyek-proyek perbaikan jalan Daerah dengan proyek PDAM sendiri, proyek-proyek PLN / Persero Telkom, proyek pengairan.
- e. Pengorganisasian proyek-proyek tidak seimbang dengan perubahan situasi, juga pengorganisasian aparat/ perangkat Pemda tidak sesuai dengan perkembangan situasi (kecuali kalau diperlukan bagi penanganan keperluan Pemerintah Pusat (PBB, dan sebagainya). Upaya Pemda untuk mengadakan perubahan sesuai dengan tuntutan masyarakat terbentur kepada keketatan peraturan-peraturan yang berlaku. Setiap perubahan harus disetujui terlebih dahulu oleh MDN dan instansi lain yang terkait (Menpan, BAKN).

- f. Keterintergrasian jabatan Kepala Daerah secara ex-officio dengan jabatan Kepala Wilayah atau dalam bentuk "linking-pinorganization", mengakibatkan perilaku Kepala Daerah menjadi lebih loyal kepada Pemerintah yang lebih luas kewenangannya (DT.I, Pusat), daripada kepada masyarakat daerahnya yang telah memilihnya melalui DPRD. Sikap demikian didorong terutama oleh motif kebutuhan pribadinya yang pengangkatannya bergantung kepada konsent Pemerintah Propinsi DT.I dan Pemerintah Pusat. Juga sumber kepegawaiannya pada masa sekarang adalah salah satu Departemen Pemerintah Pusat yang mana ia sudah terbiasa loyal (Hankam, ABRI, DDN, Departemen lainnya). Undang-undang juga tidak mengharuskan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Hanya sekedar memberikan keterangan Pertanggungjawaban, tanpa konsekuensi sanksional apa-apa. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada presiden RI melalui hierarkhi jabatan administratif (prinsip birokrasi).
- g. Koordinasi Kepala Wilayah Administratif terhadap instansi vertikal lebih sering menjadi penyaluran informasi instruksi atau perintah / rencana / kebijakan dari atas- kebawah (seolah-olah hanya menjadi juru bicara Pemerintah Atasan daripada menjadi pemberi bahan untuk penyesuaian kebijakan atasan dengan situasi yang berkembang secara luas di daerah, apalagi menjadi pembawa aspirasi daerah sesuai rencana / kebijakan daerah. Sebagai Kepala Daerah juga kurang berani memperjuangkan kebijakan / keputusan Daerah. Sehingga nampak sekali dominasi Pemerintah Atasan terhadap Pemerintah Daerah.
- h. Fungsi kontrol terutama yang terbentuk built-in kurang berjalan efektif. Selalu mesti disusul dengan kegiatan dari Inspektorat Jendral DDN dan BPKPD, yang jauh letaknya itu. Sehingga penyimpangan-penyimpangan baru diketahui apabila terjadi hal-hal yang tidak diharapkan. APBD tidak bisa berkembang secara wajar karena perkembangan PADS selalu "counter" oleh membengkaknya dana Inpres. Lagipula semua perbelanjaan untuk proyek-proyek nasional dan juga proyek-proyek regional sendiri uang-uangnya tersedot kembali ke Jakarta melalui pembayaran pajak-pajak nasional.

2. Menurut Bapak/Ibu, kriteria-kriteria apa saja yang dapat dijadikan acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah ?

Jawab :

Kriteria yang dapat dijadikan acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah.

- a. Kriteria formal yang ditentukan oleh UU No. 5 tahun 1974 ialah hasil guna (efisiensi) dan daya guna (efektivitas).

b. Dari pengalaman :

- 1) Hasilguna dan dayaguna
- 2) Dinamis, selalu menciptakan perubahan kearah kemandirian dalam kebersamaan yang lebih sempurna.
- 3) Aspiratif sesuai amanat rakyat untuk meningkatkan kesejahteraan yang lebih nyata, dalam ikatan nasional.
- 4) Secara konsekuen digerakkan dengan tetap berorientasi kepada hukum agama-agama yang dimuliakan di Indonesia : hukum agama islam, Katolik, Protestan, Budha dan Hindu Bali, sebagaimana tersimpul dalam prinsip Negara Hukum.

3. Menurut Bapak/Ibu, masalah-masalah apakah yang diperkirakan akan menjadi pendorong pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II ?

Jawab :

Masalah-masalah yang dapat diperkirakan akan menjadi pendorong pelaksanaan penekanan (peletakan titik berat) otonomi daerah pada Daerah Tingkat II.

- a. Masalah alokasi kewenangan desentralisasi dalam bidang pengorganisasian dan pengisian jabatan-jabatan (staffing), bidang perencanaan program pembangunan dan kegiatan pelayanan terhadap masyarakat, bidang menghimpun dana dan sarana untuk membiayai semua kegiatan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat itu.
- b. Masalah penurunan urusan-urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke Daerah yang sekarang masih menggunakan asumsi yang timbul dari persepsi bahwa istilah "Tingkat I dan II" bermakna bahwa DT II adalah "Pemerintah Bawahan" DT I. Padahal pada waktu UU No.1 tahun 1957 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah lahir, sudah dijelaskan bahwa sebutan DST I dan DST II terutama dimaksud sebagai pembatasan limitatif bahwa Daerah Swatantra/Otonom bukan berarti DSTI adalah Atasan DT II/III, sebagaimana diatur UU No.5 Tahun 1974 juga tidak ada ketentuan yang menyebut-nyebut hubungan hierarkhi antara daerah daerah otonom. Tidak seperti pengaturan wilayah-wilayah administratif. di situ jelas diatur tingkat-tingkat pertanggungjawaban dari wilayah yang satu terhadap wilayah yang lebih tinggi. Pada waktu UU No.1 tahun 1945 keluar, malah tidak digunakan konotasi Tingkat I atau II bagi kabupaten\haminte kota, tetapi propinsi dan kabupaten yang otonom dan dikatakan bahwa propinsi adalah Daerah Otonom "yang lebih luas wilayahnya" daripada kabupaten.
- c. Masalah pengaturan hubungan kerja yang serasi antara komponen-komponen Pemerintah Pusat di Pusat dengan yang di Wilayah dan Daerah (operasionalisasi prinsip pelaksanaan asas Desentralisasi bersama asas Dekonsentralisasi) ssbagaimana pernah diatur dengan Inpres No. 48 Tahun 1967. Pada waktu sekarang tercantum dalam pasal 89 tentang akan adanya PP yang mengatur hubungan kerja itu, tetapi sampai sekarang belum keluar. Masalah ini tidak cukup diatur hanya dengan PP

6 Tahun 1988 tentang koordinasi Instansi vertikal oleh Kepala Wilayah administratif.

- d. Masalah penindakan Kepala Daerah dan Kepala Wilayah yang sama terhormat seperti Gubernur, Kepala DT I, demikian juga masalah pelantikan Kepala Daerah, sebaiknya terpisah upacara pelantikannya yang sebaiknya terpusat di Jakarta (oleh Presiden terhadap Gubernur Kepala Daerah/ dilangsungkan di Istana Negara oleh MDN atas nama Presiden terhadap para KDH TK II). Sedangkan upacara serah terima jabatan sebaiknya dilakukan didepan DPRD masing-masing dalam Sidang Khusus. Juga mutasi Kepala Daerah ke daerah lain atau jabatan lain sebelum habis masa jabatan, sebaiknya mengikuti prosedur menurut UU yang terdahulu, yaitu hanya dimungkinkan apabila disetujui DPRD yang bersangkutan setelah ada permohonan dari DPRD yang menerimanya. Tidak dimutasikan seperti di zaman HB pada waktu mana seorang Bupati sebagai Pamong Praja memang berasal dari DDN. Sedangkan sekarang Korps asal mereka tidak sama (ABRI/HANKAM, DDN, Depdikbud, Kejaksaan, Mahkamah Agung, Dep. Kehutanan dll).

4. Menurut Bapak/Ibu, masalah-masalah apa yang diperkirakan akan menjadi penghambat pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II ?

Jawab :

Masalah-masalah yang diperkirakan akan menjadi penghambat pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II.

- Penyerahan urusan pemerintah yang masih terbatas seperti sekarang. Apa yang sudah dipelopori di tahun 1989 sebaiknya dilanjutkan walaupun dengan seleksi yang rasional.
- Pengaturan hubungan kerja antara komponen-komponen pusat dan daerah yang lebih banyak bersifat insidental dan bergantung kepada Menteri/Kepala LPND.
- Pengorganisasian yang masih terlalu ketat dan sanksional.
- Pengaturan kewenangan panggilan dana yang terlalu ketat dan sangat membatasi gerak inisiatif DT II.
- Penyedotan uang dari daerah ke pusat (Jakarta), yang terlalu berat sebelah.
- Prosedur kepegawaian yang tidak memberi keleluasaan kepada daerah.
- Programing yang secara ketat dikendalikan dari pusat.
- Pengadaan material yang masih harus mengikuti ketentuan ketentuan pusat tanpa seleksi (tidak dibedakan antara pengadaan buldozer dengan pembelian kalkulator mini, dsb).

5. Menurut Bapak/Ibu, masukan-masukan upaya apa saja yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II dalam rangka pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II.

Jawab :

Masukan-masukan yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan DT II dalam rangka pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada DT II.

- a. Sidang khusus DPRD tentang keterangan pertanggungjawaban Bupati KDH TK II supaya menghadirkan juga pejabat-pejabat yang mewakili Depdagri disamping wakil-wakil pemerintah propinsi DT I. Keterangan Kepda kemudian dibahas bersama pada acara itu. Hasilnya disampaikan kepada Dewan dalam session berikutnya. Juga diberi kesempatan kepada KDH untuk menjawab masalah-masalah yang ditemukan oleh sidang. Bagaimana tanggapan para wakil pusat dan propinsi, serta dari DPRD sendiri disampaikan kemudian secara tertulis. Bupati/Walikota/Daerah DT II supaya mempertimbangkan hasil-hasil sidang dalam menentukan kebijaksanaan selanjutnya.
  - b. PP yang akan mengatur hubungan kerja antara komponen pusat dan daerah supaya selekasnya diterbitkan, sesuai pasal 89 UU no. 5 Th 1974.
  - c. Hubungan keuangan pusat dan daerah supaya secepatnya dikeluarkan sejalan dengan pasal 57 UU no.5 Th 1974.  
Prosedur sebaiknya mengikuti prosedur pengeluaran dana Inpres/Banpres, dengan melibatkan Panitia Perimbangan Keuangan. Kriteria pembagian alokasi supaya memakai pendekatan per-daerah dengan memperhatikan asas pemerataan.
  - d. Pertemuan-pertemuan konsultasi pembangunan mulai dari tingkat Bangdes sampai dengan tingkat nasional supaya mengakomodasikan rencana pemerintah daerah dan mulai dari perencanaannya sampai kepada pelaksanaannya dan pengawasannya dijalankan secara integrated lokal administration system.
  - e. Penyerahan urusan kepada DT II supaya secara selektif. Jika urusan itu mempunyai scope kepentingan yang lebih luas dari suatu wilayah DT II, sebaiknya ditangani oleh pusat sendiri atau oleh DT I, atau diserahkan kepada suatu badan kerjasama antar beberapa DT II.  
Penyerahan-penyerahan juga bisa diawali dengan memberikan tugas pembantuan terlebih dahulu. Yang jika berhasil dengan baik bisa dilanjutkan dengan penyerahan sebagai urusan Rumah Tangga Daerah.
6. Menurut Bapak/Ibu, bagaimanakah alternatif formula perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang dapat dianggap baik.

Jawab :

Menciptakan formula yang dapat dianggap "baik" tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat atau Negara dengan Pemerintah-pemerintah Daerah/daerah-daerah otonom, merupakan persoalan yang tidak bisa diberi jawaban dalam waktu/tempo yang singkat, kecauli apabila ada yang sudah memiliki data yang diperlukan. Hanya dari pengalaman saya sendiri ada



beberapa komponen yang perlu dipertimbangkan, agar pembagiannya benar-benar adil dan merata, yakni tidak menunjukkan kesenjangan yang terlalu mencolok antara daerah yang "minus" seperti daerah-daerah Tingkat II di wilayah Timtim, dengan daerah yang "kaya" seperti DKI Jakarta (tempat penampungan hasil-hasil besar dari perusahaan-perusahaan yang bergerak sampai jauh kedesa-desanya). Lagi pula kewenangan Pemda DKI merupakan gabungan wewenang DT I plus wewenang DT II.

Komponen-komponen itu adalah :

- a. Jumlah Penduduk
  - b. PADS (internal revenues)
  - c. Hasil pemungutan pajak-pajak negara (PBB , pajak kendaraan bermotor, pajak penjualan bensin/BBM, dll).
  - d. Hasil retribusi Daerah, DT I, dan Pusat (leges, dsb).
  - e. Laba perusahaan Daerah, DT I, dan negara yang beroperasi di wilayah daerah-daerah otonom Tingkat II.
  - f. Pendapatan dari bea dan cukai.
  - g. Pendapatan-pendapatan lain yang diperoleh Daerah, DT I, dan Negara yang diperoleh dari kegiatan dalam wilayah suatu daerah TK II.
- Kepada daerah minus supaya dimungkinkan mendapat bagian yang mempersempit kesenjangan antar daerah.
- Prosedur pengeluaran dana perimbangan keuangan supaya mengikuti prosedur pengeluaran (disbursing) dana-dana Inpres/Banpres. Segala peraturan-peraturan perundangan yang bersumber pada peraturan-peraturan lama supaya diganti dengan yang lebih sesuai perkembangan pemikiran Orde Baru (UU No. 32 Th.1956, UU No. 11 dan 12 Th .1957, dll)

Prinsip Pembagian :

- (1) Pendapatan bagi daerah sendiri
- (2) Tax sharing yang adil
- (3) Pembagian obyek

#### **DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN B :**

1. *Bagaimanakah eksistensi ke-otonomian Daerah dilihat dari aspek :*

a) *Kemampuan keuangan :*

Jawaban :

Kemampuan nyata masih perlu ditingkatkan secara adil dan merata melalui penyempurnaan kewenangan-kewenangannya. Sebagaimana dijelaskan pada bagian A.

Secara nominal memang sudah banyak DT II yang berhasil mengembangkan keuangan daerahnya secara intensifikasi. Malah banyak juga yang mampu mengadakan ekstensifikasi. Persentase terhadap total pendapatan/penerimaannya, PADS selalu nampak lebih kecil, pada umumnya hanya 24% (Riwukaho, Moebyarto), oleh karena jumlah dana bantuan biaya melalui Inpres selalu membengkak (Moebyarto melaporkan ada penurunan sejak TA. 1989/1990, dari 80,6% TA. 1985/1986 menjadi 73,2%). Tetapi apabila ditelaah lebih cermat banyak DT II yang mengeluarkan/belanja rutinnya terutama untuk pemeliharaan kendaraan dinas, dan pembayaran hutang-hutangnya kian membengkak karena kurang kemampuan untuk melunasinya. Jalan keluar biasanya adalah memohon pemerintah DT I untuk memberi persekot atau tambahan subsidi. Juga apabila dilihat belanja pegawainya, khusus aparatur Pemda (pegawai otonom) nampak rendahnya kemampuan Daerah. Padahal di masa lampau (kl. 40 yl.). malah Kas Daerah mampu menombok Kas Pusatnya dalam pembayaran gaji pegawai Pusat, karena pembayarannya melewati tanggal 1 setiap bulan. Sejak tahun 1960-an mulai terdengar keluh kesah pegawai otonom. Tambahan subsidimemerlukan sampai 12%. Seandainya kebijakan gajidikembalikan menjadi pembelanjaan intra-vires lagi dapat dibayangkan bagaimana menderitanya melalui peraturan tentang perimbangan/hubungan keuangan Pusat - Daerah yang adil dan merata, dan peraturan-peraturan tax sharing lainnya (UU pokok Pertambangan, Kehutanan, PBB yang masih perlu diperbesar, dan tanpa persyaratan pengembalian, tetapi bisa dikelola langsung oleh Daerah.

b) *Personil*

Jawaban :

Sebagaimana dijelaskan pada Bagian A, untuk melaksanakan otonomi nyata, personil perlu ditingkatkan kualitas/kemampuannya.

c) *Organisasi dan Manajemen*

Jawaban :

1. Masih perlu ditingkatkan kemampuannya untuk menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan eksternal/environmental (pendekatan kontingensi). Untuk itu pengaturan dari Pusat tidak boleh terlalu ketat sehingga Daerah sulit mengikuti perubahan yang terjadi. Perlu ada deregulasi supaya birokrasi berjalan wajar. Perlu ditegakkan citra bahwa Daerah berwenang mengisi keperluan pegawainya, juga mengisi jabatan-jabatannya, yang merupakan atributnya sebagai masyarakat yang berpemerintahan sendiri. Pusat sebaiknya membatasi diri pada program peningkatan daya manusia (pelatihan, pendidikan, administrative engineering).

2. Hubungan integratif antara kepala Daerah dan Kepala Wilayah sebagai perwujudan *linking-pin organization*, lebih sentralistik orientasinya, sehingga Daerah menjadi "the underdog".
3. Hubungan organisasi matriks antara Kepala Wilayah dengan Instansi Vertikal nampaknya kurang dihayati (masalah pembiayaannya bertanggung jawab hanya kepada Departemen masing-masing). Inpres nomor 48 tahun 1967 masih perlu dipertahankan dan disempurnakan. Juga dalamkaitannya dengan PP No. 6 th. 1988 tentang koordinasi. Masalah koordinasi dan komunikasi antar komponen pusat dan Daerah masih menjadi masalah, karena kurang adanya *good-will* dari atasan masing-masing. Malah pihak Pusat selalu ingin dominasi (hegemoni), akibat meraja lelaya "*machts-wellust*", nafsu gila kuasa.
4. Dalam proses planning pembangunan Bappenas supaya tetap konsisten dalam pembangunan nasional tetap memberi peluang wajar kepada program-program Daerah yang menjadi "ruji-rujinya" roda pembangunan Bangsa dan Negara, Bayangkan bagaimana bila ruji-ruji itu "ompong". Orientasi harus seimbang antara kepentingan nasional yang biasanya dipengaruhi situasi internasional, dengan kepentingan masyarakat Daerah yang banyak memperhatikan situasi dalam negeri.

d) *Partisipasi Masyarakat*

Jawaban :

- a. Terhadap program/proyek pemerintah daerah/nasional merosot akibat perencanaannya tidak kondusif bagi partisipasi yang protagonistik. Lebih banyak menimbulkan partisipasi yang antagonistik, karena tidak merasa dilibatkan sejak awal perencanaan.
- b. Terhadap insentif yang bersumber pada APPK Desa, cukup tinggi. Juga terhadap proyek-proyek individual, dalam mengisi program-program Daerah/Nasional. Contoh-contoh pemberian hadiah Kalpataru bermakna demikian. Sebaiknya lebih diutamakan hadiah-hadiah kelompok masyarakat untuk lebih memperluas partisipasi spontan.

e) *Demografi*

Jawaban :

1. Populasi penduduk biasanya membesar di wilayah wilayah industri. Telah terjadi migrasi antara daerah seluruh Indonesia. Banyak bergabung dari keahlian masing-masing.

2. Upaya pembangunan counter-magnet terhadap urbanisasi masih belum berhasil. Akibat dari kebijakan-kebijakan pusat sendiri untuk meningkatkan industri menengah (pabrik tekstil) dan besar.
3. Masih terdapat ketimpangan-ketimpangan imbalan pendapatan rakyat antar daerah (seperti Hukum Buys-Ballot bagi peredaran gas). Masalah peningkatan tingkat biaya hidup mengalir seperti arus air. Harta yang bertumpuk di kota-kota dikirim ke desa-desa.

f) *Perkembangan Ekonomi*

Jawaban :

1. Dilihat dari besarnya yang setiap tahun bertambah jemaah haji, barang kali ada yang menyimpulkan membaiknya ekonomi rakyat/daerah. Tetapi pelaksanaan lebih mendalam adalah karena rasa taqwa terhadap Allah Swt. menjadi pendorong/motivator utama : orang desa tidak mau mengkonsumsi uang hasil penerimaan ganti rugi atas tanah yang oleh proyek, sebelum ia menunaikan ibadah hajinya. Seperti juga orang Hindu Bali akan merasa bahagia apabila ia mampu mengumpulkan harta sehingga mayitnya akan dibakar.
2. Barang kali teori Prof. Boeke tentang ekonomi dualistik Bangsa Indonesia masih relevan, dan perlu dikembangkan (tidak hanya teori barat).
3. Juga masih harus ditingkatkan pemahaman para ahli dan praktisi ekonomi mengenai apa-apa yang menjadi pandangan rakyat (tinjauan emik), tidak selalu semata-mata bersikap etik (dari perspektif para ahli itu sendiri). Supaya proyek-proyek Bappenas betul-betul efektif.
4. Pembangunan ekonomi supaya diperhatikan perbedaan pola pikir dan tingkah ekonomi golongan masyarakat tingkat atas lapis atas, menengah dan bawah, serta tingkat menengah lapis atas, dengan yang berlaku pada golongan masyarakat tingkat menengah lapis menengah sampai ketingkat atas, menengah dan bawah dari golongan masyarakat tingkat bawah.

g) *Sosial Budaya*

Jawaban :

Masih harus dibedakan dalam perkembangan adat istiadat (tradisional atau agama), etika/moral, dan kesenian yang berkembang di kota-kota besar dengan yang berkembang di daerah-daerah.

h) *Geografi*

Jawaban :

Telah banyak terjadi perubahan-perubahan geografik/topologik, karena banyak tanah yang beralih tempat, alih pemilikan, alih fungsi, dan sebagainya.

i) *Kondisi Politik*

Jawaban :

- a. Masalah ideologi tidak menonjol.
- b. Masalah kekuasaan juga tidak terlalu berarti.
- c. Masalah agama, terutama antara mereka yang beragama Islam dan yang beragama Kristen/Nasrani (Katolik dan Kristen Protestan). Terutama dengan meluasnya isu tentang strategi kristenisasi yang di-back-up oleh pimpinan-pimpinan masyarakat lapis atas. Namun masih tetap "api dalam sekam". Jadi masih tingkat "perlu diwaspadai".
- d. Perlu juga diawasi peristiwa-peristiwa kejahatan remaja yang dijadikan kader sesuatu atau beberapa orsospol untuk mengalihkan simpati masyarakat.

j) *Pertahanan dan Keamanan*

Jawaban :

- a. Dalam konteks ABRI/Hankam saya tidak mempunyai komentar, hanya suatu opini saja bahwa aparat negara sebaiknya berposisi "siger tengah", tidak memihak, selalu seimbang dalam peninjauan situasi. Lagipula tidak selalu siap "tarik picu".
- b. Mengenai situasi ketenteraman ketertiban, aparat tibatmanra (istilah Jawa Barat) supaya menerapkan Hukum Efek dari ilmu psikologi. Jangan terlalu bersikap "permissive" terhadap penggar-pelanggar. Dalam batas tertentu tegas segera, dan tanpa pandang bulu (!). Masyarakat dari semua golongan/tingkatan/lapisan harus sadar

bahwa setiap pelanggaran norma berakibat hukuman yang setimpal dan setiap jasa berakibat ganjaran yang setimpal pula (operasionalisasi kesadaran hukum).

## 2. Upaya Pengembangan Otonomi Daerah

a) *Urusan apa saja yang telah diserahkan kepada DT II ?*

*Jelaskan :*

Jawaban :

- a. Urusan-urusan bidang kebudayaan;
- b. Bidang kesejahteraan;
- c. Bidang pengendalian perekonomian;
- d. Bidang administrasi pemerintahan (arti luas).

b) *Bagaimanakah kenyataan dari pelaksanaan urusan yang telah diserahkan tersebut ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

*Jelaskan :*

Jawaban :

1. Masih terlalu terikat kepada unit atasan;
2. Belum bisa mengembangkan selfsustaining growth;
3. Hanya berinisiatif atas dasar petunjuk Departemen teknis/dinas Tk. I.

c) *Apakah ada suatu urusan yang dibutuhkan oleh Daerah, tetapi belum diserahkan ?*

- Tidak ada
- x Ya, ada

*Jelaskan :*

Jawaban :

1. Koperasi, karena lebih banyak melibatkan masyarakat di daerah;
2. Transmigrasi sebaiknya dijadikan kerja sama antara daerah;
3. Urusan Agama, sifatnya kemasyarakatan.

d) *Apakah ada suatu urusan yang belum diserahkan kepada daerah tetapi secara nyata telah dilaksanakan ?*

- Tidak ada,
- x Ya, ada

Jelaskan :

Jawaban :

1. Kemudahan/olahraga
2. Bantuan sosial
3. Rehabilitasi sosial
4. Penanggulangan bencana alam

e) Apakah ada suatu urusan yang telah diserahkan tetapi dianggap sudah tidak relevan ?

- Tidak ada

x Ya, ada

Jelaskan :

Jawaban :

1. Perkebunan besar, menyangkut ekonomi luar negeri;
2. Urusan perumahan, sebaiknya didekonsentrasikan, atau cukup tugas bantuan saja dahulu.

f) Bagaimanakah hubungan antara penyerahan urusan dengan kebijakan sektoral ?

- Baik,

- Cukup,

x Kurang baik.

Jelaskan :

Jawaban :

Kurang memberikan kesempatan kepada inisiatif daerah.

g) Bagaimanakah dengan dukungan personil ?

- Baik,

- Cukup,

x Kurang baik.

Jelaskan :

Jawaban :

Kuantitatif perlu diimbangkan dengan tugas-tugas, kualitatif masih perlu terus dibina.



h) *Bagaimanakah dengan dukungan biaya ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

*Jelaskan :*

Jawaban :

Tidak memadai untuk upaya pengembangan

i) *Bagaimanakah dengan dukungan sarana/prasarana ?*

- Baik,
- Cukup baik,
- x Kurang baik.

*Jelaskan :*

Jawaban :

Karena keterbatasan dana tidak memadai kondisinya.

3. *Bagaimana dengan kondisi perangkat (Dinas) Daerah yang ada dilihat dari aspek:*

a) *Struktur organisasi dan mekanisme kerjanya ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

*Jelaskan :*

Jawaban :

Sulit mengikuti perubahan lingkungan.

b) *Kuantitas Personil ?*

- Sangat Cukup,
- x Cukup
- Kurang

*Jelaskan :*

Jawaban :

Perlu ada job analysis yang cermat

c) *Kualitas Personil ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

Jelaskan :

Jawaban :

Perlu dibina terus.

d) *Sarana/Prasarana Kerja ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

Jelaskan :

Jawaban :

Karena kurang biaya.

e) *Bagaimanakah dengan biaya operasional ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

Jelaskan :

Jawaban :

Untuk mengadakan barang perlu lebih besar. (reproduksi Perda-perda, reproduksi gambar-gambar bangunan, untuk kendaraan pengangkut sampah, mobil/petugas pemadam kebakaran.

4. *Bagaimana dengan kondisi PAD (Pendapatan Asli Daerah) seperti pajak dan retribusi daerah dan sumber-sumber lainnya ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

Jelaskan :

Jawaban :

Pada umumnya hanya mampu perbelanjaan rutin di luar gaji/pensiun; untuk biaya pemeliharaan lemah.

5. *Bagaimana pandangan anda terhadap hubungan antara otonomi yang diinginkan/diwujudkan dengan kenyataannya ?*

- Sangat sesuai
- Cukup Sesuai
- x Kurang sesuai

*Jelaskan :*

*Jawaban :*

Pusat masih terlalu dominan.

6. *Bagaimana peranan BUMD sebagai sumber keuangan Daerah ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang Baik.

*Jelaskan :*

*Jawaban :*

Masih kurang mampu menjadi sumber pendapatan daerah. Masalah masih perlu disubsidi dari Kas Daerah.

7. *Bagaimanakah pemanfaatan potensi Daerah (perikanan, peternakan, pariwisata, pertambangan, dsb) ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

*Jelaskan :*

*Jawaban :*

Belum optimal. Masih didominasi Pusat.

8. *Bagaimanakah peranan DPRD sebagai lembaga legislatif ?*

- Baik,
- x Cukup,
- Kurang baik.

*Jelaskan :*

*Jawaban :*

Perlu pembimbingan. Banyak yang belum paham makna berotonomi. Masih menganggap dirinya sebagai alter-ego Kepala Daerah bukan Mitra dalam demokrasi.

9. *Bagaimana dengan peranan Perda ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

*Jelaskan :*

*Jawaban :*

Masih formalistik, karena sering ada kebijakan pemerintah pusat/DT I yang counter terhadap kebijakan Pemda padahal Perdanya sudah disahkan Pejabat yang berwenang. Masih ada pencabutan Perda oleh Pempus/DT I tanpa persetujuan DPRD.

10. *Bagaimanakah dengan pengembangan dan peningkatan pengelolaan keuangan Daerah ?*

- Baik,  
- Cukup,  
x Kurang baik.

*Jelaskan :*

*Jawaban :*

Perlu ditingkatkan/disempurnakan.

11. *Bagaimanakah dengan sistem mutasi dan karier personil di jajaran pemerintah Daerah ?*

- Baik,  
- Cukup,  
x Kurang baik.

*Jelaskan :*

*Jawaban :*

Pemerintah Pusat/DT I suka menganggap dirinya paling berwenang karena gajinya dibayar Pusat. Padahal uangnya dari pajak/retribusi yang sumber-sumbernya ada di daerah semua.

**Panelis 2**

**Drs. S. Noorsyamsa Djumara**  
**LAN RI Perwakilan Jawa Barat**

**DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN A :**

1. Menurut Bapak/Ibu, bagaimanakah pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang (baik, cukup, kurang). Jelaskan alasan-alasan Bapak/Ibu.

Jawaban :

Pelaksanaan Otonomi daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 saat ini dirasakan masih kurang karena secara prinsip masih banyak segi-segi yang strategi belum diimplementasikan dalam kebijaksanaan otonomi tersebut masih belum dilaksanakan antara lain :

1. Penyerahan urusan dari pusat, dari Tk. I terhadap Tk.II belum tuntas, banyak urusan yang masih di dekonsentrasikan
2. Setiap penetapan Perda pada pemerintah Tk. I masih harus menunggu persetujuan dari Departemen Dalam Negeri.
3. Didalam segi keuangan, kepegawaian dan bidang materil masih banyak campur tangan pusat di dalam kebijaksanaannya.

2. Menurut Bapak/Ibu, kriteria-kriteria apa saja yang dapat dijadikan acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah ?

Jawaban :

Kriteria acuan Otonomi yang ideal :

1. Adanya kelembagaan yang memadai seperti struktur jabatan, struktur pegawai pengembangan karier pegawai yang memungkinkan meningkatkan motivasi pegawai untuk ditempatkan di DT. II.
2. Adanya kemampuan personil dilihat dari segi jumlah dan mutu yang bekerja berorientasi kepada tugas yang bersifat khas (kedaerahan) disamping menguasai prinsip-prinsip umum secara nasional hal ini penting karena orientasi kerja aparatur di daerah adalah untuk memberikan pelayanan sesuai dengan lingkup masyarakat yang ada.
3. Adanya kemampuan anggaran yang salah satunya adalah PAD yang proporsional, sehingga ada kemampuan inovatif untuk melakukan intensifikasi dan extensifikasi penggalan potensi.

3. Menurut Bapak/Ibu, masalah-masalah apakah yang diperkirakan akan menjadi pendorong pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II ?

Jawaban : \_\_\_\_\_

4. Menurut Bapak/Ibu, masalah-masalah apakah yang diperkirakan akan menjadi penghambat pelaksanaan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II ?

Jawaban : \_\_\_\_\_

5. Menurut Bapak/Ibu, masukan-masukan upaya apa saja yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II dalam rangka pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II.

Jawaban : \_\_\_\_\_

6. Menurut Bapak/Ibu, bagaimanakah alternatif formula perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah yang dapat dianggap "baik".

Jawaban :

Formula yang baik yang bisa dijadikan alternatif dalam pemantapan porsi perimbangan keuangan pusat dan daerah antara lain :

1. Kejelasan alokasi dari masing-masing tingkat (untuk pusat, Tk. I, maupun Tk. II)
2. Besarnya alokasi distribusi dari pusat harus memperhatikan besarnya kontribusi potensi dan realisasi.
3. Prosedur kerja dalam hubungan keuangan harus mengupayakan terciptanya korelasi yang harmonis antara pusat dan daerah.
4. Terciptanya keseimbangan antara potensi dan realisasi baik dalam penetapan besarnya dana pemberian dari pusat, maupun pertanggungjawaban terhadap pusat.

#### **DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN B :**

1. Bagaimanakah eksistensi ke otonomian Daerah dilihat dari aspek :

a) Kemampuan Keuangan

Jawaban :

Eksistensi ke otonomian daerah dilihat dari aspek kemampuan keuangan:

- 1) Daerah harus mampu mandiri dalam penyediaan dan pengelolaan anggaran.
- 2) Daerah harus mampu mengestimasi potensi anggaran yang ada.
- 3) Harus menghindarkan sikap ketergantungan bantuan anggaran dari pihak eksteren.
- 4) Harus mampu merencanakan alokasi anggaran secara akurat bagi berbagai hal kegiatan.
- 5) Harus memiliki SDM yang berbobot secara kualitatif maupun kuantitatif dibidang anggaran.

b) *Personil*

Jawaban : Aspek Personil

- 1) Daerah harus memiliki kewenangan untuk mengatur dan menetapkan kebutuhan personil.
- 2) Daerah harus mampu memberikan pegawai sesuai dengan anggaran otonominya.
- 3) Daerah harus mampu menerapkan prinsip administrasi kepegawaian dalam menyeleksi pegawai.
- 4) Harus ada pola pengembangan karier yang jelas dalam dimensi pemerintah otonomi (daerah).
- 5) Wawasan kerja aparat daerah harus futuristik dan mampu berfikir komprehensif.

c) *Organisasi dan Manajemen*

Jawaban : Aspek Organisasi dan Manajemen

Jawaban atas pertanyaan ini lihat jawaban pertanyaan nomor 2 di atas

Jawaban : Implikasi pengembangan dari jawaban di atas

- 1) Harus ada kewenangan yang jelas tentang struktur jabatan dari aparat pemerintah di daerah
- 2) Harus ada kriteria yang baku bagi calon-calon pejabat struktural, pejabat non struktural maupun pejabat fungsional dilingkungan pemda.



- 3) Struktur organisasi harus mendorong terjadinya proses manajemen yang berorientasi kepada pelayanan.
- 4) Dasar umum dari pembangunan organisasi dan manajemen yang efisien dalam pemerintahan daerah harus berdasarkan pada :
  - Adanya analisis jabatan
  - Adanya formasi jabatan
  - Adanya perencanaan yang matang
  - Adanya pengawasan dan pengendalian yang efisien
  - Adanya sistem monitoring yang kontinyu

d) *Partisipasi Masyarakat*

Jawaban : Prospek Partisipasi Masyarakat

- 1) Menciptakan aturan yang memungkinkan terciptanya peran serta masyarakat
- 2) Adanya demokratisasi di dalam perumusan kebijaksanaan.
- 3) Adanya keselarasan public interest dengan pola pengaturan pada berbagai bidang.
- 4) Menghilangkan pola perumusan yang monolistik dari birokrasi.
- 5) Birokrasi harus merupakan refleksi dari kondisi sosial budaya.

e) *Demografi*

Jawaban : Aspek Demografi

- 1) Aspek demografi harus menjadi alat rujukan pemerintah dan pembangunan.
- 2) Aspek demografi harus menjadi cermin pola manajemen birokrasi.
- 3) Manajemen birokrasi harus mempertimbangkan aspek kualitatif maupun kuantitatif.
- 4) Aspek demografi merupakan salah satu potensi yang didayagunakan.

f) *Perkembangan Ekonomi*

Jawaban : Aspek Perkembangan Ekonomi

- 1) Pengaturan pemerintah harus berorientasi terhadap perkembangan ekonomi secara riil.
- 2) Penetapan kinerja pemerintah harus mencerminkan perkembangan kemajuan ekonomi.

- 3) PDRB harus dijadikan dasar usaha-usaha perubahan disamping aspek-aspek lain seperti politik maupun sosial budaya.
- 4) Pemerintah harus mampu menggali potensi dan mendayagunakan potensi ekonomi itu sendiri.

g) *Sosial Budaya*

Jawaban :

Dinilai dari sisi sosial budaya penyerahan urusan perlu dilakukan dalam rangka pengembangan sistem nilai sosial budaya daerah dalam tata pemerintahan yang berjalan di lingkungan pemerintah daerah yang bersangkutan secara konsepsional kebijaksanaan ini akan mengisi kewenangan desentralisasi dengan otonominya yang secara spesifik mengakomodasi aspirasi sosial budaya dari masyarakat dalam wilayah administrasi yang bersangkutan.

Walaupun bermakna nasional tata pemerintahan di daerah tertentu senantiasa harus mampu memelihara, membina dan mengembangkan nilai sosial budaya yang tercermin di dalam budaya politik lokal yang berwujud bentuk-bentuk hasil pengambilan keputusan kepada daerah dan DPRD.

h) *Geografi*

Jawaban :

Dilihat dari sisi geografi persyaratan umum bagi penetapan kriteria sedemikian rupa telah diatur, terutama yang berkaitan dengan luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi yang ada oleh sebab itu baru sampai beragamnya wilayah-wilayah administratif di 27 DT. I yang lebih bervariasi lagi dengan luas dan potensi serta jumlah penduduk yang ada di DT. II sejauh hal ini akan dijadikan pertimbangan bagi peningkatan kualitas pelayanan di DT. II maka perlu ada pengawasan kembali.

i) *Kondisi Politik*

Jawaban :

Adanya penyerahan urusan secara riil akan diatuhkan ke DT. II, secara politis diharapkan mampu menumbuhkan prakarsa dan peran serta masyarakat dalam mengimplementasikan kebijaksanaan pemerintah maupun dalam usaha-usaha pembangunan. Desentralisasi dan otonomi harus mampu menumbuhkan suasana yang dinamis, meningkatnya

kesadaran serta semakin tingginya kepedulian masyarakat terhadap hak dan kewajibannya, sehingga terwujud adanya **social confidence** yang didasari oleh social responsibility dalam rangka memberikan social support kepada pemerintah dan sekaligus melakukan social control. Sehingga dengan kondisi demikian desentralisasi mampu menumbuhkan demokratisasi politik masyarakat yang didasari oleh Pancasila dan UUD 1945.

j) *Pertahanan dan Keamanan*

Jawaban :

Desentralisasi dan otonomi harus mampu menumbuhkan suasana yang dinamis-dinamika yang tumbuh harus menjadi suatu kondisi yang mendukung terciptanya partisipasi dan peran serta masyarakat dalam pembangunan termasuk aspek HANKAM Negara sebagai "alat" bagi terciptanya suasana yang tentram bagi usaha-usaha pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan.

2. *Upaya pengembangan Otonomi Daerah :*

a) *Urusan apa saja yang telah diserahkan kepada DT. II ?*

*Jelaskan :*

\_\_\_\_\_

b) *Bagaimanakah kenyataan dari pelaksanaan urusan yang telah diserahkan tersebut ?*

- Baik,
- Cukup,
- x Kurang baik.

*Jelaskan :*

Jawaban :

Masih sering terjadi inconsistensi antara pengaturan yang bersifat umum dengan pengaturan yang bersifat khusus

c) *Apakah ada suatu urusan yang dibutuhkan oleh daerah, tetapi belum diserahkan ?*

- Tidak ada
- x Ya, ada

*Jelaskan :*

Jawaban :

Banyak urusan-urusan yang perlu ditertibkan sesuai dengan tuntutan kebutuhan akan pelayanan public.

d) Apakah ada suatu urusan yang belum diserahkan kepada daerah tetapi secara nyata telah dilaksanakan ?

- Tidak ada

- Ya, ada

Jelaskan :

Jawaban : \_\_\_\_\_

e) Apakah ada suatu urusan yang telah diserahkan tetapi dianggap sudah tidak relevan ?

- Tidak ada

x Ya, ada

Jelaskan :

Jawaban :

Banyak yang perlu disesuaikan (di-adjust) kembali

3. Bagaimanakah dengan kondisi perangkat (Dinas) daerah yang ada dilihat dari aspek :

a) Struktur organisasi dan mekanisme kerjanya ?

- Baik

- Cukup

x Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Pada umumnya perlu restrukturisasi karena beban kerja, kemampuan dan tuntutan pelayanan tuntutan cukup tinggi.

b) Kuantitas Personil

- Baik

x Cukup

- Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Harus ada penyederhanaan kuantitas dan ditingkatkan kualitas.

c) *Kualitas Personil*

- Baik
- Cukup
- x Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Perlu benar-benar memperhatikan kemampuan kerja dan kemampuan anggaran dalam menciptakan efisiensi kerja.

d) *Sarana/ Prasarana Kerja*

- Baik
- Cukup
- x Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Prinsip pengelolaan berdasarkan manajemen materil yang efisien perlu sekali diperhatikan sehingga tidak terjadi banyaknya pemborosan.

e) *Bagaimanakah dengan biaya operasional*

- Baik
- Cukup
- Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Penggunaannya harus didasarkan kepada tingkat keperluan objektif.

4. *Bagaimana dengan kondisi PAD (Pendapatan Asli Daerah) seperti Pajak dan Retribusi Daerah dan sumber-sumber lainnya ?*

- Baik
- Cukup
- x Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Perlu ada usaha intensifikasi dan extensifikasi, walaupun dibandingkan dengan daerah lain Jawa Barat berada di atas rata-rata.

5. *Bagaimanakah pandangan anda terhadap hubungan antara otonomi yang diinginkan/diwujudkan dengan kenyataannya ?*

- Sangat sesuai  
- Cukup sesuai  
☒ Kurang sesuai  
Jelaskan :

Jawaban :

UU No. 5 th '74 perlu di reformulasi kembali

6. *Bagaimana peranan BUMD sebagai sumber keuangan daerah ?*

- Baik  
- Cukup  
☒ Kurang baik  
Jelaskan :

Jawaban :

BUMD belum bisa diandalkan masih bersifat benalu terhadap APBD.

7. *Bagaimanakah pemanfaatan potensi daerah (perikanan, peternakan, pariwisata, pertambangan, dsb) ?*

- Baik  
- Cukup  
☒ Kurang baik  
Jelaskan :

Jawaban :

Optimalisasi perlu dilakukan serempak dengan peningkatan manajemen, personil serta kebijaksanaan yang mengarah kepada usaha yang benar-benar positif dan meningkat.

8. *Bagaimanakah Peranan DPRD sebagai lembaga legislatif ?*

- Baik  
☒ Cukup  
- Kurang baik  
Jelaskan :

Jawaban :

Karena kedudukannya sebagai mitra kerja kepala daerah maka penempatan posisi DPRD sebagai birokrat selama misinya terjadi.

9. *Bagaimana dengan penerapan Perda ?*

- Baik

x Cukup

- Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Pada umumnya pelaksanaan perda berjalan baik tapi subversinya banyak yang perlu di sesuaikan.

10. *Bagaimanakah dengan pengembangan dan peningkatan pengelolaan keuangan daerah ?*

- Baik

x Cukup

- Kurang Baik

Jelaskan :

Jawaban :

Secara tradisional, baik secara inovatif perlu ada pengembangan.

11. *Bagaimanakah dengan sistem mutasi dan karier personil di jajaran pemerintah daerah ?*

- Baik

- Cukup

x Kurang baik

Jelaskan :

Jawaban :

Belum ada pola baru yang mendukung objektivitas dalam penempatan jabatan, pola pengembangan karier jabatan di DT. II perlu segera di bakukan.



**Panelis 3**  
**Prof. Dr. H. T. Dzulkarnain Amin, MA**  
**Ketua PPSL Universitas Padjadjaran**

**DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN A :**

Tidak ada jawaban.

**DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN B :**

**1. Bagaimanakah eksistensi ke-otonomian Daerah dilihat dari aspek :**

- a) Kemampuan keuangan :
- b) Personil
- c) Organisasi dan Manajemen
- d) Partisipasi Masyarakat
- e) Demografi
- f) Perkembangan Ekonomi
- g) Sosial Budaya
- h) Geografi
- i) Kondisi Politik
- j) Pertahanan dan Keamanan

Jawaban : \_\_\_\_\_

**2. Upaya Pengembangan Otonomi Daerah :**

- a) *Urusan apa saja yang telah diserahkan kepada DT II?*  
*Jelaskan :*

Jawaban : \_\_\_\_\_

- b) *Bagaimanakah kenyataan dari pelaksanaan urusan yang telah diserahkan tersebut?*

- Baik
- Cukup
- x Kurang Baik

*Jelaskan :*

Jawaban :

Pada umumnya kurang baik karena Pemda Tk. II tidak memiliki cukup tenaga yang cakap dan Keuangan daerah yang pada umumnya sangat terbatas.

- c) *Apakah ada suatu urusan yang dibutuhkan oleh Daerah, tetapi belum diserahkan?*

- *Tidak ada*

x *Ya, ada*

*Jelaskan.*

Jawaban :

Masalahnya bukan dibutuhkan atau tidak, tetapi siapa yang dapat melaksanakan urusan tersebut lebih efisien dan lebih efektif. Pada umumnya urusan pelayanan kepada masyarakat lebih baik dilaksanakan oleh DT. II.

- d) *Apakah ada suatu urusan yang belum diserahkan kepada Daerah, tetapi secara nyata telah dilaksanakan?*

- *Tidak ada*

x *Ya, ada*

*Jelaskan .*

Jawaban :

Urusan seperti sospol, Inspektorat daerah, Catatan Sipil semua ini urusan pusat yang dalam praktek dibiayai oleh APBD (paling tidak sebagian)

- e) *Apakah ada suatu urusan yang telah diserahkan tetapi dianggap sudah tidak relevan?*

- *Tidak ada*

x *Ya, ada*

*Jelaskan*

Jawaban :

Ada dalam arti secara diam-diam ditarik kembali ke pusat atau ke Dati I. Seperti urusan lalulintas jalan raya, pendidikan, kesehatan dan sebagainya.

- f) *Bagaimanakah hubungan antara penyerahan urusan dengan kebijakan sektoral?*

- *Baik,*

- *Cukup,*

x *Kurang Baik*

*Jelaskan :*

Jawaban :

Pejabat sektoral enggan sekali menyerahkan urusan tersebut kepada daerah.

g) *Bagaimanakah dengan dukungan personil?*

- Baik
- Cukup
- x Kurang Baik

*Jelaskan.*

Jawaban :

Sistem kepegawaian dan karir pegawai yang berlaku sekarang tidak mungkin memindahkan tenaga trampil ke daerah Tk. II.

h) *Bagaimanakah dengan dukungan biaya?*

- Baik
- Cukup
- x Kurang Baik

*Jelaskan.*

Jawaban :

Daerah Tingkat II, kecuali beberapa Kodya, pada umumnya tidak memiliki dana yang cukup. Sumber PAD pada umumnya tidak potensial untuk diganti. Pajak besar dipegang pusat.

i) *Bagaimanakah dengan dukungan sarana/prasarana?*

- Baik
- Cukup
- x Kurang Baik

*Jelaskan*

Jawaban :

Prasarana di daerah tingkat II pada umumnya sangat minim.

3. *Bagaimanakah dengan kondisi perangkat (Dinas) Daerah yang ada dilihat dari aspek :*

a) *Struktur organisasi dan mekanisme kerjanya?*

- Baik
- x Cukup
- Kurang Baik

*Jelaskan.*

Jawaban :

Masih perlu ditingkatkan. Namun masalah pokoknya bukan pada struktur organisasi.

b) *Kuantitas Personil ?*

- *Sangat cukup*
- *Cukup*
- x *Kurang*

*Jelaskan.*

Jawaban :

Kualitas personil daerah tingkat II masih kurang pegawai Daerah Tingkat I dan jajaran vertical (dekonsentrasi) masih terlalu besar.

c) *Kualitas Personil?*

- *Baik*
- *Cukup*
- x *Kurang baik*

*Jelaskan.*

Jawaban :

Kualitas personil sangat lemah karena sistem tidak mendukung pemindahan tenaga ahli dari pusat ke daerah.

d) *Sarana/Prasarana Kerja?*

- *Baik*
- *Cukup*
- x *Kurang baik*

*Jelaskan.*

Jawaban :

Sarana kerja di daerah Tk. II, khususnya Kabupate, masih sangat minimal.

e) *Bagaimanakah dengan biaya operasional?*

- *Baik*
- *Cukup*
- x *Kurang baik*

*Jelaskan.*

Jawaban :

Pemerintah pusat memang menyediakan dana untuk kegiatan organisasi vertical di daerah namun umumnya masih kurang. Sering disubsidi oleh Pemda. Biaya operasional Pemda juga minim.

4. Bagaimana dengan kondisi PAD (Pendapatan Asli Daerah) seperti Pajak dan Retribusi Daerah dan sumber-sumber lainnya?

- Baik
- Cukup
- x Kurang baik

Jelaskan.

Jawaban :

Karena potensi yang kurang terutama di kabupaten. Tapi ini bukan masalah asal Pemda mendapat black grant yang cukup dengan formula yang baik.

5. Bagaimanakah pandangan Anda terhadap hubungan antara otonomi yang diinginkan/diwujudkan dengan kenyataannya?

- Sangat sesuai
- Cukup sesuai
- x Kurang sesuai

Jelaskan.

Jawaban :

Masih jauh sekali. Sekarang yang timbul dan berkembang hanya beberapa titik tumbuh saja (growth pace) terutama kata-kata besar.

6. Bagaimana peranan BUMD sebagai sumber keuangan Daerah?

- Baik
- Cukup
- x Kurang baik

Jelaskan.

Jawaban :

BUMD yang potensial hanya BKP & PDAM Perda umumnya BUMD mengalami kelemahan dalam bidang manajemen dan pengawasan dari Pemda.

7. Bagaimanakah pemanfaatan potensi Daerah (perikanan, peternakan, pariwisata, pertambangan, dsb)?

- Baik
- x Cukup
- Kurang baik

Jelaskan.

Jawaban :

Potensi ini kalau dilihat dari sudut penerima Pemda kecil sekali.

8. *Bagaimanakah peranan DPRD sebagai lembaga legislatif?*

- Baik
  - Cukup
  - x Kurang Baik
- Jelaskan.

Jawaban :

Pada umumnya belum berfungsi sebagian lembaga penentu kebijakan dan lembaga kontrol.

9. *Bagaimana dengan penerapan Perda?*

- Baik
  - Cukup
  - x Kurang Baik
- Jelaskan.

Jawaban :

Low enforcement pada umumnya lemah.

10. *Bagaimanakah dengan pengembangan dan peningkatan pengelolaan keuangan Daerah?*

- Baik
  - x Cukup
  - Kurang baik
- Jelaskan.

Jawaban :

Pada saat ini cukup, karena sumber keuangannya sebagian besar dari pusat yang prosedur penggunaannya sudah diatur dari atas.

11. *Bagaimanakah dengan sistem mutasi dan karier personil di jajaran Pemerintah Daerah ?*

- Baik
  - Cukup
  - x Kurang baik
- Jelaskan.

Jawaban :

Sekarang mutasi sangat terbatas. Yaitu dari bawah keatas. Jumlahnya masih sangat minim, hanya golongan kepangkatan tertentu (golongan IV). Sedangkan mutasi dari atas ke bawah hampir tidak mungkin, terutama untuk tugas desentralisasi. Diperlukan sistem Zig zag yaitu sistem mutasi dari karir yang bergerak timbal balik.

**Panelis 4.**  
**Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH.**  
**Dekan Fakultas Hukum - Universitas Parahyangan**

**DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN A :**

1. *Menurut Bapak/Ibu, bagaimanakah pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang (baik, cukup baik, kurang) ? Jelaskan alasan-alasan Bapak !*

Jawaban :

Persepsi sekarang ini lebih difokuskan kepada jumlah yang diserahkan kepada DT II, yang terlupakan adalah tentang keleluasaan, kebebasan untuk menyelenggarakan apa yang telah dilaksanakan. Tapi penggunaannya dibatasi, pengembangannya belum lancar secara kuantitatif, tapi substantif kualitatif.

Semangat berotonomi yang menggebu-gebu tapi kesadaran untuk bagaimana yang sebaiknya berotonomi itu belum menunjukkan keseimbangan antara kemauan dan kemampuan. Untuk itu diperlukan sesuatu inventarisasi yang terus-menerus apa yang telah dimiliki itu bisa dimanfaatkan secara optimal. Kemudian apakah hal-hal yang diserahkan itu telah mewujudkan. Kenyataannya inventarisasi selalu dari luar, tetapi dari dalam kurang.

Antara DT I dan DT II langkahnya belum konkret, yang satu memilih mana yang bisa tapi belum mau, yang lain bisa tapi tidak mau. Bagi DT II apa yang sewajarnya, dan apa yang memungkinkan telah dimiliki. Problem bagi keduanya harus ada mana yang bisa diserahkan kepada DT I dan apa yang ke DT II.

2. *Menurut Bapak/Ibu, kriteria-kriteria apa saja yang dapat dijadikan acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah ?*

Jawaban :

Ukuran-ukuran atau kriterianya bisa digunakan hasil penelitian UGM. Yang perlu ditambahkan yaitu kemanfaatan dari setiap proyek.

Pentingnya kriteria misalnya urusan Tk II, setelah ada kriteria baru langkah-langkahnya, berikutnya apakah sudah ada program. Sebab seperti sekarang sudah ada PP 45, tapi belum ada tanda-tanda implementasinya. Yang harus bicara sekarang adalah Tk I dan Tk II secara bersama-sama untuk membahas mengenai apa-apa saja yang sudah diserahkan, bagaimana pelaksanaannya, dan apa-apa yang masih perlu diserahkan. Misalnya pajak kendaraan bermotor sebenarnya bisa diserahkan kepada Tk II, kalau tidak dilakukan, berapa persen DT II sewajarnya memperoleh bagian.



Saran, bagaimana caranya diadakan pertemuan berkala di dalam rangka rapat koordinasi antara DT I dan DT II, perlu disepakati jadwal kegiatan untuk menangani persiapan PP 45.

Kelemahan selama ini adalah :

1. Diseminasi informasi yang masih lemah, sehingga apa-apa yang seharusnya difahami oleh semua unsur di Tk.I dan II tidak pernah terjadi.
  2. Penyaluran informasi terlalu formalistis, setiap koreksi atau kritik selalu dihadapi secara dipensif.
3. Menurut Bapak, masalah-masalah apakah yang diperkirakan akan menjadi pendorong pelaksanaan penekanan otonomi pada DT.II ?

Jawaban :

Faktor pendorongnya secara umum adalah bahwa daerah menagih janji, sesuai dengan apa yang dijanjikan oleh UUD, yaitu harus ada Badan Permasyarakatan di daerah, harus ada daerah yang bersifat otonom, dan sebagainya.

Kemudian dari hasil pembangunan yang lalu juga menimbulkan rangsangan-rangsangan dalam konteks nasional adanya keinginan-keinginan untuk bersaing dengan daerah yang lain. Rangsangan ini diciptakan oleh Pemerintah, yaitu dengan adanya peraturan-peraturan tentang sistem Parasama. Jadi ada yang bersifat formal, rangsangannya itu diformulir oleh Pusat. Misalnya dengan ikut berlomba, yang tadinya ada kebutuhan-kebutuhan yang tidak diketahui, dan karena adanya sistem informasi, sehingga ada rangsangan kenapa daerah yang lain bisa, kita tidak bisa. Kemudian karena adanya sifat manusiawinya ingin untuk membuat yang aneh-aneh, mungkin di daerah lain belum tetapi ingin diadakan di daerahnya. Ini yang telah membangkitkan daerah untuk mengembangkan sesuatu. Berhadapan dengan itu tidak mungkin segala kemauan untuk mengembangkan itu bergerak dalam ruang yang tidak dibatasi, tetapi perlu pembatasan. Secara naluriah orang kalau dibatasi cenderung menyerempat-nyerempet batas.

4. Menurut Bapak, masalah-masalah apakah yang diperkirakan akan menjadi penghambat pelaksanaan penekanan otonomi pada DT.II ?

Jawaban :

Dari segi Pemerintahan dan Ilmu Pemerintahan tidak mungkin bisa diprediksi kebutuhan masyarakat itu sampai sekecil-kecilnya. Itulah sebabnya Pemerintah memerlukan kebebasan bergerak sehingga adanya ajaran-ajaran kebebasan. Kebebasan-kebebasan ini akhirnya berbenturan dengan berbagai kendala, yaitu bahwa mungkin ia hanya bergerak sebatas yang diberikan oleh hukum. Kewenangan itu ada penyerahan, dan di dalam penyerahan itu muncul

syarat-syarat, dan syarat-syarat ini bisa menjadi kendala. Pemerintah sendiri biasanya membuat suatu syarat yang sifatnya nasional, dan berlaku untuk setiap daerah. Sedangkan daerah yang satu dengan lainnya itu berbeda kondisi dan kemampuannya. Jadi kendalanya adalah antara kebutuhan yang "bhineka" dengan policy yang "eka". Pusat sampai sekarang masih menggunakan pendekatan penyeragaman. Daerah, dalam rangka melaksanakan penyeragaman tetap berhadapan dengan kebhinekaan. Jadi sifat kondisional itu tidak bisa dihilangkan karena ada instruksi "uniformitas".

Selain itu masalah sosial budaya juga sering menjadi kendala, misalnya di daerah tertentu mentabukan penggunaan atap dari genting. Atau di Bali ada "larangan" untuk mendirikan bangunan yang berdekatan dengan pohon kelapa.

Kemudian kendala lain yaitu Pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk memaksa penyebaran pemerataan penduduk. Misalnya apakah Pemerintah bisa memaksa menyetop perpindahan penduduk atau transmigrasi. Ini juga bisa menjadi kendala, karena ada daerah yang sulit memperoleh tambahan penduduk dan ada daerah lain yang kelebihan penduduk.

5. Menurut Bapak, masukan-masukan upaya apa saja yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah pada DT II.

Jawaban :

1. Harus ada garis kebijaksanaan dari Pemerintah Pusat yang jelas supaya Pemda Tk I mulai memilih urusan pemerintahan yang selama ini ada pada DT I, apa saja yang sudah harus diserahkan kepada Pemda Tk II berdasarkan hasil pengukuran kemampuan DT II yang bersangkutan.
2. Meningkatkan kemampuan aparatur Pemda Tk II dengan bantuan Depdagri atau Dep. Teknis/Sektoral serta Pemda Tk I, jika perlu dengan memperbantukan tenaga trampil/ahli ke DT II agar apabila wewenang urusan pemerintahan diserahkan, tidak terjadi kemandegan akibat dari belum siapnya tenaga dan belum mantapnya organisasi.
3. Secara berangsur-angsur harus ada penyerahan wewenang urusan kepada daerah berdasarkan kemampuan masing-masing. Wewenang-wewenang yang pertama-tama diserahkan sebaiknya wewenang yang menjadi daya dorong bagi keberhasilan urusan-urusan lainnya. Penyerahan wewenang itu harus pula disertai dengan penyerahan dana yang memadai dan wewenang menggali dana lainnya, berikut tenaga-tenaga pelaksanaanya dengan pengaturan yang tertib dan tegas.
4. Perlu ada jadwal waktu pelaksanaannya dan selalu dilakukan pengecekan apa yang telah dicapai.

5. Pemda Ti.II perlu menetapkan mekanisme dan jadwal pembinaan DT.II agar produktivitas dan kualitas pelayanan tidak menurun sesudah urusan diserahkan kepada daerah.
6. Menurut Bapak, bagaimanakah alternatif formula perimbangan keuangan antara Pusat dan daerah yang dapat dianggap "baik".

Jawaban :

Masalah perimbangan keuangan antara Pusat dan daerah haruslah merupakan pantulan perimbangan kewenangan. "RI-I" seolah-olah mentabukan UU Perimbangan Keuangan, karena selama ini sudah ada Dana Impres yang secara langsung bisa sampai ke masyarakat (terutama di daerah pedesaan), yang secara politis merupakan perwujudan adanya hubungan (langsung) antara Presiden dengan masyarakat.

#### **DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN B :**

---

## **Panelis 5.**

**Dr. Rusadi Kantaprawira**

**Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik - Universitas Padjadjaran**

### **DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN A :**

1. Menurut Bapak/Ibu, bagaimanakah pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang (baik, cukup, kurang). Jelaskan alasan-alasan Bapak/Ibu.

Jawaban :

Menurut pendapat saya, otonomi itu selalu muncul di dalam kerangka adanya negara kesatuan. Di satu pihak harus terdapat daya ikat dan daya rekat kohesif yang ditandai dengan alur dekonsentrasi bahkan sentralisasi. Namun demikian masing-masing wilayah itu harus dapat mengembangkan kepribadian lokalnya, apalagi apabila dihubungkan dengan bentangan wilayah Indonesia yang sangat luas. Muatan (content) tentang hal ini terwadahi dalam apa yang disebut sebagai desentralisasi. Hal ini sudah cukup terwadahi dengan adanya penanaman UU tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah (UU No. 5-1974).

Yang menjadi persoalan dewasa ini adalah masih dirasakan adanya faktor penyela atau "schakel" dalam wujud Daerah Tingkat I. Eksistensi Daerah Tingkat I ini sedikit banyak masih ada hubungannya dengan kepehaman akan federalisme di masa lampau.

Dalam kenyataan yang menjadi ujung tombak yang masih dilengkapi dengan fungsi-fungsi pemerintahan dalam arti luas itu berhenti pada Daerah Tingkat II. Oleh karena itu yang menjadi pokok persoalan adalah pembicaraan status dari Propinsi Daerah Tingkat I. Di dalamnya tersangkut masalah efisiensi dan keefektifan pelayanan umum dihubungkan dengan masalah "span of control".

2. Menurut Bapak/Ibu, kriteria-kriteria apa saja yang dapat dijadikan acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah?

Jawaban :

Daerah tingkat II itu merupakan suatu daerah yang lengkap. Lengkap dalam arti bahwa Daerah Tingkat II itu mempunyai Pemerintah Daerah. Artinya ia mempunyai eksekutif maupun perangkat legislatif yang dapat menetapkan kutif maupun perangkat legislatif yang dapat menetapkan regulasi dalam wujud peraturan Daerah Tingkat II.

Di Indonesia, benar-benar unik, karena tiori yang menyatakan keseimbangan antara "strong mayor" dengan "weak council" atau sebaliknya itu menjadi kurang pas, karena baik Kepala Daerah maupun DPRD Tk. II-nya itu termasuk dalam kategori Pemerintah Daerah.

Untuk segi "rule adjudication"-nya di Daerah Tingkat II itu oleh pemerintah pusat sudah dibentuk Pengadilan Negeri Tingkat II. Oleh sebab itu, pemerintahan daerah itu pemerintahan yang "kuasi" adanya. Tidaklah bisa digambarkan sebagai sebuah negara bagian di dalam suatu ikatan federasi.

Dengan demikian dilihat dari sudut politik, – terutama, maka acuan untuk menilai tingkat keotonoman suatu daerah itu sangatlah tergantung pada kematangan kehidupan politiknya. Maksud dari kematangan itu adalah berhubungan dengan hakikat masalah politik itu selalu berkenaan dengan masalah menentukan masa depan suatu masyarakat, henda kemana masyarakat itu akan dibawa dan melalui jalan apa masyarakat tersebut akan dibentuk. Pendek kata masalah politik itu berkenaan dengan koridor yang luas, mulai dari masalah yang sangat fundamental sampai dengan masalah rezeki dan masalah "perut".

Oleh karena itu ukuran otonomi itu didasarkan pada kedewasaan masyarakat politik yang bernama Daerah Tingkat II untuk bisa "selfsupporting" dalam segala bidang, namun juga mempunyai posisi "bargaining" yang cukup handal dengan pemerintah pusatnya.

Catatan : Pertanyaan Nomor 3 dan 4 disatunafaskan!

3. Menurut Bapak/Ibu, masalah-masalah apakah yang diperkirakan akan menjadi pendorong pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II ?
4. Menurut Bapak/Ibu, masalah-masalah apakah yang diperkirakan akan menjadi penghambat pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah tingkat II ?

Jawaban 3 dan 4 :

Yang menjadi pendorong adalah kenyataan bahwa pelayanan kepada masyarakat luas itu pada intinya ternyata dewasa ini dilakukan secara langsung oleh Daerah Tingkat II.

Kendati demikian, yang menjadi penghambat dewasa ini dalam rangka negara kesatuan memang masih harus dibiasakan pemikiran yang sifatnya selalu mempertimbangkan kepentingan nasional, regional dan lokal. Sebagai contoh, pembangunan jalan yang mempersambungkan daerah Cirebon/Kuningan dengan Brebes itu dilihat dari fungsinya merupakan " link" antara Jakarta dengan Jawa Tengah, Jawa Timur dan Bali. Jadi disini masih harus dibudayakan pengertian kepentingan nasional dan regional ketimbang lokal semata-mata. Ini tentunya akan merupakan proses yang memakan waktu. Harus kita pahami bahwa dalam konsep otonomi, adanya Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II itu tidak terdapat hirarki dan hubungan vertikal satu sama lain. Hal ini agak sukar kita bayangkan, karena ternyata dalam kualitas sebagai Gubernurnya,

Kepala Daerah Tingkat I itu seolah-olah dapat "membawahi" atau setidaknya "mempersuasi" Kepala Daerah Tingkat II ke arah tertentu. Apakah dengan demikian harus kembali lagi ke susunan ketatanegaraan pada akhir tahun limapuluhan dimana terdapat pemisahan antara Gubernur dan Kepala Daerah?

5. *Menurut Bapak/Ibu, masukan-masukan upaya apa saja yang perlu dilaksanakan untuk memperkuat kemampuan Daerah Tingkat II dalam rangka pelaksanaan penekanan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II.*

Jawaban :

Harus ada jaminan bahwa karyawan Daerah Tingkat II itu tidak lebih rendah kualitas dan kesempatan untuk maju karirnya dibandingkan dengan karyawan Tingkat Pusat dan Daerah tingkat I. Titian karir itu bisa bermula dari Tingkat II yang secara pasti memucuk ke Daerah Tingkat I dan Pusat (hal ini harus dipikirkan oleh LAN dan Menpan).

Sesungguhnya intake bagi personel Daerah Tingkat II itu akan lebih banyak kkuantumnya dibandingkan dengan intake baik untuk Daerah Tingkat I maupun Pusat. Karena mereka berada dalam naungan departemen yang sama (Depdagri), maka sesungguhnya alih tugas itu harus lebih dahulu dimungkinkan ketimbang alih tugas antar departemen.

Apabila intake karyawan untuk Daerah Tingkat II itu berasal dari kalangan yang berkualitas tinggi, maka akan tumbuh sikap mental yang lebih kreatif. Dewasa ini anggota burokrasi itu lebih cenderung, di samping politis juga lebih bersifat menunggu dan hanya merupakan pelaksana teknis yang kaku. Hal ini disebabkan karena terlalu berkukuh pada apa yang dikenal sebagai "planing mode" ketimbang "adaptive mode", "responsive mode" dan "entrepreneur (ial) mode". Dengan adanya perubahan ini maka niscaya PADS akan dapat ditingkatkan secara nonkonvensional.

Seseorang karyawan itudapat berkarir puncak yang sama tingginya dibandingkan dengan karyawan Daerah Tingkat I maupun Pusat.

6. *Menurut Bapak/Ibu, bagaimanakah alternatif formula perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah yang dapat dianggap "baik".*

Jawaban :

Yang dapat memberikan insentif bagi aktivitas perekonomian daerah itu adalah pola yang mirip dengan apa yang dikenal dahulu dengan Alokasi Devisa Otonomis (ADO). Tentu saja harus dipikirkan masalah pembagian antara daerah penghasil devisa dengan daerah pelabuhan pengekspor akhirnya (dalam hal daerah penghasil devisa itu ternyata tidak sama dengan pelabuhan pengekspornya).



Dalam mengantisipasi pelaksanaan PP No. 45-1992 itu perlu dipikirkan kekuatan "bargain" dari kabupaten/Daerah tingkat II terhadap Pemerintah Pusat. Sebagai suatu kasus yang patut diutarakan adalah, sejak puluhan tahun lampau, Propinsi/Daerah Tingkat I Riau selalu memohon kepada Pemerintah Pusat untuk dapat memperoleh 1/365 bagian dari hasil produksi minyak bumi yang dieksplotasi, bagi APBD-nya. Tuntutan ini selalu tidak membawa hasil. Kalau Propinsi/Daerah Tingkat I saja tidak mampu mengadakan "bargain" kepada Pemerintah Pusat, maka apalagi Kabupaten/Daerah Tingkat II-nya. Dari sudut ini titik berat otonomi yang di atas kertas (per PP No. 45-1992) dimungkinkan, tetapi di dalam praktek, apabila kualitas perangkatnya belum ditingkatkan, justru akan lebih menguatkan sentralisasi.

#### **DAFTAR PERTANYAAN BAGIAN B :**



**Panelis 6.**

**Drs. Karhi Nisjar S, Ak. MM.**

**Kepala/Deputi Ketua STIA**

Catatan : Dikarenakan kesibukan tugas, maka tidak sempat mengisi Daftar Pertanyaan yang disampaikan.

**Panelis 7.**

**Dr. H. Bagir Manan, SH. MCL.**

**Dosen Fakultas Hukum - UNPAD dan**

**Direktur Perundang-Undangan Departemen Kehakiman RI**

---

**LAMPIRAN 2**  
**DAFTAR ISIAN DELPHI**  
**PUTARAN 1 DAN 2**  
**(First and Second Round Delphi)**

Catatan : Daftar isian Delphi putaran 1 dan 2 formatnya sama, hanya pada Delphi putaran 2 terdapat ruangan/tempat bagi Panelis untuk mengisi argumentasi di bawah tabel isian.

#### A. PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Dari diskusi ataupun wawancara dengan para pakar diketahui bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih dalam taraf menengah (cukup) sampai ke belum begitu baik. Berikut ini diberikan dua pertanyaan, dimana pada pertanyaan pertama berilah tanda pada nilai 1 jika pelaksanaannya sangat kurang baik dan nilai sepuluh jika sangat baik (skala ordinal). Meskipun pelaksanaan otonomi daerah belum begitu baik, tetapi kecenderungannya adalah semakin membaik. Pada pertanyaan kedua, nilai satu adalah untuk proses peningkatan pelaksanaan otonomi yang sangat lambat dan nilai sepuluh adalah untuk peningkatan pelaksanaan yang sangat cepat.

No	Permasalahan	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku sekarang										
2	Akselerasi peningkatan pelaksanaan otonomi daerah										

#### Argumentasi Respon Panelis :

---



---



---



---



---



---



---

Berikut ini diberikan daftar kriteria yang dapat menjadi acuan untuk menilai tingkat otonomisasi daerah. Jika menurut Bapak kriteria-kriteria tersebut sangat sesuai (layak) berilah nilai 10 dan jika sangat tidak sesuai berilah nilai 1.

[illegible]

### Argumentasi Respon Panelis :

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper appears to be a standard notebook page.

**C. MASALAH-MASALAH YANG DAPAT MENJADI PENDORONG PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II**

Berikut ini adalah hasil pengumpulan opini yang didapat dari kuesioner awal dari para Panelis. Jika menurut Bapak masalah-masalah berikut ini sangat sesuai (layak) untuk dapat menjadi pendorong pelaksanaan otonomi daerah berilah nilai 10; sedangkan jika menurut Bapak sangat tidak sesuai, berilah nilai 1.

No	Masalah-masalah yang dapat menjadi pendorong	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Masalah alokasi kewenangan desentralisasi dalam bidang pengorganisasian dan pengisian jabatan (staffing), bidang perencanaan program pembangunan dan kegiatan pelayanan terhadap masyarakat, bidang menghimpun dana dan sarana untuk membiayai semua kegiatan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat										
2	Masalah penurunan urusan-urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke Daerah										
3	Masalah pengaturan hubungan kerja yang serasi antara komponen-komponen Pemerintah Pusat di Pusat dengan yang di Wilayah dan Daerah (operasionalisasi prinsip pelaksanaan asas Desentralisasi bersama asas Dekonsentrasi) sebagaimana pernah diatur dengan Inpres No. 48 th 1967.										
4	Masalah penindakan Kepala Daerah dan Kepala Wilayah yang sama terhormat seperti Gubernur Kepala DT I, demikian juga masalah pelantikan Kepala Daerah. Sebaiknya terpisah upacara pelantikannya, dan sebaiknya terpusat di Jakarta (Gubernur Kepda oleh Presiden di Istana Negara, sedangkan KDH Tk II oleh Mendagri atas nama Presiden). Sedangkan upacara serah terima jabatan sebaiknya dilakukan di depan DPRD masing-masing dalam Sidang Khusus.										
5	Tuntutan konstitusional (UUD '45)										



**D. MASALAH-MASALAH YANG DAPAT MENJADI PENGHAMBAT PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II**

Berikut ini adalah hasil pengumpulan opini yang didapat dari kuesioner awal dari para Panelis. Jika menurut Bapak masalah-masalah berikut ini sangat sesuai (layak) untuk dapat menjadi penghambat pelaksanaan otonomi daerah berilah nilai 10; sedangkan jika menurut Bapak sangat tidak sesuai, berilah nilai 1.

No	Masalah-masalah yang dapat menjadi penghambat	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Penyerahan Urusan Pemerintah yang masih terbatas, misalkan penyerahan urusan secara formal kepada daerah tidak diikuti dengan penyerahan yang nyata sehingga timbul semacam dualisme dalam penanganan masalah yang sama di daerah										
2	Pengaturan hubungan kerja antara komponen-komponen Pusat dan Daerah yang lebih banyak bersifat insidental dan bergantung kepada Menteri/Kepala LPND										
3	Pengorganisasian yang masih terlalu ketat dan sanksional										
4	Pengaturan kewenangan penggalian dana yang terlalu ketat dan sangat membatasi gerak inisiatif Dt II										
5	Penyedotan uang dari daerah ke pusat (Jakarta), yang terlalu berat sebelah										
6	Prosedur kepegawaian yang tidak memberi keleluasaan kepada Daerah										
7	Programming yang secara ketat dikendalikan dari Pusat										
8	Belum adanya kesamaan persepsi tentang pengertian azas-azas desentralisasi, dekonsentrasi dan azas pembantuan. Begitu pula pengertian otonomi daerah yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis belum jelas penafsirannya oleh setiap instansi di pusat maupun di daerah										
9	Syarat-syarat penyerahan urusan yang terlalu "uniformitas" sementara kondisi daerah yang satu dengan lainnya berbeda										
10	Masalah sosial budaya (tradisi)										



No	Masalah-masalah yang dapat menjadi penghambat	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11	Pola hubungan pusat dan daerah belum tersusun dengan mantap. Organisasi pemerintah daerah masih dianggap "asing" bagi sementara Departemen, sehingga kalau Departemen mempunyai urusan/tugas di daerah, Departemen tersebut cenderung menempatkan unitnya sendiri di daerah tersebut dan tidak memanfaatkan pemerintah daerah										
12	Belum terciptanya iklim yang dapat mendorong daerah untuk meningkatkan kemampuannya. Sebaliknya sistem yang dikembangkan selama ini seperti sistem subsidi (Inpres) justru cenderung mendorong pemerintah daerah tergantung kepada Pusat										
13	Belum adanya sistem mutasi dan karir kepegawaian yang dapat menyebarkan pegawai yang berkualitas secara merata ke seluruh pelosok tanah air. Akibatnya dinas-dinas daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya										
14	Keengganan Daerah Tingkat II untuk menerima urusan yang baru karena dilihat dari segi kemampuan keuangan daerah, urusan rumah tangga yang telah adapun sudah cukup berat. Ditinjau pihak, pusat (departemen) juga enggan menyerahkan urusan ke daerah karena mereka tahu bahwa kemampuan daerah dilihat dari segi keuangan dan personalia sangat terbatas										
15	Pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk memaksa penyebaran penduduk										

### Argumentasi Respon Panelis :

---



---



---



---



---



---



---



---

**E. MASUKAN-MASUKAN UPAYA YANG PERLU DILAKSANAKAN UNTUK MEMPERKUAT KEMAMPUAN DAERAH TINGKAT II DALAM RANGKA PELAKSANAAN PENEKANAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II**

Berikut ini adalah hasil pengumpulan opini yang didapat dari kuesioner awal dari para Panelis. Jika menurut Bapak masalah-masalah berikut ini sangat sesuai (layak) untuk dapat menjadi masukan upaya pelaksanaan otonomi daerah berilah nilai 10; sedangkan jika menurut Bapak sangat tidak sesuai, berilah nilai 1.

No	Masukan-masukan Upaya Otonomi Dati II	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Sidang Khusus DPRD tentang Keterangan Pertanggungjawaban Bupati KDH Tk II supaya menghadirkan juga Pejabat Yang mewakili Depdagri di samping Wakil Pemerintah Prop. Dt I										
2	PP yang akan mengatur hubungan kerja antara komponen Pusat dan Daerah supaya selekasnya diterbitkan, sesuai Pasal 89 UU No. 5 tahun 1974										
3	Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah supaya secepatnya dikeluarkan sejalan dengan Pasal 57 UU No 5 tahun 1974.										

No	Masukan-masukan Upaya Otonomi Dati II	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	Pertemuan-pertemuan konsultasi pembangunan mulai dari Tingkat Bangdes sampai tingkat nasional supaya mengakomodasi rencana Pemerintah Daerah dan mulai dari Perencanaannya sampai pada pelaksanaan dan pengawasannya dijalankan secara Sistem Administrasi Lokal yang Terpadu										
5	Penyerahan Urusan kepada DT II supaya secara selektif. Jika urusan itu mempunyai cakupan kepentingan yang lebih luas dari suatu Wilayah DT II, sebaiknya ditangani oleh Pusat sendiri atau oleh DT I, atau diserahkan kepada suatu badan kerjasama antar beberapa DT II										
6	Harus ada garis kebijakan dari Pemerintah Pusat yang jelas supaya Pemda TK I mulai memilih urusan pemerintahan yang selama ini ada pada DT I, apa saja yang sudah harus diserahkan kepada Pemda TK II berdasarkan hasil pengukuran kemampuan DT II yang bersangkutan										
7	Meningkatkan kemampuan aparatur Pemda TK II dengan bantuan Depdagri atau Dep. Teknis/Sektoral serta Pemda TK I, jika perlu dengan memperbantukan tenaga terampil ke DT II agar apabila wewenang urusan pemerintahan diserahkan, tidak terjadi kemandegan akibat dari belum siapnya tenaga dan belum mantapnya organisasi										
8	Pemda TK I perlu menetapkan mekanisme jadwal pembinaan DT II agar produktivitas dan kualitas pelayanan tidak menurun sesudah urusan diserahkan kepada daerah										
9	Realisasi penambahan wewenang tentang urusan-urusan pemerintahan, tidak perlu serentak dan serba seragam untuk seluruh Nusantara, melainkan daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan kemampuan nyata dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas										
10	Pemberian tanggungjawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan kepada daerah hendaknya selalu berkaitan dengan kemampuan daerah yang bersangkutan, bukan hanya atas dasar keinginan atau pernyataan kesanggupan masyarakat setempat										
11	Setiap penyerahan urusan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan sumber keuangan dan sumber daya manusia yang memadai										

No	Masukan-masukan Upaya Otonomi Dati II	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
12	Masalah keuangan daerah erat sekali hubungannya dengan masalah otonomi dimana perimbangan keuangan harus konsisten dengan perimbangan tugas dan kewenangan										
13	Diperlukan alat kontrol yang kuat agar pelaksanaan otonomi sejalan dengan kepentingan nasional dan kepentingan rakyat banyak. Dalam hubungan ini eksistensi dan peranan DPRD sebagai alat kontrol, sesuai dengan yang ditentukan UU, perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan										
14	Dalam bidang organisasi, pendekatan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pembangunan perlu ditinjau kembali. Kalau masih perlu dipertahankan, pendekatan sektoral digunakan hanya untuk pengalokasian anggaran semata-mata, sedangkan implementasinya dapat diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, instansi vertikal di daerah perlu diubah fungsinya yakni dari pelaksana menjadi bersifat pembina teknis										
15	Dalam bidang keuangan perlu penataan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Pola yang berlaku sekarang dimana proyek sektoral sangat dominan perlu mendapat peninjauan kembali										
16	Daerah perlu diberi kewenangan dalam bidang personalia, dimana daerah dapat menentukan kebijakan tentang personalia, daerah misalnya diizinkan menentukan kebijakan untuk mengangkat PNS sesuai dengan keperluan dan atas biaya daerah sendiri										
17	Instansi vertikal di daerah harus berubah dari implementor menjadi pembantuan teknis, sehingga aparat daerah betul-betul memiliki peluang yang luas meningkatkan kapasitasnya guna menyelenggarakan fungsi pemerintahan dan pembangunan yang mampu menangkap aspirasi masyarakat serta menumbuhkan partisipasi masyarakat										
18	Secara berangsur-angsur harus ada penyerahan wewenang urusan kepada daerah berdasarkan kemampuan masing-masing. Wewenang-wewenang yang pertama-tama diserahkan sebaiknya wewenang yang menjadi daya dorong bagi keberhasilan urusan-urusan lainnya. Penyerahan wewenang itu harus pula disertai dengan penyerahan dana yang memadai dan wewenang menggali dana lainnya, berikut tenaga-tenaga pelaksanaannya dengan pengaturan yang tertib dan tegas										

[illegible]

Berikut ini adalah hasil pengumpulan opini yang didapat dari kuesioner awal dari para Panelis. Jika menurut Bapak masalah-masalah berikut ini sangat sesuai (layak) untuk dapat menjadi masukan upaya perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah berilah nilai 10; sedangkan jika menurut Bapak sangat tidak sesuai, berilah nilai 1.

L2 - 10



**G. DASAR FORMULA PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH YANG "BAIK"**

Berikut ini adalah hasil pengumpulan opini yang didapat dari kuesioner awal dari para Panelis. Jika menurut Bapak masalah-masalah berikut ini sangat sesuai (layak) untuk dapat menjadi dasar perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah berilah nilai 10; sedangkan jika menurut Bapak sangat tidak sesuai, berilah nilai 1.

No	Dasar formula perimbangan keuangan Pusat-Daerah	Respon Panelis									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Jumlah penduduk										
2	Luas daerah										
3	PAD (internal revenue)										
4	Hasil pemungutan pajak-pajak negara (PBB, PKB, dll)										
5	Laba Perusahaan Daerah, DT I, dan Pusat yang beroperasi di daerah										
6	Pendapatan dari bea dan cukai										

**Argumentasi Respon Panelis :**

---



---



---



---



---



---



---



---



---

---

---

---

---

---

---

Panelis,

---



---

## **LAMPIRAN 3**

### **REKAPITULASI FIRST ROUND DELPHI**

---

Catatan : Rekapitulasi First Round Delphi merupakan dasar acuan (referensi) pengisian Delphi putaran kedua (Second Round Delphi).

## REKAPITULASI FIRST ROUND DELPHI

Hasil rekapitulasi pelaksanaan Delphi putaran pertama adalah sebagaimana dipaparkan pada tabel-tabel berikut. Berdasarkan hasil tersebut, jika pilihan Bapak terhadap suatu pertanyaan ternyata jatuh *di luar* Inter Quartile Range (lebih kecil dari Q1 atau lebih besar dari Q3), maka Bapak bisa mengubah jawaban Bapak supaya masuk dalam Inter Quartile Range (IQR), tetapi jika Bapak tidak bermaksud untuk mengubahnya kami persilahkan Bapak mengisi tempat yang kosong di bawah Tabel semula untuk memberikan alasan/argumen mengapa Bapak bertahan dengan pendapat Bapak tersebut. Dalam hal ini, pilihannya sepenuhnya terserah kepada Bapak, dalam artian, mengubah ataupun tidak mengubah jawaban adalah *sama baiknya*.

Jika pada Delphi putaran kedua ini Bapak ingin mengubah jawaban yang sebetulnya sudah masuk ke dalam kisaran Inter Quartile Range, kami persilahkan Bapak untuk melakukan hal yang sama, yaitu memberikan alasan/argumen pada tempat yang telah disediakan.

Jika Bapak ingin mengubah jawaban, Bapak bisa mempergunakan Rata-rata, Modus, Kuartil 1, maupun Kuartil 3 sebagai dasar (acuan).

Sebagai catatan:    Q1                =    kuartil ke 1  
                               Q3                =    kuartil ke 3  
                               Modus           =    angka yang paling sering keluar (jika terdapat lebih dari satu modus, dianggap tidak ada)

### A. PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	A-1	4	6	4	7	6	3	5	5	-	4	6	2
2	A-2	6	6	3	8	7	3	1	4,9	-	3	7	4

**B. KRITERIA-KRITERIA YANG DAPAT DIJADIKAN ACUAN/REFERENSI UNTUK MENILAI TINGKAT OTONOMISASI DAERAH**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	B-1	6	10	9	7	4	9	10	7,9	-	6	10	4
2	B-2	5	9	10	6	4	10	10	7,7	10	5	10	5
3	B-3	4	9	10	5	5	10	10	7,6	10	5	10	5
4	B-4	7	9	5	6	6	8	5	6,6	-	5	8	3
5	B-5	4	10	5	8	5	8	5	6,4	5	5	8	3
6	B-6	6	10	5	7	6	10	10	7,7	10	6	10	4
7	B-7	7	9	5	7	6	9	10	7,6	-	6	9	3
8	B-8	4	10	8	6	5	9	10	7,4	10	5	10	5

**C. MASALAH-MASALAH YANG DAPAT MENJADI PENDORONG PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	C-1	4	10	10	9	5	10	10	8,3	10	5	10	5
2	C-2	4	10	10	8	6	9	5	7,4	10	5	10	5
3	C-3	4	10	5	7	5	9	5	6,4	5	5	9	4
4	C-4	4	7	1	6	5	3	1	3,6	1	1	6	5
5	C-5	4	10	8	9	8	9	10	8,3	-	8	10	2
6	C-6	4	9	8	9	6	9	10	7,9	9	6	9	3
7	C-7	6	9	1	8	6	9	1	5,7	-	1	9	8

**D. MASALAH-MASALAH YANG DAPAT MENJADI PENGHAMBAT PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata-rata	Modus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	D-1	7	9	8	9	8	7	10	8,3	-	7	9	2
2	D-2	7	9	8	9	7	6	4	7,1	-	6	9	3

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata- rata	Mo- dus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
3	D-3	7	7	5	9	8	9	5	7,1	-	5	9	4
4	D-4	7	7	3	9	6	10	10	7,4	-	6	10	4
5	D-5	7	9	10	8	7	9	5	7,9	-	7	9	2
6	D-6	7	10	10	7	8	9	8	8,4	-	7	10	3
7	D-7	6	6	8	9	7	10	10	8	-	6	10	4
8	D-8	7	10	8	10	8	9	10	8,9	10	8	10	2
9	D-9	7	10	8	9	7	9	10	8,6	-	7	10	3
10	D-10	6	10	2	9	5	9	1	6	9	2	9	7
11	D-11	7	10	7	8	8	9	10	8,4	-	7	10	3
12	D-12	7	8	10	9	7	7	10	8,3	7	7	10	3
13	D-13	5	10	10	7	8	8	10	8,3	10	7	10	3
14	D-14	5	9	9	8	6	9	10	8	9	6	9	3
15	D-15	7	10	1	9	5	8	1	5,9	1	1	9	8

**E. MASUKAN-MASUKAN UPAYA YANG PERLU DILAKSANAKAN UNTUK MEMPERKUAT KEMAMPUAN DAERAH TINGKAT II DALAM RANGKA PELAKSANAAN PENEKANAN OTONOMI DAERAH PADA DAERAH TINGKAT II**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata- rata	Mo- dus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	E-1	7	4	5	8	4	9	1	5,4	4	4	8	4
2	E-2	7	10	7	8	5	9	1	6,7	7	5	9	4
3	E-3	7	7	10	9	7	9	10	8,4	7	7	10	3
4	E-4	7	9	8	8	4	9	5	7,1	-	5	9	4
5	E-5	7	4	10	9	9	9	10	8,3	9	7	10	3
6	E-6	7	10	10	10	6	9	10	8,9	10	7	10	3
7	E-7	7	8	10	10	8	8	10	8,7	-	8	10	2
8	E-8	7	8	10	10	6	8	5	7,7	-	6	10	4
9	E-9	7	10	10	10	7	10	10	9,1	10	7	10	3
10	E-10	7	9	8	9	7	10	10	8,6	-	8	10	2
11	E-11	7	10	10	10	7	10	10	9,1	10	7	10	3
12	E-12	7	9	10	10	7	9	10	8,9	10	7	10	3
13	E-13	7	9	8	10	6	9	10	8,4	-	7	10	3

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata- rata	Mo- dus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
14	E-14	7	6	10	9	9	10	10	8,7	10	7	10	3
15	E-15	7	6	10	9	8	10	10	8,6	10	7	10	3
16	E-16	7	10	10	8	8	10	10	9	10	8	10	2
17	E-17	7	8	10	9	9	8	10	8,7	-	8	10	2
18	E-18	7	9	10	8	7	9	10	8,6	-	7	10	3

**F. MASALAH PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH YANG DAPAT DIANGGAP "BAIK"**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata- rata	Mo- dus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	F1	7	10	10	10	5	9	1	7,4	10	5	10	5
2	F2	7	8	2	8	5	10	5	6,4	-	5	8	3
3	F3	7	10	10	9	5	10	5	8	10	5	10	5
4	F4	7	9	5	8	5	9	5	6,9	5	5	9	4
5	F5	7	9	10	9	4	10	5	7,7	-	5	10	5

**G. DASAR FORMULA PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH YANG "BAIK"**

No	Nomor Pertanyaan	Nomor Panelis							Rata- rata	Mo- dus	Q1	Q3	IQR
		1	2	3	4	5	6	7					
1	G-1	5	9	10	9	6	9	10	8,3	9	6	10	4
2	G-2	5	9	10	7	6	9	10	8	-	6	10	4
3	G-3	7	9	1	6	5	9	10	6,7	9	5	9	4
4	G-4	7	9	1	9	6	9	1	6	9	1	9	8
5	G-5	7	10	1	9	5	9	1	6	-	1	9	8
6	G-6	7	10	1	8	4	9	1	5,7	1	1	9	8

