

IMPLEMENTASI, PERMASALAHAN DAN STRATEGI PELAKSANAAN KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Oleh: Suryanto, S.Sos¹⁾

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah menimbulkan berbagai implikasi seperti : kerancuan peraturan perundangan (termasuk Perda dan Keputusan Kepala Daerah), ketidakjelasan arah kebijakan (penataan kewenangan, kelembagaan, personil), penerimaan daerah yang masih mengandalkan DAU, disharmoni hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, disharmoni hubungan Legislatif dengan Eksekutif, demokratisasi yang tidak sehat (ketidakpercayaan masyarakat ke DPRD bermuara pada pengerahan massa).

I. Pendahuluan.

Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mencapai tujuan pemberian otonomi daerah yaitu **Peningkatan Pelayanan Dan Kesejahteraan Masyarakat Yang Semakin Baik, Pengembangan Kehidupan Demokrasi, Keadilan, Dan Pemerataan, Pemeliharaan Hubungan Yang Serasi Antara Pusat Dan Daerah Serta Antar Daerah Dalam Menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).** Otonomi Daerah merupakan cerminan dari demokratisasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, yang disesuaikan dengan potensi dan keanekaragaman Daerah. Ditandai oleh perubahan mendasar dari pemerintahan yang sentralistik-otoriter-birokratik yang telah berlangsung lebih dari 30 tahun ke pemerintahan yang lebih bersifat partisipatoris-demokratik.

Sebagai sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat plural dan dengan kemampuan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang beraneka ragam antara satu daerah dengan lainnya memerlukan usaha besar dan waktu panjang untuk mewujudkan tujuan pemberian otonomi daerah tersebut. Seiring dengan hal tersebut, tentu diperlukan langkah-langkah nyata dari berbagai level pemerintahan untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah, baik dalam hal pemberian kewenangan dan langkah penyerahannya, serta berbagai perangkat lain yang diperlukan oleh Daerah.

Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan

¹⁾ Peneliti pada Lembaga Administrasi Negara

keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama, serta kewenangan bidang lain (pasal 7 ayat 1 UU 22/1999). Dalam penjelasan pasal 7 ayat (1), yang dimaksud dengan moneter dan fiscal adalah kebijakan makro ekonomi. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Sedangkan yang dimaksud kewenangan bidang lain sebagaimana tercantum pada ayat selanjutnya: kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional (pasal 7 ayat 2).

Dalam pasal selanjutnya, kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut (pasal 8 ayat 1). Kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut (pasal 8 ayat 2).

Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten serta Kota tercantum dalam pasal 9 s/d 12 UU 22 tahun 1999. Dalam pasal 9 disebutkan: Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat

lintas batas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya (ayat 1). Kewenangan provinsi sebagai Daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (ayat 2). Kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah (ayat 3).

Dalam penjelasan pasal 9 dinyatakan sebagai berikut:

- ayat (1): kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota seperti kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan. Yang dimaksud dengan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya adalah:
 - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;
 - b. pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi;
 - c. pengelolaan pelabuhan regional;
 - d. pengendalian lingkungan hidup;
 - e. promosi dagang dan budaya/pariwisata;
 - f. penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan
 - g. perencanaan tata ruang provinsi.
- Ayat (2) : Yang dimaksud dengan kewenangan ini adalah kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang ditangani oleh Provinsi setelah ada pernyataan dari Daerah Kabupaten dan Kota.

Adapun kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota sebagaimana tercantum pada pasal 11 ayat (1): Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9. Sedangkan pada ayat (2) dinyatakan: Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 9 ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 12). Pasal ini telah ditindaklanjuti dengan diterbitkannya PP Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Berdasarkan PP ini, maka kewenangan Pemerintah Kabupaten dan Kota merupakan "residu" dari kewenangan Pusat dan Provinsi. Tentu saja, untuk sebelas kewenangan wajib tersebut (sebagaimana tercantum dalam pasal 11 ayat 2) tetap menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten dan Kota dan tidak dapat diserahkan kepada Pemerintah Pusat maupun Provinsi. Hal ini sesuai dengan penjelasan pasal 11 ayat (2) : tanpa mengurangi arti dan pentingnya prakarsa Daerah dalam penyelenggaraan otonominya, untuk menghindarkan terjadinya kekosongan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat, daerah kabupaten dan daerah Kota wajib melaksanakan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu menurut pasal ini, sesuai dengan kondisi Daerah masing-

masing. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak dapat dialihkan ke Daerah Provinsi. Khusus kewenangan Daerah Kota disesuaikan dengan kebutuhan perkotaan, antara lain, pemadam kebakaran, kebersihan, pertamanan, dan tata kota.

Realitas pelaksanaan kebijakan otonomi daerah

Kewenangan yang lebih besar di daerah yang disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM [UU No:22/ 1999 pasal 8 (1)], telah diikuti langkah-langkah penataan; *kewenangan, kelembagaan, personil, dokumen dan arsip, keuangan dan aset, dan peningkatan kapasitas lembaga daerah*. Tim Koordinasi (instansi) Pusat yang semula diatur dalam Kepres 52 Tahun 2000, telah disempurnakan dengan Kepres 157 Tahun 2000 tentang pembentukan Tim Kerja Pusat Implementasi UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 Tim Kerja Pusat Kepres 157 merupakan *cross functional team* yang mempunyai tugas dan tanggung jawab besar dalam penataan instrumen otonomi daerah serta mengawasi dan mengusulkan pembatalan perda dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan lainnya.

Sementara Tim Kerja Pusat Keppres 157 berkonsentrasi pada penataan instrumen otonomi, justru penyelenggaraan otonomi di daerah terkendala oleh masih adanya kewenangan yang belum sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh daerah. Kekurangan tersebut tidak selayaknya direspon dengan upaya menarik kewenangan tersebut ke

pemerintah yang lebih tinggi, tapi dengan memfasilitasi daerah dalam penyelenggaraan otonomi. Masih banyak Departemen/LPND yang belum menindaklanjuti amanat UU No. 22 tahun 1999 pasal 112 menyiapkan; pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, supervisi. Tim Kerja Pusat Kepres 157, masih memerlukan banyak pembenahan dalam mengkoordinasikan Departemen/LPND menyiapkan instrumen pembinaan dan pengawasan.

Persiapan Pemerintah Kabupaten/Kota

Kewenangan. Sampai dengan akhir Desember 2000 belum seluruh Kabupaten/Kota menyerahkan daftar kewenangannya dan yang sudah menyerahkan masih memerlukan penelitian untuk pengakuan dan koreksi pemerintah, masih banyak kewenangan daerah dibuat berupa daftar kegiatan dan masih ditemukan kewenangan yang bersentuhan dengan kewenangan pusat dan propinsi seperti yang diatur dalam PP No. 25 tahun 2000.

Belum satu pun daerah yang membuat pengakuan ketidakmampuannya menyelenggarakan seluruh atau sebagian kewenangan wajib yang harus dilakukan. Tim kerja daerah harus melakukan inventory dan membantu daerah memproses pelimpahan dan atau kerjasama dari Kabupaten/Kota ke Propinsi.

Kelembagaan. Walaupun Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi dan Perangkat Daerah dan berbagai pedoman dari instansi teknis lainnya namun perangkat daerah yang telah disusun masih bervariasi

antara satu daerah dengan daerah lainnya. Masih banyak daerah yang membentuk struktur organisasi yang besar yang belum diperlukan yang berakibat membengkaknya belanja pegawai, dan banyak pula daerah yang membentuk struktur organisasi yang terlalu ramping yang berdampak pada rendahnya pelayanan.

Sumber Daya Aparatur. Tidak kurang dari 2,3 juta Pegawai Negeri Sipil berstatus pegawai pusat yang bekerja di daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota telah dialihstatuskan menjadi pegawai daerah dan diikuti dengan pengalihan penggajian oleh daerah. Penggabungan perangkat pusat dan perangkat daerah membawa implikasi terhadap penempatan dan pembinaan personil di daerah.

Tidak kurang dari 6 (enam) Peraturan Pemerintah tentang pengadaan dan pembinaan personil [PP96/2000, tentang pengangkatan, pembinaan dan pemberhentian PNS, PP97/2000, tentang formasi PNS, PP98/2000, tentang pengadaan PNS, PP 9/2000, tentang kenaikan pangkat PNS, PP 100/2000, tentang pengangkatan PNS pada jabatan struktural, PP 101/2000, tentang pendidikan dan pelatihan jabatan PNS telah diterbitkan dan dapat dipedomani daerah.

Berbagai perbedaan sikap daerah dalam penempatan personil masih saja ditemui. Banyak daerah yang sudah mendahulukan profesionalisme dalam mengantisipasi penyelenggaraan otonomi, globalisasi dan perubahan teknologi, namun tidak kurang banyaknya daerah yang masih terperangkap oleh belenggu daerahisme yang tidak menempatkan orang yang tepat (professional) ditempat yang tepat (jabatan strategis), dan dalam jangka panjang akan mengancam kelangsungan daerah tersebut

sebagai daerah otonom [UU No:22/19099 pasal 6 (1)]. Daerah tersebut dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain.

Keuangan dan aset daerah. Walaupun dalam UU No. 25 tahun 1999, telah diatur ada 4 (empat) sumber penerimaan daerah, yaitu; PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Penerimaan Sah Lainnya, namun dalam kenyataannya banyak daerah yang sangat menggantungkan penerimaannya dari Dana Alokasi Umum (DAU) semata. Daerah yang tidak mempunyai SDA dan tidak kreatif dalam menggali penerimaan selain dana perimbangan akan mengalami kesulitan dalam menyelenggarakan otonomi karena kekurangan sumber pembiayaan.

Daerah sendiri harus didorong untuk meningkatkan PAD dan penerimaan syah lainnya melalui perbesaran kegiatan ekonomi serta sistem pajak dan retribusi daerah dan usaha bagi hasil dan bukan semata dari besaran pengenaan pajak dan retribusi itu sendiri yang dapat berdampak pada daya saing produk dan tingkat harga produsen (petani). Pemerintah telah mengeluarkan PP No: 104/2000 tentang dana perimbangan dan PP No: 107/2000 tentang pinjaman daerah yang dapat dipedomani daerah dalam mencari sumber-sumber penerimaan daerah.

Disisi pengelolaan banyak daerah yang masih memerlukan pedoman, arahan, bimbingan, dan supervisi dalam menyusun dan mengelola belanja daerah. Rasionalitas belanja daerah antara belanja pegawai, operasi/pelayanan, pemeliharaan, dan investasi terutama untuk public investment dalam memberikan pelayanan minimum kepada masyarakat harus dapat diwujudkan oleh daerah sesuai properda. Keuangan daerah harus terukur akuntabilitasnya serta

termonitor dengan baik. PP No. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, PP No. 106 Tahun 2000, tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas perbantuan PP No. 109 Tahun 2000 tentang kedudukan keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, PP No. 110 Tahun 2000 tentang kedudukan keuangan DPRD, dapat dipedomani daerah sebagai instrumen pengawasan penggunaan anggaran daerah.

Implementasi Otonomi Daerah dan Permasalahannya

Implementasi otonomi daerah yang tidak disiapkan secara matang dan terencana telah membawa berbagai implikasi seperti : kerancuan peraturan perundangan (termasuk Perda dan Keputusan Kepala Daerah), ketidakjelasan arah kebijakan (penataan kewenangan, kelembagaan, personil), penerimaan daerah yang masih mengandalkan DAU, disharmoni hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, disharmoni hubungan Legislatif dengan Eksekutif, demokratisasi yang tidak schat (ketidakpercayaan masyarakat ke DPRD bermuara pada pengerahan massa). Berbagai implikasi tersebut disebabkan antara lain oleh : a) peraturan perundangan yang belum lengkap, belum disesuaikan dengan UU. 22/1999 (Pasal 133), dan peraturan perundangan baru yang belum selaras dengan UU/1999, b) fasilitasi pusat terlambat (Pasal 112), c) Proses rekrutmen Eksekutif dan Legislatif (hasil Pemilu 1999), dan daerah kekurangan referensi dan bimbingan dalam penyusunan Perda dan Keputusan Kepala Daerah.

Kewenangan daerah yang semakin besar tanpa dibarengi dengan pemahaman yang benar tentang otonomi daerah, dapat dipastikan akan memunculkan berbagai sikap egoisme daerah yang semakin tinggi yang dapat menurunkan solidaritas daerah dan merangsang munculnya konflik kedaerahan. Implementasi UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah telah mendorong daerah miskin SDA untuk mengejar penerimaan melalui pajak dan retribusi daerah. Sikap dan perilaku daerah yang mengenakan pajak dan retribusi (ganda) terhadap komoditi yang melalui daerahnya, akan berdampak ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang akan membebani masyarakat di banyak daerah dan daerah itu sendiri bila para produsen mengambil keputusan menghentikan produksinya. Bila komoditi tersebut merupakan komoditi pertanian, maka setiap penambahan biaya akan dibebankan oleh para pedagang ke petani, dan petanilah yang akan menjadi korban dari tindakan daerah pemungut. Sementara itu tidak banyak daerah yang kreatif untuk mendorong kegiatan ekonomi terlebih dahulu sebelum melakukan pungutan-pungutan.

Pemahaman yang salah terhadap pasal 10 ayat 2 UU No. 22 tahun 1999 telah menimbulkan kasus-kasus penyenderaan kapal para nelayan daerah satu oleh daerah lainnya. Khusus bagi nelayan tradisional tidak ada pembatasan wilayah laut. Sehingga pengkaplingan laut seharusnya tidak terjadi. Pada kasus-kasus tersebut seharusnya pemerintah dapat melakukan pengawasan represif bila perlu melakukan pencabutan terhadap terhadap perda dan keputusan kepala daerah yang merugikan kepentingan umum

dan bertentangan dengan peraturan perundangan lainnya.

Kekeliruan pada penerapan sistem pemilu 1999, yang menerapkan kombinasi antara sistem distrik dan proporsional dimana rakyat tidak memilih (orang) yang mewakilinya di DPRD, tapi memilih partai politik telah menghasilkan arogansi legislatif. Para elit politik di DPRD cenderung reaktif dan memperjuangkan dirinya sendiri dan partai politiknya dibandingkan responsif terhadap berbagai permasalahan rakyat yang diwakilinya. Tingkat pendidikan dan pengalaman para anggota legislatif tidak mendorong mereka untuk responsif memahami berbagai aspek pemerintahan dan pembangunan. Kewenangan besar DPRD yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 telah membuahkan kekuatan besar legislatif yang justeru dihadapkan ke eksekutif. Fungsi-fungsi legislatif sendiri menjadi prioritas ke sekian. Kondisi sosial ekonomi para anggota legislatif yang didorong oleh orientasi materialistis yang telah dibangun lebih dari 30 tahun oleh Bangsa Indonesia telah mendorong penggunaan kekuatan DPRD bagi peningkatan pendapatan anggota. DPRD Propinsi DKI Jakarta dapat merupakan contoh yang menarik. *Cost of function* DPRD DKI tahun 2000 adalah Rp 86 miliar dengan hanya beranggotakan 80 orang. Dengan telah dikeluarkannya PP No.110 tahun 2000 tentang kedudukan keuangan DPRD diharapkan hal tersebut dapat dikurangi.

Pada tahap awal implementasi ini memang Pemerintah masih sangat terfokus pada pembenahan di pihak pemerintah baik eksekutif maupun legislatif. Tidak hanya pemerintah daerah tapi justeru juga pemerintah pusat. Sehingga sosialisasi

pemahaman otonomi bagi masyarakat luas belum mendapat proporsi yang memadai. Dibanyak daerah telah terjadi *spill over* kekecewaan masyarakat dalam bentuk pergerakan rakyat yang ditandai oleh tindakan-tindakan anarkhis yang diarahkan tidak saja kepada eksekutif namun juga kepada legislatif. Belum terhapus dari ingatan kita peristiwa-peristiwa pembakaran dan pendudukan kantor DPRD, serta penyanderaan anggota DPRD di banyak daerah. Namun sayang tidak banyak Daerah baik pemerintah maupun masyarakat sendiri yang menyadari bahwa sesungguhnya di daerah tersebut telah lahir embrio *Civil Society* yang dapat merupakan kekuatan besar sebagai kontrol terhadap eksekutif, legislatif, partai politik dan masyarakat itu sendiri. Pembentukan *Civil Society* yang difasilitasi dengan kantor, peralatan, perpustakaan dan pelatihan-pelatihan akan dapat mempercepat pemahaman masyarakat terhadap otonomi daerah dan sekaligus dapat dijadikan alat pengawasan bagi penyelenggaraan otonomi itu sendiri. *Civil Society* yang kuat dan dapat mengimbangi *Public Sector* diyakini akan dapat mempercepat terwujudnya *Good Governance*. Sedang *Civil Society* yang kuat dan dapat mengimbangi Sektor Bisnis *Public Sector* diyakini akan dapat mempercepat terwujudnya *Good Corporate*.

Disadari bahwa eksek otonomi terjadi baik di tataran pemerintahan, maupun di masyarakat sendiri. Dibanyak negara yang berubah dari sistem pemerintahan sentralistik ke sistem desentralistik memerlukan waktu panjang. Pengalaman Jepang memerlukan lebih dari 50 tahun. Sementara di Philipina telah berjalan lebih dari 10 tahun. Dari pengalaman-pengalaman negara lain tersebut

kita patut mewaspadaai berbagai hal seperti; ketidaksiplinan fiskal pemerintah daerah, akuntabilitas pemerintah daerah baik eksekutif maupun legislatif, tingkat pelayanan publik, biaya terhadap ekonomi makro yang diakibatkan oleh keinginan peningkatan PAD, munculnya rasa ketidakadilan, dan ancaman terhadap persatuan dan kesatuan nasional.

Dalam tataran implementasi telah terjadi banyak hal yang justru sudah menggejala pada awal implementasi otonomi seperti : tarik menarik kewenangan antara pusat dan daerah dan antara propinsi dengan Kabupaten/Kota; struktur lembaga daerah yang boros dana; *mis-match* alokasi dana (DAU); irrasionalitas penggunaan dana antara belanja pegawai, operasi/pelayanan, pemeliharaan, dan investasi publik, daerahisme dan profesionalisme pegawai; bermunculannya Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan lainnya. Kegiatan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan otonomi sudah sangat mendesak dilakukan secara professional dan komprehensif. Kegiatan Monev harus mampu menghasilkan rekomendasi penyempurnaan kebijakan atau membuat kebijakan baru bagi pelaksanaan otonomi daerah yang memberi manfaat bagi daerah (rekomendasi MPR dalam Tap IV/2000).

Strategi Pemecahan Masalah

Peningkatan kapasitas kelembagaan daerah. Peningkatan kapasitas lembaga daerah mencakup lembaga eksekutif, legislatif, dan masyarakat. Peningkatan kapasitas lembaga daerah, harus mencakup tataran; sistem,

organisasi, dan individu. Kepala daerah harus mempunyai rencana strategic jangka pendek (tahunan) dan panjang (masa jabatan) serta tidak terlibat hal-hal khusus yang harus dipertanggungjawabkan kepada DPRD sesuai PP No: 108/2000 tentang pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. Organisasi eksekutif daerah harus mampu menjadi organisasi pembelajaran dengan melibatkan seluruh stakeholder. Birokrasi daerah harus mampu memberikan pelayanan prima, menegakkan supermasi hukum, memberdayakan masyarakat, menyelamatkan lingkungan hidup, dan meningkatkan kemampuan aparat daerah.

Dalam penyelenggaraan tugas dan wewenang DPRD sesuai UU No 22/1999 pasal 18, dan hak DPRD sesuai UU No: 22/1999 pasal 19, kapasitas lembaga legislatif daerah perlu ditingkatkan dengan melakukan pendidikan; politik, penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan terhadap para anggota DPRD serta membentuk tim pakar yang membantu DPRD dalam melakukan berbagai kajian dan analisis kebijakan daerah. Masyarakat sendiri dapat lebih diberdayakan dengan membentuk masyarakat madani daerah yang beranggotakan; para tokoh masyarakat, pemuka adat, para pakar dari Perguruan Tinggi, mahasiswa dan pemuda untuk melakukan kontrol terhadap **Partai politik, DPRD, dan eksekutif serta kepada rakyat itu sendiri** agar taat hukum dan peduli lingkungan. Untuk itu sudah saatnya Masyarakat Madani dibentuk dan difasilitasi oleh pemerintah dan dengan bantuan negara donor untuk NGO.

Peningkatan kapasitas keuangan daerah. Sebagai implikasi dari pengaturan perimbangan keuangan terhadap keuangan

daerah adalah adanya peningkatan kemampuan daerah dalam pengelolaan keuangan sejalan dengan semakin besarnya dana yang dapat dikelola sendiri oleh Daerah tanpa pengaturan Pusat. Disamping itu, dalam rangka pertanggungjawaban keuangan kepada masyarakat juga diperlukan pemberdayaan lembaga legislative (DPRD) melalui berbagai sosialisasi. Dengan demikian diharapkan pengelolaan keuangan Daerah akan lebih efektif dan efisien.

Dalam upaya agar Pemerintah Daerah mampu melaksanakan manajemen arus kas dengan baik, maka diberikan rambu-rambu antara lain bahwa seluruh dana yang diperlukan untuk pelaksanaan penyelenggaraan tugas desentralisasi harus dicatat dan dibukukan melalui Kas Daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, sumber-sumber keuangan daerah terdiri dari : a) Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang ditetapkan dengan peraturan perundangan, b) Dana Perimbangan, yaitu dana bagi hasil (bagian Daerah dari penerimaan PBB, PBHTB, dan penerimaan sumber daya alam), Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, c) Pinjaman Daerah, dan d) Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Seluruh dana tersebut harus dicatat dan dibukukan pada Kas Daerah, yang berfungsi sebagai tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh Bendahara Umum Daerah. Sementara yang melakukan manajemen atas pengelolaan Keuangan Daerah terdiri dari perangkat pengelola keuangan daerah, yaitu Gubernur/Bupati/Walikota merupakan

Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah di tingkat eksekutif yang berhak untuk melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran maupun penerimaan daerah (bertindak sebagai Otorisator) dan merupakan pejabat yang berhak melakukan pengujian dan melakukan perintah pembayaran (bertindak sebagai Ordonator) terhadap tagihan yang timbul sebagai akibat perikatan yang dibuat oleh Dinas Teknis. Sebaliknya para pejabat Dinas Teknis lainnya hanya memiliki kewenangan sebagai Pengguna Anggaran Khusus untuk Dinas masing-masing. Sementara itu di tingkat teknis administrative di berbagai Dinas, pejabat yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan uang dan barang (Bendaharawan) dinamakan Pemegang Kas

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tersebut ditetapkan bahwa dalam menyelenggarakan kewenangannya Kepala Daerah dapat mendelegasikan kepada Sekretaris Daerah. Selanjutnya Sekretaris Daerah atas nama Kepala Daerah dengan Surat Keputusan untuk dapat melaksanakan anggaran yaitu misalnya pejabat yang menandatangani surat otoritas, surat perintah membayar, pemegang kas daerah, bendaharawan, pimpinan proyek dan sebagainya. Tujuan pendelegasian tersebut adalah agar Kepala Daerah dapat mengkonsentrasikan pada tugas-tugas kebijaksanaan pemerintahan umum dan tidak dibebani tugas-tugas klerikal yang tidak perlu.

Sejalan dengan asas-asas otonomi daerah, kebijaksanaan pembiayaan kegiatan pemerintahan baik yang menyangkut operasional maupun pembangunan didasarkan atas asas pembiayaan sebagai berikut :

- a. Asas desentralisasi yang menekankan agar urusan yang merupakan tugas pemerintah Daerah dibiayai atas beban APBD;
- b. Asas dekonsentrasi yang menekankan agar urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat dibiayai atas beban APBN;
- c. Asas pembantuan yang menekankan bahwa penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dan atau Desa untuk melaksanakan tugas tertentu dibiayai atas beban APBN (*no mandate without funding*).

Dengan demikian terhadap pembiayaan tugas urusan Pemerintah Daerah harus dibiayai dari APBD. Oleh karena itu perangkat daerah mempunyai wewenang yang luas dalam menetapkan prioritas-prioritas pembiayaan pembangunan di daerahnya. Untuk itu harus diciptakan rambu-rambu atau mekanisme perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran sedemikian rupa sehingga terdapat check and balances antara eksekutif dan legislative dalam menetapkan prioritas-prioritas pembangunan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan wujud kristalisasi aspirasi daerah dan oleh karena itu harus disusun secara terencana dengan memperhatikan aspirasi masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan berorientasi pada kepentingan publik. Format APBD menganut prinsip anggaran defisit sebagaimana APBN, ketentuan-ketentuan pokok yang ditetapkan adalah bahwa :

- a. APBD dibagi menjadi Anggaran Pendapatan, Anggaran Belanja dan Anggaran Pembiayaan;
- b. Pendapatan Daerah dirinci menurut kelompok pendapatan, yaitu sisa lebih

anggaran tahun lalu, pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain pendapatan;

- c. Belanja daerah dirinci menurut klasifikasi organisasi, fungsi dan jenis belanja;
- d. APBD disusun dengan pendekatan kinerja yang memuat keterangan tentang sasaran fisik, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan, persentase dari jumlah pendapatan APBD yang digunakan untuk membiayai belanja administrasi umum dan belanja modal untuk aparatur.
- e. Untuk mengukur kinerja keuangan perlu dikembangkan standar analisa belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya.

Dalam rangka transparansi dan akuntabilitas, maka ditetapkan perlakuan akuntansi untuk APBD adalah sebagai berikut :

a. Penerimaan Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pembayaran dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah dicatat sebagai transfer keluar di sisi belanja, sehingga pada Pemerintah Daerah harus dicatat sebagai penerimaan pendapatan APBD tahun yang bersangkutan sesuai dengan Bagan Perkiraan penerimaan pendapatan masing-masing;

b. Dana Cadangan

Sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah bahwa Daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun

anggaran misalnya untuk membiayai kebutuhan rehabilitasi prasarana atau keindahan kota atau pelestarian lingkungan hidup, sehingga biaya rehabilitasi tersebut dibebankan dalam beberapa tahun anggaran. Dana cadangan dibentuk dengan kontribusi tahunan dari penerimaan APBD, kecuali Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah dan Dana Darurat. Pengeluaran yang akan disisihkan untuk pembentukan dana cadangan dicantumkan dalam anggaran pengeluaran. Sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran dana cadangan harus dicatat dan dikelola dalam APBD artinya bahwa dana cadangan tersebut harus dibukukan dalam rekening tersendiri yang memperhatikan saldo awal, setiap transaksi penerimaan dan pengeluaran serta saldo pada akhir tahun anggaran. Saldo akhir dana cadangan pada tahun tersebut dicatat sebagai saldo awal pada tahun berikutnya pada saat yang sama ditambahkan pada dana cadangan tahun berikutnya;

c. Pengeluaran tidak terduga

Dalam menyusun APBD, Daerah dapat menganggarkan untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tak terduga, yaitu misalnya pengeluaran untuk menangani bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran yangb tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah. Anggaran untuk membiayai pengeluaran tak terduga tersebut harus disediakan dalam bagian anggaran tersendiri dan dikelola oleh Sekretaris Daerah. Sistem dan prosedur pengeluaran belanja tak terduga harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

d. Transaksi Pembiayaan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari : (1) Pendapatan Daerah, (2) Belanja Daerah, dan (3) Pembiayaan. Struktur APBD seperti tersebut menunjukkan bahwa format APBD mengikuti format anggaran defisit sebagaimana format APBN. Tujuannya adalah agar dalam pemberian informasi kepada masyarakat lebih transparan karena dari APBD dapat diketahui jumlah belanja yang melebihi pendapatan atau lazim disebut defisit. Selanjutnya defisit tersebut harus dijelaskan dari mana akan diperoleh dana untuk menutupnya, misalnya defisit akan ditutup antara lain dari penerbitan Obligasi Daerah, pinjaman dalam atau luar negeri, penjualan aset BUMN, dan sebagainya yang dalam format anggaran defisit disebut transaksi pembiayaan. Transaksi-transaksi pembiayaan misalnya sebagai berikut :

- (1) Penerimaan pinjaman dalam atau luar negeri merupakan aliran kas penerimaan, dimana dalam sistem anggaran yang lama dianggap sebagai penerimaan pendapatan pembangunan;
- (2) Pembayaran kembali pokok pinjaman dalam atau luar negeri (amortisasi) merupakan aliran kas pengeluaran, dimana dalam sistem anggaran yang lama dianggap sebagai pengeluaran rutin;
- (3) Penerimaan penjualan aset pemerintah Daerah, dianggap sebagai aliran kas penerimaan, dimana dalam sistem lama dianggap sebagai penerimaan pendapatan

- (4) Penerimaan penjualan obligasi daerah dan pengurangan pembayaran hutang pokoknya.

Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut juga dinyatakan bahwa Kepala Daerah juga dinyatakan bahwa Kepala Daerah menyusun laporan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang terdiri dari: Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, Neraca Daerah. Penyajian laporan bukanlah merupakan tujuan akhir, karena tujuan utama pelaporan adalah pemberian informasi yang relevan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam hubungan dengan anggaran daerah, maka yang berkepentingan utama terhadap isi informasi laporan adalah pengguna laporan dalam hal ini adalah DPRD yang merupakan perwujudan dari rakyat. Terdapat dua jenis laporan yaitu laporan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada DPRD dan laporan yang bersifat manajerial dari perangkat pelaksana di Daerah secara berjenjang dari satuan kerja, pimpinan proyek kepada Kantor Dinas, serta kepada Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah.

Peningkatan kemampuan kepegawaian daerah. Hal ini dilakukan mulai dari penetapan rekrutmen sampai dengan pensiun, karena pegawai merupakan penggerak utama dari jalannya pemerintahan. Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Josef Riwu Kaho (1991) bahwa faktor pegawai menempati posisi penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Faktor-faktor lain yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah mencakup :

- a. *Faktor manusia pelaksana* (Kepala daerah, DPRD, Kemampuan Aparatur Daerah, dan Partisipasi Masyarakat);
- b. *Faktor Keuangan Daerah* (Pajak Daerah, retribusi Daerah, Perusahaan Daerah, dan Dinas Daerah serta Pendapatan lainnya);

- c. Faktor Peralatan; dan
- d. Faktor Organisasi dan Manajemen.

Kondisi sumber daya manusia Pemerintahan Daerah saat ini masih dirasakan memiliki kendala besar dalam melaksanakan otonomi daerah. Kendala tersebut antara lain keterbatasan jumlah SDM yang berkualitas untuk mampu menjalankan kewenangan yang sangat luas dan kompleks. Selama ini pemerintah Daerah cenderung kurang memaikan peran dalam pengelolaan urusan-urusan pemerintahan di tingkat lokal, karena dominasi Pemerintah Pusat yang sangat besar dalam pengelolaan dan pengaturan sumber daya alam, kehidupan sosial dan ekonomi. Dikaitan dengan perubahan yang sangat cepat (pengaruh lingkungan strategis) baik politik, ekonomi, sosial dan teknologi, organisasi pemerintah harus mampu belajar untuk beradaptasi pada perubahan tersebut yang dimotori oleh sumber daya manusianya. Persaingan dalam berbagai aspek kehidupan di masa kini dan masa depan lebih bertumpu pada persaingan pengetahuan (*knowledge based competition*), hanya melalui *knowledge management* organisasi Pemerintah Daerah mampu survive, dan organisasi harus membangun sikap mental untuk mau berbagi ilmu dan informasi (*information and knowledge sharing*). Oleh karena itu, SDM Pemda harus mampu membangun jaringan hubungan sosial (*social networking*) baik dengan sesama pegawai dalam organisasi maupun dengan pihak stakeholder agar akumulasi pengetahuan (*knowledge building*) dapat memberikan nilai tambah bagi peningkatan kualitas kerja dan produk (kinerja).

Peningkatan manajemen pemerintahan daerah. Otonomi daerah akan diikuti oleh

pergeseran paradigma manajemen pemerintahan yang sangat mendasar. Bila sebelumnya pemerintah berperan sebagai pelaku (perencanaan, pendanaan, pelaksanaan dan penilaian) kelak pemerintah hanya sebagai fasilitator dan penentu baku mutu dan standar. Orientasi pemerintah yang semula membangun kapasitas penyedia, sentralisasi *resources* dan *supply offered* akan bergeser ke membangun pengguna, desentralisasi dan *demand creation*. Bila sebelumnya pemerintah menggunakan instrumen; kewenangan, dipandu aturan, pendanaan, regulasi dan perizinan akan bergeser ke instrumen; kompetensi, dipandu misi, non pendanaan, deregulasi dan mekanisme pasar. Lingkup kebijakan pemerintah yang semula sempit dan didukung oleh studi kebijakan yang pada umumnya dari konsultan akan bergeser menjadi luas dan didukung oleh kemampuan manajemen kebijakan. Untuk itu pendekatan kebijakan pemerintah dalam era otonomi daerah harus pula bergeser dari pendekatan individu dan *wise-man* (yang memiliki *taçit* dan sebagai *think-tank*) ke pendekatan institusi (*research group*) dan dari pendekatan *intuitive logic* ke pendekatan metode ilmiah analitis.

Ukuran keberhasilan otonomi daerah tidak sekedar kesiapan menterjemahkan kewenangan, kelembagaan, personil, aset, dan keuangan yang tidak lebih hanya merupakan input bagi proses otonomi itu sendiri. Yang diperlukan masyarakat justru *output* dan *outcome* otonomi daerah. Di tahap awal implementasi ini memang belum dibangun ukuran/kriteria keberhasilan tersebut. Namun berbagai ukuran seperti kinerja pelayanan publik, kemampuan dalam

meningkatkan penerimaan daerah tanpa menimbulkan distorsi ekonomi, kinerja ketersediaan dan pelayanan infrastruktur, kinerja ekonomi (pertumbuhan ekonomi, PDRB), kinerja kesejahteraan sosial (kesehatan, pendidikan), penyelamatan lingkungan, kesempatan kerja dan tingkat partisipasi masyarakat patut dipertimbangkan sebagai ukuran keberhasilan otonomi daerah.

Konklusi

Persiapan penyelenggaraan otonomi daerah dalam bentuk penataan kewenangan pemerintah baik pusat, propinsi, maupun Kabupaten/Kota; kelembagaan baik pusat, propinsi maupun Kabupaten/Kota; personil baik pengalihan, penempatan dan pembinaan; dokumen dan arsip; keuangan dan aset baik pengalihan, pembiayaan, dan pengelolaan; serta peningkatan kapasitas daerah telah diselesaikan sebelum 1 Januari 2001.

Namun konsolidasi menuju kesempurnaan instrumen otonomi daerah tersebut akan terus berlanjut. Tanggal 1 Januari 2001 hanyalah merupakan titik awal implementasi otonomi daerah. Pemberdayaan daerah akan sangat tergantung pada kemampuan dan kemauan Pusat memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah dalam bentuk : pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Otonomi daerah bukan merupakan kemerdekaan daerah menggunakan kewenangannya, menyusun Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mungkin berbentur dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan lainnya, akan tetapi merupakan kemerdekaan daerah dalam memberi pelayanan prima kepada masyarakat daerah tanpa terjadi distorsi ekonomi dan tumbuhnya bibit-bibit disintegrasi.

Formula perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang tengah di berlakukan akan sangat menguntungkan bagi daerah-daerah yang kaya sumber daya alam. Untuk itu diperlukan peninjauan ulang agar lebih berkeadilan. Daerah yang terbatas atau tidak mempunyai SDA harus kreatif dalam mencari sumber-sumber penerimaan daerah tanpa menciptakan distorsi ekonomi baru. Pasca penyempurnaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dan peningkatan kelembagaan, setiap daerah harus mampu menilai kelayakan daerahnya sebagai daerah otonom.

Untuk mengeliminir berbagai permasalahan yang muncul dalam implementasi kebijakan otonomi daerah, kiranya perlu dilakukan upaya-upaya nyata yang mencakup peningkatan kemampuan kelembagaan daerah, kemampuan keuangan daerah, kepegawaian daerah, dan manajemen pemerintahan daerah. Upaya-upaya tersebut perlu dilakukan secara terus-menerus dan konsisten dengan melibatkan seluruh komponen *good governance* (pemerintah – dunia usaha – masyarakat madani) di daerah dan pusat.

Daftar Bacaan

- Fernanda, Desi dkk., *Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Kerangka Good Governance di Indonesia*, PKKOD-LAN, Jakarta, 2001
- Ida, Laode, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, dan Clean Government*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Jakarta, 2000

- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali, 1991
- Masykur, Nur Rifah, *Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah*, Permata Artistika Kreasi, Depok, 2001
- Ngadisah, *Otonomi Daerah Benarkah Membahayakan Integrasi Bangsa?*, Jurnal Ilmu Pemerintahan No. 14 Tahun 2001, Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2001
- Sarundajang, S.H., *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999
- , *Pemerintahan Daerah di Beberapa Negara : Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan, Kondisi dan Tantangan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN
- UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Bahan Workshop *Managing Capacity Building In Local Government*, Kerjasama LAN-JICA
- Makalah (download dari www.otoda.or.id), *Implementasi dan Masalah Otonomi Daerah*
- Makalah Kepala BKN, *Arah Kebijakan Dan Implementasi Penataan Kepegawaian Daerah*, Jakarta, 2001
- Makalah Dir. Dana Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah, *Fokus Strategi Dan Implementasi Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta, 2001.