



**MENCARI ALTERNATIF
PENYEMPURNAAN KEBIJAKAN
DESENTRALISASI DAN OTONOMI
DAERAH:**

Beberapa Pelajaran dari Daerah

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336, fax: 62-21-330850, web: www.smeru.or.id atau e-mail: otda@yahoogroups.com

Nina Toyamah
Syaikhu Usman
Vita Febriany
M. Sulton Mawardi

Lembaga Penelitian SMERU

Disampaikan pada Workshop:
“Otonomi Daerah dan
Akuntabilitas Publik
dalam Perspektif Lokal”

Kerjasama LIPI dengan SMERU
Memperingati HUT LIPI Ke-35

Jakarta, 20 Agustus 2002

Tentang SMERU

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian yang menyediakan informasi akurat dan tepat waktu dengan analisis obyektif, profesional, dan proaktif mengenai berbagai masalah sosial ekonomi yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat banyak. Informasi dan analisis yang disediakan SMERU diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam memperluas dialog tentang berbagai kebijakan publik.

Ucapan Terima Kasih

Peneliti menyampaikan terimakasih kepada Nuning Akhmadi dan Mona Sintia yang telah membantu mengedit dan memformat tulisan ini.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iii
DAFTAR GAMBAR	iii
I. PENDAHULUAN	1
II. IKHTISAR UU NO. 22, 1999 DAN UU NO. 25, 1999	3
III. TEMUAN DAN ARAH KEBIJAKAN	7
Gambaran Umum	7
Kewenangan dan Kelembagaan	8
Kepegawaian	10
Keuangan Daerah	12
Partisipasi Masyarakat	18
Akuntabilitas DPRD	22
Revisi Undang-undang	24
DAFTAR BACAAN	26

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Daerah Penelitian Studi Otonomi Daerah oleh SMERU, 2000-2002	2
2. Jumlah Unit Kerja di Beberapa Kabupaten dan Kota	9
3. Peraturan Pemerintah tentang Kepegawaian dan Perubahannya	10
4. Belanja Pegawai Sebelum dan Setelah Pelaksanaan Otonomi Daerah (Rp. Juta)	12
5. Perubahan “Gaji” DPRD Sebelum dan Sesudah Pelaksanaan Otonomi Daerah di Beberapa Daerah	17

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Dasar Pemerintahan Menurut UU No. 22, 1999	4
2. Skema Penyaluran/Penjaringan Aspirasi Masyarakat dan Desentralisasi Pelayanan Publik	5
3. Pembagian Kewenangan Penyelenggaraan Pelayanan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Fungsi-fungsi Dasar Manajemen	9
4. Modal Utama Otonomi Daerah?	15

I. PENDAHULUAN

Gerakan reformasi yang menurunkan Pemerintahan Orde Baru pada Mei 1998 melahirkan perubahan aspirasi rakyat dalam kehidupan ekonomi, sosial, dan politik. Gerakan itu secara umum menciptakan ruang yang leluasa bagi masyarakat untuk menuntut perbaikan dalam berbagai bidang kehidupan. Salah satu di antaranya adalah tuntutan kepada pemerintah pusat untuk lebih banyak mendesentralisasikan kewenangan pemerintahan kepada daerah. Undang-undang (UU) No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan hasil dari tuntutan tersebut. Kedua UU ini merupakan langkah baru untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan, dari praktek sentralistis menuju desentralistis.

Setelah kebijakan otonomi daerah dilaksanakan mulai 1 Januari 2001, seharusnya kemampuan manajemen dan kemampuan teknis daerah untuk mengelola pemerintahan di wilayahnya secara mandiri makin lama makin baik, sehingga sifat sentralis dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat makin dikurangi. Namun kenyataannya, meskipun politik desentralisasi dan otonomi daerah (otda) sebenarnya sudah digagas dan diberlakukan sejak Indonesia merdeka¹, sampai sekarang keinginan berbagai pihak untuk mempertahankan praktek sentralis masih cukup kuat. Atau, paling tidak masih banyak pejabat di Jakarta yang dinilai tidak antusias mendukung pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otda.

Laporan ini merupakan rangkuman temuan Lembaga Penelitian SMERU dari hasil kegiatan pemantauan terhadap langkah-langkah nyata daerah dalam mempersiapkan dan melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otda, serta kecenderungan dampaknya. Tinjauan SMERU dilihat dari perspektif daerah, dengan terus berusaha agar dapat memberikan paparan yang akurat dan objektif. Pemaparan dan analisis mengenai faktor pendukung dan faktor penghambat pelaksanaan desentralisasi dan otda yang diangkat dari berbagai temuan di daerah tersebut kemudian diikuti dengan pemikiran tentang arah kebijakan untuk mewujudkannya secara lebih baik. Kebijakan dan pelaksanaan desentralisasi dan otda memerlukan perbaikan terus-menerus, termasuk kemungkinan penyempurnaan UUnya. Melalui hasil studi ini diharapkan berbagai pemikiran yang berkembang di daerah dapat masuk atau ikut dipertimbangkan dalam proses perbaikan dan penyempurnaan kebijakan dan pelaksanaan desentralisasi dan otda.

Sejak April 2000 sampai Juli 2002 peneliti SMERU telah mengunjungi 15 kabupaten dan 3 kota di 12 propinsi (lihat Tabel 1) melalui empat tahap/kegiatan penelitian. Daerah yang dikunjungi tersebar di seluruh Indonesia, mewakili wilayah Indonesia Bagian Timur, Jawa, dan Indonesia Bagian Barat. Tingkat produk domestik regional bruto (PDRB) juga digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam pemilihan daerah agar diperoleh ketersebarannya berdasarkan variasi kondisi sosial ekonomi berbagai daerah di Indonesia.

¹ Sebelum Undang-undang (UU) No. 22, 1999, Indonesia sudah memberlakukan tujuh perundangan tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 1, 1945, UU No. 2, 1948, UU No. 1, 1957, Penetapan Presiden (Penpres) No. 6, 1959, Penpres No. 5, 1960, UU No. 18, 1965, dan UU No. 5, 1974 (Pamudji, 1990).

Tahap/Kegiatan 1: Studi Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Penelitian tahap ini bertujuan melihat langkah-langkah daerah dalam mempersiapkan pelaksanaan desentralisasi dan otda melalui lima isu: 1) kewenangan dan struktur organisasi pemerintah daerah; 2) alih status pegawai; 3) keuangan daerah; 4) proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik; dan 5) kapabilitas dan akuntabilitas badan-badan perwakilan (seperti DPRD, UDKP, BPD, dan lembaga lain sejenisnya) dan kelembagaan masyarakat madani lainnya. Asumsi di balik ini adalah bahwa upaya persiapan yang baik akan mempermudah atau akan membantu mengurangi hambatan dalam pelaksanaan otda nanti.

Tabel 1. Daerah Penelitian Studi Otonomi Daerah oleh SMERU, 2000-2002

Daerah Penelitian		Kategori PDRB, 1996	Topik Studi **)	Waktu Kunjungan
Propinsi	Kabupaten/Kota ^{*)}			
1. Jawa Barat	1. Sukabumi	Tinggi atas	1	April 2000
	2. Cirebon	Rendah atas	2	Oktober 2001
	3. Garut	Sedang tengah	2	Oktober 2001
	4. Ciamis	Sedang atas	2	Oktober 2001
2. Jawa Tengah	5. Kudus	Tinggi atas	1	Nopember 2000
3. Jawa Timur	6. Magetan	Rendah tengah	1	Oktober 2000
4. Lampung	7. Bandar Lampung	Rendah atas	4	Juni/Juli 2002
5. Sumatera Barat	8. Solok	Sedang tengah	1	Juli 2000
6. Sumatera Utara	9. Karo	Tinggi tengah	2, 3	Feb./Maret 2001
	10. Simalungun	Tinggi tengah	2, 3	Feb./Maret 2001
	11. Deli Serdang	Tinggi bawah	2, 3	Feb./Maret 2001
7. Nusa Tenggara Barat	12. Lombok Barat	Rendah tengah	1, 4	Mei/Juni 2000; April 2002
8. Nusa Tenggara Timur	13. Sumba Timur	Rendah atas	3	September 2001
9. Kalimantan Barat	14. Sanggau	Sedang atas	1	September 2000
10. Kalimantan Selatan	15. Banjarmasin	Sedang atas	1	Agust./Sept. 2000
11. Sulawesi Utara	16. Minahasa	Tinggi bawah	2, 3	Mei 2001
	17. Bolmong	Sedang tengah	2, 3	Mei 2001
12. Gorontalo	18. Gorontalo	Sedang bawah	2, 3	Mei 2001

Keterangan: ^{*)} Cetak miring adalah kota.

^{**)} 1 = Studi Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 2000.

2 = Studi Otonomi Daerah dan Iklim Usaha, 2001.

3 = Studi Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 2001.

4 = Studi Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik, 2002.

Tahap/Kegiatan 2: Studi Otonomi Daerah dan Iklim Usaha

Pengkajian pada tahap ini merupakan usaha pemantauan atas perkembangan awal pelaksanaan desentralisasi dan otda, yaitu melihat kebijakan pemerintah daerah dalam menyikapi amanat UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 yang memberi daerah kewenangan besar dan luas. Kebijakan yang diamati terutama adalah peraturan yang terkait dengan pajak, retribusi daerah, serta pungutan-pungutan lainnya. Pengamatan juga dilakukan terhadap berbagai kebijakan yang terkait dengan iklim usaha, seperti perizinan dan pengaturan perdagangan/pasar.

Tahap/Kegiatan 3: Studi Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Studi tahap ini pada dasarnya merupakan lanjutan dari penelitian Tahap 1. Lima isu yang dikaji pada Tahap 1 dipantau dan dikaji pelaksanaannya pada Tahap 2. Titik berat kajian dilakukan terhadap faktor pendukung dan faktor penghambat yang dihadapi daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan otda.

Tahap/Kegiatan 4: Studi Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik

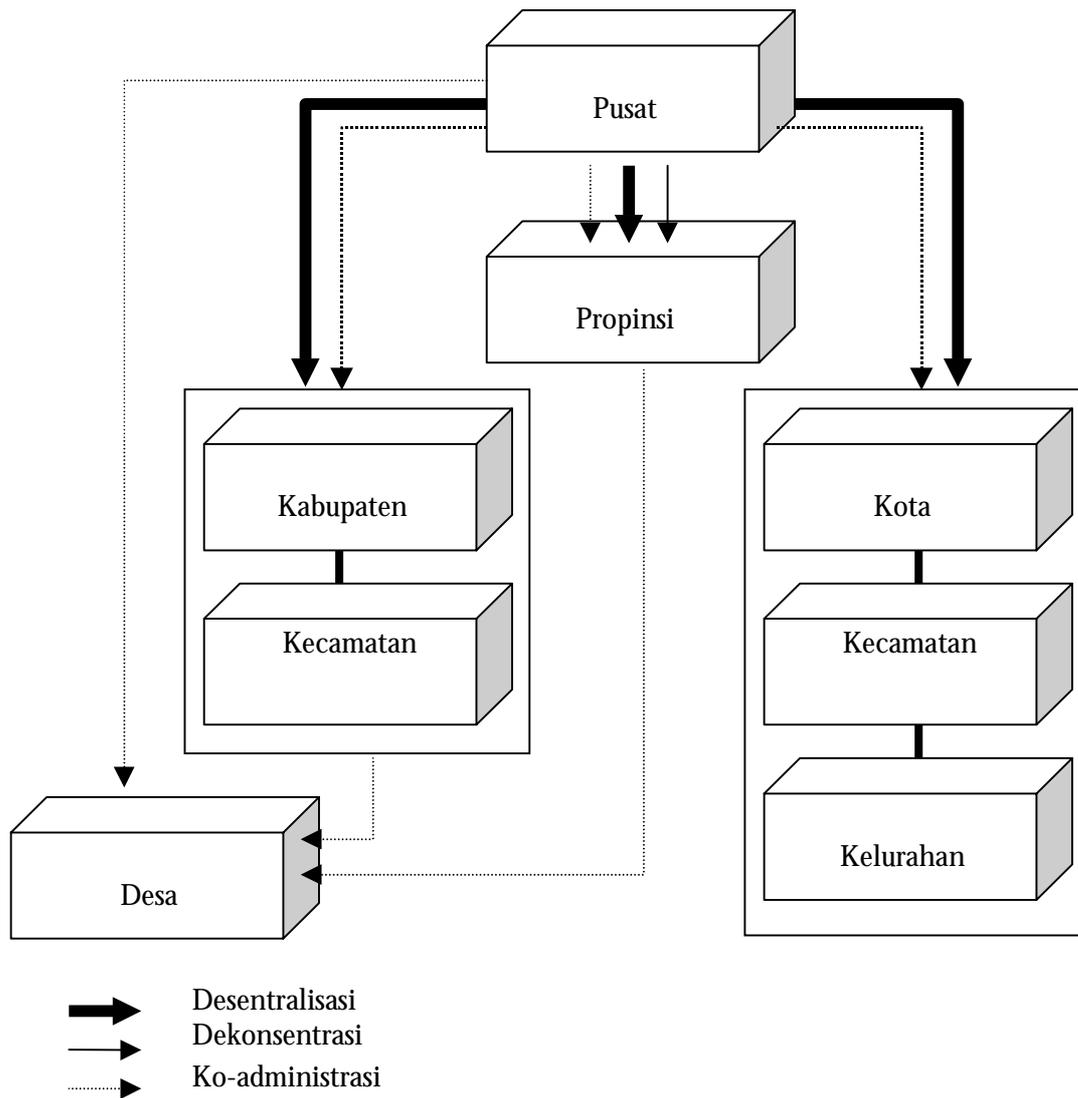
Penelitian tahap ini bertujuan mengamati dan menganalisis perubahan pelayanan kepada masyarakat setelah pelaksanaan desentralisasi dan otda, serta melihat usaha pemerintah daerah dalam mengatasinya. Fokus kajian adalah kondisi pelayanan pemerintah, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan.

Informasi dikumpulkan melalui wawancara dengan pejabat berbagai instansi pemerintah di propinsi dan kabupaten/kota. Di setiap kabupaten/kota Tim SMERU juga mengunjungi satu kecamatan dan dua desa. Pada tingkat ini informasi diperoleh dari camat dan staf, kepala dan staf desa/kelurahan, kepala dan staf cabang dinas pendidikan, dokter dan staf puskesmas, kepala dan guru sekolah dasar, dan bidan desa. Untuk memperoleh informasi yang berimbang antara aparat pemerintah dan masyarakat, Tim juga mewawancarai aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pengurus partai, redaktur dan wartawan surat kabar, pimpinan dan dosen perguruan tinggi, pengurus asosiasi pengusaha, anggota Badan Perwakilan Desa (BPD), kelompok orang tua murid, dan tokoh masyarakat.

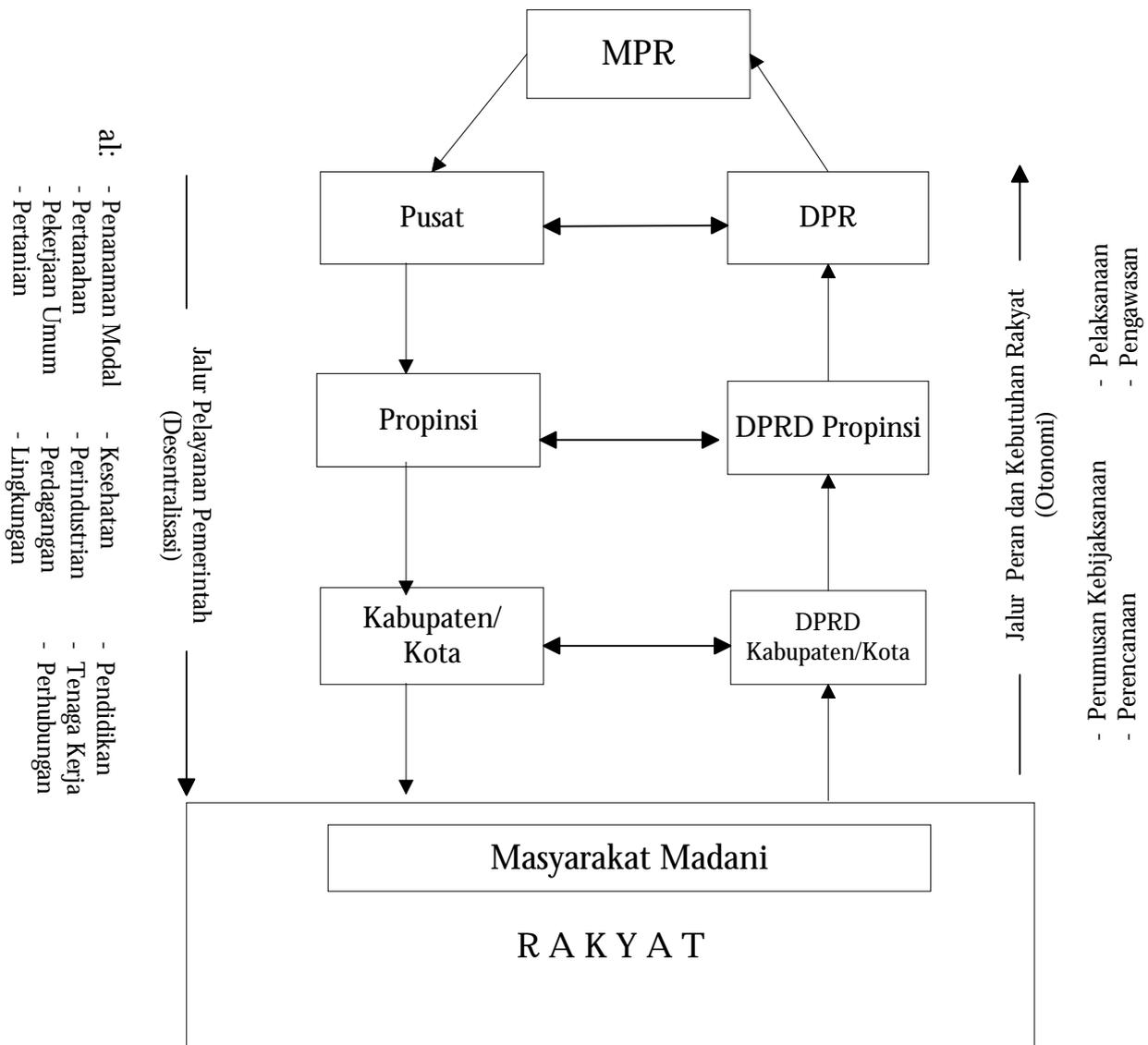
II. IKHTISAR UU NO. 22, 1999 DAN UU NO. 25, 1999

Diskusi dan kajian tentang desentralisasi dan otda yang diatur oleh UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 cenderung difokuskan pada pengaturan birokrasi pemerintahan. Kedua UU ini lebih banyak dilihat sebagai masalah pembagian kewenangan (pelayanan publik dan pembiayaannya) antara pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota. UU No. 22, 1999 secara umum menyatakan bahwa semua bidang pelayanan pemerintah merupakan kewenangan daerah otonom, kecuali lima bidang yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama. Sementara itu, daerah propinsi mendapat kewenangan untuk melaksanakan pelayanan publik yang terbatas dan tugas-tugas yang didelegasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelaksanaan semua kewenangan itu secara lebih rinci diatur melalui Peraturan

Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Penyelenggaraan desentralisasi dan otda sebagai sub sistem pemerintahan negara bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam pelayanan publik. Sebagai tingkat pemerintahan yang terdekat dengan rakyat, maka UU No. 22, 1999 mengamanatkan bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota berkewajiban melaksanakan 11 jenis bidang pelayanan publik.



Gambar 1. Kerangka Dasar Pemerintahan Menurut UU No. 22, 1999



Keterangan: Kedua jalur di atas tidak selalu berjenjang, tetapi dapat langsung ke berbagai jenjang.

Gambar 2. Skema Penyaluran/Penjaringan Aspirasi Masyarakat dan Desentralisasi Pelayanan Publik

Di pihak lain, desentralisasi dan otda sebenarnya bukan hanya persoalan pengaturan birokrasi pemerintah di berbagai tingkat, tetapi juga berisi pengaturan hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Gambar 2 menyajikan kaitan antara desentralisasi pelayanan publik dengan otonomi yang berakar pada partisipasi rakyat. Pada dasarnya otonomi itu berada di tangan rakyat. Otonomi adalah hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya (Maskun, Oktober 1999). Otonomi seperti ini disebut otonomi yang mendasar dan *indigenous*. Sejauh tatacara pengaturannya tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan untuk mengatur pemerintahan yang modern atau tidak dapat menyelesaikan persoalan pemerintahan di daerah, maka segera dapat diubah atau disempurnakan

Dasar penyusunan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 mengarah ke pengembangan otonomi yang didasari oleh prakarsa dan partisipasi rakyat. Hal itu, misalnya, terlihat pada salah satu pertimbangan UU No. 22, 1999 yang berbunyi:

“bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.”

Lebih lanjut Butir 1c Penjelasan UU No. 22, 1999 antara lain menyatakan:

“Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Tujuan lain yang ingin dicapai dengan politik otonomi daerah adalah untuk memelihara hubungan antara pusat dengan daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan. Kesatuan itu dapat direkat melalui desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dengan memberi kesempatan dan keleluasaan kepada daerah dalam melaksanakan otonominya berdasarkan paradigma pluralisme. Otonomi luas yang diberikan kepada daerah dapat mendorong dan memperkuat integrasi nasional. Paradigma seperti ini tidak saja disimpulkan secara deduktif dari suatu teori tentang integrasi nasional, tetapi juga disimpulkan secara induktif dari pengalaman empirik banyak negara yang mengalami disintegrasi karena sentralisasi yang berlebihan, dan pengalaman banyak negara yang tetap terintegrasi dalam sistem federasi atau otonomi luas.

Selanjutnya, UU No. 25, 1999 menyatakan bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dalam pengaturan sumber daya nasional guna meningkatkan kesejahteraan rakyat yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

UU No. 25, 1999 juga menyatakan bahwa Daerah Otonom mempunyai kewenangan dan tanggungjawab menyelenggarakan kepentingan publik berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan adanya pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada masyarakat.

III. TEMUAN DAN ARAH KEBIJAKAN

Gambaran Umum

1. Hasil kajian SMERU tidak menemukan adanya perbedaan pelaksanaan desentralisasi dan otda yang disebabkan perbedaan PDRB atau wilayah. Dengan kata lain, daerah dengan PDRB lebih tinggi tidak dapat dikatakan melaksanakan kebijakan ini lebih baik dibandingkan dengan daerah yang PDRB lebih rendah. Demikian pula, daerah di Jawa tidak lebih baik dalam melaksanakan desentralisasi dan otda dibanding daerah di luar Jawa. Perbedaan yang tampak adalah bahwa **daerah kabupaten dan kota yang akan mendapat kewenangan lebih besar memiliki antusiasme lebih tinggi dalam melaksanakan desentralisasi dan otda dibandingkan propinsi yang kewenangannya akan berkurang.**
2. Terdapat persepsi umum di daerah bahwa pemerintah pusat masih setengah hati dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otda. Hal ini setidaknya ditunjukkan oleh tiga hal. Pertama, pemerintah pusat dinilai lambat dalam mengeluarkan berbagai peraturan yang diperlukan untuk menjabarkan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999. Kedua, pemerintah pusat dinilai tidak konsisten dalam melaksanakan kedua UU tersebut sebagaimana terlihat dari “ditariknya” kembali beberapa kewenangan daerah oleh pusat. Ketiga, pemerintah pusat terlihat “reaktif” dalam mengeluarkan beberapa peraturan seperti dalam hal PP No. 20, 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan PP No. 56, 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dikeluarkan setelah ada kasus-kasus pemerintah kabupaten dan kota yang “meremehkan” pemerintah propinsi. Misalnya, beberapa bupati dan walikota tidak menghadiri secara langsung rapat koordinasi yang dilakukan oleh gubernur, tetapi mewakilkannya kepada pejabat lainnya. Selain itu, dalam menangani atau mengklarifikasi suatu masalah, kabupaten/kota memilih untuk langsung menghubungi atau melapor ke pemerintah pusat, tanpa melakukan koordinasi dengan pihak propinsi. Sebelum pelaksanaan otda, hal-hal seperti ini tidak pernah terjadi.
3. Pemerintah daerah, terutama kabupaten dan kota, menyadari kenyataan bahwa mereka masih mempunyai keterbatasan dalam melaksanakan desentralisasi dan otda. Mereka masih akan banyak bergantung pada pemerintah pusat terutama dalam hal anggaran. UU No. 22, 1999 hanya memberi kewenangan pengalokasian dana, tidak menambah kewenangan di bidang fiskal kepada daerah. Oleh karenanya, salah satu usaha daerah adalah dengan berbagai cara meningkatkan penerimaan melalui pendapatan asli daerah (PAD) berdasarkan UU No. 34, 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. **Tingginya semangat pemerintah daerah dalam menggali sumber penerimaannya menimbulkan kekhawatiran masyarakat, terutama kalangan pengusaha, bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otda dapat menjadi penghambat perkembangan perekonomian daerah.**
4. Salah satu tujuan pelaksanaan desentralisasi dan otda adalah meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Namun, sejauh ini hal itu belum dapat diwujudkan di daerah. Sejak kebijakan baru desentralisasi dan otda dilaksanakan pelayanan publik secara umum berjalan seperti biasa, namun pengamatan yang agak mendalam mengindikasikan adanya gejala pelayanan yang agak memburuk. Perubahan administratif yang terjadi dalam pemerintahan

seharusnya tidak perlu mengorbankan kepentingan publik. Oleh karena itu, untuk jangka pendek hal itu mungkin masih bisa dimengerti. **Tetapi, pada tahun-tahun berikutnya, setelah penataan pemerintahan selesai, pemerintah daerah harus memfokuskan diri pada usaha memperbaiki penyediaan pelayanan kepada masyarakat.**

Kewenangan dan Kelembagaan

1. Banyak rumusan “kewenangan” dalam PP No. 25, 2000 yang dinilai bersifat instruksi pemerintah pusat untuk dilaksanakan oleh pemerintah propinsi, bukan bermakna penyerahan kewenangan otonom atas bidang pelayanan tertentu. Sementara itu, uraian kewenangan kabupaten/kota ditetapkan sendiri-sendiri oleh setiap kabupaten/kota tanpa ada pedoman cara penyusunan rincian tugas dari setiap bidang pelayanan.
2. Dalam penataan kelembagaan pemerintah daerah terdapat dua hal menarik, yaitu:
 - a) Struktur organisasi pemerintah daerah cenderung dibuat besar agar dapat menampung semua pegawai (lihat Tabel 2). Khusus untuk propinsi muncul persoalan, sebab propinsi mempunyai kewenangan operasional yang terbatas, terutama dalam penyediaan pelayanan publik. Oleh karena itu, organisasi baru yang besar itu sebenarnya menciptakan “pengangguran terselubung”. Organisasi disusun lebih untuk menampung pegawai, bukan dibuat untuk melaksanakan tugas dan fungsi tertentu;
 - b) Kewenangan yang bertambah di kabupaten/kota kurang diimbangi dengan penyediaan personil yang secara teknis mempunyai kemampuan yang memadai, sementara transfer pegawai dari pusat/propinsi yang secara teknis berkemampuan baik tidak dengan sendirinya dapat dan mau diterima oleh kabupaten/kota. Hal ini terhambat oleh dua hal, yaitu ketiadaan dana untuk memindahkan pegawai, dan adanya sikap kabupaten/kota yang cenderung mau memberikan jabatan kepada pegawainya sendiri dan/atau yang berstatus putera daerah. Pada akhirnya banyak instansi publik dijabat oleh pegawai/putra daerah yang berkemampuan rendah.
3. Sejak berlakunya kebijakan baru desentralisasi dan otda terjadi kekaburan hubungan antara berbagai tingkat pemerintahan, khususnya antara propinsi dan kabupaten/kota. Sebagian penyebabnya adalah isi Pasal 4 ayat (2) UU No. 22, 1999 yang menyatakan bahwa setiap daerah otonomi (propinsi, kabupaten/kota) “berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain”. Padahal rumusan kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan tidak jelas. Persoalan yang mulai muncul dalam kaitan ini, antara lain: a) hilangnya kewibawaan propinsi, termasuk DPRD, di mata kabupaten/kota; b) hilangnya koordinasi dalam pembuatan rencana pengembangan daerah dan peraturan daerah²; c) kesulitan dalam melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi karena propinsi tidak memiliki instansi pelaksana di kabupaten/kota.

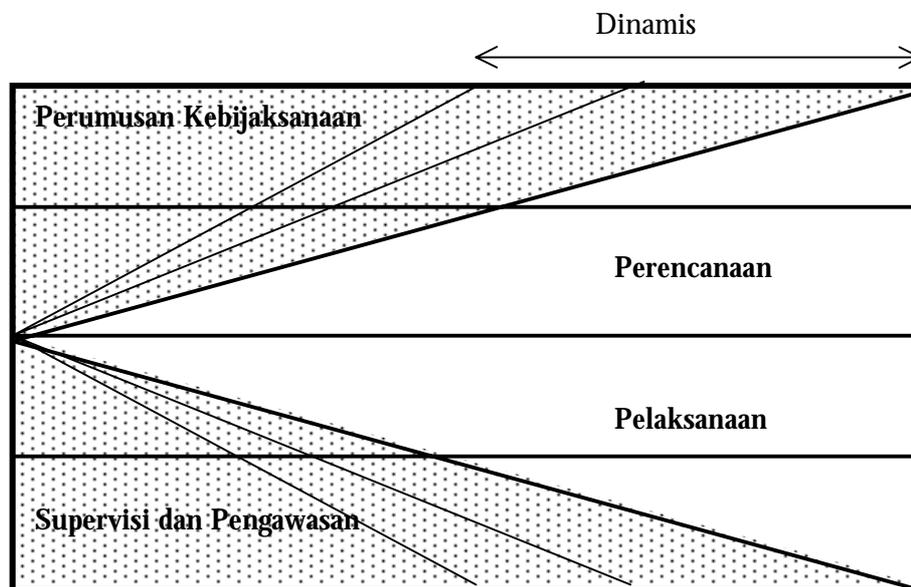
² Semangat daerah untuk mandiri cenderung mengesampingkan koordinasi dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Misalnya, perencanaan yang disusun oleh pemerintah kabupaten/kota tidak mengacu pada perencanaan yang disusun oleh pemerintah propinsi sebagai rujukan pembangunan regional. Dalam prakteknya, keadaan ini dapat menyebabkan pola pengembangan daerah menjadi sulit bersinergi satu sama lain, bahkan dapat menyebabkan pembangunan regional menjadi tidak terarah.

Table 2. Jumlah Unit Kerja di Beberapa Kabupaten dan Kota

Kabupaten dan kota	Sebelum UU baru	Sesudah UU baru	Perubahan
1. Minahasa	20	34	+14
2. Bolaang Mangondow	16	25	+9
3. Gorontalo	13	25	+12
4. Banjarmasin	25	33	+8
5. Sanggau	18	25	+7
6. Magetan	22	26	+4
7. Kudus	16	16	0
8. Karo	15	19	+4
9. Simalungun	39	28	-11

Sumber: Laporan Lapangan SMERU.

Arah Kebijakan. Desentralisasi 11 sektor pelayanan yang harus dilaksanakan oleh kabupaten/kota belum jelas cara penyelenggaraannya, terutama dalam hubungannya dengan pemerintah propinsi dan pusat. Prinsip dasar dalam mengelola 11 sektor pelayanan tersebut, adalah daerah bukan diberi “kedaulatan,” melainkan menerima mandat berupa kewenangan penyelenggaraan. Sebab, kebijaksanaan otonomi daerah oleh UU No. 22, 1999 diamanatkan untuk tetap bertumpu pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu salah satu cara guna memperjelas hubungan kewenangan antara berbagai tingkat pemerintahan adalah dengan mengkombinasikan konsep pembagian tugas pelayanan menurut sektor dan pembagian fungsi pelayanan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen (lihat Gambar 3).



Keterangan:



= Pemerintah pusat



= Pemerintah Otonom

Gambar 3. Pembagian Kewenangan Penyelenggaraan Pelayanan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Fungsi-fungsi Dasar Manajemen

Fungsi manajemen terdiri dari: 1) perumusan kebijaksanaan (umum); 2) perencanaan; 3) pelaksanaan; serta 4) supervisi dan pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut harus juga diatur pendesentralisasiannya ke daerah. **Sebagian besar fungsi perumusan kebijaksanaan (umum) dan supervisi serta pengawasan atas penyelenggaraan pelayanan pemerintah hendaknya dipegang oleh pemerintah pusat, namun tetap dalam pengertian dinamis. Kedua fungsi tersebut sebagian dapat juga dilimpahkan oleh pemerintah pusat ke propinsi sebagai wakil pusat di daerah. Sementara itu, bobot fungsi perencanaan dan pelaksanaan sebagian besar wajib ditangani kabupaten/kota. Propinsi sebagai daerah otonom perlu diberi bobot kewenangan lebih besar dalam hal perencanaan dibanding kabupaten/kota.** Kesepakatan nasional tentang pembagian fungsi prinsip-prinsip manajemen ini dapat menjadi perekat bagi negara kesatuan dengan cara tetap memberi ruang yang cukup leluasa bagi penyelenggaraan otonomi daerah secara harmonis.

Kepegawaian

1. Sebelum UU No. 22, 1999 efektif diberlakukan pemerintah telah mengeluarkan enam PP tentang kepegawaian (Tabel 3). Ketika PP tersebut dilaksanakan ternyata beberapa peraturan di antaranya dinilai berdampak negatif terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otda. Misalnya, terjadi praktek penunjukan pejabat yang tidak memenuhi persyaratan minimal dengan cara menaikkan pangkat/golongan yang bersangkutan beberapa tingkat dalam waktu singkat. Akibatnya, jabatan publik dipegang oleh mereka yang kemampuannya tidak memadai. Persoalan lain adalah penghapusan pejabat Eselon V yang membuat banyak pegawai kehilangan jabatan dan sulit menemukannya. Sementara itu, karena alasan sosial dan kondisi ekonomi, maka perampingan jumlah pegawai dapat dikatakan tidak atau belum mungkin dilakukan. Untuk menyempurnakan beberapa kelemahan tersebut, pemerintah merevisi tiga di antara enam PP tentang kepegawaian.

Tabel 3. Peraturan Pemerintah tentang Kepegawaian dan Perubahannya

Peraturan Pemerintah	Tentang	PP Perubahan
PP No. 96, 2000	Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil	
PP No. 97, 2000	Formasi Pegawai Negeri Sipil	
PP No. 98, 2000	Pengadaan Pegawai Negeri Sipil	PP No. 11, 2002
PP No. 99, 2000	Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil	PP No. 12, 2002
PP No. 100, 2000	Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural	PP No. 13, 2002
PP No. 101, 2000	Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil	

2. Mulai TA 2001 gaji pegawai daerah dimasukkan dalam DAU masing-masing daerah. Kebijakan ini dirasakan menghambat mekanisme mutasi pegawai antar kabupaten/ kota dalam satu propinsi, apalagi antar propinsi. Di satu pihak, kabupaten/kota atau propinsi tujuan pindah menghendaki gaji pegawai yang mutasi ikut dipindahkan, atau tetap dibayarkan oleh kabupaten/kota atau propinsi asal, terutama selama satu tahun anggaran berjalan. Di pihak lain, kabupaten/kota atau propinsi asal menolak karena pegawai yang bersangkutan sudah tidak bekerja untuk daerahnya lagi. Proses pemindahan dana tampaknya lebih sulit dibanding pemindahan fisik pegawai. Persoalan lain adalah berkenaan dengan isu putra daerah yang cenderung menuntut hak khusus untuk menempati berbagai posisi dalam pemerintahan. Isu putra daerah dalam proses penempatan pegawai di pemda, memang tidak diakui langsung oleh pemda, tetapi beberapa personil yang merasa dirinya bukan putra daerah secara pribadi mengaku bahwa pertimbangan putra daerah tersebut memang terjadi dalam pengangkatan pegawai.
3. PP No. 96, 2000 memberi wewenang bagi daerah untuk mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kebijakan ini oleh staf pemda (khususnya propinsi) dan kalangan non pemda (LSM, pers, universitas) dikhawatirkan akan berdampak memerosotkan kinerja PNS. Apalagi kalau mekanisme pengawasan oleh pemerintah propinsi/pusat dalam urusan kepegawaian lemah dan tidak jelas. Dengan tiga kewenangan (pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian) ada di satu tangan, maka norma dan standar dalam memutuskan persoalan kepegawaian mudah dilanggar dan memperbesar peluang korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). KKN diramalkan bahkan akan lebih parah dibanding ketika banyak keputusan kepegawaian dilakukan oleh propinsi/pusat.
4. Adanya alih-status pegawai pusat ke daerah menyebabkan terjadi kelebihan pegawai terutama di tingkat propinsi. Propinsi Jawa Barat, misalnya, menerima 5.459 orang pegawai pusat, atau meningkat 45% dari jumlah pegawai sebelumnya. Propinsi Sumatera Utara yang sebelumnya mempunyai pegawai 10.044, mulai Januari 2001 harus mengurus 38.398 pegawai. Sejak 1 Januari 2001, jumlah pegawai Kabupaten Kudus meningkat menjadi 8.875 orang, dari sebelumnya 1.184 orang. Peningkatan jumlah pegawai yang besar ini menimbulkan beberapa dampak di daerah. Pertama, di tingkat propinsi bertambahnya pegawai yang diiringi dengan makin sedikitnya kewenangan mengakibatkan terjadinya pengangguran terselubung yang makin banyak dan nyata. Kedua, di tingkat kabupaten/kota yang sulit menerima pegawai pindahan dari propinsi diduga akan terjadi kemerosotan kinerja pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Ketiga, penambahan pegawai berarti meningkatnya belanja pegawai menjadi lebih dari dua bahkan empat kali lipat (Tabel 4). Kenyataan ini menyebabkan besarnya DAU yang diterima daerah menjadi semu, karena sebagian besar dipakai untuk belanja pegawai dan tidak menambah dana untuk pembangunan daerah.

Tabel 4. Belanja Pegawai Sebelum dan Setelah Pelaksanaan Otonomi Daerah (Rp Juta)

No.	Propinsi/Kabupaten	Sebelum Otda (TA 1999/2000)	Setelah Otda (TA 2001)	Perubahan (%)
A. Propinsi				
1.	Sumatera Utara	64.086,40	269.510,09	321
2.	Lampung	43.776,85	127.788,91	192
3.	Sulawesi Utara	34.764,00	78.718,50	126
4.	Nusa Tenggara Timur	28.986,50	103.851,46	258
5.	Nusa Tenggara Barat	25.625,50	90.856,09	255
B. Kabupaten/Kota				
1.	Kab. Karo ³⁾	30.707,83	80.956,00	164
2.	Kota Bandar Lampung	55.458,35	149.495,09	170
3.	Kab. Minahasa	102.712,90	207.478,26	102
4.	Kab. Bolaang Mongondow	47.150,60	89.101,85	189
5.	Kab. Sumba Timur	20.811,20	56.138,98	170
6.	Kab. Gorontalo	60.263,40	125.480,29	108
7.	Kab. Cirebon	85.238,15	215.772,08	153
8.	Kab. Garut	117.048,96	298.973,94	155
9.	Kab. Ciamis	109.305,84	271.382,83	148
10.	Kab. Lombok Barat	47.839,80	123.904,43	159

Sumber: - APBD berbagai propinsi/kabupaten.

- www.djpkpd.go.id.

³⁾ Sebelum otda menggunakan data TA 2000.

Arah kebijakan. Terdapat kecenderungan pada banyak pihak di daerah yang menghendaki agar urusan kepegawaian diatur melalui satu sistem nasional yang meliputi aspek pengangkatan, kepangkatan, pemindahan, penggajian, dan pemberhentian yang dikelola oleh Badan Kepegawaian Nasional (BKN). Untuk memperpendek jalur birokrasi, maka berbagai kewenangan dalam memutuskan urusan kepegawaian tertentu dapat dilimpahkan di tingkat propinsi (BKN Propinsi).

Keuangan Daerah

1. Pelaksanaan desentralisasi dan otda telah mengubah pengaturan penerimaan pemda dari pemerintah pusat yang dibukukan dalam pendapatan dan belanja daerah (APBD). Sebelumnya dana dari pemerintah pusat diberikan dalam bentuk sumbangan daerah otonom (SDO) dan dana pembangunan daerah (DPD). Sekarang kedua komponen dana ini diberikan dalam bentuk "block grant" berupa dana alokasi umum (DAU). Secara spesifik DAU yang didistribusikan ke daerah ditentukan sedikitnya sebesar 25% dari total penerimaan dalam negeri. Untuk dana bagi hasil, perubahan yang penting adalah dengan diberlakukannya bagi hasil sumber daya alam (SDA) bagi daerah yang memilikinya.³ Sementara itu dana dari pusat dalam bentuk dana alokasi khusus (DAK), sesuai dengan namanya, sifatnya kasuistis, bukan merupakan bagian integral anggaran APBD pada umumnya.

³ Mulai TA 2001 daerah juga memperoleh bagi hasil 20% dari PPh perseorangan, terdiri dari PPh orang pribadi dalam negeri dan PPh karyawan.

2. Sebelum pelaksanaan desentralisasi dan otda, selain adanya aliran dana langsung dari pusat ke pemda yang dibukukan dalam APBD, ada dana lain yang mengalir ke daerah melalui mekanisme anggaran sektoral yang dikelola oleh instansi vertikal di daerah (kanwil, kandep). Sekarang, setelah sebagian besar kewenangan dilimpahkan ke daerah, dan instansi vertikal di daerah menjadi bagian dari struktur pemda, maka aliran dana non-APBD tersebut dengan sendirinya terhenti. Dalam era otda sekarang, jenis dana yang serupa dengan dana sektoral diberikan dalam bentuk dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah propinsi. Selain untuk mengakomodasi aspek keadilan dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, perubahan-perubahan tersebut mempunyai tujuan untuk meningkatkan kapasitas belanja pemerintah daerah. Meskipun demikian, pemerintah daerah masih menganggap bahwa pemerintah pusat belum secara penuh menerapkan prinsip "*money follow function*", sesuai dengan makin besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemda.

Penerimaan Daerah

3. Salah satu dampak nyata pelaksanaan desentralisasi dan otda yang dialami pemda adalah makin meningkatnya besaran APBD. Dengan kata lain, dana yang dikelola pemda menjadi makin besar. Peningkatan ini terutama disebabkan oleh transfer DAU yang jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan dengan SDO (Subsidi Daerah Otonom) dan DPD (Dana Pembangunan Daerah). Pada TA 2001, jumlah DAU yang diterima oleh kabupaten sampel meningkat rata-rata 92% dibandingkan dengan transfer SDO dan DPD yang diterima pada TA 1999/2000. Meskipun demikian, karena pelaksanaan otonomi daerah disertai pula dengan alih status ribuan pegawai pusat menjadi pegawai daerah maka hal ini membawa dampak langsung terhadap peningkatan secara tajam pada belanja rutin daerah. Pemda umumnya menyatakan bahwa peningkatan APBD tersebut merupakan peningkatan semu, dalam arti dana yang tersisa untuk alokasi belanja pembangunan sebenarnya terbatas. Keterbatasan yang dimaksud tidak dalam arti jumlahnya lebih kecil dibandingkan dengan dana pembangunan sebelumnya, melainkan lebih disebabkan oleh beban kewenangan yang ditanggung oleh kabupaten/kota sekarang jauh lebih besar. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang seharusnya dapat menambah belanja pembangunan daerah, sampai sekarang belum jelas benar mekanisme penggunaannya. Selain itu, karena penggunaan dana dekonsentrasi tidak menjadi kewenangan kabupaten/kota, maka pemkab/pemkot cenderung tidak mempedulikan dana ini. Bahkan ada pemkot yang pernah menolak proyek pembangunan yang didanai oleh dana dekonsentrasi. Dalam kaitan ini pemerintah daerah umumnya menyatakan bahwa alokasi DAU yang besarnya 25% dari penerimaan dalam negeri dirasakan masih tidak seimbang dengan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggungjawabnya.
4. Untuk menambah kapasitas belanja pembangunan, upaya umum yang dilakukan kabupaten/kota adalah mencoba meningkatkan penerimaan PAD. Sayangnya, upaya ini umumnya dilakukan secara "gampang" (tanpa pengkajian yang memadai), yakni melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah baik berupa retribusi, pajak, maupun sumbangan pihak ketiga. Akibatnya, muncul berbagai perda tentang pungutan daerah yang masuk dalam kategori perda

bermasalah, sehingga pemerintah pusat, bahkan IMF, terpaksa turun tangan untuk meluruskannya.

5. Prioritas pemda untuk membuat peraturan daerah (perda) mengenai pungutan nampaknya merupakan refleksi dari anggapan bahwa kemampuan keuangan daerah yang berasal dari sumber daerah sendiri sebagai faktor yang sangat menentukan apakah otonomi daerah dapat berhasil atau gagal di tengah jalan (Gambar 4). PAD cenderung dianggap sebagai simbol kemandirian daerah (sehingga bersifat politis), dan hak otonom yang dimilikinya dianggap lebih “nyata” jika kemampuan PAD-nya besar. Akibatnya, meskipun dana perimbangan yang diterima daerah telah mencukupi, mereka masih tetap memandang perlu meningkatkan PAD.
6. Kecenderungan pemda memperbanyak perda tentang pungutan menimbulkan persepsi di kalangan masyarakat bahwa kebijakan otda digunakan untuk melegitimasi pungutan kepada masyarakat. Kalangan di luar birokrasi, seperti LSM dan perguruan tinggi, menganggap hal ini sebagai kebijakan yang tidak aspiratif. Apalagi, perda yang dikeluarkan tidak satu pun menyangkut kebijakan perbaikan layanan kepada masyarakat. Di beberapa daerah kondisi ini menimbulkan “perlawanan” masyarakat. Misalnya, Pemprop Sulut terpaksa membatalkan rencana peraturan daerah (raperda) tentang pungutan cengkeh karena petani melakukan demonstrasi menolak pungutan ini di kantor gubernur. Asosiasi komoditas di Sumut menyatakan menolak semua jenis pungutan lain, kecuali Retribusi Angkutan Jalan Kabupaten sebesar Rp1/kg (untuk semua jenis komoditas).
7. Dinas-dinas teknis yang diberi tugas memungut pajak/retribusi menghadapi persoalan tersendiri. Mereka menghadapi dilema antara keinginan untuk meningkatkan pelayanan versus menjadi “mesin penghasil PAD”. Dalam hal ini, dinas biasanya terpaksa lebih memilih menjadi mesin penghasil PAD, karena jika target perolehan PAD yang dibebankan tidak terpenuhi, maka konsekwensi yang dihadapinya dapat berupa: (a) kinerja Kepala Dinas dinilai rendah, sehingga pejabat yang bersangkutan dapat diganti; (b) alokasi anggaran rutin dinas yang bersangkutan mungkin akan dikurangi; atau (c) dinas yang bersangkutan digabung dengan instansi/dinas lain.



Gambar 4. Modal Utama Otonomi Daerah?

Pembelajaan Daerah

8. Dalam era otda sekarang, proses pengalokasian dana APBD kabupaten/kota sepenuhnya tergantung pada bupati/walikota dan aparatnya, beserta DPRD masing-masing. Tanpa visi dan misi yang kuat, berbagai pihak melihat bahwa prosedur pengalokasian dana seperti ini (dikelola oleh mereka yang beberapa diantaranya ditengarai berkarakter KKN) sebagai ancaman bagi perbaikan kebijakan publik. Kondisi ini dapat mengakibatkan alokasi dana untuk sektor-sektor yang langsung bersentuhan dengan kepentingan rakyat, seperti sektor kesehatan dan pendidikan, akan dikurangi karena biaya untuk kepentingan birokrasi dianggap lebih penting. Kebijakan desentralisasi dan otda, sebagaimana dikhawatirkan banyak pengamat, hanya akan memindahkan kekuasaan yang berkarakter KKN itu dari pusat ke daerah. Tujuan ideal otda yang mengandung unsur berkewenangan, berkeadilan dan berkeadilan (bagi masyarakat) hanya menjadi slogan belaka.
9. Studi yang dilakukan SMERU di beberapa daerah merefleksikan terjadinya kekhawatiran tersebut. Tanpa harus menelusuri angka-angka belanja APBD, praktek pengalokasian anggaran yang dilakukan oleh pemkab/pemkot secara umum dapat dideteksi dari fenomena berikut:
 - a. Seorang tokoh masyarakat di pelosok Sumba Timur menyatakan bahwa *“kebijakan pelaksanaan otonomi daerah hanyalah untuk memperbesar tunjangan para pejabat, dan merupakan proyek kesejahteraan untuk Bapak-bapak, bukan untuk kepentingan rakyat kecil seperti kami”*. Sejalan dengan ini, seorang kontraktor di Lombok Barat menyatakan bahwa dengan adanya otda, *“praktek KKN yang terjadi di daerah tidak lagi bersifat individual dan kasuistis, melainkan bersifat kolektif dan sistemik”* (melibatkan eksekutif dan legislatif). Masih di kabupaten yang sama, dalam kesempatan pertemuan dengan pamong dan penduduk desa, mereka menyatakan bahwa *“dengan adanya otda kegiatan pembangunan justru sepi. Lebih enak waktu jamannya Pak Harto dulu”*. Komentar lain yang diajukan oleh beberapa responden dalam bentuk pertanyaan adalah *“untuk apa sebenarnya Renstra/Propeda dibikin?”* Ungkapan-ungkapan itu kiranya dapat mewakili apa yang sebenarnya telah terjadi selama satu setengah tahun pelaksanaan otonomi daerah.
 - b. Di satu kabupaten, dana pembangunan desa sebesar Rp10 juta yang biasanya selalu diterima desa (sebelum otda), pada TA 2001 tidak dialokasikan oleh pemkab bersangkutan dengan alasan "lupa". Selain itu, di daerah endemik demam berdarah dan malaria, dana untuk kegiatan penyemprotan nyamuk juga tidak dianggarkan. Ironisnya, pada saat yang sama hampir Rp2 milyar dana APBD dibelanjakan untuk membeli mobil dinas.
 - c. Dalam praktek berpemerintahan, otonomi daerah telah membuat DPRD mempunyai peran yang makin kuat. Bahkan kesan umum menempatkan eksekutif berada di bawah bayang-bayang legislatif. Sayangnya, kedudukan legislatif yang kuat ini tidak banyak dimanfaatkan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Kekuatan legislatif sekarang dinilai masih terlalu banyak mengedepankan kepentingannya sendiri. Salah satu indikasinya bahwa DPRD selalu menuntut *“kenaikan upah”* (Tabel 5).

Tabel 5. Perubahan “Gaji” DPRD Sebelum dan Sesudah Pelaksanaan Otonomi Daerah di Beberapa Daerah

Daerah	Perubahan (%)
1. Propinsi Sumatera Utara	300
2. Kabupaten Simalungun	250
3. Propinsi Sumatera Barat	460
4. Kabupaten Solok	250
5. Kabupaten Lombok Barat	330
6. Propinsi Lampung	286
7. Kota Bandar Lampung	265

Sumber: Beberapa Laporan SMERU

Gaji DPRD yang meningkat tajam tersebut dinilai oleh banyak kalangan sebagai hal yang kontroversial (beberapa di antaranya bahkan menyebutnya sebagai a-moral), karena pada saat yang sama rakyat masih tenggelam dalam keterpurukan kehidupan sosial ekonomi.

Arah kebijakan. Untuk menjalankan kewenangan pemerintahan yang menjadi makin besar, tidak dapat dipungkiri bahwa pemda membutuhkan dana yang makin besar. Terhadap hal ini, setidaknya ada dua aspek yang memerlukan kajian mendalam, yakni: Pertama, aspek yang berkaitan dengan persoalan ketercukupan dana, yaitu dari mana pemerintah daerah dapat memenuhi kebutuhan dananya yang semakin besar tersebut. Fakta yang ada menunjukkan bahwa untuk sebagian besar daerah, kemampuan keuangan daerah sendiri yang dicerminkan oleh PAD, tidak mungkin mencukupi kebutuhan. Untuk daerah-daerah bersangkutan, bahkan seandainya memperoleh desentralisasi fiskal secara penuh, pemda tetap tidak akan mampu memenuhi kebutuhannya. Oleh karena itu, satu-satunya sumber penerimaan yang masih mungkin “dieksploitisir” oleh pemda adalah dana dari pemerintah pusat.

Pemikiran lain yang seringkali dikemukakan daerah adalah jika sebagian besar urusan pemerintahan sudah diserahkan kepada daerah, maka seharusnya sebagian besar porsi “rejeki nasional” diserahkan pula ke daerah. Logika demikian sebenarnya mendapatkan pembenarannya dalam pasal 8 ayat (1) UU No. 22, 1999 yang menyatakan: “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”. Terhadap hal ini, pertanyaan yang sering dikemukakan daerah adalah bagaimana mungkin pemerintah pusat yang hanya mengurus 5 bidang kewenangan pemerintahan mempunyai hak membelanjakan 75% dari rejeki nasional tersebut. Sementara itu pemda yang mengurus sedikitnya 11 bidang kewenangan hanya menerima 25%- saja.

Sehubungan dengan persoalan tersebut, beberapa daerah berpendapat idealnya belanja rutin daerah (terutama gaji) diberikan secara otomatis sesuai kebutuhan dan dikeluarkan dari komponen DAU. DAU sendiri seharusnya hanya berisikan komponen belanja pembangunan saja. Inipun harus disertai dengan catatan bahwa

jumlah DAU (pembangunan) setidaknya mencakup dua unsur, yakni unsur DPD (sebagaimana diterima sebelum otda) ditambah dengan unsur dana yang sebelumnya dikenal sebagai dana sektoral.

Kedua, aspek lain yang sangat penting untuk diperhatikan adalah menyangkut alokasi pembelanjaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Apakah alokasinya sudah sesuai dengan tujuan pelaksanaan otonomi daerah (kesejahteraan rakyat), atau hanya sekedar sesuai dengan kepentingan elite daerah. Peran ini seharusnya merupakan tanggungjawab DPRD. Tetapi, mengingat adanya “potret buram” DPRD, umumnya DPRD justru secara sengaja mengebiri perannya tersebut, sehingga alternatif yang dapat dipilih adalah dengan memberlakukan kebijakan anggaran yang berbasis masyarakat (*participatory budgetting*). Jika cara ini tidak dilakukan maka kemungkinan besar agenda pembangunan untuk kepentingan rakyat akan cenderung diabaikan dan ditinggirkan untuk selanjutnya sangat boleh jadi akan dilupakan.

Partisipasi Masyarakat

Pengantar. Partisipasi atau peran serta masyarakat menjadi mutlak dalam rangka menjalankan prinsip demokratisasi pemerintahan. Idealnya peran serta masyarakat dalam pemerintahan dilibatkan sejak proses perencanaan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan. Hal ini lebih dikenal sebagai “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Pelaksanaan kebijakan otda diharapkan dapat menjadi ajang peningkatan partisipasi masyarakat dalam berbagai urusan publik. Untuk itu diperlukan tatanan masyarakat madani yang memungkinkan terwakilinya berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang satu sama lain tidak saling menguasai tetapi bekerjasama melakukan upaya untuk menyelaraskan berbagai kepentingan publik. Perwujudan nyata demokrasi ada pada tingkatan sejauh mana rakyat turut berperan dalam membuat kebijakan publik. Dalam prakteknya hal ini dihadapkan pada persoalan bagaimana mengelola konflik aspirasi masyarakat, mengingat beragamnya stratifikasi sosial masyarakat.

1. Kinerja partai politik di daerah belum memadai, masih lemah dalam pengembangan dan pelatihan kader partainya. Hal ini antara lain tercermin dari banyaknya anggota dewan terpilih yang tidak layak dan tidak mampu, karena banyak di antara mereka merupakan anggota baru partai yang belum lama terjun di bidang politik. Mereka semata-mata terpilih karena ditunjuk mewakili partai, bukan atas dasar kemampuannya memperjuangkan kepentingan rakyat. Peran partai baru muncul pada momen-momen tertentu, misalnya ketika berlangsung pemilihan bupati/walikota, atau ketika mengkritik pelaksanaan suatu kebijakan daerah. Seharusnya peran partai muncul sejak proses perumusan suatu rancangan kebijakan daerah. Namun, pada kenyataannya tidak ada partai yang memiliki rumusan konsep yang jelas, misalnya, tentang pembangunan daerah. Partai-partai lebih cenderung berpikir tentang bagaimana memperoleh suara lebih besar pada Pemilu 2004. Partai juga tidak mempunyai cukup “independensi” terhadap pihak eksekutif, karena banyak pembiayaan kegiatan (pengurus)-nya masih bergantung pada bantuan pemda. Kegiatan partai belum bisa didanai oleh anggotanya, hubungan antara keduanya cenderung masih bersifat emosional.

2. Pelibatan berbagai organisasi masyarakat dalam perumusan dan pembahasan program pembangunan sudah mulai dilakukan, walaupun sebagian pihak menilai baru sebatas formalitas dan berlangsung satu arah saja. Keterbatasan dana dan waktu sering menjadi alasan tidak optimalnya upaya pelibatan masyarakat tersebut. Di hampir semua daerah sampel ditemui bahwa dalam berbagai rapat pembahasan di dewan, jarang sekali ada komponen masyarakat yang datang, kecuali kalangan press dan pihak yang diundang, itu pun hanya pada waktu pembukaan dan penutupan. Ada dua hal yang diduga menjadi penyebabnya, yaitu: a) kurang informasi dari pihak DPRD sendiri, bahkan ada juga yang beranggapan kalangan dewan kurang mengajak masyarakat karena cenderung tertutup; dan b) kurang kemauan dari masyarakat, namun penyebab kedua ini kontradiktif dengan indikasi meningkatnya aktivitas penyaluran aspirasi masyarakat sejak munculnya gerakan reformasi.
3. Pihak universitas setempat telah dilibatkan secara langsung dalam upaya pemberdayaan pemerintahan dan perumusan kebijakan daerah, baik secara institusi maupun perorangan, misalnya:
 - Universitas Airlangga (Unair) membantu daerah (Kota Surabaya dan Kabupaten Sampang) dalam mempersiapkan dan merumuskan visi yang akan dituangkan dalam rencana strategis daerah. Pendampingan ini dimaksudkan untuk membantu pemda dan DPRD dalam menjaring aspirasi masyarakat. Unair juga ikut berpartisipasi dalam menyediakan tenaga ahli (secara individu) guna bekerja di lingkungan eksekutif dan legislatif.
 - Pusat Pengkajian dan Pengembangan Otonomi Daerah Universitas Lambung Mangkurat (Unlam) dibentuk untuk membantu pemda dalam melaksanakan UU No. 22, 1999, antara lain melalui kegiatan sosialisasi UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999. Unlam juga mengadakan penelitian tentang langkah-langkah persiapan otda oleh pemda, terlibat dalam perumusan pola dasar dan pembahasan perda di beberapa kabupaten/kota, serta memberikan jasa pendampingan berupa staf ahli kepada pemda dan DPRD kabupaten/kota.
 - Fakultas Hukum Universitas Mataram dilibatkan dalam upaya peningkatan kemampuan SDM pejabat pemda dan anggota DPRD, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota, antara lain melalui pendampingan kepada anggota DPRD, membantu pemda melakukan evaluasi berbagai perda yang tidak lagi sejalan dengan semangat otonomi, membantu pemda dalam menjabarkan Pola Dasar Pembangunan Daerah, dan melakukan penelitian tentang potensi agrobisnis di wilayah NTB.
 - Lembaga Pengabdian Masyarakat Universitas Lampung melakukan pendampingan dan pelatihan kepada staf kelurahan di Pemkot Bandar Lampung dalam proses perencanaan pembangunan TA 2002 yang berbasis masyarakat. Upaya ini dimaksudkan untuk mengakomodir keinginan masyarakat terhadap kebijakan yang seharusnya dilakukan Pemkot.

3. LSM dan press daerah lebih berperan dalam melakukan fungsi kontrol dan pengawasan baik terhadap lembaga legislatif maupun eksekutif. Semua pihak mengakui bahwa di era otda dan reformasi, masyarakat lebih bebas dalam menyampaikan pendapat. Namun mereka masih mempertanyakan mekanisme penyerapan/penampung aspirasi dan tindak lanjutnya agar pengelolaan pemerintahan daerah benar-benar sesuai dengan kepentingan masyarakat dan berdasarkan aspirasi rakyat, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.
4. Organisasi profesi pengusaha seperti Kamar Dagang dan Industri Daerah (Kadinda) dan Gabungan Pengusaha Kontruksi (Gapensi), serta organisasi sejenis lainnya masih sangat bergantung kepada pemda karena pada umumnya mereka adalah rekanan atau pelaksana proyek-proyek pemda. Aspirasi mereka umumnya menyangkut kepentingan⁴ dan masalah hubungan kerja. Pada rapat-rapat tertentu yang diselenggarakan pemda, organisasi pengusaha bersama LSM sering diundang walaupun sifatnya masih dinilai hanya formalitas.
5. Pihak pemda juga telah berinisiatif membentuk atau mengajak kerjasama berbagai organisasi kemasyarakatan, misalnya:
 - Pembentukan “Dewan Kota” Banjarmasin melibatkan unsur akademisi, LSM, press, ulama dan eks-pejabat. Beberapa kelompok masyarakat menilai pembentukannya tidak murni untuk tujuan kepentingan masyarakat karena pembentukannya bersifat “*top down*” dan tidak independen. Dewan ini dilibatkan dalam perumusan berbagai raperda.
 - Di Kabupaten Magetan dibentuk konsorsium yang merupakan wadah bagi beberapa LSM agar dapat menjadi mitra kerja DPRD dan pemda. LSM tidak lagi dianggap “penghambat” pembangunan, tetapi mulai ditempatkan pada posisi setara. Visi dan misi kegiatan LSM diperlakukan sebagai komplemen dari visi dan misi pembangunan daerah.
6. Konsolidasi dan revitalisasi organisasi/lembaga masyarakat adat, di satu pihak bisa menjadi kekuatan baru sebagai wadah penyalur aspirasi masyarakat, di lain pihak bisa juga menjadi pemicu konflik karena rasa kesukuan masyarakat akan makin kental. Hal ini mulai dapat dirasakan pada proses pemilihan pimpinan daerah yang lebih mendahulukan keinginan untuk menunjuk “putera daerah.” Contoh kebangkitan organisasi masyarakat adat, antara lain:
 - Penyelenggaraan Musyawarah Besar Masyarakat Banjar yang bertujuan mencari masukan dan dukungan para Perantau Banjar mengenai cara mempercepat pembangunan Daerah Banjar dan meningkatkan kemandirian dalam rangka melaksanakan kebijakan otda.
 - Di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat dibentuk beberapa dewan adat, seperti Dewan Adat Masyarakat Dayak dan Majelis Budaya Adat Melayu, yang

⁴ Di beberapa daerah asosiasi pengusaha menuntut agar pemda memberi kesempatan lebih besar kepada pengusaha lokal dalam mengerjakan proyek/kegiatan pemda.

dimaksudkan untuk mengembalikan sistem adat dalam tata pemerintahan terbawah. Tokoh adat umumnya optimis bahwa keberadaan hukum adat akan menunjang hukum positif. Namun sebagian masyarakat khawatir bahwa jika hukum adat diberlakukan tanpa kehati-hatian justru dapat berdampak negatif bagi perkembangan daerah, karena selain sub-etnik Dayak sendiri sebenarnya sangat beragam, disana juga ada etnik-etnik lain.

- Semangat kembali ke sistem nagari di Sumatera Barat didukung oleh berbagai lapisan masyarakat. Hakekat otda mereka nilai sesuai dengan falsafah hidup orang Minang yang mengatakan: “sauh air mandikan diri” yang berarti bekerja untuk/secara mandiri.
7. Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) direspon positif oleh banyak pihak. Beberapa program telah dilaksanakan untuk mendukung proses pengembangan BPD yang lebih demokratis. Sementara itu ada juga pihak yang masih mempertanyakan keberadaan BPD. Apakah benar BPD merupakan lembaga yang dibutuhkan masyarakat desa?

Arah kebijakan. Penyerahan akan pentingnya pelibatan masyarakat luas secara langsung dalam upaya meningkatkan partisipasi dan fungsi pengawasan secara independen dan transparan terhadap seluruh sistem pemda perlu terus didengungkan. Dalam hal ini press lokal, partai politik, kelompok kepentingan dan organisasi kemasyarakatan semuanya akan memainkan peranan penting dalam proses pengembangan pemda yang demokratis. Fungsi pemda adalah sebagai pelayan dan fasilitator aktivitas masyarakat, karena itu berbagai kegiatan dan kebijakan di era otda hendaknya makin banyak diserahkan atau melibatkan masyarakat. Sudah waktunya menciptakan kesepakatan di daerah untuk setahap demi setahap berusaha meningkatkan peran masyarakat dan mengurangi peran pemerintah. Salah satu jalan yang seyogyanya ditempuh adalah menetapkan kepastian peraturan perundangan yang menjamin tersedianya partisipasi masyarakat dalam proses perumusan/pembuatan suatu kebijakan publik, sehingga tertanam kewajiban legal bagi pemerintah dan DPR untuk melaksanakannya. Upaya ini tentunya harus dibarengi dengan mekanisme pengelolaan konflik aspirasi dalam merumuskan suatu kebijakan untuk meminimalkan dampak negatif suatu kebijakan.

Partai seharusnya mampu berperan sebagai penyelenggara pendidikan politik bagi masyarakat. Oleh karena itu partai dituntut mengubah pendekatannya dari mengandalkan politik massa ke kebijakan pengkaderan. Dengan pendekatan ini bukan berarti massa tidak diperlukan, tetapi usaha peningkatan kualitas kader harus menjadi prioritas utama dalam program kerja partai. Orientasi partai juga perlu diubah, tidak lagi selalu melihat ke pengurus di tingkat pusat (melihat ke atas), akan tetapi harus mampu mengakomodasi aspirasi rakyat (melihat ke bawah). Selama ini permasalahan yang terjadi di pusat mempengaruhi kegiatan di daerah, karena itu partai perlu juga melakukan desentralisasi kewenangan. Selain itu, bantuan pemerintah kepada partai agaknya masih diperlukan, terutama menyangkut pendanaan. Hal ini tidak harus diartikan bahwa pemda “membeli” kemandirian partai, tetapi lebih pada tanggungjawab dalam melakukan

pendidikan politik kepada masyarakat. Dalam jangka panjang partai harus mandiri dan mampu membiayai dirinya sendiri.

Peran BPD harus lebih diarahkan sebagai penyalur aspirasi masyarakat, tidak hanya sebagai rekan kerja kepala desa dan pengawas pelaksanaan pemerintahan desa. BPD yang anggotanya mewakili semua kepentingan masyarakat dinilai sangat ideal jika, misalnya, mampu mengemas aspirasi masyarakat untuk langsung disampaikan melalui wakilnya di DPRD.

Akuntabilitas DPRD

1. Banyak pihak sepakat bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah) yang terpilih pada periode 1999-2004 adalah wakil rakyat yang paling sah. Hal ini tidak lepas dari tuntutan reformasi dan kehidupan demokrasi di Indonesia yang mulai berkembang. Saat ini anggota-anggota dewan tersebut ada pada kondisi peralihan, yaitu dari situasi di masa lalu yang kekuasaan eksekutif sangat besar dan dominan, ke situasi yang pihak eksekutif harus bekerja dengan pihak legislatif sebagai mitra sejajar.
2. Di semua daerah sampel baik propinsi maupun kabupaten/kota diakui ada perubahan penting dalam sikap sebagian anggota dewan. Mereka lebih berani menyampaikan pendapat dan mau berdialog dengan masyarakat. Para anggota dewan juga sudah mulai menggunakan kedudukan dan wewenangnya untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja eksekutif dan makin kritis terhadap berbagai kebijakan eksekutif. Namun, kritik atas kinerja anggota dewan juga makin lama makin banyak bermunculan, antara lain:
 - Dengan makin kuatnya peran DPRD, anggota dewan menempatkan diri lebih tinggi, sehingga pihak eksekutif bahkan merasa di-subordinasi oleh DPRD. Beberapa anggota dewan yang bersemangat menjalankan fungsi pengawasan terhadap pihak eksekutif sering menunjukkan sikap kurang toleran dan berlebihan, atau mencoba turut campur dalam bidang teknis di luar kemampuan mereka.
 - Di antara anggota dewan masih ada yang terkesan “tidak mau tahu bahwa mereka tidak tahu” atau tidak menyadari kelemahannya. Mereka ini beranggapan tidak perlu menerima pembekalan, terutama upaya pembekalan yang melibatkan pihak eksekutif.
 - Anggota dewan dinilai mengabaikan rakyat (para konstituennya). Mereka lebih mendahulukan kepentingan pribadi. Hal ini antara lain tercermin dari tuntutan anggota dewan untuk selalu memperoleh peningkatan anggaran kesejahteraan. Berbagai kelompok masyarakat menilai tuntutan itu belum pantas diajukan mengingat kinerja dewan belum memperlihatkan hasil memadai. Mereka belum menunjukkan inisiatif nyata atau bahkan dinilai tidak mampu menanggapi raperda yang diajukan pihak eksekutif secara bertanggung jawab dan rasional.

- Di beberapa daerah, ada yang tidak serius melaksanakan tugasnya dan mengabaikan disiplin, misalnya, datang seenaknya atau jarang hadir dalam pertemuan (terutama mereka yang berlatar belakang swasta/pengusaha), sehingga proses pengambilan keputusan dewan kerap kali tertunda, karena anggota yang hadir tidak memenuhi korum.
 - Di beberapa kabupaten/kota kebanyakan anggota dewan hanya memiliki pendidikan formal dan pengalaman berpolitik terbatas, bahkan secara umum kurang dibanding dengan kemampuan anggota dewan periode sebelumnya. Banyak anggota dewan yang terpilih bukan karena memiliki pengetahuan mengenai masalah daerah pemilihannya atau karena kemampuannya di bidang tertentu. Mereka terpilih karena diajukan sebagai calon anggota DPRD oleh partai-partai yang berhasil memperoleh suara pada saat pemilihan umum. Keadaan ini adalah konsekuensi langsung dari proses demokrasi sekaligus juga mencerminkan tingkat pendidikan dan kemampuan politik masyarakat luas.
 - Kenyataan yang lebih memprihatinkan adalah berkembangnya kasus “*money politic*” yang melibatkan anggota DPRD di banyak daerah. Hal ini dengan sendirinya merendahkan integritas moral anggota dewan dan merusak martabat DPRD secara keseluruhan.
3. Kalangan pimpinan DPRD umumnya menyadari kekurangannya. Banyak pihak menilai bahwa dukungan tenaga ahli, khususnya dari perguruan tinggi lokal, akan sangat membantu pemberdayaan anggota dewan dalam membahas persoalan-persoalan teknis. Sampai saat ini rencana beberapa daerah mengangkat tim ahli masih terhambat oleh persoalan terbatasnya dana. Beberapa langkah praktis telah ditempuh oleh daerah untuk meningkatkan kemampuan anggota dewan, termasuk memberikan pemahaman lebih dalam mengenai hak-hak, kewajiban dan tanggungjawab mereka sebagai wakil rakyat. Misalnya:
- Anggota DPRD Kota Sukabumi-Jawa Baratsepakat mengikuti berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan. Mereka juga belajar membuka diri untuk menerima bantuan dari para profesional yang berpengalaman.
 - Di Propinsi Jawa Tengah berlangsung dialog interaktif antara pihak eksekutif dan legislatif. Dialog ini memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak untuk saling memahami pemikiran, kesulitan, dan saling memberi penghargaan atas tugas-tugas yang dilakukan.
 - Sebagian anggota dewan Kota Banjarmasin bersedia mengikuti pelatihan guna memahami seluk-beluk tentang PAD dan kebijakan politik (publik) pada umumnya.

Arah kebijakan. Untuk jangka panjang peningkatan kinerja anggota DPRD terkait dengan upaya pemberdayaan partai politik dalam mengembangkan diri melalui proses pengkaderan secara profesional, terencana, dan terprogram.

Keterwakilan wilayah disuarakan oleh berbagai pihak di daerah. Mereka mengharapkan anggota DPRD dipilih dengan sistem distrik, agar terseleksi dengan

ketat dan memperoleh legitimasi penuh dari rakyat, dan juga mempertimbangkan penyebarannya berdasarkan wilayah kecamatan.

Pemberdayaan peran BPD sebagai penyerap aspirasi masyarakat juga menjadi penting guna memungkinkan anggota dewan menyerap aspirasi atau isu yang berkembang di tingkat desa melalui BPD.

Revisi Undang-undang

1. Salah satu kelemahan pelaksanaan desentralisasi dan otda adalah lambatnya pemerintah pusat menerbitkan peraturan pendukungnya.⁵ Di pihak lain, dalam beberapa kasus pemerintah daerah cenderung menempatkan otonomi sebagai tujuan, bukan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Dua kondisi tersebut menimbulkan berbagai eksekusi dalam aspek kehidupan pemerintahan dan kemasyarakatan. Idealnya, penyelesaian permasalahan yang timbul akibat kedua hal itu dapat dilakukan dengan mudah, “kalau ada yang terlambat dipercepat, kalau ada yang salah, dievaluasi dan diperbaiki”. Dalam kenyataannya, permasalahan ini tidak (belum) cepat dicarikan pemecahannya. Bahkan, pemerintah pusat (dan propinsi) kelihatannya mencoba “mementahkan” kembali konsep otonomi daerah yang pelaksanaan formalnya baru satu tahun.
2. Banyak kalangan di daerah yang menilai bahwa langkah untuk merevisi UU No. 22, 1999 masih terlalu dini. Selain itu, alasan yang digunakan untuk membenarkan langkah tersebut cenderung bersifat *anekdotal*. Beberapa di antaranya adalah para bupati dan walikota “dituduh” tidak bersedia dikoordinasi oleh gubernur. Tuduhan tersebut muncul karena beberapa bupati/walikota di beberapa daerah dalam satu atau dua kesempatan tidak menghadiri secara langsung rapat koordinasi yang dilakukan oleh gubernur, tetapi mewakilkan kehadirannya kepada Sekda, ketua Bappeda, atau pejabat lainnya. Banyak responden pejabat propinsi yang masih mengharapkan agar otonomi daerah berada di tingkat propinsi.
3. Aspek lain yang dijadikan alasan untuk merevisi UU No. 22,1999 terkait dengan kinerja DPRD. Secara singkat DPRD sekarang dinilai bertindak melampaui kewenangannya (misalnya, dalam menanggapi laporan pertanggungjawaban kepala daerah), lebih menonjolkan fungsi pengawasan daripada fungsi legislasi dan anggaran, membuat peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau menghambat ruang gerak ekonomi masyarakat, dan dalam mengalokasikan anggaran lebih mementingkan diri sendiri daripada rakyat. Pertanyaannya adalah apakah dengan merevisi UU kecenderungan itu dapat dihapus? Lebih dari itu, bukankah DPR dan pemerintah pusat yang akan

⁵ Kelemahan utama pelaksanaan UU No. 5, 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah adalah juga keterlambatan membuat peraturan pendukungnya. Peraturan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II baru keluar 18 tahun kemudian melalui PP No. 45, 1992. Uji coba atas kebijakan ini baru dimulai tiga tahun kemudian, yaitu pada tahun 1995 melalui PP No. 8, 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan. Jadi, salah satu isi penting dari UU No. 5, 1974 itu baru dilaksanakan 21 tahun setelah UU tersebut disahkan.

melakukan revisi UU ini juga mempunyai kecenderungan serupa? Jika pemerintah, terutama pemerintah pusat, ingin memperbaiki semua keadaan ini maka persoalannya tidak akan selesai hanya dengan merevisi UU.

4. Beberapa kalangan menilai bahwa niat pemerintah pusat merevisi UU No. 22, 1999 didasarkan pada pertimbangan politis, karena lebih mengedepankan persatuan dan kesatuan. Sementara itu otonomi daerah dianggap mempunyai potensi yang mengarah kepada disintegrasi bangsa. Jika pendapat ini benar, implikasinya adalah pemerintahan sekarang lebih menyukai sistem sentralistik daripada desentralistik. Padahal paradigma pluralisme yang sedang dibangun sekarang adalah sebagai antitesis kegagalan paradigma lama yang bersifat keseragaman, ketunggalan, dan keterpusatan. Selama ini peran negara di atas segala-galanya, yaitu dengan cara “memaksakan” kesamaan di seluruh wilayah Indonesia. Persatuan dan kesatuan dijadikan sebagai tugas negara yang digerakkan oleh pemegang kekuasaan. Rumit dan sulitnya membangun persatuan dan kesatuan menyebabkan pemegang kekuasaan mengambil pendekatan keamanan guna menjamin stabilitas kehidupan berbangsa dan bernegara.

Arah kebijakan. UU mengenai otonomi daerah tidak boleh diperlakukan sebagai sesuatu yang steril dari perubahan. Namun, banyak kelemahan UU ini yang sebenarnya dapat diperbaiki melalui PP saja. Selain itu, dari segi prosesnya, perubahan UU tidak boleh dipandang semata-mata sebagai monopoli kewenangan institusi pusat. **Sifat komando yang menjadi ciri sistem pemerintahan sentralistik harus ditinggalkan, artinya proses perubahan UU seharusnya berciri *bottom up* yang memberi ruang seluas mungkin bagi partisipasi daerah dan masyarakat umum. Institusi pusat yang bertanggung jawab dalam perubahan UU ini perlu aktif menjaring aspirasi daerah dan masyarakat umum.**

Terkait dengan upaya membangun persatuan dan kesatuan, seharusnya paradigma persatuan dan kesatuan itu tidak bersumber dari kehendak negara atau pemegang kekuasaan, tetapi bersumber dari keinginan nurani rakyat di seluruh Indonesia. Keinginan rakyat untuk bersatu muncul akibat adanya kesadaran bahwa di antara mereka terdapat perbedaan. Dalam hal ini negara berperan sebagai wadah untuk menampung perbedaan-perbedaan tersebut. Saat ini wadah yang dinilai baik untuk itu adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Berotonomi Daerah. Jika wadah ini dirusak atau dihambat perkembangannya, maka nurani rakyat mungkin akan mengambil sikap bahwa persatuan dan kesatuan sebagai sesuatu yang boleh ada dan boleh tidak ada.

DAFTAR BACAAN

- Departemen Dalam Negeri. Maret 2001. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 13, 2001 tentang "Data Wilayah Administrasi Pemerintahan". Jakarta.
- GTZ *Decentralisation News*. March 2001. Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ). Jakarta.
- IPCOS – FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. November 2001. "Seri Pendidikan Politik No. 2: Perwakilan Kita adalah Perwakilan Rakyat (Petunjuk Praktis Memahami Kinerja Lembaga Legislatif)". Jakarta.
- Keputusan Presiden No. 10, 2001 tentang "Pelaksanaan Otonomi Di Sektor Pertanahan".
- Koran Tempo*. 14 July 2001. Jakarta.
- Koswara, E. Maret 2000. "Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999: Suatu Telaahan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya". *Analisis CSIS*. No. 1 Tahun XXIX. Centre for Strategic and International Studies. Jakarta.
- Maskun, H. Sumitro. Oktober 1999. "Otonomi dan Masa Depan Integrasi Bangsa." Orasi Ilmiah pada Acara Peluncuran Jurnal OTONOMI. Jakarta.
- Maulani, Z.A. 2000. "Demokrasi & Pembangunan Daerah." Pustaka Pelajar Yogyakarta dan CRDS Banjarmasin.
- Pamudji, S. 1990. "Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Analisis CSIS*. No. 3 Tahun XIX. Centre for Strategic and International Studies. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 20, 2001 tentang "Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah".
- PP No. 25, 2000 tentang "Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom".
- PP No. 39, 2001 tentang "Penyelenggaraan Dekonsentrasi".
- PP No. 51, 2001 tentang "Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik".
- PP No. 52, 2001 tentang "Penyelenggaraan Tugas Pembantuan".
- PP No. 56, 2001 tentang "Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah".
- PP No. 96, 2000 tentang "Wewenangan Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil".
- PP No. 97, 2000, tentang "Formasi Pegawai Negeri Sipil".
- PP No. 98, 2000 tentang "Pengadaan Pegawai Negeri Sipil".
- PP No. 99, 2000 tentang "Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil".

- PP No. 100, 2000 tentang “Pangkat Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural”.
- PP No. 101, 2000 tentang “Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil”.
- PP No. 11, 2002 tentang “Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 98, 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil”.
- PP No. 12 tahun 2002 tentang “Perubahan atas PP No. 99, 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil”.
- PP No. 13 tahun 2002 tentang “Perubahan atas PP No. 100, 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural”.
- Saad, Ilyas. 2001. “Indonesia’s Decentralization Policy: Budget Allocation and its Implications.” Paper presented to the Third EUROSEAS Conference. London, September 2001.
- SMERU (Social Monitoring and Early Response Unit). December 1999. “Trade & Regional Deregulation: Its Impact on the Regional Economy and Lessons Learned.” Jakarta.
- _____. June 2000. “Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Sukabumi, Jawa Barat.” (Preparation for Decentralization and Regional Autonomy: Case Study from the Municipality of Sukabumi, West Java.) Jakarta.
- _____. July 2000. “Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat.” Jakarta.
- _____. August 2000. “Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Solok, Sumatera Barat.” Jakarta.
- _____. September 2000. “Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan.” Jakarta.
- _____. October 2000. “Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat.” Jakarta.
- SMERU Research Institute (SMERU). January 2001. “Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Magetan, Jawa Timur.” Jakarta.
- _____. January 2001a. “Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Kudus, Jawa Tengah.” Jakarta.
- _____. April 2001. “Otonomi Daerah dan Iklim Usaha: Kasus Tiga Kabupaten Di Sumatera Utara.” Jakarta.
- _____. April 2001a. “Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten Di Sumatera Utara.” Jakarta.
- _____. Juni 2001. “Otonomi Daerah dan Iklim Usaha: Kasus Sulawesi Utara dan Gorontalo.” Jakarta.
- _____. Juli 2001. “Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten Di Sulawesi Utara.” Jakarta.
- _____. January 2002. “Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur.” Jakarta.

- _____. Februari 2001. "Otonomi Daerah dan Iklim Usaha: Kasus Tiga Kabupaten Di Jawa Barat." Jakarta.
- SMERU Research Institute (SMERU). Juni 2002. "Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat." Jakarta.
- _____. 2002. "Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kota Bandar Lampung, Lampung." Jakarta (dalam proses penulisan).
- Suryadi, Suhardi dan Julmansyah. Oktober 2001. "Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pengembangan Demokrasi: Kasus Legislasi Peraturan Daerah Tentang Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Sumbawa". LP3ES Konsepsi Mataram & Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- UU No. 22, 1999 tentang "Pemerintahan Daerah".
- UU No. 25, 1999 tentang "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah".