

Universitas Petras – Surabaya
Eko Walujo Suwardyono

Perspektif Jawa Timur dalam Proses Otonomi Daerah
(The East Java Perspective on the Regional Autonomy Process)

Susunan Acara Dialog Regional Otonomi Daerah
(Regional Dialogue Workshop and Socialization on the Implementation of
Autonomy in Indonesia)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

July 12 – 13, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

Perspektif Jawa Timur Dalam Proses Otonomi Daerah

Eko Walujo Suwardyono

Pusat Kajian dan Pengembangan Regional (PUSKAPER)
Fakultas Ekonomi Universitas Surabaya (UBAYA) Surabaya

Abstrak

Pendahuluan ini akan membahas kesiapan Jawa Timur yang terdiri dari 37 Kabupaten dan Kota dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah, sebagai implikasi dari UU No.22 Th. 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah beserta berbagai peraturan pelaksanaannya. Dalam kajian ini dapat diidentifikasi berbagai kendala dan peluang strategis yang dihadapi dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan atas dasar potensi dan keanekaragaman daerah. Kajian ini diharapkan dapat memberikan motivasi bagi pemerintah daerah, untuk mengantisipasi tuntutan publik terhadap pelaksanaan desentralisasi kewenangan maupun fiskal secara hati-hati guna meminimalkan resiko.

- Makalah ini disampaikan dalam acara Dialog Nasional "Dua Hari" tentang Otonomi Daerah sebagai hasil kerjasama Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS) dengan LPEM FEUI yang diselenggarakan oleh Universitas Kristen Petra di Surabaya tanggal 12-13 Juli 2000.

Perspektif Jawa Timur Dalam Proses Otonomi Daerah

Eko Walujo Suwardyono

Sekilas Otonomi Daerah

Desentralisasi yang Berorientasi pada Masyarakat

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bersama-sama UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah salah satu respons dari tuntutan reformasi yang bersandar pada kesadaran publik dan upaya menegakkan norma-norma kehidupan politik demokratis yang berkeadilan. Paradigma baru yang mendasari dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut telah menjadi sumber motivasi sebagaimana telah tercantum dalam konsiderans UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan : "...otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi , peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah."

Tuntutan reformasi yang pada hakikatnya mengandung tuntutan perubahan dari perangkap otorisme menuju demokrasi saat ini dan kedepan akan terus bergulir, dan menyentuh berbagai ranah dan aspek kehidupan masyarakat komunal. Iklim tersebut jika terus berlanjut diharapkan konsisten kemudian sampai pada kesadaran dan kebutuhan terhadap arti hakiki otonomi daerah yang bersandar pada acuan tuntutan reformasi itu sendiri. Salah satu acuan yang gayut adalah terdapatnya dinamika yang bersumber pada aspirasi masyarakat tentang interaksi dan saling ketergantungan secara global yang sangat berpengaruh terhadap paradigma dalam implementasi paket undang-undang otonomi daerah. Dengan demikian, diperlukan proses *reinventing* sebagai salah satu perwujudan dinamika di era yang lebih demokratis dewasa ini dan pada gilirannya akan merangsang tumbuh berkembangnya wacana pengambilan keputusan.

Sejalan demikian tampak jelas bahwa respons dan tuntutan reformasi yang kemudian diantisipasi oleh kedua paket undang-undang otonomi daerah tersebut mengandung nilai-nilai: (a) Terdapatnya kehendak untuk mendorong pemberdayaan dan kemampuan masyarakat dan menumbuhkan prakarsa dan kreativitas serta partisipasi masyarakat; (b) mendorong proses demokratisasi yang dimulai dari pemerintah local (*local government*),

Kabupaten maupun Kota; (c) Meningkatkan pemerataan dan keadilan; dan (d) menolak yang berasal dari kebutuhan masyarakat (*need assessment*) yang berdampak pada kualitas pelayanan lebih baik, sehingga berimplikasi pada upaya memindahkan pusat pengambilan keputusan kepada masyarakat (komunitas). Oleh karena itu, salah satu jika berkembang wacana baru dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah proses desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada hakikatnya adalah proses *desentralisasi masyarakat*.

Secara ideal, proses otonomi daerah merupakan vektor sinergis dari desentralisasi. Menurut **dan Rondinelli** (1983) membedakan empat bentuk desentralisasi dalam pelaksanaan tugas perencanaan dan administrasi pembangunan; pertama, *dekonsentrasi*, yaitu delegasi kewenangandalam perumusan kebijakan dan administrasi kepada instansi semi otonom yang bukan bagian dari pemerintah pusat, ketiga, *devolusi* berupa pemindahan fungsi dan fungsi tertertu kepada daerah, dan keempat adalah *transfer* tanggung jawab perencanaan dan administrasi pemerintahan serta fungsi publik tertentu kepada institusi non pemerintah. Karena itu, persoalan desentralisasi memerlukan strategi pembangunan dan layanan publik melalui proses **partisipasi** seluruh masyarakat serta kajian mendalam terhadap **kapasitas manajemen** daerah dalam penyelenggaraan otonomi/

Prinsip Kehidupan Demokratis

Keberhasilan masyarakat publik dapat dipilah dalam ranah kekuasaan (*political society*), masyarakat warga (*civil society*), ranah ekonomi (*economic society*) dan ranah komunitas (sosiologi publik); maka Undang-undang Otonomi Daerah tersebut merupakan salah satu upaya pemberdayaan dan kemampudayaan berbagai ranah (domain) masyarakat terhadap mengatasi kelemahan pada tatanan aspek sosial budaya, sosial politik, sosial ekonomi, dan sumberdaya manusia. Dengan demikian kehidupan politik demokratis, peningkatan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta perhatian terhadap keadilan dan keanekaragaman daerah (sebagaimana konsideran UU No. 22 Tahun 1999) harus selalu bersinggungan dengan tiap-tiap ranah ranah tersebut.

Agar dilaksanakan secara efektif Undang-undang otonomi daerah secara implisit normatif akan diharapkan mampu mewujudkan kehendak sebagai masyarakat demokratis yang otonom berdasarkan jati diri dan sud-kultur yang kukuh di masing-masing ranah dalam membangun saling mendukung, sehingga tercipta komunitas yang berbangsa secara ideal. Ranah kekuasaan (pengguna kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif di tingkat pusat dan daerah) menggunakan kekuasaannya berdasarkan konstitusi dan dapat melakukan intervensi terhadap ranah lainnya hanya jika diperintah oleh konstitusi atau hanya bila

hendaki masyarakat warga (prinsip “*state intervention wherever necessary*”). Dilain masyarakat warga memiliki keberdayaan dan kemampuan mempengaruhi kekuasaan/negara sehingga akan mendorong timbulnya “*good governance*” dimana dikehendaki oleh rakyat yang diwujudkan dalam arah kebijakan GBHN 2004, sedangkan ranah ekonomi mendukung masyarakat warga serta menghormati komunitas (yang tidak melakukan intervensi komunalisme kepada ranah lain).

Orde Baru, negara banyak melakukan intervensi berlebihan melalui berbagai sentralisasi kekuasaan, penyeragaman kultural dan sentralisasi pembangunan. Masyarakat publikpun tidak mampu tumbuh otonom serta tidak memiliki keberdayaan dan kemampuan untuk menemukan dan mewujudkan jati dirinya. Sekali ada upaya untuk membangun kemandirian melalui komunikasi horisontal dan vertikal, maka cenderung negara melakukan intervensi. Hal ini terus berlangsung sampai saat ini. Menemukan titik balik sejak dipicu oleh kulminasi krisis ekonomi, politik, moral dan kepercayaan yang melanda negeri ini.

Di tengah krisis ekonomi dan politik sekaligus krisis moral dan kepercayaan, sentralisasi kekuasaan, penyeragaman kultural dan sentralisasi ekonomi tidak lagi dapat digunakan oleh negara terhadap ketiga ranah lainnya. Berbagai komunitas suku bangsa dan daerah selama ini terpaksa bungkam, telah bangkit untuk menuntut hak-haknya yang dilanggar dan kemudian telah membuka wacana baru di ruang publik. Begitu banyak komunitas serta masyarakat warga menyampaikan tuntutan mereka dalam berbagai bentuk, sehingga tidak saja terjadi ledakan partisipasi tetapi juga terjadi krisis integrasi bangsa. Ketidakpercayaan terhadap kinerja negara yang dianggap intervensionis, otoriter bahkan cenderung koruptif telah mempengaruhi peran integratif yang harus dijalankan oleh negara saat ini.

Krisis menjelang kejatuhan Presiden Soeharto dipandang sebagai masa dekonstruksi tatanan ranah negara dengan ranah lainnya. Kritik dan “hujatan” terhadap tatanan lama telah memicu upaya dekonstruksi dari norma hubungan yang tidak demokratis di masa lalu, membuka sebuah transisi guna merekonstruksi masyarakat Indonesia baru dalam wujud membangun norma-norma kehidupan demokratis yang berkeadilan antar keempat ranah tersebut. Salah satu upaya koreksi dari peran negara dimasa Orde Baru adalah langkah untuk mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kesempatan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan dan pemanfaatan sumberdaya nasional diiringi dengan dukungan keuangan Pusat dan Daerah.

Tetapi apakah memang benar sepenuhnya kedua Undang-undang otonomi daerah tersebut telah benar-benar memberikan wacana bagi publik untuk secara murni melaksanakan prinsip-prinsip yang hakiki otonomi daerah? Tidaklah mudah untuk secara

Legislatif memberikan jawaban terhadap pertanyaan tersebut, walaupun konsideran Undang-undang tersebut meyakini bersandar atas prinsip-prinsip demokrasi, peran masyarakat, pemerataan dan keadilan serta telah memperhatikan potensi dan keragaman daerah.

Logis

Salah satu dari kedudukannya, otonomi daerah mempunyai landasan hukum yang konstitusional yaitu berdasarkan UUD 1945 (pasal 18). Jauh sebelum disahkan dan dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999 (7 Mei 1999) serta UU No.25 Tahun 1999 (19 September 1999), pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (pasal 11). Undang-undang ini kemudian dipertegas lagi oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1992 tanggal 19 Agustus 1992 (Lembaran Negara RI Tahun 1992 Nomor 77) tentang Pengenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II; Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994 tanggal 3 Oktober 1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II; Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 tanggal 21 April 1995 (Lembaran Negara RI Tahun 1995 Nomor 18) tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan; Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 1996 tanggal 7 Februari 1996 tentang Hari Otonomi Daerah (pada setiap tanggal 25 April). Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 178 Tahun 1996 tanggal 21 Oktober 1996 dan Nomor 194 Tahun 1996 tanggal 25 November 1996, dilakukan perubahan daerah percontohan yaitu dari 26 Kabupaten menjadi 94 Daerah Tingkat II (25 Kabupaten dan 69 Kecamatan). Perubahan Daerah Tingkat II Percontohan baru, yang terdiri dari 43 Kabupaten dan 25 Kecamatan (kemungkinan).

Berdasarkan berbagai peraturan perundangan tersebut, secara materiil masih sangat terasa bahwa peranan Pemerintah Daerah Tingkat II hanya sebagai pelaksana kebijakan Pemerintah Pusat. Faktor "top down" masih lebih dominan dibandingkan faktor "bottom up" berupa aktivitas inisiatif pemerintah daerah sendiri (Widjaja, 1998: 75). Dengan demikian dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1974, nampak masih dianutnya teori residu (*residual theory*) atau sistem **otonomi materiil** yang **sentralistik**, dimana Pemerintah Pusat menentukan terlebih dahulu hal-hal yang hendak dilakukan, dan sisanya secara rinci baru diserahkan kepada Pemerintah Daerah (Koswara, 1996, dalam Widjaja, 1998: 75-76).

Dalam melaksanakan amanat Pasal 12 Undang-Undang No.22 Tahun 1999, kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000 tanggal 6 Mei 2000 (Lembaran Negara RI Tahun 2000 Nomor 54) tentang Kewenangan Pemerintah Dan

angan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Peraturan Pemerintah ini juga
nyai indikasi masih tetap dominannya Pemerintah Pusat dalam menentukan
pemerintahan, sebagaimana uraian terhadap kewenangan “ke enam” yaitu
kewenangan bidang lain” kedalam 25 (dua puluh lima) bidang “plus”.

ara itu, walaupun ketentuan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Propinsi
daerah otonom yang mengandung konsekwensi tugas dan urusan baru ditetapkan
bulan Mei 2000, “antisipasi” terhadap kewenangan berupa masalah-masalah
administrasi Kanwil Propinsi, Instansi vertikal, penataan Perangkat Daerah dan
agaan serta sistem informasi sejak jauh hari telah dilakukan oleh Menteri PAN
at Edaran Menteri Dalam Negeri. Setidaknya suatu wacana transisional terhadap
an pemerintahan yang baru sudah “diperkenalkan” sebelum ruang kewenangan
tahan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

“proaktif” dari Pemerintah Pusat tersebut dapat diberikan contoh misalnya,
bulan Januari sampai dengan April 2000 berapa langkah dan upaya antisipasi
konsekwensi dari Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 355/M Tahun
tentang Pembentukan Kabinet Periode Tahun 1999-2004 dan Keputusan Presiden
134 Tahun 1999 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata
Menteri Negara, dikeluarkan pengarahan Menteri Negara PAN: (1) Surat Menteri
PAN Nomor 01/M.PAN/1/2000 tanggal 4 Januari 2000 tentang Penataan
ministrasi Kanwil Propinsi dan Kandep Kabupaten/Kota dari Departemen yang diubah
Menteri Negara; (2) Surat Menteri Negara PAN Nomor 56/M.PAN/2/2000
4 Februari 2000 tentang Pembentukan/Pengintegrasian Instansi Vertikal
emen menjadi Dinas; (3) Surat Menteri Negara PAN Nomor 126/M.PAN/4/2000
10 April 2000 tentang Kedudukan Instansi vertikal Lingkup eks Dep. PU, eks
ansmigrasi dan PPH, eks Dep. Pariwisata, Seni dan Budaya, eks Dep. Koperasi
eks Dep. Sosial, dan eks Dep. Penerangan.

langkah-langkah yang diupayakan oleh Menteri Negara PAN, Menteri Dalam
negeri juga telah menyampaikan Surat Edaran kepada para Gubernur dan
Walikota, antara lain adalah: (1) Surat Edaran Nomor 061/729/SJ tanggal 21
2000 tentang Penataan Perangkat Daerah; (2) Surat Edaran Mendagri Nomor
1/SJ tanggal 31 Maret 2000 tentang Pembentukan/Pengintegrasian Instansi
menjadi Dinas Daerah, surat ini merujuk Surat Menteri Negara PAN Nomor
PAN/2/2000 tanggal 4 Februari 2000. Sebelumnya, antisipasi Departemen Dalam
negeri telah diungkap melalui Pengarahan Sekjen Depdagri pada Rapat Kerja
mur se Indonesia tanggal 15 Februari 2000, yaitu berkaitan dengan masalah-
masalah kelembagaan, penataan personil/kepegawaian, pembangunan prasarana fisik
Praja, Siskomdagri dan SIMDUK serta pengawasan.

... skeptis yang dapat diajukan adalah seberapa jauh implikasi dari “desentralisasi ...” dalam bentuk pengaturan fungsi, tugas dan urusan pemerintahan ini, ... pengaturan tersebut dapat berjalan secara efektif dan efisien dalam arti mampu ... optimal mengelola risiko dan memaksimisasikan keuntungan dari desentralisasi ... *the risks, maximizing the benefit*? Persoalan ini dianggap vital mengingat ... aspek desentralisasi yaitu desentralisasi fiskal sangat berhubungan linier ... pengaturan fungsi pemerintahan tersebut. (Roy Bahl, 2000)

Jawa Timur Menyongsong Otonomi Daerah

Kondisi Sosial Ekonomi Daerah

... ditetapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, ... menjadi keharusan bagi Jawa Timur untuk merespon secara serius. Sebagai ... informasi yang dibutuhkan oleh para elit pengambil keputusan publik guna ... *the best alternative*” yang bersifat strategis bagi masa depan daerah ... bersifat komprehensif. Memahami ketentuan peraturan perundangan tidak ... mampu mentaati perintah suprastruktur politik tanpa memperhatikan daya ... dan kondisi faktual yang berlaku, serta kajian mendalam terhadap substansi yang ... oleh peraturan perundangan tersebut.

... Rasyid, dalam Paragoan (2000), dalam pelaksanaan undang-undang ini ... memperhatikan 5 kondisi strategis, yaitu: (1) *self regular power*, dalam arti ... mengatur dan melaksanakan otonomi daerah demi kepentingan masyarakat ... (2) *self modifying power*, berupa kemampuan menyesuaikan terhadap ... yang telah ditetapkan secara nasional sesuai dengan kondisi daerah termasuk ... inovatif ke arah kemajuan dalam meyakini potensi daerah; (3) *creating local ... support*, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai ... kuat dari masyarakatnya, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai eksekutif ... DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif; (4) *managing financial ...* yang mengembangkan kompetensi dalam mengelola secara optimal sumber ... dan keuangan guna pembiayaan aktivitas pemerintahan, pembangunan dan ... masyarakat; (5) *developing brain power*, dalam arti membangun sumberdaya

sebagai aparaturn pemerintahan dan masyarakat yang handal dan selalu bertumpu pada kemampuan kemampuan menyelesaikan masalah.

terhadap cara pandang dalam merespon diberlakukannya paket Undang-Undang Daerah sangat menentukan tercapainya substansi undang-undang ini, yaitu yang demokratisasi dan memberdayakan serta memampudayakan masyarakat pada tanah. Selain itu, makna hakiki undang-undang ini adalah menumbuhkan prakarsa aktivitas ide, meningkatkan peran serta masyarakat serta tidak kalah pentingnya meningkatkan fungsi dan peran pengendalian dari DPRD. Karena itu, masalah *kesiapan* dalam menghadapi penyerahan sebagian wewenang dalam konstruk otonomi sesuai nafas UU No. 22 Tahun 1999, tidak hanya semata-mata kesiapan setiap tetapi kejelian dalam upaya merekonstruksi visi dan misi strategis (*strategic planning*) menjadi bagian simultan yang sangat vital.

Jawa Timur, kesadaran terhadap potensi asset vital bagi kesejahteraan komunitas semakin penting, mengingat beragamnya kondisi geografis, demografis maupun sosial komunal. Jika secara umum dan sederhana diamati, dampak krisis ekonomi, dan kepercayaan yang nyaris *chaos*, khususnya selama 1997-1998, sebenarnya menurunkan kesejahteraan ekonomi cukup serius. Kenaikan jumlah penduduk pada 1997-1998 yang mencapai hampir satu prosen, justru belum didukung oleh kenaikan pendapatan per kapita atas dasar harga konstan. Setelah setiap tahun atas Jawa Timur selalu dapat menikmati kenaikan, seperti misal jika pada tahun 1997 PDRB per kapita (atas dasar harga konstan 1993) masing-masing naik 7,48% dan 3,03%, maka pada tahun 1998 telah terjadi penurunan tajam, yaitu dibawah titik nol yaitu *minus* 16,97% (dapat dilihat pada *tabel 1*).

Tabel 1. Jumlah Penduduk, PDRB dan PDRB Per Kapita Propinsi Jawa Timur 1997-1998

No.	Uraian Indikator	1997	1998	+/- %
01	Jumlah Penduduk Pertengahan Tahun (orang)	34.682.987	35.000739	0,916
02	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (Jutaan Rupiah)	88.772.381,64	136.911.324,30	54,227

4	PDRB Atas Dasar Harga Konstan 1993 (Jutaan Rupiah)	64.853.575,88	54.336.273,28	-16,217
4	PDRB Per Kapita Atas Dasar Harga Berlaku (Rupiah)	2.559.536,80	3.911.669,53	52,827
5	PDRB Per Kapita Atas Dasar Harga Konstan 1993 (Rupiah)	1.869.895,92	1.552.432,17	-16,978

Sumber: Badan Pusat Statistik Propinsi Jawa Timur, *diolah*

PDRB per kapita (atas dasar harga berlaku) yang sebenarnya sangat mahal pada tahun 1998, yaitu sebesar 52,8%, harus "dibayar" mahal dengan tingginya tingkat inflasi yang secara nasional mencapai 77,63%. Namun demikian menyedihkan tersebut menjadi membaik pada tahun 1999. Pada tahun 1999, inflasi cukup rendah, yaitu inflasi di Surabaya sebesar 0,24%, di Malang sebesar 0,24%, di Kediri sebesar - 0,64% dan di Jember sebesar 3,16%. Sebagaimana tertera pada **tabel 2**, menurut laporan tahunan Bank Indonesia di Surabaya, PDRB Jawa Timur atas dasar harga konstan telah tumbuh 0,11% dengan nilai sebesar 54,4 trilyun rupiah dan berdasarkan harga berlaku menjadi 156,5 trilyun rupiah. Tiga sector dominan dalam pembentukan PDRB Jawa Timur adalah industri pengolahan (27,29%), perdagangan (21,18%) dan sector pertanian (17,87%).

**Tabel 2, Pertumbuhan PDRB Jawa Timur
(Menurut Harga Konstan 1993)**

Dalam Juta Rupiah

Sektor	Tahun 1998	Share (%)	Tahun 1999	Share (%)	Pertumb. (%)
Pertanian	9.789.757,89	18,02	9.718.700,06	17,87	-0,73
Pertambangan dan Pertambangan	501.798,67	0,92	503.341,70	0,93	0,31
Industri Pengolahan	14.942.780,83	27,50	14.846.102,71	27,29	-0,65
Elektrik, Gas dan Air	1.179.194,65	2,17	1.299.233,65	2,39	10,18
Konstruksi	2.928.057,00	5,39	2.733.325,66	5,02	-6,65
Perdagangan, Hotel dan Restoran	11.394.271,80	20,97	11.522.617,22	21,18	1,13
Transportasi dan Komunikasi	4.093.165,57	7,54	4.118.099,88	7,57	0,62
Perdagangan, Sewa dan Jasa Perush.	3.354.075,99	6,17	3.370.133,01	6,19	0,48
Lain-lain	6.153.170,85	11,32	6.285.846,38	11,56	2,16
PDRB	54.336.273,26	100,00	54.397.399,44	100,00	0,11

Sumber: Bank Indonesia Surabaya

Perdagangan luar negeri Jawa Timur selama tahun 1999, baik ekspor maupun impor mengalami penurunan. Ekspor non migas menurun sebesar 18%, dari USD 5.084 juta pada tahun 1998 menjadi USD 4.168 pada tahun 1999. Dari sisi ekspor, komoditas dominan paling besar adalah pulp kertas (USD 616,5 juta), sedangkan jika dilihat dari tujuan ekspor, Jepang merupakan tujuan terbesar yaitu sebesar 20%. Pada sisi impor selama tahun 1999 telah mengalami penurunan sebesar 20,3% dibanding tahun 1998. Total impor tahun 1999 sebesar USD 3.038 juta, sedangkan total impor tahun 1998 sebesar USD 3.812 juta. Impor terbesar pada tahun 1999 berasal dari produk kimia dengan nilai USD 438 juta, sedangkan penurunan impor terbesar pada komoditas mesing-mesin dengan penurunan 75,6 %. Jika impor dilihat dari

13	Probolinggo	1.621,50	24	330
14	Pasuruan	1.413,50	24	365
15	Sidoarjo	634,40	18	353
16	Mojokerto	692,50	17	304
17	Jombang	839,40	20	306
18	Nganjuk	1.224,30	20	277
19	Madiun	1.010,90	15	206
20	Magetan	688,80	13	235
21	Ngawi	1.296,00	16	216
22	Bojonegoro	2.295,40	23	430
23	Tuban	1.839,70	19	328
24	Lamongan	1.669,50	25	475
25	Gresik	1.190,90	18	356
26	Bangkalan	1.265,60	18	281
27	Sampang	1.233,00	12	186
28	Pamekasan	792,30	13	189
29	Sumenep	1.992,40	25	332
71	Kediri	63,40	3	46
72	Blitar	32,30	3	20
73	Malang	110,00	5	57
74	Probolinggo	56,70	3	29
75	Pasuruan	35,30	3	34
76	Mojokerto	16,50	2	18
77	Madiun	33,20	3	27
78	Surabaya	326,40	28	163
	Jawa Timur	46.712,80	615	8.413

Sumber : Badan Pusat Statistik Dan Pemerintah Daerah Tingkat I IPropinsi Jawa Timur, *Jawa Timur Dalam Angka 1998*

dua paket undang-undang tentang otonomi daerah beserta peraturan lainnya diharapkan akan memacu Jawa Timur untuk mengatur kewenangan

nya sendiri dan mampu melakukan terobosan inovatif dalam mengoptimalkan potensi wilayah, sumberdaya manusia dan mengembangkan sumber-sumber lainnya. Karena itu, telah disadari untuk segera mengupayakan pengembangan potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang dijabarkan dalam *delapan kekuatan ekonomi* Jawa Timur, yaitu: (1) Tanaman pertanian, perkebunan, perikanan dan lainnya, (2) Perikanan laut dan pertambakan, (3) Peternakan sapi, kambing, domba dan ayam, (4) Kerajinan seperti tas, koper dan sepatu, (5) Seni budaya yang beraneka ragam, (6) Pariwisata, (7) Tenaga kerja yang tersedia dalam jumlah besar, untuk pasar domestik maupun untuk luar negeri, serta (8) Pertambangan.

Pengembangan Ekonomi Daerah

Sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Jawa Timur, melalui Gerakan *Gerakan Kembali ke Desa (GKD)*, diharapkan mampu mendorong Daerah Tingkat II untuk mengembangkan produk unggulan daerah masing-masing. Produk unggulan tersebut berupa produk industri, hasil pertanian, pertambangan dan produk lainnya dapat dilihat pada *tabel 4*. Pada dasarnya, masing-masing produk unggulan tersebut tidak hanya dihasilkan oleh satu daerah tertentu saja, tetapi dapat dihasilkan oleh daerah lain. Terdapatnya variasi produk unggulan pada masing-masing daerah menunjukkan adanya keanekaragaman produk yang menjadi potensi daerah.

Tabel 4. Produk Unggulan Daerah di Jawa Timur

Kab/Kota	Produk Unggulan	Kode	Kab/Kota	Produk Unggulan
Pacitan	Batu Mulia	20.	Magetan	Kerajinan Kulit
Ponorogo	Kerajinan Reog	21.	Ngawi	Keripik Tempe
Trenggalek	Genteng dan Bata	22.	Bojonegoro	Kerajinan Kayu
Tulungagung	Ikan Hias	23.	Tuban	Tenun Gedog
Blitas	Gula Kelapa	24.	Lamongan	Ikan Bandeng
Kediri	Tasbeh	25.	Gresik	Songkok
Malang	Kentang	26.	Bangkalan	Batik
Lumajang	Pisang Agung	27.	Sampang	Jambu Air
Jember	Anyaman Bambu	28.	Pamekasan	Rengginang
Banyuwangi	Bordir	29.	Sumenep	Tembakau
Bondowoso	Pande Besi	71.	Kediri	Tenun Sutra
Situbondo	Kerajinan Kerang	72.	Blitar	Bubut Kayu
Probolinggo	Mangga	73.	Malang	Mebel Rotan
Pasuruan	Susu Sapi	74.	Probolinggo	Kerupuk Ikan
Sidoarjo	Tas dan Koper	75.	Pasuruan	Cor Logam
Mojokerto	Pisang Kavendis	76.	Mojolerto	Sepatu
Jombang	Ayam Buras	77.	Madiun	Sambel Pecel
Nganjuk	Bawang Merah	78.	Surabaya	Sepatu Anak
Madiun	Brem			

Sumber: Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Timur

Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotamadya

Sum

Dasar pembangunan di semua bidang tidak dapat dipisahkan dari peran Pemerintah dalam memanfaatkan semua sumberdaya baik potensial maupun riil yang tersedia di setiap daerah. Jawa Timur dengan 29 Kabupaten dan 8 Kotamadya mempunyai keragaman budaya yang sangat mendukung perekonomian daerah. Karakter khas masyarakat komunal Jawa Timur berlabel "Arek Jatim" tampak sangat terbuka dan rasional serta rasional bagi daya dukung pembangunan di daerah. Hal ini sekaligus sebagai

Insani yang sangat prospektif dalam memperkuat wacana demokrasi, peran pemerataan dan keadilan serta sangat kondusif bagi perkembangan potensi daerah beraneka ragam, sesuai dengan substansi Undang-Undang Otonomi Daerah.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sumberdaya manusia masih menyisakan berbagai potensi khususnya dalam upaya memperkuat “3C’s” (*Concepts/Creativity, Competency* dan *Connection*) sebagai salah satu prasyarat kemampuan akses dalam menghadapi iklim globalisasi ekonomi (Kanter, 1995). Masyarakat Jawa Timur beserta ranahnya (domain), baik ranah kekuasaan, warga, ekonomi dan komunitas, sudah tentu menjadi semakin ideal dan mempunyai nilai tambah baik jika mempunyai kemampuan tidak saja sebagai “thinkers” (aplikasi kompetensi) tetapi juga mempunyai kemampuan “makers” (aplikasi competency) dan “connectors” (aplikasi dari connection). Dalam situasi penuh dengan persaingan, kemampuan seperti itu memang menjadi kebutuhan dan tantangan ruang publik.

Sejak ditetapkannya paket otonomi daerah, sudah menjadi hak dan kewajiban pemerintah daerah di Jawa Timur untuk memanfaatkan secara optimal berbagai peluang, sehingga dapat memberikan ruang lebih luas bagi penciptaan nilai tambah, keadilan serta penerimaan daerah. Salah satu peubah penting dalam melihat potensi dinamika perekonomian daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena PAD digunakan untuk melihat besarnya bagian penerimaan daerah yang bias secara langsung digunakan dalam membiayai pembangunan daerah. Semakin besar nilai PAD, semakin ringan beban Pemerintah Daerah dalam membiayai pembangunan daerah.

**Tabel 5. Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Dati II
Propinsi Jawa Timur 1997/1998-1998/1999
(Dalam Ribuan Rupiah)**

No.	Rincian Penerimaan/Pengeluaran	1997/1998	1998/1999	+/-
	Penerimaan			
	Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	70.534.921	67.152.779	- 0.05
	Bagian Pendapatan Asli Daerah	386.583.326	383.149.895	- 0.01
	a. Pajak Daerah	134.924.888	163.900.695	0.21
	b. Retribusi Daerah	189.606.604	146.699.975	- 0.23
	c. Bagian Laba BUMD	14.803.639	11.438.397	- 0.23
	d. Penerimaan Dari Dinas- Dinas	25.632.016	29.942.857	0.17
	e. Penerimaan Lain-Lain	21.616.179	31.167.971	0.44
	Bagian Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	287.574.420	360.332.760	0.25
	a. Bagi Hasil Pajak	272.817.780	347.746.701	0.27
	b. Bagi Hasil Bukan Pajak	14.756.640	12.586.059	- 0.15
	Bagian Sumbangan dan Bantuan	858.130.513	1.897.996.845	1.21
	a. Sumbangan	338.103.511	1.349.787.704	2.99
	b. Bantuan	520.027.002	548.209.141	0.05
	Bagian Penerimaan Pembangunan	38.337.783	52.406.309	0.37
	Total Penerimaan.....	1.641.160.963	2.761.038.588	0.68
	Pengeluaran			
	1. Pengeluaran Rutin	728.126.629	1.806.462.411	1.48
	2. Pengeluaran Pembangunan	810.692.527	824.782.589	0.02
	Total Pengeluaran.....	1.538.821.156	2.631.245.000	0.71

Sumber: Badan Pusat Statistik Propinsi Jawa Timur, *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II Propinsi Jawa Timur Tahun 1996/1997-1998/1999*

Kemadaya Surabaya sebagai ibu kota propinsi mempunyai skala ekonomi cukup besar dengan lengkapnya infrastruktur yang memberikan daya tarik bagi investor. Pada tahun anggaran 1998/1999, PAD daerah ini masih didominasi oleh Pajak dan Retribusi Daerah masing-masing sebesar 69,8 milyar rupiah (57,2% PAD) dan 43,6 milyar rupiah (35,7%) yang sebagian besar berasal dari pajak hotel dan restoran. Disisi pengeluaran, pengeluaran rutin didominasi oleh belanja pegawai sebesar 74,5 milyar rupiah (37,7%) sedangkan pengeluaran pembangunan didominasi oleh perhubungan dan pariwisata sebesar 26,99 milyar rupiah (21,6%) dan pembangunan daerah sebesar 19,77 milyar rupiah (15,8%).

Kabupaten Sidoarjo sebagai penerima PAD terbesar kedua, merupakan kota penyangga Kodya Surabaya sehingga menyebabkan perkembangan kota ini akan selalu berinteraksi dengan kota Surabaya. Bahkan beberapa infrastruktur kota Surabaya justru didapat dari Kabupaten Sidoarjo. Selain investasi sektor riil yang cukup tinggi, bandar udara internasional dan terminal bus terbesar di Asia Tenggara (Bungurasih) ada di Sidoarjo tetapi mendukung kota Surabaya, sehingga Kabupaten Sidoarjo dapat memperoleh pajak daerah dan retribusi daerah cukup tinggi, masing-masing sebesar 15,2 milyar rupiah (43,9% PAD) dan 13,03 milyar rupiah (37,5%). Dilihat dari sisi pengeluaran daerah, maka pada pengeluaran rutin didominasi oleh belanja pegawai sebesar 56,3 milyar rupiah (64,4%), sedangkan untuk pengeluaran pembangunan didominasi oleh perhubungan dan pariwisata sebesar 9,4 milyar rupiah (29,7%).

Kabupaten sebagai penerima PAD terbesar ketiga, Kodya Malang memiliki PAD dengan struktur yang berbeda dibandingkan enam daerah penerima terbesar yang lain. Struktur sumber PAD di Kodya Malang pada tahun anggaran 1998/1999 tersebar relatif merata pada pajak daerah, retribusi daerah masing-masing sebesar 5,65 milyar rupiah (29,3%) dan 6,47 milyar rupiah (33,6%) dan kemudian diimbangi oleh bagian laba BUMD sebesar 3,9 milyar rupiah (20,3%) dan Penerimaan lain-lain sebesar 3,2 milyar rupiah (16,8%). Yang menarik bahwa bagian laba BUMD yang berhasil diterima oleh Kodya Malang lebih besar dibandingkan Kodya Surabaya sebesar 2,47 milyar rupiah, dan hal ini terus menjadikan Kodya Malang sebagai penerima bagian laba BUMD terbesar di Propinsi Jawa Timur.

Salah satu dari lima penerima PAD terbesar di Propinsi Jawa Timur Kabupaten Jember merupakan satu-satunya daerah yang secara geografis tidak berdekatan dengan Kodya Surabaya, tetapi Kabupaten ini mempunyai kekuatan potensi yang sejajar dengan daerah-daerah penyangga Surabaya. Penerima PAD terbesar keempat ini mempunyai struktur yang didominasi oleh retribusi daerah, yaitu sebesar 8,24 milyar rupiah (47,2%) dan bagian selebihnya tersebar relatif berimbang pada pajak daerah (21,2%), penerimaan lain-lain (13,8%) dan bagian laba BUMD (12,6%). Penerimaan dari retribusi daerah

...an terbesar berasal dari retribusi kesehatan sebesar 4,5 milyar rupiah, yang berarti daerah ini masalah kesehatan menjadi masalah utama dari komunitas. Disisi ...aran rutin, belanja pegawai mendominasi dengan pengeluaran sebesar 90,2 milyar ... (80,1%) sehingga menjadikan Kabupaten Jember merupakan Kabupaten dengan ...aran rutin terbesar di Jawa Timur. Pada sisi pengeluaran pembangunan, maka ... kesehatan, kesejahteraan dan KB mendominasi sisi ini dengan nilai 15,8 milyar ... (41,6%)

... salah satu daerah wisata di Jawa Timur, Kabupaten Malang memperoleh PAD ... bagian terbesar pada pajak daerah yaitu sebesar 7,84 milyar rupiah (50,9% PAD), ... Retribusi daerah sebesar 3,73 milyar rupiah (24,2%). Dilihat dari penerimaan ... belanja pegawai menempati urutan tertinggi yaitu sebesar 88,7 milyar rupiah ... sedangkan untuk sisi pengeluaran pembangunan dominasi berada pada sektor ... ngan dan pariwisata senilai 13,9 milyar rupiah (41,6%).

...alisasi di bidang fiskal juga tidak terlepas dari tingkat ketergantungan finansial ... kabupaten/Kotamadya yang dapat diukur dari kontribusi PAD dalam pembentukan ... guna pembiayaan pembangunan. Pada *tabel 6*, tampak bahwa hampir seluruh ...upaten/Kotamadya di Jawa Timur pada tahun anggaran 1998/1999 mengalami ...man pangsa dibandingkan tahun anggaran sebelumnya, kecuali Kabupaten ...erto, Tuban dan Gresik. Untuk seluruh Jawa Timur, terjadi penurunan pangsa PAD ...ap APBD yaitu dari 23,56 persen pada tahun 1997/1998 menjadi 13,88 persen. ...man tersebut disebabkan beberapa alasan seperti penurunan nilai absolut realisasi ... krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak Juli 1997 serta implikasi pelaksanaan ...o 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (PDRD). Undang- ...ng PDRD yang ditujukan untuk sinkronisasi sistem perpajakan daerah dengan ...akan nasional serta penyesuaian undang-undang lama (UU 11 Drt/1957 dan 12 ...57) itu pada akhirnya banyak menimbulkan kritik, karena terdapatnya beberapa ...an (4 jenis pajak dan 12 jenis retribusi) yang hilang.

**Tabel.6. Kontribusi PAD Terhadap APBD Kabupaten/Kotamadya
di Jawa Timur 1997/1998-1998/1999 (dalam prosen)**

Kab/Kota	1997/98	1998/199	No.	Kab/Kota	1997/98	1998/99
Pacitan	10,95	5,06	21.	Ngawi	11,71	6,58
Ponorogo	9,48	8,33	22.	Bojonegoro	14,69	5,82
Pengggalek	10,02	4,17	23.	Tuban	16,78	22,82*
Pulungagung	13,01	7,25	24.	Lamongan	8,76	5,85
Blitar	14,52	6,82	25.	Gresik	24,46	25,82*
Kediri	19,63	9,59	26.	Bangkalan	6,67	4,50
Malang	18,45	10,78	27.	Sampang	8,08	6,21
Pumajang	14,60	9,41	28.	Pamekasan	14,01	7,20
Pember	25,95	11,13	29.	Sumenep	7,99	4,88
Banyuwangi	15,90	12,86	71.	Kediri	22,15	18,79
Bondowoso	10,07	6,13	72.	Blitar	19,58	9,47
Subondo	12,50	5,74	73.	Malang	39,92	27,68
Probolinggo	9,65	4,53	74.	Probolinggo	22,30	13,40
Pasuruan	22,12	10,06	75.	Pasuruan	24,87	11,81
Sidoarjo	37,83	26,68	76.	Mojokerto	20,85	15,52
Mojokerto	20,62	19,29	77.	Madiun	26,33	16,29
Lombang	20,99	23,42*	78.	Surabaya	53,93	36,66
Kganjuk	15,37	6,09	-			
Madiun	14,02	7,85		Se Jatim	23,56	13,88

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi Jawa Timur, *diolah*

Walaupun desentralisasi fiskal memberikan implikasi terhadap upaya terus menerus daerah untuk menggali sumber-sumber PAD secara optimal sesuai daya dukung. Suatu segi awal dari penulis terhadap PAD (dalam tahun anggaran) dan PDRB daerah menghasilkan profil kemampuan dan potensi daerah dalam menggali sumber-sumber PAD. Melalui pengamatan sederhana dari data PAD tahun 1996/1997 – 1998/1999 dan PDRB untuk tahun 1996 – 1998, maka setelah melalui proses intrapolasi dan penyesuaian untuk kemudian dilakukan proses estimasi, dapat ditemukan beberapa indikator dari kemampuan dan potensi penggalan PAD tiap Daerah Tingkat II

7. Rasio dan Elastisitas Pendapatan Asli Daerah Tiap Kabupaten/Kotamadya
Di Propinsi Jawa Timur

Kode	Kab/Kotamadya	Rasio PAD 1998 (%)	Elastisitas PAD 1996-1998	T-Stat	R-sq
1	Pacitan	0.3071	0.3554	3.871	0.599
2	Ponorogo	0.3056	0.6695	5.113	0.723
3	Trenggalek	0.3001	0.4014	4.417	0.661
4	Tulungagung	0.2139	0.8473	9.249	0.895
5	Blitar	0.3302	0.5413	4.990	0.713
6	Kediri	0.3002	0.4268	4.297	0.648
7	Malang	0.2386	0.4819	7.687	0.855
8	Lumajang	0.2944	0.4562	6.775	0.621
9	Jember	0.3760	0.1661	3.262	0.515
10	Banyuwangi	0.2055	0.5896	4.824	0.699
11	Bondowoso	0.2709	0.5135	4.639	0.682
12	Situbondo	0.2151	0.1958	2.532	0.398
13	Probolinggo	0.1272	0.1007	1.811	0.247
14	Pasuruan	0.1035	-0.9461	-3.066	0.484
15	Sidoarjo	0.3019	0.4394	8.612	0.881
16	Mojokerto	0.3200	0.4155	3.812	0.592
17	Jombang	0.4488	0.4172	6.152	0.791
18	Nganjuk	0.3122	0.0131	0.127	0.002
19	Madiun	0.2790	-0.0394	-0.282	0.008
20	Magetan	0.2637			
21	Ngawi	0.2478	0.4245	4.160	0.633
22	Bojonegoro	0.2757			
23	Tuban	0.3039	1.6093	13.114	0.945
24	Lamongan	0.2315	0.1794	2.567	0.397
25	Gresik	0.2126	-0.0580	-0.293	0.009
26	Bangkalan	0.1740	0.1006	0.514	0.026
27	Sampang	0.3846	0.6729	6.284	0.797

28	Pamekasan	0.3846	0.4486	3.509	0.552
29	Sumenep	0.1452	0.2564	6.168	0.792
71	Kediri	0.0475	0.6437	10.229	0.912
72	Blitar	0.5207	0.1801	1.495	0.183
73	Malang	0.3546	0.6634	7.206	0.838
74	Probolinggo	0.2453			
75	Pasuruan	0.3846			
76	Mojokerto	0.4874			
77	Madiun	0.4665	0.0842	0.934	0.080
78	Surabaya	0.4475	0.2951	1.465	0.176
	Jawa Timur	0.2846	0.2820	3.740	0.583

Sumber: Hasil penelitian PUSKAPER FE-UBAYA (2000)

Keterangan: Model transformasi Log linier, $\ln \text{PAD} = a + b \ln \text{PDRB} + e$

penelitian mengamati *tabel 7*, Jawa Timur memiliki Elastisitas PAD sebesar 0,2820 yang berarti kemampuan rata-rata pada seluruh Daerah Tingkat II adalah sebesar 0.2846 dari PDRB. Dilihat dari estimasi terhadap elastisitas (tingkat kepekaan PAD terhadap PDRB) PAD sebesar 0.2820, memberikan arti bahwa selama pengamatan tiga tahun (1990 - 1998), jika PDRB Jawa Timur meningkat 1 % diharapkan PAD akan meningkat sebesar 0,282 %. Angka rasio PAD tertinggi pada Daerah Tingkat II dibanding angka nasional adalah Kotamadya Blitar (0,5207) yang kemudian disusul oleh Kotamadya Mojokerto (0,4874) dan Kabupaten Jombang (0,4488), sedangkan terendah pada Kotamadya Kediri (0,0475) dan Kabupaten Pasuruan (0,1035). Tingkat kepekaan PAD tertinggi disandang oleh Kabupaten Tuban yang elastis (1,6093) dan Kabupaten Malang (0,8474), yang mempunyai nilai estimasi statistik sangat signifikan.

II. Kondisi Dan Kesiapan Pemerintah Daerah

Secara hakikatnya otonomi daerah tidak lain merupakan refleksi dari *power sharing* yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kecuali empat urusan yang diserahkan kepada daerah yaitu: pertahanan keamanan, urusan diplomatic luar negeri, peradilan, keuangan khususnya dalam pencetakan uang.

urusan pemerintahan tidak dapat dilepaskan dengan cakupan wilayah (*catchment area*) dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah dengan *catchment area* yang sempit akan kehilangan efisiensi dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan memerlukan *catchment area* yang luas karena pertimbangan skala ekonomi (*economic of scale*), misalnya transportasi, air minum, telepon, listrik, gas. Tetapi pada sisi lain wilayah yang luas sering kurang kondusif dalam mencapai *political goals* dari suatu pemerintah daerah. Disamping itu karakter wilayah menentukan pula jenis urusan yang tepat untuk diselenggarakan pemerintah daerah. Demikian pula besaran kota berpengaruh pula terhadap jenis urusan, sehingga kota metropolitan yang jumlah penduduknya lebih dari satu juta membutuhkan kewenangan yang berbeda dengan kota-kota menengah atau kecil. Dengan demikian pada aspek batas wilayah, luas area dan penduduk merupakan faktor utama yang mempengaruhi batas-batas wilayah pemerintah daerah.

Menurut **United Nations** (1962), beberapa indikator dalam menentukan pola distribusi kewenangan dari Pemerintah Daerah adalah: (a) Sistem Pemerintah Daerah yang ada; (b) Kemampuan administrasi dari Pemerintah Daerah; (c) Hubungan kota dengan wilayah; (d) Karakter dari masyarakat yang ada; (e) Keinginan dari warga masyarakat; (f) Partisipasi masyarakat, dan (g) Keadilan dalam memikul beban pajak dan biaya yang diperolehnya. Ukuran apapun yang digunakan dalam menentukan kewenangan Pemerintah Daerah, yang paling vital adalah menentukan *viability* dari suatu Pemerintah Daerah sebagai satu unit demokratis dan sedapat mungkin lebih efisien.

Di Jawa Timur telah melaksanakan beberapa penataan kewenangan yang semula ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk kemudian diserahkan kepada daerah yaitu:

1. Pengelolaan beberapa Rumah Sakit Umum Daerah misalnya RSUD Dr Sutomo Surabaya dan RSUD Madiun berdasarkan PP Nomer 7 Tahun 1987 dan Peraturan Daerah Tingkat I Nomor 5 Tahun 1996 yang kemudian baru dilanjutkan dengan Keputusan Gubernur Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pengelolaan RSUD sebagai Swadana Daerah.

2. Melakukan penggabungan beberapa perusahaan daerah yaitu PD Aneka Pangan, PD Sarana Bangunan, PD Aneka Kimia, PD Permesinan dan PD Aneka Usaha menjadi sebuah PT Panca Wira Usaha yang bertujuan untuk dapat meningkatkan sumber keuangan daerah yang digunakan untuk urusan-urusan yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

3. Dengan penataan kelembagaan, telah dikeluarkan Surat Menteri Negara PAN yang diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan antara lain kepada Bupati/Walikota di seluruh Indonesia melalui surat Nomor PAN/1.2000 tanggal 4 Januari 2000 tentang Penataan administrasi Kanwil Propinsi

Kandep Kabupaten/Kota dari Departemen yang diubah menjadi Menteri Negara. Kemudian dikeluarkan pula Surat Menteri Negara PAN Nomor 56/M.PAN/2/2000 tanggal 4 Februari 2000 tentang Pembentukan/Pengintegrasian Instansi Vertikal Departemen menjadi Dinas.

Sebelumnya dalam rangka pengaturan kembali instansi vertikal dan selaras dengan Keppres Nomor 25 Tahun 2000 tentang "Pembentukan Tim Penataan Pegawai Negeri Sipil, Peralatan Negara dan Peralatan, Keuangan, Dokuman dan Arsip pada Departemen/Kantor Menteri Negara/Kantor Menteri Koordinator Yang Dihapus/Digabung/Diubah Statusnya, dan tanggal 10 April 2000 dikeluarkan Surat Menteri Negara PAN Nomor 56/M.PAN/4/2000 tentang "Kedudukan Instansi Vertikal Lingkup eks Departemen Pekerjaan Umum, eks Departemen Transmigrasi dan PPH, eks Departemen Pariwisata, Seni dan Budaya, eks Departemen Koperasi PKM, eks Departemen Sosial dan eks Departemen Penerangan.

Selanjutnya, pada tanggal 21 Maret 2000 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/729/SJ/3/2000 tentang Penataan Perangkat Daerah. Surat Edaran tersebut kemudian disusul Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/801/SJ/3/2000 tanggal 21 Maret 2000 tentang Pembentukan/ Pengintegrasian Instansi Vertikal menjadi Dinas Daerah. Rangkaian Surat Edaran Mendagri ini kemudian segera ditindaklanjuti oleh Pemerintah Jawa Timur melalui surat Gubernur Jawa Timur kepada seluruh Kepala Kanwil Wilayah Propinsi Jawa Timur yang terkait dengan Surat Menpan Nomor 56/M.PAN/4/2000 yaitu melalui Surat Nomor 061/4053/041/2000 tanggal 5 Mei 2000 tentang "Kedudukan Instansi Vertikal eks Dep. PU, eks Dep. Transmigrasi dan PPH, eks Dep. Parnasbud, eks Dep. Koperasi dan PKM, eks Dep. Sosial dan eks Dep. Penerangan". Kemudian tindaklanjut lebih jauh telah ditempuh Propinsi Jawa Timur untuk membentuk/mengintegrasikan instansi vertikal tersebut melalui SK Gubernur Jawa Timur Nomor 20/5/2000 tentang Pembentukan/Pengintegrasian Dinas Penerangan dan SK Gubernur Jawa Timur Nomor 24/5/2000 tentang Pembentukan Dinas Informasi dan Komunikasi.

Sampai itu sampai dengan akhir Mei 2000, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur telah mempersiapkan penataan 4 (empat) **calon Dinas** yaitu:

- Pekerjaan Umum yang merupakan gabungan antara Cipta Karya, Pengairan dan Bina Marga
- Transmigrasi dan Kependudukan
- Pariwisata, Seni dan Budaya
- Koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah.

...an penataan kelembagaan ini, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur hanya
...ujud Surat Keputusan Gubernur, termasuk SK Gubernur Nomo2 20 dan 24 Tahun
...yang merupakan terobosan dan jalan pintas sambil menunggu petunjuk pelaksanaan
Pemerintah Pusat.

...ah penanganan pegawai negeri sipil (PNS), Pemda Tingkat I Jawa Timur belum
...lakukan langkah-langkah kongkrit, hanya saja yang perlu diperhatikan secara
...adalah kemungkinan timbulnya masalah:

1. Perbedaan posisi eselon antara PNS Pusat dan Daerah. Kepala Dinas di Daerah Kabupaten dan Kota menempati posisi eselon II yang memerlukan pangkat minimum IVB, sedangkan para Pejabat di daerah sekarang pada umumnya dibawah IVB, sementara di Pusat, mayoritas mempunyai pangkat IVC. Hal ini akan memicu konflik posisi atau promosi antara PNS dari Pusat dan yang ada di Daerah.
2. Masalah perbedaan persepsi pelaksanaan otonomi daerah tentang posisi pejabat harus diisi oleh orang daerah, sehingga menimbulkan persaingan antar PNS Pusat dan Daerah.

...k menghindari dan mengantisipasi masalah-masalah tersebut, maka yang sangat perlu
...lakukan oleh Daerah Kabupaten dan Kota adalah: (i) Melakukan inventarisasi kekuatan
...ah PNS termasuk dari departemen dan instansi vertikal; (ii) Melakukan perencanaan
...adap perkiraan kebutuhan pegawai menurut kelompok instansi vertikal; (iii)
...hitung kekurangan dan kelebihan menurut kelompok instansi vertikal; (iv)
...ungkinan pengisian lintas sektoral dari kelebihan dan kekurangan pegawai.

...asarkan data Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) Jawa Timur, jumlah
...wai negeri sipil (PNS) di Jawa Tiimur 1998/1999 adalah 532.471 orang. Jika dat dari
...an, maka secara berurutan kontribusi terbesar dari PNS adalah golongan III sebesar
...persen, golongan II sebesar 41 persen, golongan I sebesar 9 persen dan golongan IV
...ar 2 persen. Tetapi jika dilihat dari tempat bekerjanya, PNS yang diperbantukan
...daerah otonom mencapai 48 persen, sedangkan PNS yang bekerja pada
...ntemen/Lembaga sebesar 5 persen, PNS daerah otonom sebesar 15 persen dan
...hnya yaitu 3 persen adalah PNS yang dipekerjakan pada daerah otonom. Secara rinci
...ah PNS menurut status di Jawa Timur dapat dilihat pada *tabel 8*.

**Tabel 8. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Di Propinsi Jawa Timur
Menurut Status Bekerjanya Tahun 1998/1999**

status Bekerja	Gol I	Gol II	Gol III	Gol IV	Jumlah	%
Bekerja Pada Departemen/Lembaga	12.218	70.885	94.954	5.936	183.993	3,45
Berbantuan Pada Daerah Otonom	19.020	95.491	132.376	3.574	250.461	47,03
Bekerjakan Pada Daerah Otonom	422	6.763	7.680	293	15.159	2,85
Bekerja Pada Daerah Lain	19.137	43.106	20.306	309	82.858	15,56
Jawa Timur	50.797	216.245	255.316	10.113	532.471	100,0
Persentase (%)	9,54	40,61	47,95	1,90	100.00	

Sumber: Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) Jawa Timur, *diolah*

dan demikian, pelaksanaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah yang harus dilaksanakan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 masih memerlukan waktu cukup lama, karena dari segi kesiapan peraturan perundang-undangan Pusat dan Daerah yang mengatur kewenangan dan kelembagaan belum lengkap dan memadai, padahal sesuai dengan pasal 132 UU Nomor 22 Tahun 1999 semua Daerah harus dilaksanakan efektif selambat-lambatnya dua tahun yaitu pada Mei tahun 2000.

Oleh karena itu, berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi serta fakta-fakta yang ditemukan dalam berbagai studi internasional telah membuktikan bahwa *uang mengikuti fungsi (money follows function)*, maka tanpa kehati-hatian dalam merencanakan dan mengelola fungsi pemerintahan di daerah, masalah desentralisasi fiskal akan menemukan risiko cukup besar, apalagi untuk melakukan desentralisasi fiskal secara efisien, efektif dan ekonomis keberhasilannya tidak semata-mata ditentukan oleh kelengkapan urusan kewenangan pemerintahan daerah. Desentralisasi fiskal juga sangat ditentukan oleh kesiapan ranah

di masyarakatnya, baik ranah kekuasaan, ranah masyarakat warga, ranah ranah ekonomi dan ranah komunitas daerah.

Penutup

memperhatikan keseluruhan aspek otonomi daerah tersebut, dapatlah ditarik kesimpulan umum sekaligus rekomendasi tentang **perspektif** Pemerintah Daerah di seluruh, baik Propinsi maupun Kabupaten/kota yaitu:

Masalah otonomi daerah melalui aspek desentralisasi pada hakikatnya merupakan *power sharing* dengan berbagai dimensi simultan yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi dan transfer. Dimensi tersebut sudah seharusnya diupayakan untuk dikoneksi secara strategis dengan paradigma baru norma kehidupan demokratis yang menjadi tuntutan era reformasi dan lingkungan global. Karena itu, sudah menjadi tugas cukup berat bagi ranah kekuasaan untuk tidak sekedar menginventarisasi dan “memproduksi” kewenangan perencanaan dan administrasi publik, tetapi yang paling vital adalah kesediaan disertai kesadaran melakukan *strategic reinventing process* pada tingkatan visi/misi tentang fungsi dan kerangka otonomi daerah. Proses reinventing ini juga mengandung kebutuhan dari pihak aparatur daerah, DPRD dan institusi semi otonom dan swasta “duduk bersama dalam satu meja” guna menyusun *value chain* secara transparan, sehingga pada gilirannya mampu menghasilkan pengambilan keputusan sampai dengan *strategic implementation* secara efektif dan efisien.

Proses desentralisasi memerlukan sikap matang penuh kehati-hatian khususnya dalam mengkaji ulang *kapasitas manajemen* daerah. Hal ini karena kemungkinan risiko bahwa kapasitas manajemen berpengaruh terhadap reposisi wewenang/kewenangan pemerintah daerah, dan ketidak cermatan pembentukan fungsi akan berpengaruh pada aspek pembiayaan atas dasar prinsip *money follow functions*. Hal ini mengingat masih ada masalah dengan potensi kemampuan penggalan dana pembiayaan melalui PAD pada tiap-tiap pemerintah daerah, sebagaimana dapat diamati dari tingkat elastisitas PAD dan kontribusi PAD terhadap total penerimaan APBD.

Sadari bahwa implikasi otonomi daerah sangat berpengaruh terhadap upaya penggalan potensi pembiayaan pembangunan melalui intensifikasi dan ekstnsifikasi PAD. Karena itu sudah sewajarnya kesadaran terhadap potensi ekonomi daerah harus segera diwujudkan khususnya melalui penghapusan ekonomi biaya tinggi, peningkatan kualitas SDM (termasuk sumberdaya aparatur daerah) perwujudan *law enforcement* dan modal sosial (kepercayaan dan etika kerja) menuju *good governance*.

Implementasi otonomi daerah juga berpengaruh pada tuntutan intensitas fungsi pelayanan publik, karena fungsi layanan menjadi semakin *tradable*, kompetitif dan strategis. Aparatur daerah maupun para wakil rakyat di DPRD akan menjadi fokus komunitas dalam menentukan sikap ketaatan (*compliance*) yang pada gilirannya akan menumbuhkan kesadaran terhadap tingkat partisipasi masyarakat. Disisi lain tuntutan fungsi pelayanan yang lebih baik tersebut juga menuntut prasyarat terpenuhinya kinerja aparatur daerah dan DPRD (yang melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran) melalui peningkatan kompetensi, motivasi dan dukungan organisasi yang kondusif. Oleh karena itu, adalah wajar dimasa depan akan dihadapkan pada persoalan sosiologis/psikologis disamping bentuk-bentuk kompensasi kepegawaian.

Tingkat kesiapan pelaksanaan proses desentralisasi kewenangan dan fiskal pada tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota masih sangat beragam, padahal keharusan melaksanakan otonomi daerah adalah suatu kewajiban yang harus dilaksanakan, baik secara langsung jangka pendek maupun cara bertahap dalam jangka menengah dan panjang. Karena itu, sebagai konsekwensi jika suatu daerah belum siap, maka sebagian kewenangan yang dapat diterima oleh daerah akan ditangani oleh Propinsi. Padahal, pada tingkat Propinsi, masih dirasakan berbagai kendala khususnya dalam menjabarkan kewenangan tersebut dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Penanganan dan penataan PNS yang berasal dari limpahan atau transfer dari Pusat dilakukan secara vertical dan horizontal baik pada tingkatan staf maupun eks structural. Problem yang mungkin timbul adalah untuk tingkat structural, karena telah terjadi penurunan eselon dari eks Pusat dan persaingan promosi antara pegawai eks Pusat dan daerah. Sedangkan untuk tingkat staf tidak banyak menimbulkan persoalan serius.

Aspek-aspek yang sangat perlu dipertimbangkan dalam menentukan formula yang tepat untuk pembagian dana perimbangan antara Pusat, Propinsi, Daerah Kabupaten/Kota adalah factor geografis, demografis, ekonomi, sumberdaya alam dan sumberdaya manusia serta sosial politik.

Surabaya, 12 Juli 2000

Eko Walujo Suwardyono

Referensi

1. G. Sabir and D. A Rondinelli (1983): *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage Pubs, Inc.
2. Forum Rektor Indonesia Simpul Jawa Timur (2000); *Memantau Pemilu Mendorong Demokratisasi*, Cetakan pertama, Forum Rektor Indonesia Simpul Jatim, Surabaya
3. W. Widjaja (1998); *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan pertama, Graha Cipta, Jakarta.
4. H. John A. and Richard B. Robinson, Jr (1984); *Strategic Management: Formulation, Implementation and Control*, Fifth ed. Richard D. Irwin, Inc, Chicago.
5. Peter M. Merhorn, Jr, John R, et all (1995); *Managing Organizations Behaviour*, Fifth ed. John Wiley & Sons, New York.

Riwayat Ringkas

- Nama : Drs/ ec. Eko Walujo Suwardyono, MM.
- Tempat/Tgl. Lahir : Surabaya, 18 Oktober 1956
- Status Marital : Menikah, 1 istri, 3 anak.
- Alamat Rumah : Jl. Rungkut Asri Tengah III/12 Surabaya
Telp. (831) 8701948
- Pendidikan Formal : Pasca Sarjana (S-2) Magister Manajemen
Bidang Keahlian Financial Management.
- Pendidikan Lainnya (terkait) :
1. Workshop “ Strenghtening Regional University Capacity to Support Decentralization I”
USAID- IRIS-LPEM FEUI, 5-14 Marct 2000
Jakarta.
 2. Workshop “Strenghtening Regional University Capacity to Support Decentralization II”
USAID-IRIS-LPEM FEUI, 5=10 Juni 2000
Jakarta.
 3. Workshop “Capacity Building)on Decentrali zation)” Pusklat SESPANAS-LAN, 27-29 Juni 2000, Jakarta.
- Pekerjaan dan Pengalaman :
1. Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Surabaya
 2. Koordinator Forum Rektor Indonesia Simpul Jawa Timur.
 3. Ketua Pusat Kajian dan Pengembangan Regional (PUSKAPER) Fakultas Ekonomi Universitas Surabaya (UBAYA).