

Jakob Moningka & Donald Rumokoy

Rencana Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Sulawesi Utara
(Implementation Schedule for Fiscal Decentralization in N. Sulawesi)

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

March 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.

March 13 2022

Floor Conference Room.
Fiscal Decentralization Implementation Plan
A2 - Manado.

RENCANA PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL DI SULAWESI UTARA

Oleh:

Drs. Jakob Moningka
DR. Donald A. Rumokoy, SH.

I. PENDAHULUAN

Belakangan ini sistem pemerintahan daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia sedang mengalami perubahan fundamental. Perubahan tersebut sejalan dengan tuntutan daerah-daerah yang menghendaki pergeseran model dari sentralistik ke desentralistik dengan maksud memberdayakan secara maksimal segenap potensi sumber daya di daerah demi kelangsungan pembangunan (*sustainable development*). Berakhirnya sistem sentralistik menjadi harapan daerah selama ini. Namun di masa depan sistem pemerintahan sentralistik tetap menjadi hantu yang senantiasa mengancam ketenteraman di daerah. Karena dari waktu ke waktu uang dan kekuasaan (otoritas) tetap merupakan objek yang menarik dimiliki oleh lapisan atau tingkat pemerintahan manapun.

Dengan mengubah pilihan ke desentralisasi maka sudah barang tentu akan terjadi transformasi pada banyak aspek implementasi pemerintahan daerah. Yang perlu diwaspadai adalah perubahan sistem ini seyogianya direncanakan secara matang dengan mempertimbangkan faktor-faktor spesifik yang dimiliki masing-masing daerah guna menghindari benturan-benturan kultur yang nantinya dapat menghambat dicapainya sasaran yang dituju. Karena tidak tertutup kemungkinan bahwa sistem yang baru akan menjadi sumber konflik antardaerah dalam provinsi, antarprovinsi, maupun antara daerah dengan pusat.

Untuk itu harus diprediksi dan ditentukan kondisi masyarakat seperti apa yang diharapkan dapat tercipta di masa depan. Bagaimana atau instrumen-instrumen apa yang digunakan untuk mencapainya.

Mendeskripsikan secara hipotetis kondisi masyarakat masa datang bukanlah pekerjaan yang mudah. Banyak factor atau variable yang mempengaruhinya proses pembentukan suatu masyarakat. Artinya, kondisi masyarakat masa datang tidak semata-mata ditentukan oleh sistem pemerintahan daerah.

II. Deskripsi Wilayah

Sulawesi Utara adalah suatu provinsi yang meliputi bagian utara pulau Sulawesi dan gugusan kepulauan di utaranya. Provinsi ini pada tahun 2000 diproyeksikan memiliki jumlah penduduk kurang-lebih 2.821.000 (dua juta delapan ratus dua puluh satu ribu) jiwa.

Provinsi ini terdiri atas: 5 kabupaten, yaitu:

1. Kabupaten Sangihe Talaud (kepulauan yang berbatasan langsung dengan Filipina),
2. Kabupaten Minahasa,
3. Kabupaten Bolaang Mongondow,
4. Kabupaten Gorontalo, dan
5. Kabupaten Bualemo (dimekarkan dari Kabupaten Gorontalo pada tahun 1999).

Tiga kota yaitu:

1. Kota Manado,
2. Kota Gorontalo, dan
3. Kota Bitung.

Keadaan tanahnya cukup subur. Sektor pertanian sebagian besar merupakan perkebunan rakyat dengan beberapa tanaman unggulan, yaitu:

kelapa (semua Kabupaten), **cengkih** (Kab. Minahasa), **beras** (Kab. Bolaang Mongondow, Gorontalo), dan **pala** (Kab. Sangihe Talaud).

Sektor pertambangan (*mining*) yang menonjol adalah emas (*gold*) dan kaolin. Sektor perindustrian terpusat di Kab. Minahasa (bagian utara) dan Kota Bitung di antaranya, industri perikanan dan minyak kelapa.

III. Distribusi Fungsi, Kekuasaan dan Tanggung jawab

Tuntutan daerah-daerah yang semakin kuat untuk memperoleh otonomi yang lebih luas mendorong Pemerintah (Pusat) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) berupaya menciptakan masyarakat demokratis yang adil makmur, merata, dan dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, sehingga Pemerintah bersama DPR-RI mengeluarkan Undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pada kedua undang-undang itu secara garis besar telah ditetapkan beberapa hal di antaranya distribusi fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab.

Sesuai pelaksanaan tugasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pada hakikatnya pemerintahan suatu negara memiliki 3 (tiga) fungsi utama, yaitu:

1. Fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat;
2. Fungsi distribusi yang meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat; dan
3. Fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter.

Fungsi distribusi dan *fungsi stabilisasi*, umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan *fungsi alokasi* pada umumnya lebih

efektif dilaksanakan oleh Daerah, karena daerahlah yang yang mengetahui kebutuhan maupun standar pelayanan masyarakat.

Berpegang pada prinsip ini, secara limitatif, ditetapkan apa yang menjadi kewenangan Pemerintah serta apa kewenangan yang diserahkan dan dijalankan baik oleh Provinsi maupun kepada Kabupaten dan Kota. Pemerintah memiliki kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta beberapa kewenangan lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pemberdayaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Kepada Daerah diberikan kewenangan dalam bentuk otonomi terbatas di Provinsi dan otonomi luas pada Daerah Kabupaten dan Kota. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom meliputi kewenangan di bidang pemerintahan yang lintas kabupaten dan kota, serta bidang pemerintahan yang belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten/kota, serta bidang lain yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;
- b. pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber-sumber potensial dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi;
- c. pengelolaan pelabuhan regional;
- d. pengendalian lingkungan hidup;
- e. promosi dagang dan budaya/pariwisata;
- f. penanganan penyakit menular dan hama tanaman; dan
- g. perencanaan tata ruang provinsi.

Kewenangan Daerah Kabupaten/Daerah Kota adalah semua kewenangan di bidang pemerintahan kecuali yang dimiliki oleh Pemerintah dan Provinsi. Kendati demikian, ada beberapa kewenangan yang secara imperatif dilaksanakan oleh Kabupaten dan Kota dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yaitu:

- pekerjaan umum;
- kesehatan;
- pendidikan dan kebudayaan;
- pertanian;
- perhubungan;
- industri dan perdagangan;
- penanaman modal;
- lingkungan hidup;
- pertanahan;
- koperasi; dan
- tenaga kerja.

Beberapa kewenangan desentralistik di luar itu seyogianya dilakukan oleh Kabupaten dan Kota. Akan tetapi jika suatu daerah otonom belum sanggup melaksanakannya, maka untuk sementara urusan pemerintahan itu dapat dilaksanakan oleh provinsi.

Khusus mengenai urusan agama meskipun bidang ini menjadi wewenang Pemerintah, namun sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikut-sertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Dengan distribusi fungsi dan kekuasaan, maka secara yuridis tanggung jawab pelaksanaannya pun harus mengikuti ke mana distribusi urusan itu ditempatkan. Misalnya fungsi/urusan pekerjaan umum yang dibebankan kepada Daerah Kabupaten atau Kota wajib dilaksanakan oleh

daerah otonom yang bersangkutan. Artinya, tidak boleh ada pengalihan tanggung jawab secara sepihak.

Selanjutnya, meskipun sebagian besar fungsi penyelenggaraan pemerintahan telah diserahkan kepada Daerah Otonom, seiring dengan tuntutan Daerah yang makin kuat, namun pada kenyataannya – untuk saat ini – belum semua Daerah Otonom siap menerima dan melaksanakannya. Kendala ketersediaan dana yang tergantung pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang beragam bagi masing-masing daerah menunjukkan bahwa ada daerah yang siap dan sanggup menerima serta melaksanakan desentralisasi, sementara ada daerah lain yang hanya mampu melaksanakan sebagian urusan yang diwajibkan.

Provinsi Sulawesi Utara misalnya, yang terdiri dari 5 Kabupaten dan 3 Kota rata-rata memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) jauh lebih rendah dari yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang didesentralisasi. Daerah Minahasa yang dijadikan daerah percontohan melaksanakan otonomi daerah beberapa waktu lalu bahwa kinerja di bidang penyelenggaraan pemerintahan seperti pelayanan masyarakat dan pembangunan belum memperlihatkan kemajuan yang signifikan. Sementara Kota Bitung yang memiliki pelabuhan Samudera dan beberapa jenis industri di antaranya perikanan, jasa, dan minyak kelapa memperlihatkan sebagai suatu daerah yang lebih siap melaksanakan desentralisasi.

Salah satu kendala yang menjadi alasan beberapa daerah otonom di Sulawesi Utara – dan mungkin juga di sebagian besar daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia – ialah bahwa ketentuan-ketentuan pelaksanaan UU No. 22/1999 seperti Peraturan Pemerintah (PP) yang diperlukan untuk mengatur cara penyelenggaraan pemerintahan belum dibentuk hingga saat ini. Sementara budaya “meminta petunjuk” masih

biasa bagi aparat penyelenggara pemerintahan, padahal kebiasaan ini merupakan cermin paradigma lama.

Mengenai persoalan kapan saat yang tepat desentralisasi dapat diterapkan, menurut pendapat kami, meskipun ada kendala yang menghalangi namun kita harus memulainya. Kekurangan dan kelemahan sebagian daerah di Sulawesi Utara menghadapi desentralisasi tetap menjadi pertimbangan dan tentu saja berangsur-angsur akan dibenahi sambil memantapkan pelaksanaan sistem tersebut di masa mendatang.

Oleh karena itu agar desentralisasi kewenangan segera terwujud diharapkan Pemerintah dalam waktu singkat sudah harus menyiapkan PP dan berbagai peraturan pelaksanaan yang dibutuhkan.

IV. Tanggung jawab Penerimaan (*Revenue Assignment*)

Penyerahan kewenangan kepada daerah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan (pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan), menuntut dikembangkannya pula kemampuan daerah dalam memobilisasi potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia guna membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerahnya.

Sesuai dengan prinsip yang dianut dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, yaitu prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi keanekaragaman Daerah, maka akan ada Daerah yang memiliki potensi besar dapat melaksanakan otonomi daerah secara maksimal, sedangkan di pihak lain, terdapat daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara utuh sesuai kehendak UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 juga PP dan semua peraturan pelaksanaannya. Namun demikian konsep otonomi daerah sebagaimana yang dituangkan dalam ketentuan-ketentuan tersebut sudah harus dijalankan. Hal ini untuk meredam fenomena masyarakat daerah yang semakin mengkristal dan mengarah pada disintegrasi bangsa.

Ketika UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah berlaku, dinyatakan bahwa sumber pendapatan Daerah adalah:

- a. Pendapatan asli daerah, yang meliputi:
 1. Hasil Pajak Daerah;
 2. Hasil Retribusi Daerah;
 3. Hasil Perusahaan Daerah;
 4. Lain-lain hasil usaha daerah yang sah.
- b. Pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah yang terdiri dari:
 1. Sumbangan dari Pemerintah;
 2. Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;
 3. Lain-lain pendapatan daerah.

Pada UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 struktur dan sumber pendapatan Daerah mengalami perubahan. Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli Daerah,
 - 1) hasil pajak Daerah,
 - 2) hasil retribusi Daerah,
 - 3) hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan
 - 4) lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.
- b. dana perimbangan,
- c. pinjaman Daerah,
- d. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Sebelum ini Pajak daerah dibagi atas pajak Provinsi yang meliputi: Pajak kendaraan bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), sedangkan Pajak Kabupaten dan Kotamadya (Pajak Dati II) jumlahnya sangat banyak lebih dari empat puluh jenis pajak. Pajak Dati II

di antaranya adalah Pajak Kendaraan tidak bermotor, pajak pembangunan I yang dibebankan kepada hotel dan restoran, pajak reklame, pajak anjing, pajak radio, pajak rumah-bola, pajak hiasan kuburan, dan lain sebagainya.

Dengan keluarnya UU No. 18/1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, maka terdapat tiga jenis pajak pada level Provinsi, yaitu:

1. Pajak Kendaraan Bermotor.
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
3. Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor.

Pajak Dati II (Kabupaten dan Kota) disederhanakan menjadi 6 jenis, yaitu:

1. Pajak Hotel dan Restoran,
2. Pajak Hiburan,
3. Pajak Reklame,
4. Penerangan Jalan,
5. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian C.
6. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sementara itu dana perimbangan terdiri atas:

- a. Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU).
- c. Dana Alokasi Khusus (DAK).

Persentase pembagian dana perimbangan ini telah diatur dalam UU No. 25/1999 sesuai dengan sumber penerimaannya. Misalnya untuk PBB Pemerintah mendapat bagian 10% sedangkan Daerah 90%. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Pemerintah 20% dan Daerah 80%. Pembagian DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari APBN dan DAU tersebut masing-masing 10% untuk Daerah Provinsi dan 90% untuk Daerah Kabupaten dan Kota. Selain itu bagi Daerah-Daerah Otonom

(Kabupaten dan Kota) yang memiliki Sumber Daya Alam (SDA) akan mendapatkan pembagian persentase tertentu dari hasil bersih SDA di daerahnya. Misalnya Iuran Hasil Pengusahaan Hutan 20% untuk Pemerintah dan 80% untuk Daerah (yang terdiri dari 16% bagian Provinsi dan 64% bagian Kabupaten/Kota penghasil. Demikian seterusnya untuk sektor SDA Pertambangan Umum, Perikanan, Minyak, dan Gas Alam telah ditentukan besaran pembagiannya.

Dana Alokasi Khusus dapat dialokasikan kepada Daerah tertentu melalui APBN sesuai kebutuhan khusus. Kebutuhan khusus ini ialah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dan/atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Dana Alokasi Umum termasuk dana reoisasi dengan imbangan 40% dibagikan kepada Daerah penghasil, sebagai Dana Alokasi Khusus; dan 60% untuk Pemerintah Pusat.

Pembagian dan penerimaan di sektor DAU khususnya yang bersumber pada SDA, bagi Provinsi Sulawesi Utara secara original hampir tidak ada (kecuali) Kabupaten Minahasa yang saat ini memiliki usaha eksplorasi pertambangan Emas (PT Newmont Minahasa Raya). Oleh karena itu di sektor ini hanya mengandalkan penerimaan yang berasal dari APBN.

Dengan menghimpun PAD, Dana Perimbangan, dan pendapatan Daerah yang sah lainnya, Provinsi Sulawesi Utara diprediksi belum sanggup membiayai kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahannya. Dengan PAD kurang-lebih Rp 35 Milyar/tahun Provinsi Sulawesi Utara pasti tidak sanggup menjalankan roda pemerintahan. Demikian pula kabupaten dan kota yang ada. Misalnya, Kabupaten Sangihe Talaud hanya dapat mengumpulkan Rp 3,2 Milyar/tahun sementara kebutuhan standarnya kurang-lebih 20 kali dari PAD-nya.

Sementara itu, untuk memacu PAD-nya, Kabupaten Minahasa pada akhirnya – dengan sangat terpaksa – menggugat PT Newmont Minahasa Raya ke Pengadilan Negeri Tondano dengan maksud agar Per-usahaan tersebut membayar kewajibannya di bidang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Galian C. Sengketa ini timbul dari perbedaan penafsiran terhadap makna “galian C” sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda). Kasus tersebut sudah barang tentu merupakan preseden buruk bagi iklim investasi di Provinsi Sulawesi Utara khususnya Kabupaten Minahasa dan akan mempengaruhi daya tarik investor asing ke Daerah tersebut di masa depan.

V. Tanggung Jawab Pembiayaan (*Expenditure assignment*)

Penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya dibiayai seluruh pendapatan yang diperoleh dari dalam negeri yang meliputi Pajak (Pusat), Pajak Daerah, keuntungan sektor BUMN dan perusahaan negara yang lain, pendapatan dari Sumber Daya Alam, dan lain sebagainya. Pendapatan-pendapatan itu adakalanya belum mencukupi kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan sehingga perlu ditambah dengan bantuan luar negeri.

Dengan adanya distribusi fungsi dan kekuasaan maka masing-masing level akan menjalankan urusan pemerintahan. Sesuai prinsip “uang mengikuti fungsi” dengan sendirinya pada setiap tingkatan pemerintahan akan mendapatkan dana untuk membiayai pelaksanaan fungsinya. Dalam praktek, dana tersebut tidak selamanya diperoleh lembaga-lembaga Pemerintah di Daerah langsung dari sumbernya. Sebagian daripadanya merupakan kontribusi Pemerintah kepada Daerah. Meskipun demikian setiap level pemerintahan (termasuk Pemerintah Pusat) wajib mempertanggungjawabkan semua pembiayaan yang dikeluarkannya. Hal yang sama berlaku pula pada setiap Daerah. Daerah Kabupaten/Kota, dan Provinsi akan

mempertanggungjawabkan pembiayaannya kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran, sedangkan bagi Pemerintah (Pusat) pertanggung jawaban tersebut disampaikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

VI. Kebijakan Peminjaman (*Borrowing Policy*)

Untuk pertama kali dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk melakukan baik dari sumber dalam negeri maupun dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemberian kewenangan tersebut mengandung risiko terutama dalam hal pengendalian pinjaman baik yang sifatnya pinjaman domestik atau pinjaman luar negeri. Meskipun dalam melakukan pinjaman domestik Pemerintah Daerah harus memberitahukan serta mengikuti ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan peminjaman yang bersumber dari luar negeri harus mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat, namun pengendalian dan monitoring terhadap setiap pinjaman harus dilakukan secara ketat oleh Pemerintah.

Pengendalian yang ketat ini perlu dilakukan Pemerintah Pusat agar Pemerintah daerah tidak akan terperangkap pada jumlah pinjaman yang tidak terbayarkan di masa mendatang. Sebab beban pinjaman Pemerintah Pusat saat ini sudah sangat berat; dan jika Daerah tidak dikendalikan dalam melakukan pinjaman, maka yang dikuatirkan bahwa kejadian yang dialami perusahaan-perusahaan swasta nasional saat ini akan terulang kembali pada Pemerintah Daerah. Yang perlu dipahami bahwa pinjaman Daerah adalah tanggung jawab Daerah yang bersangkutan oleh karena itu proyek-proyek yang dibiayai harus dipilih secara selektif. Mungkin dengan memberikan persyaratan yang ketat, seperti:

- * proyek yang dibiayai harus signifikan mempunyai dampak positif pada berbagai pengembangan (*multiplier effect*) ekonomi rakyat;
- * sektor usaha swasta Daerah (BUMD) yang mempunyai *return on investment* relatif cepat;
- * tidak untuk pembangunan gedung perkantoran, dan lain sebagainya.

Sebelum melakukan peminjaman suatu BUMD wajib diaudit terlebih dahulu oleh akuntan independen yang dipercaya. Hal ini dimaksudkan apakah peminjaman tersebut perlu dilakukan atau tidak. Artinya, apakah proyek yang hendak dibangun sangat bermanfaat dan akan membantu pengembangan usahanya atau tidak. Dan apakah proyek yang akan dibangun diperkirakan dapat memberikan kontribusi langsung pada pengembalian pinjaman. Sebab di Kota Manado misalnya, pinjaman yang dilakukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) kepada Pemerintah Pusat beberapa waktu lalu kini tidak dapat dikembalikan. Akibatnya PDAM Kota Manado menurut rencana akan diserahkan ke pihak swasta melalui Kontrak Konsesi. Ini adalah contoh kegagalan dalam mengelola pinjaman perusahaan.

VII. Pelayanan Masyarakat (*civil service/personnel*)

Cara rekrutmen dan penempatan pegawai (*personnel*) maupun pembinaan/pengembangan pegawai harus diperhatikan. Efisiensi dan efektivitas kerja sangat menentukan pelayanan kepada masyarakat. Kelebihan pegawai yang semakin jelas akhir-akhir ini mengakibatkan ketidakjelasan *siapa* yang akan melakukan *apa*. Untuk itu perlu dilakukan penataan organisasi yang cermat sebagai penjabaran tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang betul-betul seimbang antara kebutuhan tenaga kerja dan beban kerja yang harus dilakukan. Rasionalisasi merupakan pula suatu kebutuhan agar pelaksana memiliki

kemampuan yang sesuai dengan tugas pelayanan yang menjadi tanggung jawabnya.

Dengan berlakunya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 nantinya sebagian besar urusan pemerintahan akan bergeser ke Daerah Kota dan Kabupaten. Hal ini menyebabkan kebutuhan personnel di tingkat Pusat dan Provinsi akan berkurang secara signifikan. Bahkan semua instansi vertikal di tingkat Provinsi, Kota, dan Kabupaten, akan dihapus (Kanwil-kanwil dan Kandep-kandep). Demikian pula Dinas-dinas di Provinsi lambat laun akan dihapus karena tugas dan fungsi pelayanan masyarakat akan terkonsentrasi di Kota dan Kabupaten saja. Pengangguran pegawai besar-besaran akan terjadi di berbagai Daerah. Untuk itu seleksi pegawai perlu dilakukan untuk memilih pegawai-pegawai yang jujur, berkualitas, potensial, dan memiliki kinerja yang tinggi.

Bagi daerah-daerah tertentu – seperti Sulawesi Utara – kebutuhan tenaga terdidik dalam berbagai tingkatan dapat dikatakan cukup memadai, bahkan berlebihan. Namun sikap profesionalisme dan idealisme semakin memudar, menyebabkan rendahnya produktivitas, baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Di samping itu perlu perubahan kultur pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan pelayanan cepat dalam arti pelayanan pertama kepada yang berhak mendapatkannya (budaya antre). Hingga kini kualitas pelayanan kepada masyarakat di Sulawesi Utara pada umumnya masih memprihatinkan. Belum mencerminkan diterapkannya asas keadilan dalam pelayanan masyarakat. Masih sering ditemukan sikap pegawai yang arogan dalam menghadapi anggota masyarakat.

VIII. Accountability: monitoring and evaluation

Penyelenggaraan berbagai fungsi pemerintahan membutuhkan pembiayaan (*Expenditure requirements*) yang seimbang agar tugas pelayanan di bidang pemerintahan dapat terlaksana dengan baik. Sumber pendapatan yang bakal diperoleh tidak selalu mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Di sinilah letak pentingnya *monitoring* dan *evaluation* yang menjamin *accountability* baik dari sisi pendapatan maupun (revenue side) di satu pihak maupun dari sisi pembiayaan (*expenditure side*) yang harus transparan kepada masyarakat, terutama kepada badan Legislatif.

Sistem pelaporan keuangan harus dibuat sedemikian rupa sehingga pihak-pihak yang berkepentingan memiliki akses langsung untuk mengontrol dan mengawasinya. Kalau perlu dengan menggunakan model Rekening *Escrow*. Sebab dengan cara demikian akan semakin demokratis dan semakin dapat dipertanggungjawabkan arus pemasukan dan pengeluaran.

Cara mempertanggungjawabkan dan evaluasi seperti diuraikan di atas dimaksudkan untuk menghindari pemborosan, kebocoran-kebocoran, atau tindak korupsi terhadap uang rakyat yang selama ini sudah sangat memprihatinkan.

IX. Medium term capacity building

Masalah utama yang dihadapi dalam rangka penerapan UU No. 22/1999 – sebagaimana disebutkan sebelumnya – adalah sejauh mana kesiapan setiap Daerah untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan kepada masing-masing Daerah yang bersangkutan. Selama ini banyak daerah yang hanya menggantungkan diri pada subsidi Pemerintah Pusat baik dalam tugas pemerintahan maupun pembangunan, sehingga dengan penerapan UU No. 22/1999 memaksa setiap Daerah

menempuh langkah-langkah yang strategis agar pemberian Otonomi benar-benar memberi manfaat sebagaimana yang diharapkan.

Bagi Daerah Otonom (Kabupaten dan Kota) langkah-langkah tersebut antara lain, adalah:

- * Studi yang mendalam untuk setiap urusan pemerintahan yang didesentralisasi mengenai kualitas dan kuantitas pelayanan.
- * Sumber pembiayaan dan kemungkinan-kemungkinan benefit yang diperoleh baik berupa Pajak (*tax*), *Charging*, *borrowing*, dan lain-lain yang dapat menutup pembiayaan (*expenditures*) daripada urusan yang diserahkan bahkan sebagai sumber pendapatan daerah.
- * Studi tentang kemungkinan berbagai sumber pembiayaan, baik berupa Pajak, *charging*, retribusi-retribusi, dan lain sebagainya untuk memperoleh gambaran potensi Daerah dalam melaksanakan Otonomi.
- * Penataan kelembagaan yang berorientasi pada efisiensi dan efektifitas guna memberi pelayanan kepada masyarakat.
- * Penempatan dan pembinaan personnel yang profesional, penuh dedikasi, dan memiliki idealisme yang tinggi pada bidang pengabdianya.
- * Merancang mekanisme sistem *monitoring*, pengawasan, dan evaluasi yang transparan dan mudah dilaksanakan.
- * Mengsosialisasikan sistem dan pelaksanaan otonomi pada berbagai pihak baik birokrat, anggota legislatif, LSM, pemuka masyarakat, untuk menumbuhkembangkan pemahaman tentang Otonomi Daerah, dan peranserta masing-masing anggota masyarakat baik menyangkut tanggung jawab masyarakat pada pengadaan sumber pendapatan dan kontrolnya atas pengeluaran/pembiayaan.

Di tingkat Provinsi perlu dilaksanakan langkah-langkah sebagai berikut:

- * Penataan kelembagaan sesuai fungsi dan kewenangan yang diberikan kepada Daerah Provinsi dengan berorientasi pada efisiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat.
- * Studi tentang sumber pembiayaan termasuk benefit yang dapat diperoleh, baik untuk pembiayaan maupun untuk menunjang, sumber pendapatan Daerah Provinsi.
- * Pembinaan dan alokasi personeel pada daerah-daerah sesuai kebutuhan Daerah Kabupaten atau Kota di wilayahnya.
- * Meprakarsai kemungkinan adanya kerjasama antardaerah, terutama dalam usaha menanggulangi perselisihan yang mungkin timbul karena penerapan UU No.22/1999 dan UU No. 25/1999 seperti batas antardaerah, pemberian izin penangkapan ikan di wilayah laut yang menjadi kewenangan Daerah, pengembangan sektor/kawasan yang saling menunjang kepentingan Daerah masing-masing.
- * Sosialisasi Otonomi Daerah pada seluruh aparat Pemerintah Daerah Provinsi, anggota-anggota legislatif, tokoh masyarakat guna meningkatkan partisipasi meningkatkan sumber pendapatan daerah maupun dalam hal kontrol atau pengawasan pengeluaran.

Pada tingkat nasional, diharapkan segera menerbitkan berbagai peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya yang konsisten dengan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, serta mempercepat pencabutan berbagai peraturan sebelumnya yang (sangat) merugikan Daerah.