

Surabaya Universitas – Surabaya

Kesiapan Jawa Timur Dalam Proses Desentralisasi Fiskal: Suatu Kajian
Pendahuluan
(Readiness of East Java in the Process of Fiscal Decentralization: A
Preliminary Test)

Decentralization Workshop II
Strengthening the University Capacity to Support Decentralization
(Lokakarya Kedua Untuk Meningkatkan Kesanggupan Universitas
Mendukung Desentralisasi)

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

June 4 – 10, 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.

Kesiapan Jawa Timur Dalam Proses Desentralisasi Fiskal: Suatu Kajian Pendahuluan*

Eko W. Suwardyono, Yohanes J. Handayantodan Sudarsono
Universitas Surabaya (UBAYA) Surabaya

Abstrak

Kajian pendahuluan ini akan membahas kesiapan Propinsi Jawa Timur yang terdiri dari 37 Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II dalam menghadapi pelaksanaan desentralisasi fiskal, 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 disimak 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, khususnya Pemerintah Daerah Tingkat II untuk mengantisipasi tuntutan publik terhadap pelaksanaan desentralisasi kewenangan maupun fiskal secara hati-hati guna meminimumkan resiko.

* Kajian ini disampaikan dalam Loka Karya Nasional "*Strengthening the University Capacity to Support Decentralization*" Tahap II yang dilaksanakan atas kerjasama USAID-IRIS-LPEM FEUI di Jakarta tanggal 5-10 Juni 2000.

Kesiapan Jawa Timur Dalam Proses Desentralisasi Fiskal: Suatu Kajian Pendahuluan.

Eko W. Suwardyono, Yohanes J. Handayanto dan Sudarsono

I. Sekilas Otonomi Daerah

Norma Kehidupan Demokratis

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bersama-sama UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi salah satu respons dari tuntutan reformasi yang bersandar pada kesadaran publik dalam upaya menegakkan norma-norma kehidupan politik demokratis yang berkeadilan. Jika masyarakat publik dapat dipilah dalam ranah kekuasaan (*political society*), masyarakat warga (*civil society*), ranah ekonomi (*economic society*) dan ranah komunitas (ruang publik); maka Undang-undang Otonomi Daerah tersebut merupakan salah satu sarana pemberdayaan dan kemampudayaan berbagai ranah (domain) masyarakat terhadap berbagai kelemahan pada tatanan aspek sosial budaya, sosial politik, sosial ekonomi, hukum maupun sumberdaya manusia. Dengan demikian kehidupan politik demokratis, peningkatan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta perhatian terhadap potensi dan keanekaragaman daerah (sebagaimana konsideran UU No. 22 Tahun 1999) akan selalu bersinggungan dengan tiap-tiap ranah ranah tersebut.

Pelaksanaan secara efektif Undang-undang otonomi daerah secara implisit normatif akan mengharapkan mampu mewujudkan kehendak sebagai masyarakat demokratis yang otonom berdasarkan jati diri dan sud-kultur yang kukuh di masing-masing ranah

dalam hubungan 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 dikehendaki masyarakat warga (prinsip "*state intervention wherever necessary*"). Di lain pihak, masyarakat warga memiliki keberdayaan dan kemampuan mempengaruhi ranah kekuasaan/negara sehingga akan mendorong timbulnya "good governance", sedangkan ranah ekonomi mendukung masyarakat warga serta menghormati ranah komunitas (yang tidak melakukan intervensi komunalisme kepada ranah lain).

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

Ledakan 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 yang selama ini terpaksa bungkam, telah bangkit untuk menuntut hak-haknya yang terampas 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. Gugatan terhadap kinerja negara yang dianggap intervensionis, otoriter bahkan cenderung totaliter telah mempengaruhi peran integratif yang harus dijalankan oleh negara saat ini.

Masa krisis menjelang kejatuhan Presiden Soeharto dipandang sebagai masa dekonstruksi hubungan ranah negara dengan ranah lainnya. Kritik dan "hujatan" terhadap tatanan lama sebagai upaya dekonstruksi dari norma hubungan yang tidak demokratis di masa lalu, merupakan sebuah transisi guna merekonstruksi masyarakat Indonesia baru dalam wujud menumbuhkan norma-norma kehidupan demokratis yang berkeadilan antar keempat ranah tersebut. Salah satu upaya koreksi dari peran negara dimasa Orde Baru adalah kehendak untuk mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan dan pemanfaatan sumberdaya nasional diiringi pertimbangan 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 komprehensif memberikan jawaban terhadap pertanyaan tersebut, walaupun konsideran kedua undang-undang tersebut meyakini bersandar atas prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta telah memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Kronologis

Ditinjau dari kedudukannya, otonomi daerah mempunyai landasan hukum yang konstitusional yaitu berdasarkan UUD 1945 (pasal 18). Jauh sebelum disahkan dan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 (7 Mei 1999) serta UU No.25 Tahun 1999 (19 Mei 1999), pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 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 Penyelenggaraan 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 perluasan daerah percontohan yaitu dari 26 Kabupaten menjadi 94 Daerah Tingkat II (tambahan Daerah Tingkat II Percontohan baru, yang terdiri dari 43 Kabupaten dan 25 Kotamadya).

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, tampak 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 Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Peraturan Pemerintah ini juga mempunyai indikasi masih tetap dominannya Pemerintah Pusat dalam menentukan urusan pemerintahan, sebagaimana uraian terhadap kewenangan "ke enam" yaitu "**kewenangan bidang lain**" kedalam 25 (dua puluh lima) bidang "plus".

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

Langkah "proaktif" dari Pemerintah Pusat tersebut dapat diberikan contoh misalnya, dalam bulan Januari sampai dengan April 2000 berupa langkah dan upaya antisipasi terhadap konsekwensi dari Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 355/M Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabinet Periode Tahun 1999-2004 dan Keputusan Presiden Nomor 134 Tahun 1999 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan

Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara, dikeluarkan pengarahan Menteri Negara PAN: (1) Surat Menteri Negara PAN Nomor 01/M.PAN/1/2000 tanggal 4 Januari 2000 tentang Penataan Administrasi Kanwil Propinsi dan Kandep Kabupaten/Kota dari Departemen yang diubah menjadi Menteri Negara; (2) Surat Menteri Negara PAN Nomor 56/M.PAN/2/2000 tanggal 4 Februari 2000 tentang Pembentukan/Pengintegrasian Instansi Vertikal Departemen menjadi Dinas; (3) Surat Menteri Negara PAN Nomor 126/M.PAN/4/2000 tanggal 10 April 2000 tentang Kedudukan Instansi vertikal Lingkup eks Dep. PU, eks Dep Transmigrasi dan PPH, eks Dep. Pariwisata, Seni dan Budaya, eks Dep. Koperasi PKM, eks Dep. Sosial, dan eks Dep. Penerangan.

Selain langkah-langkah yang diupayakan oleh Menteri Negara PAN, Menteri Dalam Negeri juga telah menyampaikan Surat Edaran kepada para Gubernur dan Bupati/Walikota, antara lain adalah: (1) Surat Edaran Nomor 061/729/SJ tanggal 21 Maret 2000 tentang Penataan Perangkat Daerah; (2) Surat Edaran Mendagri Nomor 061/801/SJ tanggal 31 Maret 2000 tentang Pembentukan/Pengintegrasian Instansi Vertikal menjadi Dinas Daerah, surat ini merujuk Surat Menteri Negara PAN Nomor 56/M.PAN/2/2000 tanggal 4 Februari 2000. Sebelumnya, antisipasi Departemen Dalam Negeri ini telah diungkap melalui Pengarahan Sekjen Depdagri pada Rapat Kerja Gubernur se Indonesia tanggal 15 Februari 2000, yaitu berkaitan dengan masalah-masalah kelembagaan, penataan personil/kepegawaian, pembangunan prasarana fisik Pamong Praja, Siskomdagri dan SIMDUK serta pengawasan.

Persoalan skeptis yang dapat diajukan adalah seberapa jauh implikasi dari “desentralisasi kewenangan” dalam bentuk pengaturan fungsi, tugas dan urusan pemerintahan ini, sehingga pengaturan tersebut dapat berjalan secara efektif dan efisien dalam arti mampu secara optimal mengelola risiko dan memaksimisasikan

keuntungan dari desentralisasi (*managing the risks, maximizing the benefit*)? Persoalan ini dianggap vital mengingat salah satu aspek desentralisasi yaitu desentralisasi fiskal sangat berhubungan linier dengan pengaturan fungsi pemerintahan tersebut. (Roy Bahl, 2000)

II. Jawa Timur Menyongsong Otonomi Daerah

A. Kondisi Sosial Ekonomi Daerah

Umum

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

Menurut Rasyid dan Paragoan (2000), dalam pelaksanaan undang-undang ini sebaiknya memperhatikan 5 kondisi strategis, yaitu: (1) *self regular power*, dalam arti kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah demi kepentingan masyarakat di daerah; (2) *self modifying power*, berupa kemampuan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah ditetapkan secara nasional sesuai dengan kondisi daerah termasuk terobosan inovatif ke arah kemajuan dalam meyakini potensi daerah; (3) *creating local political support*, dalam menyelenggarakan pemerintahan

daerah yang mempunyai legitimasi kuat dari masyarakatnya, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai eksekutif maupun DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif; (4) *managing financial resources*, yang mengembangkan kompetensi dalam mengelola secara optimal sumber penghasilan dan keuangan guna pembiayaan aktivitas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat; (5) *developing brain power*, dalam arti membangun sumberdaya manusia sebagai aparatur pemerintahan dan masyarakat yang handal dan selalu bertumpu pada kapabilitas menyelesaikan masalah.

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

Bagi Jawa Timur, kesadaran terhadap potensi asset vital bagi kesejahteraan komunitas menjadi semakin penting, mengingat beragamnya kondisi geografis, demografis maupun psikografis komunal. Jika secara umum dan sederhana diamati, dampak krisis ekonomi, politik dan kepercayaan yang nyaris *chaos*, khususnya selama 1997-1998, sebenarnya telah menurunkan kesejahteraan ekonomi cukup serius. Kenaikan jumlah penduduk pada periode 1997-1998 yang mencapai hampir satu prosen, justru belum didukung oleh peningkatan pendapatan per kapita atas

dasar harga konstan. Setelah setiap tahun komunitas Jawa Timur selalu dapat menikmati kenaikan, seperti misal jika pada tahun 1996 dan 1997 PDRB per kapita (atas dasar harga konstan 1993) masing-masing meningkat 7,48% dan 3,03%, maka pada tahun 1998 telah terjadi penurunan tajam, bahkan jauh dibawah titik nol yaitu *minus* 16,97% (dapat dilihat pada table 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
03	PDRB Atas Dasar Harga Konstan 1993 (Jutaan Rupiah)	64.853.575,88	54.336.273,28	-16,217
04	PDRB Per Kapita Atas Dasar Harga Berlaku (Rupiah)	2.559.536,80	3.911.669,53	52,827
05	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

Kenaikan PDRB per kapita (atas dasar harga berlaku) yang sebenarnya sangat spektakuler pada tahun 1998, yaitu sebesar 52,8%, harus "dibayar" mahal dengan melambungnya tingkat inflasi yang secara nasional mencapai 77,63%. Namun demikian kondisi menyedihkan tersebut menjadi membaik pada tahun 1999. 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 penting dalam pembentukan PDRB Jawa Timur adalah industri pengolahan (27,29%), perdagangan (21,18%) dan sector pertanian (17,87%).

Disisi lain, 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 yang berperan paling besar adalah pulp kertas (USD 616,5 juta), sedangkan jika dilihat dari negara tujuan ekspor, Jepang merupakan tujuan terbesar yaitu sebesar 20%. Pada sisi impor, selama tahun 1999 telah mengalami penurunan sebesar 20,3% dibanding tahun sebelumnya, dengan penurunan impor terbesar pada produk mesin (sebesar 75,6%).

Jiwa dan semangat paket Undang-Undang Otonomi Daerah yang memberikan makna sangat mendasar pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekagaman daerah, menempatkan potensi pengelolaan wilayah secara geografis menjadi semakin penting. Kondisi Jawa Timur dalam menempatkan pengelolaan wilayah seluas 47.921,98 Km² dalam 37 Daerah Tingkat II, 615 Kecamatan dan 8413 Desa, yang berarti secara rata-rata 5,7 Km² per desa, tentu mempunyai makna tersendiri jika dibandingkan begitu terlampau luasnya wilayah yang harus dikelola oleh tiap-tiap daerah, khususnya pada pulau-

pulau diluar Jawa, Bali, NTB dan NTT. Rasio luas wilayah dengan banyaknya Desa menunjukkan tingkat permasalahan “span of control”. Jika diamati tabel 2, maka Daerah Tingkat II Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Malang memiliki wilayah paling luas, sedangkan Kotamadya Mojokerto dan Blitar memiliki luas wilayah paling kecil.

Tabel 2. Luas Wilayah, Kecamatan dan Desa Menurut Kabupaten/Kotamadya Di Propinsi Jawa Timur

Kode	Kab/Kotamadya	Luas (Km2)	Kecamatan	Desa
01	Pacitan	1.310,50	12	164
02	Ponorogo	1.311,09	19	303
03	Trenggalek	1.205,22	13	157
04	Tulungagung	1.055,00	19	271
05	Blitar	1.651,86	21	248
06	Kediri	963,21	21	344
07	Malang	4.728,83	35	406
08	Lumajang	1.790,90	18	198
09	Jember	2.948,87	28	240
10	Banyuwangi	5.782,50	19	179
11	Bondowoso	1.560,10	17	192
12	Situbondo	1.457,67	17	135
13	Probolinggo	1.397,50	24	330
14	Pasuruan	1.291,50	24	365
15	Sidoarjo	591,59	18	353
16	Mojokerto	826,72	17	304
17	Jombang	1.159,50	20	306
18	Nganjuk	1.182,64	20	277

19	Madiun	1.009,05	15	206
20	Magetan	672,70	13	235
21	Ngawi	1.245,70	16	215
22	Bojonegoro	2.384,02	23	430
23	Tuban	1.904,70	19	328
24	Lamongan	1.812,80	25	475
25	Gresik	1.137,05	18	357
26	Bangkalan	1.144,70	18	281
27	Sampang	1.152,04	12	186
28	Pamekasan	732,85	13	189
29	Sumenep	1.857,59	25	332
71	Kediri	63,40	3	46
72	Blitar	32,37	3	20
73	Malang	118,57	5	57
74	Probolinggo	56,67	3	29
75	Pasuruan	35,28	3	34
76	Mojokerto	16,46	2	18
77	Madiun	54,77	3	27
78	Surabaya	274,06	28	163
	Jawa Timur	47.921,98	615	8.413

Sumber : Badan Pusat Statistik Propinsi Jawa Timur

B. Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II

Umum

Aktivitas pembangunan di semua bidang tidak dapat dipisahkan dari peran Pemerintah Daerah dalam memanfaatkan semua sumberdaya baik potensial maupun riil yang tersedia pada tiap-tiap daerah. Jawa Timur dengan 29 Kabupaten dan 8 Kotamadya

mempunyai karakter budaya yang sangat mendukung perekonomian daerah. Karakter khas masyarakat komunal Jawa Timur berlabel “Arek Jatim” tampak sangat terbuka dan adaptif serta rasional bagi daya dukung pembangunan di daerah. Hal ini sekaligus sebagai “modal” insani yang sangat prospektif dalam memperkuat wacana demokrasi, peran serta, pemerataan dan keadilan serta sangat kondusif bagi perkembangan potensi daerah yang beraneka ragam, sesuai dengan substansi Undang-Undang Otonomi Daerah.

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

Dengan ditetapkannya paket otonomi daerah, sudah menjadi hak dan kewajiban komunitas daerah di Jawa Timur untuk memanfaatkan secara optimal berbagai kewenangan, sehingga dapat memberikan ruang lebih luas bagi penciptaan nilai tambah, pembiayaan serta penerimaan daerah. Salah satu peubah penting dalam melihat potensi dan dinamika perekonomian daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena PAD dapat 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 3. Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Dati II
Propinsi Jawa Timur 1997/1998-1998/1999
(Dalam Ribuan Rupiah)**

No.	Rincian Penerimaan/Pengeluaran	1997/1998	1998/1999	+/-
1	Penerimaan Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	70.534.921	67.152.779	- 0.05
2	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
3	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
4	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
5	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*

Sampai dengan tahun anggaran 1998/1999, sumber penerimaan Pemerintah Daerah (Pemda) Tingkat II dapat diamati dari : (1) Pendapatan Asli Daerah; (2) Bagi hasil pajak/bukan pajak; (3) Sumbangan dan bantuan, serta (4) Penerimaan pembangunan. Dalam kurun waktu 2 (dua) tahun anggaran yaitu dari tahun 1997/1998 dan 1998/1999, realisasi penerimaan seluruh Pemda Tk. II di Propinsi Jawa Timur telah mengalami peningkatan cukup berarti yaitu sebesar 68,23 % yaitu dari Rp. 1.641.160 Juta pada tahun anggaran 1997/1998 menjadi Rp. 2.761.038 Juta pada tahun anggaran 1998/1999. Peningkatan tersebut disumbangkan oleh bagian Sumbangan dan Bantuan (121,18%), kemudian bagian Penerimaan Pembangunan (36,70%) dan bagian Hasil Pajak/Bukan Pajak (25,30%). Sedangkan PAD telah mengalami penurunan sebesar 0,89% yaitu dari Rp. 386.583 Juta pada tahun anggaran 1997/1998 menjadi Rp. 383.149 Juta pada tahun anggaran 1998/1999. Hal ini disebabkan adanya penghapusan beberapa Peraturan Daerah (Perda) tentang Pungutan Pajak dan Retribusi Daerah, disamping Perusahaan Milik Daerah (BUMD) yang mengalami kerugian akibat pengaruh krisis ekonomi sejak pertengahan tahun 1997.

Perbandingan Antar Daerah

Ditinjau dari nilai nominal PAD pada Daerah Tingkat II di Propinsi Jawa Timur, terdapat ketidak merataan yang cukup meyakinkan. Kotamadya Surabaya misalnya, pada tahun anggaran 1998/1999 walaupun mengalami penurunan sebesar 14,34% jika dibandingkan perolehan PAD pada tahun anggaran 1997/1998 yaitu dari Rp. 142.440 Juta menjadi Rp. 122.020 Juta, jumlah ini merupakan 48,5 lipat besarnya jika dibandingkan Kabupaten terdekat yaitu Kabupaten Bangkalan yang “hanya” mencapai Rp. 2.517 Juta pada tahun anggaran yang sama. Sementara itu, Kabupaten Sidoarjo (sebagai daerah percontohan otonomi daerah) yang letaknya “berimpit” dengan

Kotamadya Surabaya, pada tahun anggaran 1998/1999 memiliki PAD sembilan kali lipat dibanding Kabupaten Pasuruan yang memiliki jumlah penduduk yang hampir sama dengan Kabupaten Sidoarjo. Pada tahun anggaran 1998/1999 Kabupaten Sidoarjo mampu mengumpulkan PAD sebesar Rp. 34.673 Juta, sehingga menempati urutan ke dua setelah Kodya Surabaya. Urutan penerima PAD terbesar ketiga adalah Kodya Malang yang memperoleh PAD Rp. 19.226 Juta, dan kemudian berturut-turut adalah Kabupaten Jember (4), Kabupaten Malang(5) dan Kabupaten Gresik (6); masing masing sebesar Rp. 17.468 Juta, Rp. 15.410 Juta dan Rp. 14.414 Juta pada tahun anggaran 1998/1999. Keenam daerah tersebut kecuali Kabupaten Jember, secara geografis berdekatan sehingga sangat kuat tingkat interaksinya.

Kotamadya 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 yaitu 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 bagi Surabaya sehingga menyebabkan perkembangan kota ini akan selalu berinteraksi dengan kota Surabaya. Bahkan beberapa infrastruktur kota Surabaya justru didapat dari dari Kabupaten Sidoarjo. Selain investasi sektor riil yang cukup tinggi, bandar udara Juanda 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%).

Sebagai penerima PAD terbesar ketiga, Kodya Malang memiliki PAD dengan struktur sangat 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%). Sangat menarik bahwa bagian laba BUMD yang berhasil diterima oleh Kodya Malang justru lebih besar dibandingkan Kodya Surabaya sebesar 2,47 milyar rupiah, dan sekaligus menjadikan Kodya Malang sebagai penerima bagian laba BUMD terbesar di Propinsi Jawa Timur.

Walaupun 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 kemudian selebihnya tersebar relatif berimbang pada pajak daerah (21,2%), penerimaan lain-lain (13,8%) dan bagian laba BUMD (12,6%). Penerimaan dari retribusi daerah sebagian terbesar berasal dari retribusi kesehatan sebesar 4,5 milyar rupiah, yang berarti di daerah ini masalah kesehatan menjadi masalah utama dari komunitas. Disisi pengeluaran rutin, belanja pegawai mendominasi dengan

pengeluaran sebesar 90,2 milyar rupiah (80,1%) sehingga menjadikan Kabupaten Jember merupakan Kabupaten dengan pengeluaran rutin terbesar di Jawa Timur. Pada sisi pengeluaran pembangunan, maka sektor kesehatan, kesejahteraan dan KB mendominasi sisi ini dengan nilai 15,8 milyar rupiah (41,6%)

Sebagai salah satu daerah wisata di Jawa Timur, Kabupaten Malang memperoleh PAD dengan bagian terbesar pada pajak daerah yaitu sebesar 7,84 milyar rupiah (50,9% PAD), disusul Retribusi daerah sebesar 3,73 milyar rupiah (24,2%). Dilihat dari penerimaan rutin, belanja pegawai menempati urutan tertinggi yaitu sebesar 88,7 milyar rupiah (81,1%), sedangkan untuk sisi pengeluaran pembangunan dominasi berada pada sektor perhubungan dan pariwisata senilai 13,9 milyar rupiah (41,6%).

Bagaimanapun desentralisasi fiskal memberikan implikasi terhadap upaya terus menerus dari Daerah untuk menggali sumber-sumber PAD secara optimal sesuai daya dukung Daerah. Suatu sigi awal dari penulis terhadap PAD (dalam tahun anggaran) dan PDRB (tahunan), 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 indikasi dari kemampuan dan potensi penggalian PAD tiap Daerah Tingkat II.

**Tabel 4. Rasio dan Elastisitas Pendapatan Asli Daerah
Tiap Kabupaten/Kotamadya Di Propinsi Jawa Timur**

Kode	Kab/Kotamadya	Rasio PAD Th. 1998 (%)	Elastisitas PAD 1996-1998	T-Stat	R-sq
01	Pacitan	0.3071	0.3554	3.871	0.599
02	Ponorogo	0.3056	0.6695	5.113	0.723
03	Trenggalek	0.3001	0.4014	4.417	0.661
04	Tulungagung	0.2139	0.8473	9.249	0.895
05	Blitar	0.3302	0.5413	4.990	0.713
06	Kediri	0.3002	0.4268	4.297	0.648
07	Malang	0.2386	0.4819	7.687	0.855
08	Lumajang	0.2944	0.4562	6.775	0.621
09	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

Dengan mengamati tabel 4, Jawa Timur memiliki rasio PAD sebesar 0.2846, 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 (1996 - 1998), jika PDRB Jawa Timur meningkat 1 % diharapkan PAD akan meningkat sebesar 0,282 %. Angka rasio PAD tertinggi pada Daerah Tingkat II dibanding angka Propinsi 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 Tulungagung (0,8474), yang mempunyai nilai estimasi sangat signifikan.

III. Kondisi Dan Kesiapan Pemerintah Daerah

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

Penyerahan urusan pemerintahan tidak dapat dilepaskan dengan cakupan wilayah (*catchment area*) dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah dengan *catchment area* yang terbatas atau sempit akan kehilangan efisiensi dalam menyelenggarakan urusan-urusan yang 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 otonomi. Disamping itu karakter wilayah menentukan pula jenis urusan yang tepat untuk dilaksanakan pemerintah daerah. Demikian pula besaran kota berpengaruh pula terhadap pendistribusian urusan, sehingga kota metropolitan yang jumlah penduduknya lebih dari satu juta jiwa membutuhkan kewenangan yang berbeda dengan kota-kota menengah atau kecil. Dengan demikian pada aspek batas wilayah, luas area dan penduduk merupakan factor utama yang mempengaruhi batas-batas wilayah pemerintah daerah.

Menurut **United Nations** (1962), beberapa indicator dalam menentukan pola distribusi urusan dan kewenangan dari Pemerintah Daerah adalah: (a) Sistem Pemerintah Daerah yang sudah ada; (b) Kemampuan administrasi dari Pemerintah Daerah; (c) Hubungan kota dan desa; (d) Karakter dari masyarakat yang ada; (e) Keinginan dari warga masyarakat; (f) Tingkat partisipasi masyarakat, dan (g) Keadilan dalam memikul beban

pajak dan keuntungan yang diperolehnya. Ukuran apapun yang digunakan dalam menentukan Pemerintah Daerah, yang paling vital adalah menentukan *viability* dari suatu Pemerintah Daerah sebagai satu unit demokratis dan sedapat mungkin lebih efisien.

Propinsi Jawa Timur telah melaksanakan beberapa penataan kewenangan yang semula ditangani 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 ditindaklanjuti 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.

Berkait dengan penataan kelembagaan, telah dikeluarkan Surat Menteri Negara PAN yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan antara lain kepada Gubernur/Bupati/Walikota di seluruh Indonesia melalui surat Nomor 01/M.PAN/1/2000 tanggal 4 Januari 2000 tentang Penataan administrasi Kanwil Propinsi dan 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.

Masih dalam rangka pengaturan kembali instansi vertikal dan selaras dengan Keppres Nomor 25 Tahun 2000 tentang “Pembentukan Tim Penataan Pegawai Negeri Sipil, Kekayaan Negara dan Peralatan, Keuangan, Dokumen dan Arsip pada Departemen/Kantor Menteri Negara/Kantor Menteri Koordinator Yang Dihapus/Digabung/Diubah Statusnya, pada tanggal 10 April 2000 dikeluarkan Surat Menteri Negara PAN Nomor 126/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 Edaran 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 31 Maret 2000 tentang Pembentukan/ Pengintegrasian Instansi Vertikal menjadi Dinas Daerah. Rangkaian Surat Edaran Mendagri ini kemudian segera ditindaklanjuti oleh Gubernur Jawa Timur melalui surat Gubernur Jawa Timur kepada seluruh Kepala Kanwil di wilayah Propinsi Jawa Timur yang terkait dengan Surat Menpan Nomor 126/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. Panserbud, 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.

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

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

Dalam penataan kelembagaan ini, Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur hanya berwujud Surat Keputusan Gubernur, termasuk SK Gubernur Nomo2 20 dan 24 Tahun 2000 yang merupakan terobosan dan jalan pintas sambil menunggu petunjuk pelaksanaan dari Pemerintah Pusat.

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

- a. 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.
- b. Masalah perbedaan persepsi pelaksanaan otonomi daerah tentang posisi pejabat harus diisi oleh orang daerah, sehingga menimbulkan persaingan antar PNS Pusat dan Daerah.

Untuk menghindari dan mengantisipasi masalah-masalah tersebut, maka yang sangat perlu dilakukan oleh Daerah Kabupaten dan Kota adalah: (i) Melakukan inventarisasi kekuatan seluruh PNS termasuk dari departemen dan instansi vertikal; (ii) Melakukan perencanaan terhadap perkiraan kebutuhan pegawai menurut kelompok instansi vertikal; (iii) Menghitung kekurangan dan kelebihan menurut kelompok instansi vertikal; (iv) Kemungkinan pengisian lintas sektoral dari kelebihan dan kekurangan pegawai.

Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah yang harus senafas 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 otonomi Daerah harus dilaksanakan efektif selambat-lambatnya dua tahun yaitu pada tahun 2001.

Karena dari prinsip-prinsip desentralisasi serta fakta-fakta yang ditemukan dalam berbagai pengalaman 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, walaupun untuk melakukan desentralisasi fiskal secara efisien, efektif dan ekonomis sesungguhnya tidak semata-mata ditentukan oleh kelengkapan urusan kewenangan pemerintahan daerah. Desentralisasi fiskal juga sangat ditentukan oleh kesiapan ranah (*domain*) masyarakatnya, baik ranah kekuasaan, ranah masyarakat warga, ranah masyarakat ekonomi dan ranah komunitas daerah.

V. Penutup

Dengan memperhatikan keseluruhan aspek otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi fiskal tersebut, dapatlah ditarik konklusi umum tentang kesiapan Pemerintah Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/kota yaitu:

1. 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.
2. 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 bias terjadi penurunan eselon dari eks Pusat dan persaingan promosi antara pegawai eks Pusat dan daerah. Sedangkan untuk tingkat staf tidak banyak menimbulkan persoalan serius.
3. Aspek-aspek yang sangat perlu dipertimbangkan dalam menentukan formula yang tepat untuk pembagian dana antara Pusat, Propinsi, Daerah Kabupaten/Kota adalah factor geografis, demografis, ekonomi, sumberdaya alam dan sumberdaya manusia serta sosial politik.

Surabaya, 20 Mei 2000