

**Prof. H. Syahrudin, SE. MA.
Werry Dartta Taifur, SE. MA.**

**Faculty of Economics
Pusat Studi Kependudukan, Universitas Andalas**

**PERANAN DPRD UNTUK MENCAPAI TUJUAN DESENTRALISASI
DAN PERSPEKTIF DAERAH TENTANG PELAKSANAAN
DESENTRALISASI
(THE ROLE OF THE REGIONAL ASSEMBLY IN ACHIEVING THE
OBJECTIVE OF DECENTRALIZATION
AND REGIONAL PERSPECTIVES IN THE IMPLEMENTATION OF
DECENTRALIZATION)**

**Regional University Research
On Decentralization in Indonesia**

Project 497-0357 / 204-000
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 2002



Laporan Penelitian

**PERANAN DPRD UNTUK MENCAPAI
TUJUAN DESENTRALISASI DAN
PERSPEKTIF DAERAH TENTANG
PELAKSANAAN DESENTRALISASI**

Oleh :

**Prof. H. Syahrudin, SE. MA.
Werry Darta Taifur, SE. MA.**

Kerjasama :

IRIS Indonesia

dengan

Pusat Studi Kependudukan Universitas Andalas

Padang 2002

Abstract

THE ROLE OF THE REGIONAL ASSEMBLY IN ACHIEVING THE OBJECTIVE OF DECENTRALIZATION AND REGIONAL PERSPECTIVES IN THE IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION

In order to strengthen the regional institutions on fiscal decentralization, IRIS presented a series of workshops in collaboration with LPEM - FEUI in Jakarta. The Workshops are followed by a number of research projects done by the participants from different regions in Indonesia. The role of DPRD (Regional Assembly) will be very important, according to our point of view, in the implementation of law 22/1999. Beside that, we also want to know the perspective of Government Officials (GO) including members of DPRD, and NGOs, which consist of non-formal leaders, local business leaders and informed academics, on the new law of decentralization.

What is the role of DPRD in the new law? Is there any ability of Regional Council (Assembly) to implement the new law properly? What is the perspective of GO including members of DPRD and NGO on the implementation of the law? These are our research questions that we would like to answer in this study. Available information such as the law, the government regulation, the regional regulation, and the issues currently published in the national and local newspaper is used to answer the first and the second research question. Primary data from 51 respondents of non-formal leaders, local business leaders and informed academics in West Sumatra Province and six regions (*Kabupaten* and *Kota*) in West Sumatra is used to know the perspective of GO and NGO. These regions are called as sample areas.

Implementation of democracy based on Pancasila is the responsibility of DPRD as people representative at regional level as we examine overall of law 22/1999. This conclusion is supported by the words in the preamble, substance of the law and its explanations. The word of democracy and public participation is mentioned twice in the preamble and also twice in the substance of the law. The first is mention in article 16 and second is mention in article 22. In its explanation, we are able to find three word of democracy together with the words of empowerment of the society and public aspirations. It is exactly mentioned in its explanation that the rights (*hak-hak*) of DPRD is directed to absorb public aspiration in order to be used for making public policies by the executive. Empowerment of DPRD as people representative is measured by how much

public policies determined by public aspiration. Hence, the society or the people play an important role in the new law (Law 22/1999) compared to the old law (Law 5/1974).

A number of PP (government regulation) and instructions of Ministry of Home Affairs have been published as guidance to the implementation of the new law mainly to increase the role of the people in public policies. Fiscal decentralization is our interest, because it is related to the financial aspect of the government organization and it is a crucial point to increase welfare of the people.

All the regulations on fiscal decentralization seem to support implementation of democracy. New regulation introduces the concept of performance approach to prepare APBD. Performance indicator is needed to assign expenditure on a certain project or program based on Presidential Instruction 7/1999. It is highly positive correlation with the five norms and principles established by Ministry of Home Affairs every year as a guide to prepare APBD. It is known as SE (*Surat Edaran*) Ministry of Home Affairs and for APBD 2001 that was SE-903/2735/SJ dated 17 November 2000.

The study concluded that the G.O -- whether government official or members of DPRD -- are formally faithful to the state's laws and regulation. They are used to say that they obey all guidance in preparing APB 2001. But, in reality, they do not. The system and procedure of preparing APBD 2001 is still similar to what they did for APBD 2000. They never implemented the principle of efficiency and effectiveness in 2001 expenditure allocation. They seem to be confused about the meaning of transparency and accountability. The roles of public hearing vary according to what policies are to be taken: it tends to be small for approving APBD but it is important in approving others Regional Regulation (*Perda*) such as *Perda Kembali Kenagari*, *Perda Pekat* etc.

The behavior of G.O. seems to be similar to what have been done at national level before the period of decentralization. There is an indication to be worse in 2002. The indication can be seen from the behavior of DPRD. They do not care about public aspiration. DPRD of West Sumatera Province did not obey budgeting discipline (*disiplin anggaran*). They used executive budget, which entitle "others" for their need. The amount was Rp 364 million in the APBD 2001. They received the amount of Rp 270 million from PT. Semen Padang. The money is used for the day of celebration at the end of fasting month. DPRD allocated also the amount of Rp. 300 million in APBD 2002 for PT. Semen Padang spin-off. *DPRD Kabupaten Solok* adapted such behavior. They went to *Kabupaten Sawahlunto Sijunjung* just to know how to increase their income from

APBD. This perception was similar to what we found from primary data collected from 51 respondents of G.O.

It is still difficult to summarize the perceptions of NGOs, which are represented by 59 respondents. It can be seen from the presence of the respondents at the discussion (meeting) in order to collect primary data. Even though the number of respondents was small, the primary data showed that there was no any significant change in the public services given by Regional Government in the period of decentralization.

Controlling function is a weak point in the implementation of the new law based on law 22/1999, even though the regulation was established (PP 20/2000 and law 34/2000). The central Government has the power to cancel any Regional Regulation (*Perda*), decision of *Kepala Daerah*, decision of *Ketua DPRD*, and other related decision if such decision or policies against public need. If such power do not be implemented properly soon, we do believe the objectives of decentralization will not be achieved sooner or later.

Another problem is the need for detailed implementation guidance. Most of the regulations and guidance are still general, they are not operational yet. They need explanation or analysis before the regulations and quidance can be operationalized. If there is an honest intention to operationalize general regulation, the regional Government is able to work together with the university staff or the NGO if they have an expert to do the job.

June, 2002

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR TABEL	iii
DAFTAR GAMBAR	v
DAFTAR LAMPIRAN	vi
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Tujuan	2
1.3. Metodologi	3
1.3.1. Tujuan Terhadap Aturan Yang Ada	3
1.3.2. Studi Lapangan	3
1.3.3. Metode Analisis	5
BAB 2 KONSEP DAN TUJUAN OTONOMI DAERAH	
2.1. Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah	6
2.2. Konsep dan Sistem Penyerahan Wewenang	8
2.3. Tujuan Otonomi Daerah	10
2.4. Kesimpulan	20
BAB 3 PERANAN DPRD DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH	
3.1. Pendahuluan	22
3.2. Tugas dan Wewenang DPR Berdasarkan UU 2/1985	23
3.2.1. Sejarah Perkembangan Lembaga Legislatif	23
3.2.2. Tugas dan Wewenang DPR	24
3.3. Peranan DPRD Dalam UU 22/1999	24
3.3.1. Sebagai Badan Legislatif	24
3.3.2. Tugas, Wewenang dan Hak DPRD	27
3.3.3. Hak DPRD	28
3.4. Peranan DPRD Dalam Penetapan APBD	32
3.5. Tata Tertib Dewan dan UU 22/1999	37
3.5.1. Umum	37
3.5.2. Struktur Organisasi Dewan	37
3.5.3. Tata Cara Pengambilan Keputusan	38
3.6. Kesimpulan	40
BAB 4 PERANAN DPRD DALAM PENYUSUNAN APBD: KONSEP	
4.1. Umum	42
4.2. Penerimaan Daerah Otonom	43
4.2.1. Umum	43
4.2.2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	45
4.2.3. Dana Perimbangan	51
4.2.4. Pinjaman Daerah	52
4.3. Evaluasi Pengeluaran Daerah	57
4.3.1. Umum	57
4.3.2. Kebijakan Pelaksanaan Penyusunan Anggaran Daerah	59

4.3.3. Kebijakan Penyusunan APBD 2001	62
4.4. Peranan DPRD Dalam Penyusunan APBD	67
4.4.1. Ketentuan Umum	67
4.4.2. Proses Penyusunan APBD	69
4.4.3. Pengesahan APBD	72
4.4.4. Prosedur Formal Pengesahan APBD	75
4.4.5. Peranan Panitia Anggaran DPRD	77
4.5. Kesimpulan	78
BAB 5 PERANAN DPRD DALAM PENYUSUNAN APBD: PENGALAMAN PADA APBD TAHUN ANGGARAN 2001	
5.1. Umum	80
5.2. Menetapkan Sasaran dan Kebijakan Umum Anggaran	80
5.2.1. Kaitan antara Nota Keuangan dan Renstrada	81
5.2.2. Sasaran dan Kebijakan Anggaran	86
5.2.3. Program dan Kegiatan dalam APBD Propinsi	90
5.3. Pengesahan Peraturan Daerah tentang Anggaran	92
5.3.1. Pengesahan Perda APBD 2001	92
5.3.2. Peranan Aspirasi Masyarakat	93
5.4. Analisis APBD 2001	95
5.4.1. Perubahan Jumlah Anggaran	95
5.4.2. Perubahan Anggaran menurut Sumber Penerimaan dan Jenis Pengeluaran	95
5.4.3. Perubahan Anggaran menurut Fungsi	100
5.5. Kesimpulan	105
BAB 6 PERSPEKTIF DAERAH TERHADAP PELAKSANAAN OTDA	
6.1. Pendahuluan	107
6.2. Perspektif Pejabat Pemerintah dan Anggota DPRD	109
6.2.1. Perspektif tentang Aturan-Aturan Yang Ada	109
6.2.2. Penjaringan dan Dokumentasi Aspirasi Masyarakat	117
6.2.3. Penyusunan APBD 2001	121
6.2.4. Penentuan Prioritas Kegiatan	126
6.3. Perspektif Organisasi Masyarakat	129
6.3.1. Umum	129
6.3.2. Pekerjaan Responden	130
6.3.3. Penilaian Terhadap Pelayanan Pemerintah	132
6.3.4. Perspektif Aspirasi Masyarakat	136
6.3.5. Perspektif Dalam Bidang Bisnis	138
6.3.6. Partisipasi Masyarakat	141
6.3.7. Kewajiban Masyarakat terhadap Pemerintah	142
6.4. Kesimpulan	143
BAB 7 KESIMPULAN DAN SARAN	
7.1. Kesimpulan	146
7.2. Saran	150
DAFTAR BACAAN	151
LAMPIRAN	153

DAFTAR TABEL

Tabel :	Halaman
4.1. Peranan PAD Terhadap Total Penerimaan Daerah 1997/98 - 2001 (%)	44
4.2. Anggaran Pendapatan Asli Daerah Kota 2000 - 2001 (Rp Juta)	48
4.3. Anggaran Pendapatan Asli Daerah Kabupaten 2000 - 2001 (Rp Juta)	49
5.1. Matrik Indikator Kinerja menurut Bidang, Sektor, Sub-sektor Kota Padang	83
5.2. Sektor, Program dan Kegiatan pada APBD Kota Padang Tahun 2001 (Rp juta)	87
5.3. Perbandingan Kewenaagan dan program dalam APBD Sumatera Barat Bidang Pendidikan	90
5.4. Jumlah APBD Menurut Daerah Sampel Tahun 2000 dan 2001	95
5.5. Struktur Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Kota Tahun 2000 - 2001 (%)	96
5.6. Struktur Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Kabupaten Tahun 2000 - 2001 (%)	97
5.7. Persentase Struktur APBD Propinsi Sumatera Barat 1997/1998- 2001 (%)	99
5.8. Distribusi Anggaran Belanja Rutin Daerah Menurut Lembaga (fungsi) 2000-2001 (%)	102
5.9. Distribusi Anggaran Belanja Pembangunan Daerah Menurut Lembaga (fungsi) 2000-2001 (%)	103
5.10. Distribusi Anggaran Belanja Daerah Menurut Lembaga (fungsi) 2000-2001 (%)	104
6.1. Jumlah Responden menurut Daerah dan Kelompok Responden (orang)	108
6.2. Distribusi Responden menurut Pengetahuan Tentang UU 22/1999 (%)	110
6.3. Distribusi Responden menurut Status Pelaksanaan Aturan Otda (%)	111
6.4. Distribusi Responden menurut Kesulitan Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Otda (%)	111
6.5. Penjaringan Aspirasi Masyarakat oleh Pejabat dan Anggota DPRD	117
6.6. Dokumentasi Aspirasi Masyarakat dan Rencana Dokumentasi	120
6.7. Distribusi Responden menurut Penggunaan Persyaratan Pendekatan Kinerja dalam APBD 2001 (%)	121
6.8. Distribusi Responden menurut Penggunaan Norma dan Prinsip Anggaran dalam Penyusunan APBD 2001 (%)	123
6.9. Distribusi Responden berdasarkan Kriteria Belanja Pembangunan (%)	125
6.10. Distribusi Responden Metode Penentuan Prioritas Kegiatan (%)	127

6.11.	Distribusi Responden menurut Penggunaan Butir-Butir Evaluasi Kegiatan (%)	128
6.12.	Jumlah Responden menurut Umur dan Pendidikan yang Ditamatkan (%)	130
6.13.	Jumlah Responden menurut Pekerjaan	131
6.14.	Jumlah Responden menurut Frekuensi Berhubungan Formal dengan Aparat Pemerintah	131
6.15.	Distribusi Responden menurut Jenis Pelayanan (%)	132
6.16.	Distribusi Responden menurut Jenis Pelayanan Masyarakat (%)	134
6.17.	Distribusi Responden menurut Hambatan Dalam Perdagangan Antar Daerah/ Interisuler (%)	135
6.18.	Distribusi Responden menurut Kebebasan Berusaha dan Berbicara (%)	136
6.19.	Distribusi Responden menurut Sasaran Kritik (%)	137
6.20.	Distribusi Responden menurut Penilaian terhadap Kegiatan Bisnis (%)	139
6.21.	Distribusi Responden Pengusaha menurut Alasan Tidak Melakukan Investasi (%)	140
6.22.	Distribusi Responden menurut Penilaian Terhadap Peranan DPRD (%)	141
6.23.	Distribusi Responden menurut Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat	142
6.24.	Distribusi Responden menurut Kesan Pelaksanaan Kewajiban Masyarakat	143

DAFTAR GAMBAR

Gambar:	Halaman
3.1. Peranan DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah Berdasarkan UU 22/1999	30
3.2. Hubungan Kerja Pemerintah dan DPRD dalam Era Otonomi	33

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran:	Halaman
2.1. Perbandingan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom dan SOTK Sumatera Barat	153
2.2. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib Dengan Struktur Organisasi Kota Padang	155
2.3. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib Dengan Struktur Organisasi Kota Bukittinggi	156
2.4. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib Dengan Struktur Organisasi Kota Padang Panjang	157
2.5. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib Dengan Struktur Organisasi Kabupaten Padang Pariaman	158
2.6. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib Dengan Struktur Organisasi Kabupaten Solok	159
2.7. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib Dengan Struktur Organisasi Kabupaten Tanah Datar	160
2.8. Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Susunan Organisasi Dinas Pertanian Sumatera Barat	161
2.9. Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Struktur Organisasi Dinas Pertanian Bukittinggi	163
3.1. Kekuasaan Negara Berdasarkan UUD 1945	164
4.1. Tarif dan Penggunaan Hasil Pajak Daerah	165
4.2. Proses Penyusunan APBD 2001	166
5.1. Jumlah Jabatan Struktural Utama Diluar Sekretaris Daerah	169
5.2. Pos Pengeluaran DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Padang Tahun 2000-2002 (Rp 000)	170
5.3. Pos Pengeluaran DPRD dan Sekretariat DPRD Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2000-2002 (Rp 000)	173
5.4. Pos Pengeluaran DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi Tahun 2000-2002 (Rp 000)	174
6.1. Jadwal dan Jumlah Peserta Diskusi lainnya menurut Daerah Sampel	177
6.2. Distribusi Responden menurut Aturan yang Digunakan dalam Penyusunan APBD 2001 (%)	178

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

UU 22/1999 dan UU 25/1999 yang diberlakukan semenjak 1 Januari 2001 telah mengakibatkan perubahan yang sangat besar dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Ada dua bentuk perubahan besar terjadi yaitu *pertama*, penghapusan sistem pemerintahan bertingkat sebagaimana ditetapkan oleh UU 5/1974. UU 22/1999 tentang sistem pemerintahan daerah memberikan otonomi luas pada daerah Kabupaten dan Kota (dulu disebut sebagai Kabupaten dan Kotamadya atau dati II). Sedangkan Propinsi diberikan otonomi terbatas. Tidak ada hubungan hierarki Propinsi dengan Kabupaten/Kota. *Kedua*, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah mempunyai peranan jauh lebih besar dibandingkan periode sebelumnya. Dia berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah.

Untuk meningkatkan keberhasilan sistem pemerintahan daerah yang baru ini yang disebut juga aturan tentang "otonomi daerah", Pemerintah melakukan perubahan yang besar pula dalam Hubungan Keuangan Pusat - Daerah yang diatur oleh UU 25/1999. Pemerintah, berdasarkan undang-undang tersebut memberikan bantuan dan sumbangan pada Daerah dalam bentuk "Dana Alokasi Umum (DAU)". Penggunaan dana ini sepenuhnya ditentukan oleh Daerah (Pemerintah Daerah bersama DPRD). Sehingga dengan demikian keberhasilan penggunaan dana tersebut ditentukan oleh Pemerintahan Daerah.

PP 105/2000 yang merupakan ketentuan pelaksanaan undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat - Daerah menetapkan berbagai aturan tentang "pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah". Peraturan Pemerintah ini secara rinci memuat berbagai ketentuan penggunaan Keuangan Daerah yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan, mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban dan pengawasan. Wadahnya disebut sebagai APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Peranan DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat di Daerah adalah besar sekali.

Disamping itu, untuk meningkatkan keberhasilan Pemerintahan Daerah dalam penggunaan Keuangan Daerah sesuai dengan tujuan pemberian otonomi baik yang bersifat terbatas maupun yang bersifat luas, Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban, pengawasan dan tata usaha Keuangan Daerah. Pedoman ini, walaupun sudah agak terlambat, diharapkan akan dikeluarkan menjelang akhir tahun 2001.

Nampaknya masih sulit untuk digunakan sebagai pedoman penyusunan APBD 2002 yang pada waktu tersebut sedang dalam taraf penyelesaian sesuai aturan yang ada. Walaupun demikian, norma dan prinsip anggaran yang telah dijadikan sebagai pedoman penyusunan APBD semenjak beberapa tahun yang lalu masih tetap dipertahankan. Untuk penyusunan APBD 2001 ditetapkan dengan Surat Menteri Dalam Negeri No. 903/2735/SJ tanggal 17 Nopember 2000.

Yang menjadi pertanyaan adalah kemampuan dan kesanggupan DPRD dengan semua anggotanya untuk mengetahui dan melaksanakan fungsinya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang baru tersebut. Apakah dalam pelaksanaan fungsinya masih terpengaruh oleh ketentuan lama (UU 5/1974) yang sudah dinyatakan tidak berlaku lagi? Pembahasan diarahkan pada proses penyusunan dan pengesahan APBD, sebab kebijaksanaan ini mempunyai hubungan yang kuat dengan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah.

1.2. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui peranan DPRD menurut UU 22/1999
- b. Menganalisis kemampuan DPRD dalam melaksanakan peranannya tersebut sesuai dengan aturan-aturan yang ada.
- c. Mengetahui persepsi masyarakat tentang otonomi daerah
- d. Memberikan saran baik mengenai aturan yang ada maupun terhadap pelaksanaan aturan-aturan tersebut.

Peranan DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah jauh lebih besar dibandingkan dengan periode sebelumnya. DPRD dalam UU 5/1974 adalah merupakan bahagian dari Pemerintah Daerah. Sebagai Badan Legislatif, dia tidak terpisahkan dari Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah. Sehingga dengan demikian produk-produk yang dihasilkan oleh kedua badan ini adalah merupakan hasil kerjasama dalam mewujudkan kesejahteraan bangsa.

Tetapi dengan undang-undang yang baru, tugas dan fungsi kedua badan ini dipisahkan secara tegas. DPRD berfungsi sepenuhnya sebagai badan legislatif dan Pemerintah Daerah berfungsi sebagai badan eksekutif di daerah. Sebagai badan legislatif, dia harus dapat *menyerap aspirasi masyarakat* untuk disalurkan kepada eksekutif untuk dijadikan

sebagai dasar pengambilan keputusan. Kemudian dia juga melaksanakan *fungsi pengawasan* sebagai tindak lanjut dari penyaluran aspirasi masyarakat kepada eksekutif tersebut.

Tujuan pertama dan kedua berhubungan dengan pengetahuan anggota DPRD terhadap aturan-aturan yang ada dan implementasinya. Pengetahuan mengenai aturan adalah merupakan langkah awal untuk memulai melaksanakannya. Namun pengetahuan saja dirasakan tidak cukup jika tidak diikuti oleh kemauan untuk melaksanakan aturan yang ada sebagaimana mestinya. Sedangkan kemauan adalah merupakan bahagian dari kemampuan untuk melaksanakan semua aturan yang ada yang merupakan tujuan kedua (b) dari penelitian ini.

Tujuan ketiga (c) merupakan pemeriksaan ulang (*recheck*) terhadap keberhasilan DPRD dalam melaksanakan fungsinya sebagai badan legislatif daerah. Kepentingan masyarakat (rakyat) adalah menjadi sasaran utama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Apakah dengan aturan yang baru ini masyarakat sudah mendapat pelayanan yang lebih baik atau belum ?

1.3. Metodologi

1.3.1. Tinjauan Terhadap Aturan Yang Ada

Ada dua tinjauan (review) yang akan dilakukan yaitu *pertama*, tinjauan tentang tujuan otonomi daerah. Dari berbagai sumber-sumber tertulis yang ada dicoba menyimpulkan tujuan pemberian otonomi secara umum. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah diukur melalui pencapaian tujuan tersebut. Oleh karena itu, tinjauan tentang tujuan ini dilengkapi dengan berbagai indikator keberhasilan pelaksanaan aturan-aturan yang ada.

Tinjauan *kedua*, adalah tentang peranan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dalam UU 22/1999. Tinjauan ini tidak hanya didasarkan pada undang-undang yang ada, tetapi juga dilihat dalam instrumen pelaksanaannya yaitu "tata tertib DPRD". Tinjauan ini diharapkan dapat menggambarkan sebagian dari pengetahuan Anggota DPRD terhadap aturan otonomi yang ada, tentu yang terkait dengan fungsinya.

1.3.2. Studi Lapangan

*** Data Primer**

Ada dua kelompok responden dalam studi lapangan ini yaitu *pertama*, aparat Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Pejabat Pemerintah dan Anggota DPRD. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peranan DPRD baik ditinjau dari sesi Anggota-Anggota DPRD sendiri maupun dilihat dari pandangan Pejabat (Aparat) Pemerintah dan kemampuan mereka

untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam penentuan kebijaksanaan publik. Direncanakan responden berjumlah 25 orang yang terdiri dari 10 orang adalah Anggota DPRD dan 15 orang Pejabat Pemerintah.

Kelompok responden *kedua*, adalah tokoh masyarakat, akademisi dan pengusaha. Diharapkan kesemua tokoh masyarakat ini akan dapat mewakili masyarakat dalam penilaian terhadap pelaksanaan perubahan sistem pemerintahan yang ada. Direncanakan jumlah responden untuk ketiga kelompok masyarakat ini berada sekitar 58 orang.

Penelitian untuk kedua kelompok responden ini dilakukan dengan dua cara yaitu *pertama*, dengan melakukan wawancara dan *kedua*, mengisi daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya (daftar pertanyaan adalah terlampir). Semula direncanakan wawancara dilakukan pada dua tempat yaitu Padang dan Bukittinggi. Semua responden diharapkan hadir pada kedua tempat tersebut. Berdasarkan pertimbangan kesulitan menghadirkan semua responden pada kedua tempat tersebut, ditetapkan wawancara dilakukan pada semua daerah sampel yaitu: Padang, Bukittinggi dan Padang Panjang untuk daerah Kota dan untuk daerah Kabupaten adalah Pariaman, Tanah Datar dan Solok. Ditambah satu lagi tempat wawancara yaitu daerah Propinsi, jadi dengan demikian ada 7 (tujuh) lokasi wawancara. Ditambah lagi dengan dua kali wawancara di Padang untuk responden kelompok Akademisi dan Tokoh Masyarakat. Jadi berarti ada 9 (sembilan) kali wawancara secara keseluruhan.

Pemilihan daerah sampel didasarkan pada: (1) pengalaman daerah dalam pelaksanaan aturan otonomi pada masa lalu. Kabupaten Tanah Datar adalah merupakan daerah percontohan dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU 5/1974. Kemudian diikuti oleh Kota Padang, (2) skala daerah, (3) kualitas SDM yang dimiliki dan (4) kemudahan untuk dijangkau dalam pelaksanaan penelitian lapangan.

*** Pemilihan Responden**

Responden yang berasal dari Pejabat Pemerintah dan Anggota DPRD dipilih berdasarkan kebutuhan studi ini. Sedangkan penunjukannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan Pimpinan Dewan masing-masingnya. Sedangkan responden yang berasal dari Organisasi Non-Pemerintah ditentukan dengan melakukan cara pemilihan yang berbeda. Tokoh Masyarakat diambil dari Organisasi Masyarakat yang ada seperti LKAAM, Bundo Kandung dan sebagainya, sedangkan pemilihan responden dilakukan oleh Kepala Daerah.

Selanjutnya, responden Akademisi diambil dari Perguruan Tinggi terbesar di Kota Padang dan ditentukan sendiri oleh tim peneliti. Sedangkan responden yang berasal dari Pengusaha (Pimpinan Perusahaan) diminta melalui organisasi sejenis Pengusaha yang ada

seperti Kadin, GPEI dan sebagainya. Diharapkan dengan cara seperti itu akan dapat diketahui secara jelas persepsi kedua kelompok responden ini.

* **Data Sekunder**

Ada dua sumber data sekunder yang telah dikumpulkan dalam studi ini yaitu *pertama*, data sekunder yang berasal dari instansi pemerintahan di daerah sampel dan *kedua*, data sekunder yang berbentuk opini/pendapat tentang otonomi daerah yang diterbitkan oleh tiga harian yaitu: (1) Harian Kompas (harian nasional), (2) Harian Mimbar Minang dan (3) Harian Singgalang, dua harian yang terakhir adalah harian daerah.

Data sekunder sumber pertama adalah:

- UU 22/1999 dan UU 25/1999 dengan semua aturan pelaksanaannya
- APBD 2000 dan 2001
- Ringkasan realisasi keuangan daerah 1995/96 - 2000
- Perda tentang SOTK
- Pola Dasar, propeda dan Renstrada
- Visi, Misi Kepala Daerah yang disampaikan pada saat pencalonan (yang dipilih berdasarkan UU 22/1999).
- Jumlah PMDN dan PMA 1999, 2000, dan 2001 (Januari s/d September)
- Tata tertip DPRD

Selanjutnya, opini pendapat yang dikumpulkan dari ketiga harian tersebut meliputi jangka waktu Januari s/d Juni 2001. Opini/pendapat yang dikumpulkan tidak saja yang bersumber dari Pejabat Pemerintahan Daerah, tetapi juga yang muncul dari masyarakat. Ada diantaranya yang bersifat kritik, saran pernyataan dan sebagainya.

1.3.3. Metode Analisis

Analisis kualitatif adalah merupakan metode utama yang digunakan dalam studi ini. Frekuensi distribusi digunakan untuk analisis data yang dikumpulkan dengan menggunakan daftar pertanyaan.

BAB 2

KONSEP DAN TUJUAN OTONOMI DAERAH

2.1. Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah

Isu tentang desentralisasi sudah ada semenjak pemerintahan Hindia Belanda (tahun 1903) dan kemudian berkembang pada zaman pemerintahan Jepang. Baik pada zaman Hindia Belanda maupun pada masa pemerintahan Jepang, politik desentralisasi bertujuan untuk mempertahankan kekuasaannya di Indonesia. Pemerintah Hindia Belanda lebih mengenal dekonsentrasi dibandingkan dengan desentralisasi. Dekonsentrasi berarti pelimpahan kekuasaan dari aparat pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatannya secara hierarki (Gie, 1968a, hal. 21-30).

Keinginan untuk pelaksanaan sistem pemerintahan yang berbentuk dekonsentrasi tersebut bukanlah merupakan keinginan pusat saja, tetapi adalah merupakan keinginan dan perjuangan masyarakat dari berbagai kalangan keturunan yang ada di Indonesia. Dari kalangan penduduk Eropa, Timur Asing dan elit Indonesia muncul keinginan agar pemerintahan disusun secara lebih modern dan demokratis. Bahkan tuntutan ini datang pula dari kalangan bangsa Belanda sendiri yang menghendaki agar politik kolonial tidak semata-mata bertujuan mengeruk kekayaan bumi Indonesia saja, melainkan juga untuk meningkatkan taraf kecerdasan dan kehidupan rakyat Indonesia. Disamping itu didukung pula oleh bertambah luasnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Seperti diungkapkan oleh Gie (1968a), istilah desentralisasi dimunculkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) setelah berakhirnya kekuasaan Jepang. Istilah ini muncul dalam rancangan Mr. Yamin yang menyebutkan bahwa Negara Rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas dasar desentralisasi atau dekonsentrasi yang tidak mengenal federalisme atau perpecahan negara. Mr. Yamin membagi pemerintahan menjadi pemerintahan atasan untuk pusat dan pemerintahan bawahan untuk desa atau setingkatnya. Sedangkan antaranya disebut sebagai pemerintah tengahan. Kemudian konsep ini disempurnakan oleh Mr. Soepomo dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang menyatakan bahwa di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintahan Daerah. Sedangkan Pemerintah Daerah disusun dalam undang-undang. Disamping itu, negara juga menghormati kedudukan daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yang disebut sebagai Daerah Istimewa.

Pembahasan mengenai sistem pemerintahan ini semakin luas dalam UUDS 1950 yang menjadi landasan pelaksanaan Otonomi Daerah. Pembahasan lebih tertuju pada pembentukan

“badan/organisasi ketatanegaraan yang mandiri”. Otonomi (*autonomy*) disini diartikan sebagai “hak mengurus rumah tangga sendiri” bagi satu Daerah. Sedangkan UUD 1945 lebih banyak memberikan perhatian pada pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan Daerah kecil.

Tanpa mengemukakan pandangan berbagai ahli hukum, Gie (1968 b) menyimpulkan bahwa sistem desentralisasi dalam kehidupan tata negara di Indonesia sudah menjadi keharusan. Tetapi dia merupakan masalah yang sulit, terutama dalam penentuan peranan daerah dalam pemerintahan. Peran apa yang diberikan pada daerah dan berapa besarnya adalah merupakan persoalan yang sulit untuk ditentukan secara tegas.

Keinginan untuk tetap melaksanakan sistem desentralisasi terus berkembang sambil berusaha mengatasi berbagai kesulitan yang dihadapi. UU 5/1974 lebih memperjelas sistem dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Daerah di Indonesia dibedakan menjadi Daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah Daerah Otonom. Sedangkan Daerah yang termasuk pada Wilayah Administratif hanya berhak menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah saja. Sehingga dengan demikian sistem desentralisasi pemerintahan hanya diberikan pada Daerah Otonom.

UU 5/1974 memperkenalkan sistem pemerintahan daerah otonomi bertingkat dengan titik berat Otonomi Daerah diletakan pada Daerah Tingkat II. Daerah Tingkat I adalah menjadi atasan Daerah Tingkat II dan selanjutnya. Pusat adalah menjadi atasan Daerah Tingkat I. Penyerahan urusan (desentralisasi) yang menjadi tanggung jawab daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP). Urusan yang telah diserahkan dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat.

Terlambatnya penyerahan urusan oleh Pusat pada Daerah Otonom merupakan masalah utama dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Keterlambatan ini dipengaruhi pula oleh kesulitan penentuan urusan yang akan diserahkan. Untuk mengatasi kesulitan tersebut dan atas desakan dari berbagai daerah dibentuklah undang-undang tentang sistem pemerintahan daerah yang lebih komprehensif yang dikenal dengan UU 22/1999 yang mulai berlaku tahun 2001. Seiring dengan undang-undang ini, diterbitkan pula UU 25/1999 yang mengatur hubungan keuangan Pusat-Daerah. Dengan diterbitkannya kedua undang-undang ini berarti pelaksanaan sistem desentralisasi semakin jelas, baik ditinjau dari sisi administrasi pemerintahan maupun dilihat dari segi pembiayaan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

UU 22/1999 tidak mengenal penjenjangan daerah dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan. Propinsi yang sebelumnya dikenal sebagai Daerah Tingkat I yang menjadi atasan Daerah Tingkat II, tidak lagi mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Sedangkan daerah Tingkat II dihapus dan diganti dengan sebutan daerah Kabupaten dan daerah Kota. Masing-

masing daerah, baik Propinsi, Kabupaten ataupun Kota berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kewenangan menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat.

2.2. Konsep dan Sistem Penyerahan Wewenang

Wewenang oleh Gie (1968 c) diartikan sebagai kekuasaan yang sah untuk memerintahkan sesuatu atau melakukan sesuatu tindakan. Lawan dari wewenang adalah kewajiban. Dengan istilah lain dapat dinyatakan sebagai “tugas” untuk wewenang dan “tanggung jawab” untuk kewajiban. Ini adalah mirip dengan istilah “authority” dan “responsibility” dalam dunia bisnis. Sehingga pelimpahan wewenang dalam bidang publik dapat disamakan dengan istilah *delegation of authority* dalam dunia bisnis.

Ketidajelasan konsep dan sistem penyerahan wewenang akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan organisasi. Organisasi yang lebih kecil yang dapat diartikan sebagai Daerah Otonom bagi sebuah Negara tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik sesuai dengan tujuan organisasi yang lebih besar yaitu Negara. Kegagalan pelaksanaan otonomi akan terjadi bila Daerah tidak dapat melaksanakan tugas atau kewenangan dengan baik. Akhirnya, pencapaian tujuan Bangsa akan semakin jauh sebagai akibat pelaksanaan desentralisasi dengan konsep dan sistem penyerahan wewenang yang kabur.

Inilah selama ini yang terjadi dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Persoalan utama adalah dalam penentuan peranan pemerintah daerah dalam era otonomi. Ada dua isu penting yang muncul yaitu *pertama* adalah isu tentang pengertian tugas atau urusan administrasi pemerintahan dan *kedua* adalah isu tentang sistem penyerahan urusan tersebut dari Pusat ke Daerah. Penyerahan urusan didasarkan pada kesiapan daerah untuk menerimanya. Jika daerah belum siap, maka penyerahan urusan tidak dapat dilakukan. Jadi berarti pelaksanaan desentralisasi berdasarkan UU 5/1974 adalah secara bertahap.

Mengukur kesiapan daerah yang dijadikan sebagai dasar penyerahan urusan telah menjadi kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pusat menganggap Daerah belum siap untuk menerima urusan tertentu. Sedangkan pada pihak lain, Daerah menganggap dia telah siap dan Pusat enggan menyerahkan urusan yang sebenarnya sudah dapat dilaksanakannya. Keadaan ini memperbesar konflik antara Pusat dan Daerah. Akibatnya adalah memperlambat pelaksanaan undang-undang tersebut. Percontohan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU 5/1994 baru dimulai tahun 1995. Kabupaten Tanah Datar dijadikan sebagai pilot proyek untuk Sumatera Barat dan hasilnya tidak memuaskan, sebagai akibat dari kesulitan penentuan urusan yang diperlukan oleh Daerah yang bersangkutan (lihat. Syahrudin 1999).

UU 22/1999 yang mulai dilakukan tahun 2001 menganut konsep pembagian kewenangan. Penyerahan (pemberian) kewenangan kepada Daerah Otonomi dilakukan secara umum. Yang dijelaskan secara rinci adalah kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Sedangkan kewenangan Kabupaten/Kota yang diberikan otonomi luas dalam undang-undang ini adalah semua kewenangan dalam bidang pemerintahan diluar kewenangan Pemerintah dan Propinsi. Untuk tidak memberikan dampak negatif pada pelaksanaan pemerintahan di daerah, undang-undang menetapkan sejumlah kewenangan wajib yang akan dilaksanakan oleh Daerah Otonom.

Ada 11 (sebelas) bidang pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh Daerah Otonom yaitu: (1) pekerjaan umum, (2) kesehatan, (3) pendidikan dan kebudayaan, (4) pertanian, (5) perhubungan, (6) industri dan perdagangan, (7) penanaman modal, (8) lingkungan hidup, (9) pertanahan, (10) koperasi dan (11) tenaga kerja. Pemerintah Daerah dapat merinci bidang pemerintahan wajib tersebut menjadi kewenangan daerah sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah untuk pembiayaannya serta sumber daya manusia yang tersedia.

Daerah diperkirakan tidak akan mengalami kesulitan yang berarti baik untuk menentukan kewenangan maupun untuk pelaksanaan keseluruhan bidang pemerintahan tersebut. Kesimpulan ini didasarkan pada pengalaman Daerah dalam pelaksanaan pemerintahan selama ini. Kebanyakan dari bidang pemerintahan tersebut telah pernah dilaksanakan di Daerah.

Disamping perbedaan metode penyerahan kewenangan oleh Pusat kepada Daerah Otonom, terdapat pula dua bentuk perbedaan yang sangat berarti antara UU 22/1999 dengan UU 5/1974. *Pertama*, UU 22/1999 tidak mengenal lagi adanya **hierarki** dalam bidang pemerintahan. Istilah Dati I untuk Propinsi dan Dati II untuk Kabupaten/Kotamadya tidak ada lagi. Untuk daerah otonomi luas digunakan istilah Kabupaten dan Kota yang tidak merupakan bawahan langsung dari Propinsi. *Kedua* daerah ini mempunyai kewenangan dalam bidang pemerintahan yang berbeda satu sama lainnya. Kewenangan Propinsi disamping yang diatur dalam PP 25/2000 adalah kewenangan yang bersifat lintas kabupaten-kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (Ps. 9 UU 22/1999)

Hapusnya dualisme dalam sistem pemerintahan di daerah merupakan kemajuan yang cukup berarti dalam sistem ketatanegaraan dengan diberlakukannya UU 22/1999. Di daerah tidak ada lagi instansi vertikal seperti yang dianut dalam UU 5/1974, kecuali untuk lima bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah yaitu : (1) politik luar negeri, (2) pertahanan keamanan, (3) peradilan, (4) moneter dan fiskal dan (5) agama. Namun dengan keluarnya Keputusan Presiden 109/2000 tentang pengembalian kewenangan daerah dalam bidang

pertahanan kepada pemerintah menunjukkan tidak konsistennya Pemerintah dalam pelaksanaan UU 22/1999.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa UU 22/1999 adalah merupakan penyempurnaan UU 5/1974. Konsep *pembagian kewenangan* digunakan dalam penyerahan kewenangan kepada Daerah Otonomi. Penyerahan kewenangan ini dilakukan secara umum, sehingga ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah dalam menjalankan pemerintahan di daerah akan dapat diminimalkan. Dampaknya adalah berkurangnya kekuasaan Gubernur terhadap Bupati/Walikota yang selama ini dimilikinya.

Keuntungan yang terlihat adalah tidak terjadinya penundaan pelaksanaan aturan yang ada. Pelaksanaan aturan otonomi daerah ini dapat dilaksanakan sesuai jadwal. Namun pada pihak lain ketidaksiapan daerah akan menjadi kendala utama. Disamping itu, koordinasi antar daerah yang selama ini dilaksanakan oleh Propinsi menjadi sulit untuk diwujudkan, kecuali adanya keinginan yang kuat antar Daerah Otonom.

2.3. Tujuan Otonomi Daerah

Sulit untuk menemukan secara jelas tujuan pemberian otonomi kepada Daerah baik yang bersifat terbatas maupun otonomi yang bersifat luas. Oleh karena itu, sub-bahagian ini mencoba mengemukakan tujuan otonomi melalui UU 22/1999 dan sumber-sumber lainnya. Melalui undang-undang ini, tujuan otonomi dapat dilihat dari pembukaan, isi dan penjelasan UU 22/1999.

*** Tujuan Otonomi Berdasarkan Pembukaan**

Butir menimbang dalam UU 22/1999 menyebutkan banyak kata-kata tentang "Otonomi Daerah". Butir (a) merupakan landasan pemberian Otonomi Daerah yaitu UUD 1945. Butir (b) dan (c) dapat memberikan gambaran tentang tujuan Otonomi Daerah. Isi kedua butir menimbang ini adalah seperti berikut:

- *Bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.*
- *Bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan,*

serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka NKRI.

*UU 22/1999 “menimbang”
butir (b) dan (c)*

Kata-kata yang ada pada butir pertama tidak memberikan arti yang jelas. Apakah: prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah merupakan alasan pemberian otonomi ataukah merupakan dasar pemberian otonomi. Kata-kata demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan mungkin dapat dikategorikan sebagai tujuan. Sedangkan kata potensi dan keanekaragaman Daerah mungkin dapat digolongkan kepada dasar pemberian otonomi.

Selanjutnya, kata-kata yang ada pada alinea kedua dapat dianggap sebagai tujuan atau sasaran yang diinginkan dari pemberian Otonomi Daerah. Efisiensi atau daya saing daerah dapat dijadikan sebagai tujuan otonomi. Kesimpulan ini terlihat dari kata-kata: (1) dalam menghadapi perkembangan, (2) dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah. Krisis ekonomi yang terjadi pertengahan tahun 1997 dan munculnya berbagai tuntutan yang mengarah pada disintegrasi Bangsa adalah merupakan perkembangan keadaan yang ada di dalam negeri. Sedangkan perkembangan yang ada di luar negeri adalah meningkatnya arus keinginan untuk pelaksanaan perdagangan bebas.

Perkembangan keadaan di dalam dan di luar negeri memaksa pemerintah untuk bekerja lebih efisien dan berusaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi berdasarkan potensi yang ada. Ketergantungan ekonomi pada luar negeri sangat besar akibatnya jika terjadi gangguan pada nilai mata uang dalam negeri. Resesi ekonomi tahun 1997 telah memberikan pengalaman yang sangat berharga dalam menetapkan kebijaksanaan peningkatan pertumbuhan di masa datang. Industri yang menggunakan bahan baku impor mengalami banyak kesulitan. Sebaliknya industri yang tingkat ketergantungannya terhadap luar negeri kecil dapat bertahan dari kesulitan ekonomi yang terjadi tersebut. Industri kecil dan menengah ternyata mempunyai daya tahan yang lebih tinggi dibandingkan dengan industri besar terhadap ketidak stabilan nilai rupiah.

Jumlah industri (usaha) kecil adalah besar dan tersebar pada seluruh daerah di Indonesia. Oleh karena itu, seyogianyalah pembinaan dan pengembangan usaha-usaha tersebut diserahkan pada daerah. Daerah tentu akan lebih mengetahui persoalan-persoalan yang dihadapi oleh usaha kecil menengah tersebut dan dengan demikian daerah dapat diharapkan membina pertumbuhan usaha kecil dan menengah tersebut sesuai kondisi yang ada pada masing-masing daerah.

Untuk maksud tersebut (peningkatan efisiensi dan daya saing pengusaha tentunya) perlu diselenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan

bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Pengertian otonomi disini adalah berbentuk “memberikan kewenangan”. Bertanggung jawab secara proporsional tentu mengandung arti kewenangan sama besarnya dengan tanggung jawab. Semakin besar kewenangan yang diberikan akan semakin besar tanggung jawab daerah dan sebaliknya. Sedangkan produknya adalah efisiensi.

Wujud dari pemberian kewenangan dan tanggung jawab tersebut adalah: pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Apakah kata-kata pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional memiliki sebuah arti atukah tidak? Apakah pengaturan dan pembagian tertuju pada pemanfaatan sumber daya nasional atukah tidak? Sedangkan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD) jelas mempunyai arti tersendiri, sebab Perimbangan Keuangan ini diatur oleh undang-undang tersendiri (UU 25/1999).

Jika pengaturan, pembagian dan penggunaan sumberdaya nasional mempunyai pengertian sendiri-sendiri, maka pengaturan akan terkait pada pelaksanaan Otonomi Daerah. Dia akan mencakup semua aturan-aturan yang ada yaitu UU 22/1999 dengan semua aturan pelaksanaannya. Sedangkan kata pembagian mungkin dapat diartikan sebagai pembagian kewenangan antara Pemerintah (Pusat), Propinsi dan Kabupaten/Kota. Tetapi, jika pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional merupakan sebuah rangkaian kata-kata yang tidak terpisahkan satu sama lainnya, maka inti dari permasalahan adalah pemanfaatan sumber daya nasional. Sehingga dengan demikian, Otonomi daerah lebih mengarah kepada pelaksanaan pembangunan daerah.

Selanjutnya, butir kedua diakhiri dengan kata-kata: sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Prinsip-prinsip ini adalah sama dengan bunyi butir pertama seperti telah dikemukakan di atas. Dengan anggapan kata-kata pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional mempunyai arti terpisah satu sama lainnya, maka prinsip-prinsip tersebut dapat berarti tujuan dan dasar pemberian Otonomi Daerah.

Yang perlu mendapatkan perhatian lebih jauh adalah penggunaan kata-kata: dilaksanakan dalam kerangka NKRI. Dari kelima prinsip-prinsip tersebut, kata demokrasi yang diperkirakan dapat mengganggu NKRI. Demokrasi yang terlalu jauh akan dapat merubah bentuk Daerah dari Otonomi menjadi Federal. Sedangkan kata-kata lain yaitu peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah berpotensi kecil terhadap batasan NKRI.

Butir-butir d, e dan f pada menimbang dalam UU 22/1999 memberikan informasi tentang kelemahan-kelemahan UU 5/1974 dan UU 5/1979. UU 5/1974 dianggap sebagai tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti. Begitu juga halnya dengan UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa dianggap tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945. Jadi ketiga butir pada menimbang ini hanya memberikan dasar untuk pembuatan aturan baru dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah dan kembali pada ketentuan yang ada dalam UU 1945 untuk pengaturan sistem Pemerintahan Desa.

*** Identifikasi Tujuan Melalui Batang Tubuh Undang-undang**

UU 22/1999 dibagi kepada 16 (enam belas) bab yaitu:

- | | | |
|-----|------|--|
| Bab | I | Ketentuan Umum (1) |
| | II | Pembangunan Daerah (2) |
| | III | Pembentukan dan Susunan Daerah (3) |
| | IV | Kewenangan Daerah (7) |
| | V | Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah (55) |
| | VI | Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah (6) |
| | VII | Kepegawaian Daerah (3) |
| | VIII | Keuangan Daerah (9) |
| | IX | Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan (3) |
| | X | Kawasan Perkotaan (3) |
| | XI | Desa (19) |
| | XII | Pembinaan dan Pengawasan (3) |
| | XIII | Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (2) |
| | XIV | Ketentuan lain-lain (7) |
| | XV | Ketentuan Peralihan (7) |
| | XVI | Ketentuan Penutup (4) |

Kesemua Bab-bab di atas terbagi pada 134 Pasal. Angka dalam kurung menunjukkan jumlah Pasal yang ada pada setiap Bab. Bab V adalah mempunyai Pasal paling banyak, sedangkan Bab I mempunyai Pasal paling sedikit.

Aspirasi masyarakat dan kepentingan umum merupakan butir-butir penting yang dapat dijumpai dalam batang tubuh undang-undang dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah. Kata-kata ini terdapat pada Ps. 4 dan Ps. 70 UU 22/1999. Adapun bunyi Ps. 4 adalah:

- *Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.*

- *Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat di atas, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.*

Ps. 4 UU 22/1999

Selanjutnya, baik Peraturan Daerah (Perda) maupun keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Batasan ini dijumpai pada Bab VI Ps. 70 dan Ps. 72 UU 22/1999. Bunyi kedua Pasal tersebut adalah:

- *Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- *Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala Daerah.*
- *Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Ps. 70 dan Ps. 72 UU 22/1999

Bunyi Pasal-Pasal tersebut di atas memberikan gambaran tentang tujuan otonomi secara tidak langsung yaitu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat menjadi dominan jika dihubungkan dengan bunyi Ps. 70 dan Ps. 72. Baik Peraturan Daerah maupun keputusan Kepala Daerah sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kepentingan umum adalah identik dengan aspirasi (kebanyakan) masyarakat.

Jika dikaitkan dengan bunyi Ps. 16, maka tujuan tersebut akan lebih jelas dan mengarah pada pelaksanaan demokrasi. Hanya saja, pengertian demokrasi disini tidaklah sama dengan demokrasi pada umumnya yang menurut Luiz dan Stepan (2001) mempunyai lima ciri atau persyaratan yaitu: (1) masyarakat sipil, (2) masyarakat politik, (3) pemerintahan berdasarkan hukum, (4) birokrasi yang bermanfaat, dan (5) masyarakat ekonomi. Pengertian demokrasi di Indonesia dibatasi oleh dasar Negara yaitu Pancasila. Untuk lebih jelasnya, dikutip bunyi pasal tersebut.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan Demokrasi berdasarkan Pancasila.

Ps. 16 ayat (1)

DPRD adalah merupakan wadah untuk pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Pancasila yang terdiri dari: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab, (3) Persatuan Indonesia, (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, dan (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dijadikan sebagai pembeda antara demokrasi yang ada di Indonesia dengan demokrasi yang dikemukakan oleh Linz dan Stepan dengan ciri-ciri seperti yang telah dikemukakan di atas.

Butir (4) dari Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan mengandung berbagai pengertian. Kata-kata yang sangat indah ini dapat diterjemahkan kepada berbagai pengertian. Pada masa Orla (Orde Lama), butir ini diterjemahkan sebagai “demokrasi terpimpin”. Pengertian ini mengarah kepada diktator. Kemudian pada masa Orba (Orde Baru) pengertiannya adalah “musyawarah untuk mufakat”. Kata-kata ini masih memiliki arti ganda dan dalam pelaksanaannya tidak banyak berbeda dengan demokrasi terpimpin. Peranan rakyat dalam menentukan kebijaksanaan publik masih relatif kecil. Peranan penguasa sangat dominan. Wakil rakyat yang diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat berubah bentuk menjadi bahagian dari penguasa. Mereka lebih takut kepada penguasa dari pada kepada masyarakat yang diwakilinya

Persoalannya sekarang adalah: apakah kata-kata yang sangat indah itu akan diartikan sama dengan pengertian-pengertian sebelumnya. UU 22/1999 memberikan peluang untuk melakukan perbaikan operasional dari butir (4) Pancasila tersebut. DPR/DPRD mempunyai kekuasaan yang besar sebagai wakil rakyat berdasarkan aturan yang ada dalam undang-undang tersebut. Persoalan berikut adalah kesiapan dan kemampuan wakil-wakil rakyat tersebut untuk melaksanakannya. Peluang untuk menterjemahkan demokrasi berdasarkan Pancasila kepada demokrasi dalam pengertian liberal cukup besar.

*** Mencari Tujuan Melalui Penjelasan Undang-undang**

Penjelasan UU 22/1999 dibagi kepada dua bahagian yaitu pertama Penjelasan umum dan kedua penjelasan pasal demi pasal. Tujuan Otonomi Daerah hanya mungkin ditelusuri melalui penjelasan umum. Penjelasan pasal demi pasal sudah terbatas pada bahagian sebelumnya yaitu: Identifikasi tujuan melalui batang tubuh undang-undang.

Penjelasan umum terbagi pada 10 (sepuluh) bahagian yaitu:

- (1) Dasar pemikiran (9)
- (2) Pembahagian Daerah (4)
- (3) Prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (3)
- (4) Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak DPRD (1)

- (5) Kepala Daerah (1)
- (6) Pertanggungjawaban Kepala Daerah (1)
- (7) Kepegawaian (1)
- (8) Keuangan Daerah (2)
- (9) Pemerintahan Desa (8)
- (10) Pembinaan dan Pengawasan (1)

Kebanyakan uraian-uraian yang ada dalam penjelasan ini adalah bersifat ulangan dari hal-hal yang telah dikemukakan baik pada pembukaan maupun pada batang tubuh undang-undang. Dari 9 (sembilan) butir penjelasan rinci yang ada pada dasar pemikiran terdapat dua butir penjelasan yang mungkin dapat dijadikan sebagai dasar penentuan tujuan Otonomi Daerah. Berikut adalah bahagian-bahagian yang ada pada dasar pemikiran.

- *Penyelenggaraan Otonomi Daerah didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas adalah merupakan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.*
- *Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.*

*Penjelasan Umum bagian
Dasar Pemikiran butir I dan i*

Butir-butir penjelasan umum bagian dasar pemikiran tersebut memberikan informasi tentang pengertian otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Sedangkan kata bertanggung jawab mempunyai arti tugas dan kewajiban yang harus dipikul (dilaksanakan) oleh Daerah dalam mencapai tujuan otonomi.

Selanjutnya dijelaskan ada 4 (empat) tujuan otonomi yaitu: (1) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik, (2) pengembangan kehidupan demokrasi, (3) keadilan dan pemerataan, dan (4) pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah untuk menjaga keutuhan NKRI. Ada dua tugas Pemerintah Daerah pada butir pertama tujuan otonomi yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang semakin membaik. Diharapkan Daerah akan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya. Pelayanan tentu akan berkorelasi positif dengan kesejahteraan masyarakat.

Butir kedua dan ketiga merupakan tata cara untuk mewujudkan pelayanan yang lebih baik dan sekaligus peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaan otonomi, Pemerintah Daerah bertanggung jawab terhadap masyarakat, bukan kepada Pemerintahan yang lebih tinggi. Penjelasan ini memperkuat dugaan terhadap pengertian demokrasi di atas dekat kepada demokrasi yang terjadi di negara berkembang lainnya. Tidak seperti terjemahan pada Orde Lama dan pada Orde Baru yang lebih dekat pada otoriter (diktator). Rakyat dalam operasionalisasinya diwakili oleh badan perwakilan rakyat di daerah atau DPRD.

Uraian di atas konsisten dengan penjelasan umum bagian dasar pemikiran butir e yang berbunyi seperti berikut:

- *Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.*

*Penjelasan Umum bagian
Dasar Pemikiran butir e*

Penjelasan ini mempertegas arah pengertian demokrasi seperti telah diuraikan di atas. Keberdayaan masyarakat menjadi faktor utama. Keberdayaan ini akan meningkat bila ada kebebasan berusaha yang didukung oleh birokrasi yang bermanfaat (tentu bagi masyarakat).

Selanjutnya, kata-kata menumbuhkan prakarsa dan kreativitas dapat ditujukan pada masyarakat dan dapat pula pada Pemerintah Daerah atau bisa juga keduanya. Jika dirangkai dengan kata berikutnya yaitu meningkatkan peran serta masyarakat, maka ada kecenderungan menumbuhkan prakarsa dan kreativitas ditujukan pada Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Kesemua ini tidak terlepas dari empat tujuan otonomi seperti telah dikemukakan di atas.

* Identifikasi Tujuan Otonomi dari Sumber lain

Sumber lain ini dapat berbentuk tulisan laporan seminar dan ucapan-ucapan pejabat penting dalam berbagai kesempatan. Prof. DR. Ryass Rasyid MA sering menyatakan bahwa "Keberdayaan" adalah merupakan tujuan Otonomi Daerah. Ada diantaranya disebut sebagai keberdayaan rakyat dan ada pula dikatakan keberdayaan daerah. Kedua kata-kata ini sering membuat masyarakat menjadi bingung. Tetapi dengan adanya penjelasan tambahan mengenai efisiensi dan daya saing daerah, maka jelas yang dimaksud adalah keberdayaan daerah.

Kesimpulan di atas sejalan dengan rumusan hasil "seminar tentang otonomi daerah" yang dilaksanakan oleh MIPI (Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia) Sumatera Barat yang diadakan di Padang, tanggal 7 Desember 1999. Prof. DR. Ryaas Rasyid MA telah bertindak sebagai pembicara kunci pada seminar tersebut. Butir 6 dari rumusan seminar tersebut berbunyi:

Pemberdayaan Pemerintah Daerah dan rakyatnya merupakan inti dari Undang-undang tentang Otonomi Daerah. Kesemua ini bisa menjadi peluang untuk menciptakan kreativitas pemerintahan dan sekaligus akan membawa daerah itu dapat mensejahterakan masyarakatnya (hal. 7).

Yang menjadi persoalan adalah, apakah inti itu sama maksudnya dengan tujuan. Jika ya, maka berarti tujuan akhir dari otonomi daerah adalah untuk meningkatkan keberdayaan Pemerintah Daerah dan rakyatnya. Jadi pengertian keberdayaan disini mencakup keduanya yaitu Pemerintah Daerah dan rakyatnya.

Selanjutnya tujuan otonomi daerah dapat pula ditelusuri dalam ceramah Direktur Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah pada Seminar Nasional Strategi Pembiayaan Pengembangan Otonomi Daerah di Jakarta tanggal 18 April 1996. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah Tingkat II adalah:

- (a) Memungkinkan Daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- (b) Meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, terutama di Dati II, yang langsung berhubungan dengan masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- (c) Menumbuhkan kemandirian Pemerintah Daerah Tingkat II dan masyarakat, melalui usaha bersama dan partisipasi masyarakat dan Pemerintah Daerah. Kemandirian ini selanjutnya memberikan daya saing yang kuat bagi Daerah yang bersangkutan dalam proses pertumbuhannya. Masyarakat akan banyak mempunyai peluang dan kesempatan

merencanakan dan merumuskan sendiri apa yang menjadi kebutuhannya serta memecahkan setiap permasalahan yang menjadi kepentingannya secara lebih cermat, tepat dan cepat.

- (d) Mengembangkan mekanisme demokrasi di Tingkat Daerah dalam bentuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional. Dengan demikian otonomi daerah merupakan wahana integrasi dan keterkaitan Pusat dan Daerah yang berlangsung secara wajar dalam memperkokoh keserasian Pusat dan Daerah.

Walaupun tujuan pemberian otonomi daerah tersebut masih terkait pada pelaksanaan UU 5/1974 (dalam rangka memperingati satu tahun dimulainya pelaksanaan undang-undang ini), namun masih tetap relevan sebagai dasar untuk menentukan tujuan pelaksanaan Otonomi Daerah. Ada 5 (lima) butir penting yang dapat diambil dari keempat tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu: (1) kemandirian, (2) pelayanan masyarakat yang efisien, (3) partisipasi masyarakat, (4) memperbaiki daya saing daerah dan (5) demokratisasi. Kesemua tujuan ini nampaknya tidak berbeda banyak dengan tujuan yang dapat dilihat dari UU 22/1999.

Sasaran dari kemandirian daerah adalah agar daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ketergantungan daerah terhadap pusat dalam pengambilan berbagai keputusan publik diminimalkan. Diharapkan keputusan publik yang dibuat oleh Daerah bagi kepentingan masyarakatnya akan lebih cermat, lebih tepat dan lebih cepat. atau dengan kata lain pelayanan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna sesuai butir b uraian tersebut. Kesemua ini dimungkinkan oleh karena Kepala Daerah lebih dekat kepada masyarakatnya. Dia akan lebih dapat mengetahui kebutuhan masyarakatnya dibandingkan dengan Pemerintah Pusat (lihat juga pernyataan Dorodjatun Kuncoro Jakti pada harian Kompas 1 Pebruari 2001 hal. 20).

Kemandirian daerah ini adalah dimaksudkan untuk tujuan pemberian pelayanan yang efisien, partisipatif dan akhirnya peningkatan daya saing daerah. Keputusan publik yang cermat, tepat dan cepat itu adalah merupakan cerminan dari efisiensi pelayanan. Pendirian sebuah sekolah dikatakan efisien bila daya tampungnya terpenuhi. Keputusan pembuatan jalan raya efisien bila jalan tersebut bermanfaat oleh masyarakat yang ada disekitarnya. Begitu juga halnya dengan pendirian rumah sakit pada lokasi tertentu. Manfaatnya dirasakan oleh masyarakat yang ada disekitarnya. Jika semua keputusan-keputusan tersebut sudah dapat memberikan manfaat (*benefit*) yang optimal bagi masyarakat, maka berarti pengambilan keputusan itu sudah efisien atau sudah cermat atau tepat.

Pemberian pelayanan yang efisien akan dapat mendorong atau meningkatkan partisipasi masyarakat dan sekaligus akan meningkatkan daya saing daerah. Masyarakat merasa lebih dekat

dengan Pemerintah-nya dan kondisi ini akan berpengaruh positif terhadap partisipasi-nya. Istilah "Sato Sakaki" di Minang adalah sejalan dengan hubungan positif antara efisiensi dan partisipasi. Masyarakat akan mau berkorban jika mereka dibawa atau diikuti dalam pengambilan keputusan. Situasi ini akan menghasilkan pemberian pelayanan yang efisien.

Demokratisasi adalah merupakan tujuan otonomi kelima berdasarkan ceramah Direktur Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah. Dia adalah merupakan kata-kata yang sering muncul dalam UU 22/1999. Kata ini dapat diberikan arti yang berbeda seperti telah diungkapkan sebelumnya. Tetapi jika dirangkai dengan tujuan lain, yaitu untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, maka artinya adalah demokrasi yang memperhatikan kepentingan masyarakat. Demokrasi yang membuat masyarakat dekat dengan Pemerintah-nya atau demokrasi yang agak jauh dari diktator.

2.4. Kesimpulan

Bahagian ini telah mencoba membahas konsep otonomi dan persepsi Daerah. Dilihat dari segi sejarah, ide tentang berotonomi sudah berkembang lama (semenjak awal 1900-an) dengan tujuan yang berbeda. Ide ini berkembang terus sampai pada masa kemerdekaan. Implementasi lebih banyak bersifat pembentukan Daerah Otonomi.

Otonomi yang berbasis pada penentuan kekuasaan dimulai dengan ditetapkannya UU 5/1974. Ada 4 (empat) ciri konsep otonomi yang dianut oleh undang-undang ini yaitu: (1) otonomi bertingkat, (2) Kabupaten dan Kotamadya merupakan titik berat otonomi, (3) penyerahan urusan dilakukan jika Daerah telah siap menerimanya, dan (4) urusan yang telah diserahkan dapat ditarik kembali. Undang-undang ini tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Kegiatan percontohan baru dimulai tahun 1995.

Berbeda dengan UU 5/1974, UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan pembagian kewenangan antara Pemerintah, Propinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota. Kepada Propinsi diberikan otonomi terbatas, sedangkan otonomi luas nyata dan bertanggung jawab diberikan kepada daerah Kabupaten/Kota. Pengertian otonomi terbatas dan otonomi luas dibedakan atas bentuk atau macam kewenangan yang dimiliki oleh setiap bentuk Pemerintahan tersebut. Kewenangan Propinsi disebutkan secara tegas seperti diatur oleh Ps. 9 UU 22/1999. Diluar kewenangan Pemerintah dan Propinsi adalah merupakan kewenangan Kabupaten/Kota. Konsekwensi dari aturan ini adalah hapusnya hierarki Propinsi dengan Daerah Otonom (Kabupaten/Kota) disamping adanya kebebasan Kabupaten dan Kota untuk menentukan sendiri kewenangan yang diperlukannya.

Ada banyak tujuan pelaksanaan otonomi berdasarkan UU 22/1999. Tujuan tersebut dapat dibagi kepada tiga kelompok yaitu: *pertama* tujuan dilihat dari sistem pemerintahan, yaitu demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Penggunaan kata Pancasila bertujuan untuk menciptakan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dan antar Daerah untuk menjaga keutuhan NKRI. Kelompok *kedua* adalah tujuan dilihat dari sisi pemberian pelayanan. Ada tiga tujuan yang ingin dicapai disini yaitu (1) efisiensi, (2) keadilan, dan (3) pemerataan. Peningkatan efisiensi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat akan dapat meningkatkan daya saing daerah dan sekaligus juga akan berpengaruh positif terhadap partisipasi masyarakat. Kelompok *ketiga* adalah pendekatan yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut yaitu pemberdayaan. Pemberdayaan ini tidak hanya ditujukan pada Pemerintah Daerah, tetapi juga untuk DPRD sebagai badan legislatif di daerah dan kepada masyarakat. Pemberdayaan Pemerintah Daerah dan DPRD dapat diukur melalui berbagai kebijaksanaan publik yang dihasilkannya. Sedangkan pemberdayaan masyarakat dapat diukur dari berbagai segi baik dari sisi pemerintahan maupun dari sisi masyarakat itu sendiri.

BAB 3

PERANAN DPRD DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

3.1. Pendahuluan

Ada dua topik yang akan dibahas pada sub-bahagian ini yaitu *pertama*, peranan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam arti umum dan *kedua*, instrumen yang tersedia untuk pelaksanaan peranan DPR tersebut. Tujuannya adalah untuk dapat dijadikan sebagai dasar menentukan peranan DPRD dalam pelaksanaan Otda (Otonomi Daerah).

Kansil (1995) menyebutkan tiga tugas utama DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang di Indonesia menganut sistem unikameral yaitu: (1) memelihara, menjaga serta memajukan kepentingan Rakyat, (2) membantu dan mengawasi Pemerintah agar menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya dan (3) menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tiap tahun. Memajukan kepentingan rakyat adalah menjadi sasaran utama dari ketiga tugas DPR ini. Membantu dan mengawasi Pemerintah serta menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bertujuan untuk mewujudkan kepentingan rakyat.

Kenapakah kepentingan Rakyat harus mendapat perhatian utama dari pemegang kekuasaan legislatif? Alasan *pertama*, adalah DPR adalah merupakan wakil rakyat. Oleh sebab itu wajar jika kepentingan rakyat merupakan tugas utama wakilnya yaitu DPR. *Kedua*, rakyat (masyarakat) ditinjau dari sisi ekonomi adalah merupakan sumber utama pembiayaan sebuah negara. Ada korelasi positif antara tingkat kesejahteraan masyarakat dengan peranan pemerintah dalam bidang perekonomian. Hampir sepertiga dari total output dibeli oleh pemerintah di USA (Masgrave, 1973, hal. 3). Angkanya jauh lebih kecil dibandingkan dengan yang terjadi di negara berkembang yang berada sekitar 12 - 13 persen dari GDP (Lindaner and Valenchich, 1992). Sedangkan untuk Indonesia awal 1990-an berada sekitar 10 persen dari PDB (data BPS). Dengan demikian, memajukan kepentingan masyarakat berarti meningkatkan kesejahteraannya. *Ketiga*, rakyat adalah merupakan salah satu unsur adanya negara disamping adanya daerah dan pemerintah. Tanpa rakyat tentu tidak ada pemerintah dan dengan sendirinya tidak ada negara. Dan *keempat*, rakyat mempunyai berbagai kepentingan dari pemerintah, baik yang berbentuk ekonomi maupun yang bersifat non-ekonomi. Penyediaan barang publik adalah merupakan kepentingan rakyat (masyarakat) terhadap pemerintah dalam bidang ekonomi. Sedangkan jaminan rasa aman dan perlindungan lainnya adalah merupakan kepentingan yang bersifat non-ekonomi.

Ada sejumlah instrumen yang tersedia untuk pelaksanaan tugas DPR yaitu *pertama*, kewenangan dalam pembuatan Undang-Undang bertujuan untuk mengatur tata cara pelaksanaan tugas eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peranan DPR sangat besar dalam pengesahan sebuah RUU (Rancangan Undang-Undang) yang diajukan oleh Pemerintah. Dia baru dapat menjadi UU apabila DPR sudah menyetujuinya. Jika tidak RUU tidak akan pernah menjadi UU. Begitu juga halnya dengan PP (Peraturan Pemerintah) yang membutuhkan persetujuan DPR sebelum dapat diimplementasikan.

Instrumen *kedua*, adalah mengawasi Pemerintah. Pengawasan tentu bertujuan agar semua aturan yang ada telah mendapat persetujuan DPR terlaksana sebagaimana mestinya. Jika ada penyimpangan, DPR memiliki berbagai cara atau metode untuk mengatasinya. Penetapan Anggaran Belanja (Negara) adalah merupakan instrumen *ketiga*, dari pelaksanaan tugas DPR. Anggaran belanja sangat terkait pada kebijaksanaan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Dia mempunyai dampak yang luas terhadap kesejahteraan masyarakat baik ditinjau dari sisi pengeluaran maupun dari sisi penerimaan. Penerimaan Negara adalah merupakan beban masyarakat, sedangkan pengeluaran akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijaksanaan yang salah akan berdampak buruk terhadap masyarakat dan tentu juga kepada Pemerintah.

3.2. Tugas dan Wewenang DPR Berdasarkan UU 2/1985

3.2.1. Sejarah Perkembangan Lembaga Legislatif

BP - KNP (Badan Pekerja - Komite Nasional Pusat) adalah merupakan institusi pertama yang dibentuk untuk melaksanakan kekuasaan legislatif di Indonesia. Membuat UU adalah merupakan salah satu tugas KNP yang dibentuk segera setelah kemerdekaan diumumkan tanggal 17 Agustus 1945.

Lembaga tersebut telah mengalami perubahan bentuk sesuai dengan perkembangan pemerintahan di Indonesia (lihat: Kansil, 1995. hal 219 - 221). Bentuk pertama adalah DPR pada masa RIS (Republik Indonesia Serikat) 1949. Pada saat ini ada DPR dan ada Senat yang merupakan badan perwakilan dari negara-negara bagian dalam lingkungan Negara Serikat RIS. Bentuk Negara Serikat berubah menjadi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) tahun 1950 sebagai akibat ketidakpuasan bangsa dengan bentuk Negara Serikat tersebut. Perubahan ini berakibat pula pada perubahan keanggotaan badan legislatif yang semula hanya terdiri dari DPR dan Senat, sekarang ditambah atau diperluas dengan seluruh anggota BP-KNP dan seluruh anggota DPA. Oleh karena sifatnya sementara, maka dia diberi nama DPRS (DPR Sementara). Tugasnya adalah sampai pada pembentukan DPR hasil pemilihan umum pertama tahun 1955.

Perubahan situasi kenegaraan menyebabkan Presiden mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali pada UUD 1945, sedangkan UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi. DPR hasil pemilu 1955 ditetapkan sebagai DPRS dan akhirnya tahun 1960 dibentuk DPR - GR (DPR - Gotong Royong) sebagai pengganti DPRS.

Pemilihan umum pertama dalam Pemerintahan Orde Baru tahun 1971 kembali menghasilkan DPR sebagai pengganti DPR - GR yang telah bekerja sekitar 10 tahun (24 Juni 1960 - 28 Oktober 1971). Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang DPR hasil pemilihan umum ini telah mengalami berbagai perubahan dan terakhir ditetapkan dengan UU 2/1985.

3.2.2. Tugas dan Wewenang DPR

Kansil (1995) menyebutkan ada 4 (empat) tugas dan wewenang DPR berdasarkan UU 2/1985 yaitu:

- Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR.
- Anggota-anggota DPR berhak mengajukan RUU
- Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
- Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan pemeriksa Keuangan (BPK), yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil Pemeriksaan itu diberikan kepada DPR.

Dari uraian di atas jelas DPR menjalankan kekuasaan legislatif. Fungsi pengawasan yang terkait pada keuangan negara tidak dilakukan oleh DPR sendiri, tetapi dilaksanakan bersama BPK. BPK bertugas melakukan pemeriksaan dan hasil pemeriksaan disampaikan pada DPR, tentu dengan sendirinya untuk ditindaklanjuti jika terjadi penyimpangan dari UU yang mengaturnya. Oleh karena itu pulalah APBN ditetapkan dengan Undang-Undang.

3.3. Peranan DPRD Dalam UU 22/1999

3.3.1. Sebagai Badan Legislatif

Sebagai badan legislatif di daerah, DPRD mempunyai kekuasaan untuk mensahkan Perda (Peraturan Daerah), menetapkan APBD bersama Kepala Daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Kedudukan DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah sesuai dengan bunyi Ps. 14 UU 22/1999 ayat (1). Undang-undang ini menyatakan bahwa di Daerah dibentuk DPRD sebagai

Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sedangkan Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya.

Ada 2 (dua) pasal utama yang menunjukkan peranan atau fungsi DPRD di daerah yaitu Ps. 16 dan Ps. 22. Pasal 16 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

UU 22/1999 Ps. 16 ayat (1)

Perkataan demokrasi seperti yang tertulis di atas muncul dua kali pada ketentuan menimbang dalam UU 22/1999. Demokrasi pertama muncul pada butir (b) dan demokrasi kedua muncul pada butir (c). Keduanya merupakan alasan pemberian atau penyelenggaraan Otonomi Daerah. Diharapkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilandaskan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat,

Selanjutnya, Ps. 22 menyebutkan 5 (lima) kewajiban DPRD yaitu:

- (a) *Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI*
- (b) *Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan.*
- (c) *Membina demokrasi dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah.*
- (d) *Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi.*
- (e) *Memperlihatkan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.*

UU 22/1999 Ps.22

Kembali perkataan demokrasi muncul dalam Ps. 22 yang dijadikan sebagai kewajiban DPRD. Isi Pasal ini kelihatannya adalah merupakan penegasan tentang makna yang terkandung pada Pasal (16) ayat (1) seperti telah dikemukakan di atas. Demokrasi, tidak hanya untuk penyelenggaraan Pemerintahan, tetapi juga untuk pelaksanaan perekonomian (demokrasi ekonomi).

Kata-kata demokrasi yang berdasarkan Pancasila (dan UUD 1945) sebenarnya sudah lama ada. Lalu muncul pertanyaan: apakah bedanya Pemerintahan sekarang dengan Pemerintahan Orde Baru atau Pemerintahan Orde Lama? Baik pada masa orde lama maupun pada masa orde baru, Pancasila tetap menjadi landasan negara. Kenapakah Pancasila itu selalu ada, tetapi penyelenggaraan Pemerintahannya berbeda-beda?

Sesuai dengan namanya, ada lima sila yang dijadikan sebagai dasar negara yaitu: (1) Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, (3) Sila Persatuan Indonesia, (4) Sila Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan (5) Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Tidak ada yang salah dengan kelima butir yang ada dalam Pancasila tersebut. Mungkin Sila keempat yang dapat diberikan penafsiran yang berbeda. Perkataan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dapat diterjemahkan menjadi demokrasi terpimpin pada orde lama, menjadi sentralistik dibawah satu kendali (diktator) pada masa orde baru.

Terjemahan dalam UU 22/1999 tidak mungkin didasarkan pada pasal demi pasal yang ada dalam undang-undang tersebut. Penelitian harus dimulai dari pembukaan, isi dan penjelasan UU 22/1999. Pengertian demokrasi pada pembukaan sudah disinggung pada awal bahagian ini. Perkataan demokrasi disandingkan dengan peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan keanekaragaman Daerah. Sedangkan pada isi undang-undang juga sudah dituliskan di atas. Terakhir, pengertian demokrasi terlihat pada uraian tentang dasar pemikiran pada butir-butir (d), (e) dan (h). Ada satu kata yang cukup penting disini yaitu "memberdayakan masyarakat".

Selanjutnya, terkait pada peranan DPRD terlihat pada penjelasan tentang "Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak DPRD. Uraianya adalah seperti berikut:

Susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Penjelasan umum UU 22/1999 butir 4

Aspirasi masyarakat (kepentingan rakyat) adalah merupakan bahagian yang dominan dalam pengertian demokrasi yang berdasarkan Pancasila dalam UU 22/1999. Pemerintah Daerah wajib mempertanggungjawabkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya kepada rakyat. Pertanggungjawaban ini dilakukan melalui wakil-wakil rakyat yang ada di DPRD. Dan oleh karena itu DPRD adalah merupakan lembaga wakil rakyat. Kedudukannya sejajar atau bisa sedikit lebih tinggi dari eksekutif dan dia tunduk kepada keinginan atau aspirasi masyarakat.

Apakah UU 22/1999 sepenuhnya menganut konsep masyarakat sipil (civil society) yang ada di negara-negara lain? Jawabnya mungkin dekat jika diperhatikan secara seksama peranan masyarakat dan kewajiban DPRD. Masyarakat akan berdaya bila peranannya semakin besar. Ingat kata-kata "sato sakaki" dalam kehidupan di Minangkabau. Falsafah ini adalah sejalan

dengan kewajiban kelima DPRD yaitu memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Tetapi harus diingat ada beberapa butir penting yang perlu diperhatikan yang ada pada Pancasila yaitu: Ketuhanan, Keadilan, dan Persatuan Indonesia.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa peranan utama DPRD adalah untuk melaksanakan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Kepentingan masyarakat yang tercermin dari aspirasinya lebih mewarnai pengertian demokrasi yang berdasarkan Pancasila yang dianut oleh UU 22/1999. Ps.18 dan Ps.19 adalah merupakan rincian kegiatan yang dilakukan oleh DPRD. Semua kegiatan yang merupakan tugas, wewenang dan hak-hak DPRD wajib dilakukan berdasarkan isi Ps.16 dan Ps. 22 seperti telah diungkapkan di atas.

3.3.2. Tugas, Wewenang dan Hak DPRD

Untuk pelaksanaan kekuasaan legislatif, DPRD diberikan tugas, wewenang dan hak oleh UU 22/1999. Kesemua ini diatur dalam Ps. 18 dan Ps. 19 undang-undang tersebut. Ada dua butir penting yang diatur dalam Ps. 18 yaitu *pertama* adalah mengenai tugas dan wewenang DPRD dan *kedua* adalah pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut. Sedangkan Ps. 19 menetapkan hak-hak DPRD.

* Tugas dan Wewenang DPRD

- Memilih Kepala/Wakil Kepala Daerah
- Memilih anggota MPR utusan Daerah
- Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala/Wakil Kepala Daerah
- Bersama Kepala Daerah membentuk Peraturan Daerah
- Bersama Kepala Daerah menetapkan APBD
- Melaksanakan pengawasan
- Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah, dan
- Menampung dan menindak lanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Jika dikaitkan dengan kekuasaan legislatif (Ps. 16), kedelapan butir tugas dan wewenang tersebut dapat dibagi pada empat kelompok yaitu: (1) menghasilkan keputusan, (2) mensahkan kebijaksanaan publik, (3) pengawasan dan (4) menyalurkan aspirasi masyarakat. Butir pertama, kedua, ketiga dan ketujuh adalah merupakan tugas dan wewenang yang menghasilkan keputusan baik yang bersifat final maupun yang bersifat saran/pendapat. Sedangkan kelompok kedua yang terdiri dari butir empat dan lima, peranan DPRD adalah mensahkan keputusan publik. Walaupun

sifatnya mensahkan, tetapi posisinya sangat penting terhadap keputusan publik itu. Keputusan publik batal jika tidak mendapat pengesahan oleh DPRD. Kelompok ketiga yaitu pengawasan sebenarnya sudah tumpang tindih dengan hak-hak DPRD yang ada pada Ps. 19. Sedangkan kelompok keempat hanyalah merupakan penegasan kekuasaan legislatif saja, yang sebenarnya tidak perlu disebutkan.

Ada tiga alasan penting yang menyebabkan pemberian tugas dan wewenang yang besar kepada DPRD. *Pertama* adalah aspek legal yaitu Ps.16 UU 22/1999. DPRD adalah merupakan wahana pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Peranan masyarakat menjadi penting dalam pelaksanaan fungsi (kekuasaan) ini, walaupun tidak sepenuhnya seperti demokrasi yang ada di negara maju. *Kedua*, Pemerintah harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya kepada masyarakat, sebab masyarakat adalah merupakan sumber pembiayaan utama bagi pelaksanaan kebijaksanaan publik. Tanpa pembiayaan dari masyarakat, rasanya sulit bagi Pemerintah untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya. *Ketiga*, masyarakat adalah merupakan sumber pembiayaan utama bagi Pemerintah baik berupa pajak, maupun retribusi. Sebagai sumber pembiayaan, masyarakat sering disebutkan sebagai “*stakeholders*” yaitu orang atau badan yang akan menentukan kebijaksanaan jalannya pemerintahan. Mereka akan malas membayar kewajiban-kewajibannya pada Pemerintah jika dana itu digunakan tidak sesuai dengan aspirasinya. Keengganan membayar pajak yang terjadi pada masyarakat kita sekarang adalah merupakan dampak dari lemahnya pertanggungjawaban Pemerintah terhadap *stakeholder*-nya.

Harapan dari pemberian kewenangan tersebut pada DPRD adalah agar aspirasi masyarakat terakomodasi sebagaimana mestinya dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah. Jika sebuah kebijaksanaan ditolak oleh DPRD, maka berarti masyarakat tidak setuju dengan keputusan tersebut dan sebaliknya jika diterima. Masyarakat akan menerima kebijaksanaan tersebut jika sudah sesuai dengan aspirasinya. Ini pulalah alasan kenapa butir penampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat tidak perlu disebutkan secara tegas.

3.3.3. Hak DPRD

Kamus umum Bahasa Indonesia yang ditulis oleh Poerwadarminta (1966) memberikan dua pengertian terhadap kata hak yaitu *pertama*, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (sebagai akibat adanya aturan) *kedua*, kewenangan. Sedangkan tugas diartikannya sebagai “sesuatu yang wajib

dikerjakan” dengan demikian ada perbedaan yang jelas antara hak dengan tugas, tetapi antara hak dan wewenang tidak menunjukkan adanya perbedaan berdasarkan pengertian dari sisi tata bahasa.

Hak DPRD yang ada dalam UU 22/1999 Ps.19 dapat diterjemahkan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu sebagai akibat adanya aturan yang menetapkannya. Ada 8 (delapan) hak DPRD yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut yaitu:

- Meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah
- Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
- Mengadakan penyelidikan
- Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah
- Mengajukan pertanyaan dan pendapat
- Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
- Mengajukan Anggaran Belanja DPRD, dan
- Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD

Sebahagian besar dari hak tersebut (hak pertama sampai dengan hak kelima) adalah merupakan pelaksanaan pengawasan yang dimiliki oleh badan legislatif. Tujuan pemberian hak ini tentu sesuai dengan tujuan fungsi pengawasan dalam Ilmu Manajemen yaitu untuk mengawasi agar kebijaksanaan yang telah disahkan oleh DPRD dan dijadikan sebagai kebijaksanaan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh eksekutif sebagaimana mestinya. Jika terjadi kesalahan atau penyimpangan dalam implementasi kebijaksanaan tertentu, maka DPRD dapat menggunakan salah satu atau semua hak yang berhubungan dengan pelaksanaan pengawasan seperti tersebut di atas.

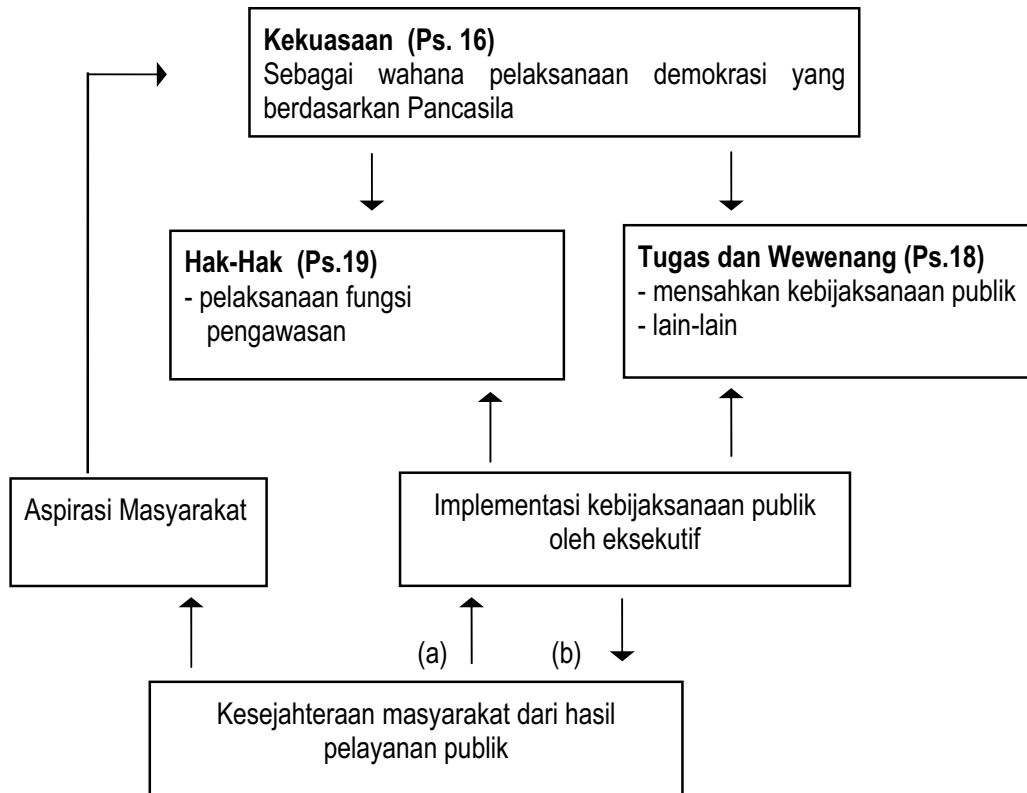
Tiga hak lainnya, yaitu mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, mengajukan Anggaran Belanja DPRD dan menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak termasuk pada fungsi pengawasan. DPRD dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah sendiri untuk kebijaksanaan tertentu jika Pemerintah Daerah belum berinisiatif untuk mengajukannya. Sedangkan kebijaksanaan tersebut sangat diperlukan oleh masyarakat untuk dijadikan sebagai keputusan publik. Selanjutnya, adalah merupakan tata-cara kerja DPRD agar semua tugas dan wewenang serta hak-hak yang dimiliki DPRD dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Hak mengajukan Anggaran Belanja DPRD sendiri nampaknya telah menjadi sumber perbedaan pendapat antara masyarakat pada satu pihak dan DPRD pada pihak lain. DPRD menterjemahkan pengertian hak ini sebagai hak mutlak. Tidak ada orang atau badan lain yang dapat membatasinya. Sedangkan pada pihak lain, Pemerintah telah menerbitkan PP 110/2000

tanggal 30 Nopember 2000. Dengan alasan Peraturan Pemerintah ini terlambat sampainya di DPRD dan dianggap tidak sesuai dengan UU 22/1999, maka Anggaran DPRD 2001 tidak disusun berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Secara keseluruhan, peranan DPRD dalam UU 22/1999 dapat diperlihatkan pada Gambar 3.1.

Gambar 3.1. Peranan DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah Berdasarkan UU 22/1999



Kekuasaan yang disebutkan dengan istilah fungsi untuk membedakannya dari tugas dan wewenang, adalah merupakan rujukan dari pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak-hak DPRD yang ada dalam UU 22/1999. Tugas dan wewenang akan menghasilkan kebijaksanaan publik seperti Perda APBD, Perda Kenagarian dan sebagainya. Kesemua kebijaksanaan ini wajib dilaksanakan oleh eksekutif. Dan eksekutif harus mempertanggungjawabkannya kepada publik (masyarakat) (b). Masyarakat akan memperoleh manfaat dari pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Sedangkan dari sisi masyarakat, pertanggungjawaban Pemerintah adalah merupakan hak.

Pada pihak lain, Pemerintah mempunyai kekuasaan terhadap masyarakat, salah satunya adalah memungut Pajak (a). Ditinjau dari segi masyarakat, dia adalah merupakan kewajiban

sebagai akibat adanya hak untuk mendapatkan pelayanan dari Pemerintah. Jadi berarti Pemerintah mempunyai hak dan kewajiban pula. Keduanya harus seimbang.

Ps. 19 lebih banyak mengatur pelaksanaan fungsi pengawasan untuk menjaga agar kebijaksanaan yang telah ditetapkan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Jika terjadi penyimpangan, ada lima cara yang dapat dilakukan oleh DPRD untuk memeriksa kebenaran penyimpangan dan memberikan saran-saran perbaikan.

Keberdayaan DPRD akan ditentukan oleh kualitas produk-produk yang dihasilkannya/yang disahkannya. Kualitas produk itu akan ditentukan oleh kesesuaiannya dengan aspirasi masyarakat. Kebijaksanaan publik akan mendapat dukungan masyarakat bila kebijaksanaan itu adalah sesuai dengan aspirasinya. Kritik-kritik masyarakat adalah merupakan bagian dari aspirasi yang belum terakomodasi dan oleh karena itu, DPRD sebagai badan perwakilan rakyat harus mengakomodasinya.

Fungsi ini berbeda sekali dengan fungsi menurut UU 5/1974. Pada UU 5/1974 ini, DPRD adalah merupakan mitra kerja Pemerintah. Oleh karena itu, DPRD harus dapat bekerjasama dengan Pemerintah. Hak-hak masyarakat menjadi sangat minim sekali dan bahkan dapat dikatakan tidak ada sama sekali. Masyarakat lebih banyak dihadapkan pada kewajiban saja. Sedangkan UU 22/1999 memberikan fungsi pada DPRD sebagai wakil rakyat, yang akan memperjuangkan kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat itu terlihat dari aspirasinya.

Pada pihak lain, azas yang dianut masih tetap sama yaitu: demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Pada zaman orde baru yang ditegakkan adalah demokrasi Pancasila juga. Pada waktu itu kekuasaan Pemerintah relatif besar sekali. Sekarang fungsi DPRD adalah juga merupakan wahana pelaksanaan demokrasi Pancasila. Demokrasi yang diinginkan oleh UU 22/1999 mengarah kepada pemberdayaan masyarakat dalam kebijaksanaan publik atau mirip dengan demokrasi yang berkembang di negara lain seperti didefinisikan oleh Luiz (2001).

Ada lima ciri demokrasi yang terkonsolidasi menurut Luiz (2001) yaitu: (1) harus diciptakan kondisi bagi berkembangnya masyarakat sipil yang bebas dan aktif, (2) harus ada masyarakat politik yang relatif otonom, (3) semua tokoh politik utama, terutama pemerintah dan aparat negara, harus benar-benar tunduk pada aturan hukum yang melindungi kebebasan individu dan kehidupan masyarakat, (4) harus ada birokrasi negara yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah demokratis yang baru, dan (5) harus ada masyarakat ekonomi yang dilembagakan (yang tidak bersifat komando). Beberapa persyaratan tersebut mulai muncul setelah diterbitkannya UU 22/1999. Kebebasan masyarakat mulai berkembang, produk-produk hukum disempurnakan. Ekonomi komando mulai dikurangi. Ekonomi yang didasarkan pada kemampuan

masyarakat lebih diprioritaskan. Peranan Pemerintah dalam perekonomian secara bertahap dikurangi dengan dasar kebijaksanaan privatisasi.

Ada dua isu penting yang muncul dari perubahan azas tersebut yaitu: *Pertama* mungkinkah perubahan fungsi DPRD itu terlaksana sebagaimana mestinya dengan sistem pemilihan yang sama. Sistem pemilihan yang ada sekarang masih menetapkan seorang anggota DPRD bertanggung jawab kepada partai yang mengangkatnya. Dia bukan bertanggung jawab pada rakyat. Sedangkan azas yang dianut adalah bertanggung jawab kepada rakyat. *Kedua* mampukah anggota-anggota DPRD yang ada melaksanakan fungsinya tersebut. Kemampuan ini tidak saja ditentukan oleh kualitas anggota DPRD yang ada, tetapi dipengaruhi pula oleh perilaku (moral) anggota DPRD.

Isu kedua ini jauh lebih sulit untuk pelaksanaan fungsi DPRD tersebut. Kepentingan pribadi dan golongan nampaknya lebih menonjol dibandingkan dengan kepentingan masyarakat. Contoh yang jelas seperti dikemukakan di atas adalah tidak diikutinya PP 110/2000 seperti telah dikemukakan di atas. Besarnya penerimaan Pimpinan dan Anggota DPRD baik yang ada dalam APBD 2001 maupun APBD 2002 berbeda sekali dengan peraturan pemerintah ini (lihat Lampiran 3.2 untuk Propinsi Sumatera Barat). Kasus yang sama terjadi juga pada daerah lain seperti kota Padang dengan bobot berbeda

3.4. Peranan DPRD dalam Penetapan APBD

Ps.18 UU 22/1999 menyatakan bahwa DPRD bersama Kepala Daerah menetapkan APBD (merupakan kekuasaan eksekutif). Tata cara dan prosedur penyusunan APBD secara rinci ditetapkan oleh PP 105/2000 Ps. 21 dan Ps. 22. Ketentuan dari pasal-pasal tersebut adalah:

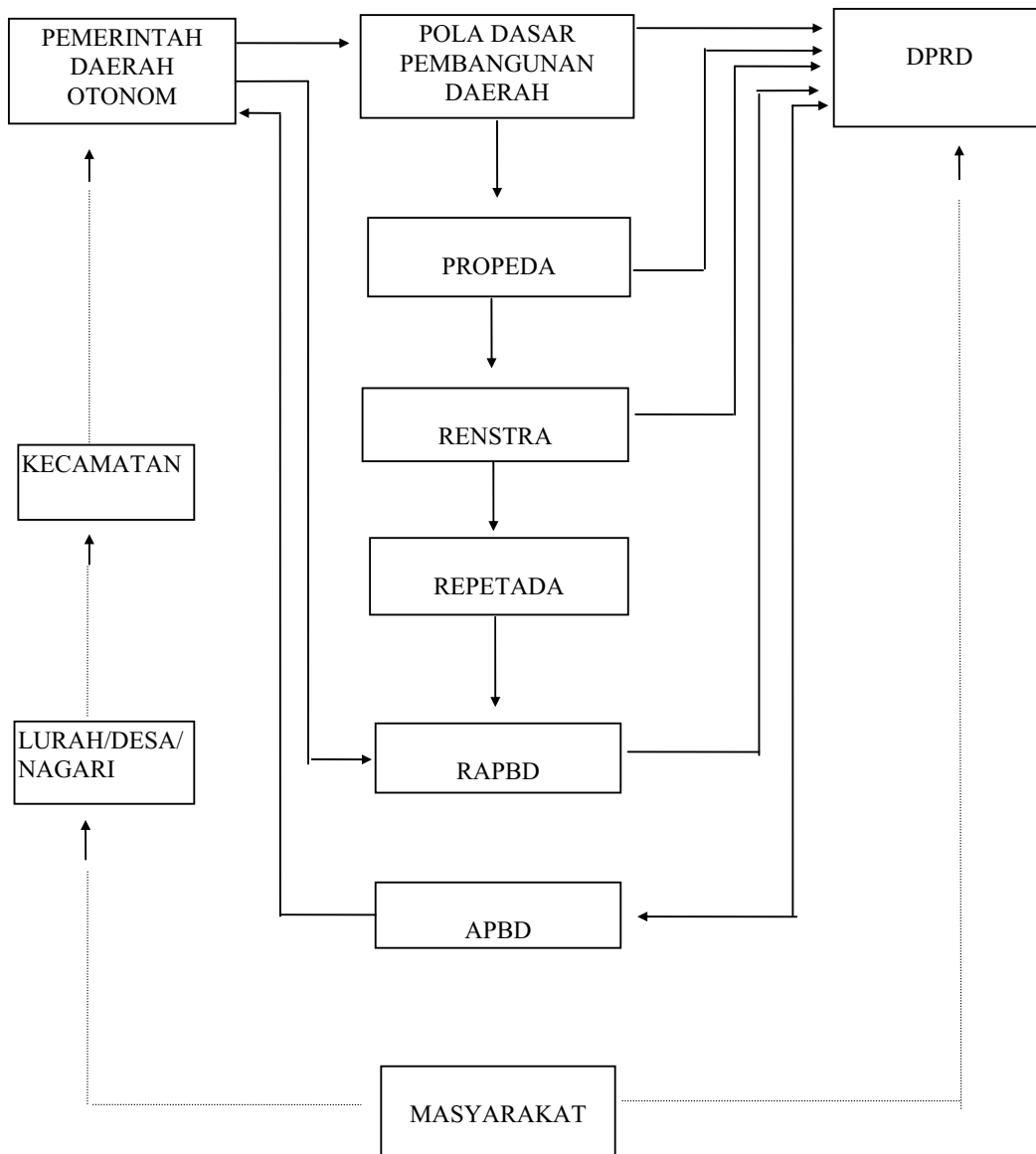
- a. Dalam rangka menyiapkan RAPBD, Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun arah dan kebijaksanaan umum APBD
- b. Berdasarkan arah dan kebijaksanaan umum APBD, Pemerintah daerah menyusun strategi dan prioritas APBD.
- c. Berdasarkan strategi dan prioritas yang telah ditetapkan, Pemerintah daerah menyiapkan RAPBD.
- d. Kepala Daerah menyerahkan RAPBD kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan
- e. Sebelum disetujui, DPRD membahas RAPBD berdasarkan tata tertib yang ada.

Sesuai dengan aturan yang ada, peranan DPRD terkait pada butir (a) yaitu menentukan arah dan kebijaksanaan umum APBD dan pada butir (e) yaitu pada saat dibahas. Ada dua

persoalan yang muncul disini yaitu *pertama*, kriteria yang dijadikan sebagai ukuran disahkan atau tidaknya RAPBD menjadi APBD dan *kedua*, jangka waktu pembahasannya oleh DPRD.

Belum ada kriteria yang jelas/tertulis yang dapat dijadikan sebagai dasar pengesahan RAPBD. Dengan anggapan anggaran (dana yang tersedia pada APBD) adalah dana yang disediakan untuk pelaksanaan rencana pembangunan daerah, maka arti dari butir a tersebut di atas dijelaskan melalui Gambar berikut:

Gambar 3.2. Hubungan Kerja Pemerintah dan DPRD dalam Era Otonomi



catatan: — aliran kegiatan
 aliran aspirasi

Bagan di atas menjelaskan hubungan antara perencanaan dan penganggaran. Perencanaan dimulai dari pembuatan Pola Dasar Pembangunan Daerah. Pola Dasar Pembangunan Daerah memuat Visi, Misi, Tujuan dan Kebijakan Pembangunan Daerah. Penyusunannya bukan hanya didasarkan pada keinginan aparaturnya saja tetapi juga dengan mengikutsertakan masyarakat. Mengikutsertakan masyarakat dilakukan dengan pelaksanaan musyawarah kerja antara Pemerintah dengan Tokoh-Tokoh masyarakat. Hasil musyawarah inilah yang biasanya dijadikan sebagai dasar penyusunan Pola Dasar Pembangunan Daerah.

Langkah kedua dalam kegiatan penyusunan perencanaan daerah adalah pembuatan "Propeda" (Program Pembangunan Daerah). Mengikuti yang dikembangkan di tingkat nasional, maka Propeda berisikan program-program perencanaan yang diperlukan oleh sebuah daerah tanpa memperhitungkan sumber pembiayaan. Jadi berarti Propeda adalah murni perencanaan daerah. Kembali disini pandangan-pandangan tokoh masyarakat digunakan dalam penyusunan sebuah Propeda.

Proses perencanaan berikutnya adalah penyusunan "Renstra" (Rencana Strategi). Biasanya dibelakang kata itu ditambah "da" yang berarti Renstrada (Renstra Daerah). Penyusunan Renstra (da) didasarkan pada PP 108/2000. Berdasarkan aturan ini Renstra (da) berisikan (menggambarkan) visi, misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Renstrada memuat program-program yang akan dibiayai oleh APBD Daerah yang bersangkutan. Pembuatan Renstrada untuk daerah tertentu adalah sangat penting sekali, sebab dia (Renstrada) akan digunakan sebagai dasar penilaian pertanggungjawaban seorang Kepala Daerah (Ps. 4 PP 108/2000) ^{1/}

Repetada (Rencana Pembangunan Tahunan Daerah) disusun setiap tahun (tahunan). Repetada disusun berdasarkan Renstrada yang berjangka waktu lima tahunan. Baik Renstrada maupun Repetada adalah perencanaan yang bersifat operasional. Sehingga dengan demikian mereka akan mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan RAPBD

Dokumen-dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah, Propeda dan Renstrada membutuhkan pengesahan dari DPRD. Disini DPRD dapat memeriksa kekesuaian program yang ada dalam dokumen perencanaan dengan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat sesuai dengan posisi DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki kekuasaan legislatif perlu mendapat perhatian dan dijadikan sebagai ukuran dalam pengesahan sebuah dokumen perencanaan yang disampaikan oleh Kepala Daerah untuk di sahkan.

^{1/} Ps. 4 PP 108/2000 menyatakan bahwa Renstra setiap daerah wajib ditetapkan dengan Peraturan Daerah dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.

Uraian di atas menjelaskan proses implementasi peranan DPRD sebagai wakil rakyat dalam keputusan-keputusan yang diambil oleh Pemerintah Daerah. Mulai dari kebijaksanaan umum daerah (Pola Dasar Daerah) sampai pada kebijaksanaan khusus (pengesahan RABPD) ada kewenangan DPRD. Pada saat pembahasan berbagai produk perencanaan daerah, DPRD dapat melakukan berbagai bentuk perbaikan atau penyempurnaan berdasarkan aspirasi masyarakat. DPRD dapat menolak produk hukum daerah yang menjadi kewenangannya untuk pengesahan sebelum diberlakukan sah sebagai produk hukum (diumumkan dalam lembaran daerah).

Yang menjadi persoalan adalah apakah anggota-anggota DPRD yang berasal dari berbagai kelompok (partai politik dan TNI/Polri) mengetahui secara riil keinginan (aspirasi) masyarakat di daerahnya. Jika mereka mengetahui, apakah mereka bersedia menggunakannya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Secara riil adalah sulit untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut. Pertanyaan pertama mungkin dapat dijawab dengan mudah. Kebanyakan anggota DPRD akan berpendapat seperti itu. Tetapi pertanyaan kedua dapat menimbulkan konflik kepentingan yaitu antara kepentingan masyarakat dan kepentingan golongan yang diwakili oleh anggota dewan yang bersangkutan seperti telah dijelaskan sebelumnya.

Ps. 17 UU 22/1999 butir (3) mencoba mengurangi konflik kepentingan dengan menetapkan bahwa fraksi-fraksi yang dibentuk oleh DPRD bukan merupakan kelengkapan DPRD. Yang menjadi persoalan disini adalah arti kelengkapan dilihat dari sisi Hukum Ketatanegaraan. Sampai berapa jauh peranan fraksi-fraksi yang ada di DPRD dalam setiap pengambilan keputusan, terutama dalam setiap pengesahan Rancangan Peraturan Daerah. Jika peranan fraksi kuat dibandingkan dengan peranan komisi atau panitia yang menjadi alat kelengkapan DPRD, maka berarti keputusan yang diambil oleh DPRD akan lebih banyak diwarnai oleh keinginan golongan (tentu golongan yang besar) dari pada keinginan masyarakat.

Persoalan yang tersisa adalah pengertian tentang keinginan golongan dan keinginan masyarakat. Jika masyarakat terbagi habis secara riil pada semua golongan yang ada, maka berarti keinginan masyarakat akan terbentuk oleh penggabungan semua kepentingan golongan. Jika terbagi habis secara tidak riil, atau proporsi masyarakat yang ikut memilih wakil-wakilnya relatif rendah, maka berarti penggabungan aspirasi golongan dalam komisi atau panitia tidak akan dapat mencerminkan keinginan masyarakat.

Sebaliknya, jika peranan komisi atau panitia lebih kuat dalam pengambilan keputusan di DPRD, maka berarti keinginan masyarakat akan tersalurkan dengan baik. Sebab komisi atau panitia walaupun anggota-anggotanya juga berasal dari fraksi-fraksi sudah merupakan

penggabungan semua kepentingan. Kepentingan golongan bisa berkurang dengan adanya komisi atau panitia.

Kriteria waktu seperti ditegaskan dalam Ps. 86 butir (1) UU 22/1999 bahwa APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan. Mungkinkah APBD diselesaikan oleh daerah sesuai dengan ketentuan tersebut. Waktu penyelesaian itu terbagi pada dua kebutuhan yaitu *pertama* untuk menyiapkan RAPBD dan *kedua* untuk pembahasan di DPRD. Berapa lamakah waktu yang diperlukan untuk pembahasan di DPRD. Oleh karena itu memang diperlukan sistem kearsipan yang baik sekali di DPRD, dan DPRD juga harus mempunyai kemampuan membaca dan menganalisa RAPBD dalam waktu yang sangat terbatas.

Dengan anggapan APBN ditetapkan sekitar awal oktober tahun sebelumnya (APBN 2002 ditetapkan tanggal 24 Oktober 2001), mungkinkah sebulan setelah itu ditetapkan APBD? Kebutuhan terhadap waktu ini tidak hanya tergantung pada aparatur yang ada/ yang tersedia di daerah, tetapi juga dipengaruhi oleh keputusan-keputusan dalam bidang transfer yang ditetapkan oleh Pusat. Kebanyakan daerah pembelanjanya tergantung pada transfer tersebut. PP 104/2000 telah memberikan pedoman umum untuk menentukan jumlah transfer yang akan diterima oleh satu daerah tertentu. PP tersebut memberikan kepada Pemerintah Pusat untuk menetapkan formula yang baku, sehingga daerah dapat membuat perkiraan transfer yang akan diterimanya untuk tahun berikutnya. Pertanyaannya adalah apakah mungkin semua daerah mematuhi?

Empat Universitas (UI, UGM, Unhas dan Unand) telah diminta oleh Departemen Keuangan untuk memperbaiki formula alokasi DAU 2001 yang akan digunakan untuk menentukan alokasi DAU 2002 semenjak Juni 2001. Kelompok ini sudah dapat menyelesaikan tugasnya pada Agustus 2001. Mengurangi ketimpangan penerimaan antar daerah adalah merupakan tujuan yang ditegaskan oleh Ps.7 UU 25/1999. Mengakomodasi tujuan ini, formula menghasilkan alokasi DAU 2002 yang relatif kecil bagi daerah kaya SDA dan sebaliknya besar untuk daerah lainnya. Akibatnya, hampir seluruh daerah kaya SDA menerima DAU yang lebih kecil dari DAU 2001.

Daerah kaya SDA (Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Irian Jaya) menolak formula DAU 2002 yang telah disusun oleh empat universitas tersebut. Oleh karena daerah-daerah tersebut mempunyai kemampuan finansial relatif baik yang mereka peroleh dari dana perimbangan bagi/hasil SDA, maka keberatan mereka diterima oleh DPR. Akibatnya DPR ikut membicarakan hasil perhitungan alokasi DAU 2002. Keadaan ini berpengaruh terhadap kepastian daerah mengetahui alokasi DAU-nya, walaupun APBN sudah disetujui. Kepastian itu baru ada setelah

keluar Surat Keputusan Presiden nomor: 131/2001 tanggal 31 Desember 2001 dan sekaligus berpengaruh pula terhadap penyelesaian APBD 2002.

Jika Pemerintah tidak mempunyai ketegasan dalam menentukan sistem transfer ini, persoalan yang sama akan tetap muncul untuk tahun 2003 yang akan datang. Transparansi sulit untuk diwujudkan, sebab yang dipertentangkan adalah hasil perhitungan, bukan formulanya. Sulit, bahkan tidak akan pernah bisa formula yang mengakomodasi pengurangan ketimpangan tanpa ada yang dirugikan. Sedangkan distribusi dana perimbangan yang berasal dari SDA sudah sangat tidak merata, kecuali Pemerintah mempunyai dana alokasi umum yang besar jumlahnya.

3.5. Tata Tertib Dewan dan UU 22/1999

3.5.1. Umum

Peraturan Tata Tertib Dewan yang selanjutnya disebut sebagai Tata Tertib Dewan saja merupakan pedoman utama pelaksanaan tugas, wewenang dan hak DPRD. Dewan selalu bekerja sesuai dengan Tata Tertib yang disahkan pada awal masa bakti Dewan yang bersangkutan. Berdasarkan ketentuan, Peraturan Pemerintah adalah merupakan pelaksanaan sebuah undang-undang. Sedangkan undang-undang mempunyai kekuatan hukum dibawah UUD sebuah negara. UUD 1945 dan Pancasila adalah merupakan sumber hukum utama dalam sistem Ketata Negaraan di Indonesia. Sehingga dengan demikian Tata Tertib Dewan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah dan undang-undang. Apalagi bertentangan dengan UUD dan Pancasila.

Rincian pelaksanaan tugas, wewenang dan hak DPRD adalah butir-butir penting yang tertuang dalam sebuah Tata Tertib Dewan. Oleh karena tugas, wewenang dan hak DPRD tersebut berkaitan dengan suatu keputusan yang harus diambil oleh Dewan, maka proses dan prosedur pengambilan keputusan sangat penting untuk diperhatikan dalam aturan-aturan yang ada dalam Tata Tertib Dewan. Pelaksanaan tugas dan wewenang memilih Kepala dan Wakil Kepala Daerah, Tata Tertib Dewan mengatur secara rinci mulai dari proses awal yaitu menetapkan syarat-syarat yang dapat dipilih sebagai Kepala dan Wakil Kepala Daerah sampai pada tahap akhir yaitu ditetapkannya calon Kepala dan Wakil Kepala Daerah untuk diusulkan pengangkatannya oleh Presiden.

3.5.2. Struktur Organisasi Dewan

DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah, mempunyai struktur organisasi yang terdiri dari: Pimpinan DPRD, Fraksi-

Fraksi, Komisi, Panitia, Sekretariat DPRD dan Badan Kehormatan. Pimpinan, Komisi dan Panitia adalah merupakan alat kelengkapan DPRD dan Fraksi bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.

Ada kesamaan pola pikir DPRD Propinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota daerah sampel dalam pembentukan komisi dan Panitia. Tata Tertib Dewan menentukan ada 5 (lima) Komisi pada DPRD pada satu daerah yaitu: (1) Komisi A untuk bidang Pemerintahan, (2) Komisi B untuk bidang Perekonomian, (3) Komisi C untuk bidang Keuangan, (4) Komisi D untuk bidang Pembangunan dan (5) Komisi E untuk bidang Kesejahteraan Rakyat. Sedangkan kepanitiaan terdiri dari : (1) Panitia Musyawarah, (2) Panitia Anggaran dan (3) Panitia Khusus.

Masing-masing Komisi atau Panitia dalam pelaksanaan tugasnya dipimpin oleh Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris yang dipilih oleh anggota Komisi atau Panitia. Pimpinan Komisi atau Panitia mempunyai masa tugas selama satu Tahun Sidang dan tidak boleh dipilih lagi, kecuali seluruh anggota Komisi atau Panitia sudah pernah menjadi unsur pimpinan. Jadi berarti masa jabatan pimpinan tidak sama dengan masa jabatan keanggotaan komisi atau Panitia.

Berbeda dengan Fraksi-Fraksi yang merupakan kepanjangan tangan Partai atau Golongan di DPRD. Fraksi dibentuk berdasarkan partai atau golongan yang ada di DPRD. Setiap partai atau golongan dapat membentuk Fraksi. Ada sedikit perbedaan antar daerah tentang jumlah Fraksi yang ada di DPRD. Pada satu pihak seperti: Kabupaten Solok dan Kota Padang Panjang menyebutkan batas minimum anggota untuk dapat membentuk satu Fraksi. Tata Tertib Dewan untuk kedua daerah tersebut menyatakan persyaratan minimum pembentukan sebuah fraksi adalah bila golongan atau partai tersebut mempunyai anggota 10% atau lebih dari jumlah anggota DPRD yang ada. Jika golongan atau partai mempunyai anggota kurang dari 10% maka kepada mereka diberikan kesempatan membentuk Fraksi Gabungan. Pada pihak lain ada daerah yang tidak menuliskan persyaratan jumlah anggota sebagai dasar pembentukan Fraksi. Kota Padang dan Propinsi Sumatera Barat termasuk pada ketentuan terakhir ini.

Dampak dari perbedaan tersebut adalah jumlah Fraksi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Sumatera Barat dengan jumlah anggota 55 orang mempunyai 13 (tiga belas) Fraksi. Begitu juga halnya dengan Kota Padang 45 orang anggota DPRD mempunyai 10 (sepuluh) Fraksi. Sedangkan Kabupaten Solok dengan jumlah anggota DPRD sebanyak 40 orang memiliki 5 (lima) Fraksi berdasarkan ketentuan yang ada. Begitu juga halnya dengan Kota Padang Panjang dengan jumlah anggota DPRD-nya sebanyak 20 orang mempunyai 6 (enam) Fraksi.

3.5.3. Tata Cara Pengambilan Keputusan

Tidak terdapat perbedaan cara pengambilan keputusan berdasarkan Tata Tertib Dewan dari daerah sampel. Kesemua Daerah membedakan antara tata cara dengan jenis dan proses

pengambilan keputusan. Ada dua jenis produk (keputusan) Dewan yaitu *pertama*, Keputusan DPRD dan *kedua*, Keputusan Pimpinan DPRD. Keputusan DPRD ditetapkan melalui Rapat Paripurna dan Keputusan Pimpinan DPRD ditetapkan berdasarkan saran/usul Fraksi atau Komisi dalam Rapat Pimpinan DPRD

Rapat Paripurna adalah merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPRD. Pengesahan sebuah Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah diputuskan dalam Rapat Paripurna. Rapat Paripurna dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua dan dihadiri oleh seluruh Anggota Dewan. Sedangkan Rapat Pimpinan DPRD yang dihadiri oleh Pimpinan Fraksi dan atau Pimpinan Komisi adalah merupakan Rapat Unsur Pimpinan yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Dewan. Oleh karena itu, baik pendapat Komisi maupun Fraksi sangat berpengaruh terhadap keputusan Dewan.

Selanjutnya ada dua bentuk Keputusan baik dalam Rapat DPRD maupun dalam Rapat Pimpinan DPRD. Bentuk *pertama* adalah keputusan yang didasarkan pada musyawarah untuk mencari mufakat. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa bentuk keputusan ini adalah merupakan persetujuan semua anggota DPRD yang diwakili oleh Fraksi-Fraksi atau Komisi-Komisi. Oleh karena DPRD adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat, maka dengan demikian ini sudah dianggap sama dengan keputusan keputusan rakyat (masyarakat) yang diwakili oleh Anggota-Anggota DPRD tersebut.

Bentuk keputusan *kedua* adalah keputusan yang didasarkan kepada suara terbanyak. Keputusan ini diambil jika cara musyawarah untuk mencari mufakat gagal mencapai kesepakatan. Sebelum bentuk keputusan kedua ini diambil, ada satu rangkaian kata yang sangat baik sekali yang dikemukakan oleh semua Tata Tertib Dewan yang ada yaitu:

Apabila cara musyawarah untuk mencari mufakat belum tercapai, maka Pimpinan DPRD bersama Panitia Musyawarah dan Ketua-ketua Fraksi berusaha mendapatkan kata mufakat dengan pihak yang belum memberikan kata mufakatnya, dengan semangat persatuan serta menginsafi kedudukannya sebagai Anggota DPRD yang mewakili dan memperhatikan kepentingan rakyat Daerah, maka keputusan ditetapkan berdasarkan persetujuan suara terbanyak, baik tertutup maupun terbuka.

(Tata Tertib Dewan Propinsi Sumatera Barat, Ps.137)

Sebelum keputusan dengan suara terbanyak diambil, ada usaha Pimpinan DPRD bersama Panitia dan Ketua-Ketua Fraksi untuk melakukan pembicaraan informal tentang materi yang dibahas. Sasarannya adalah untuk kembali mencoba mencari solusi terbaik, tentu terbaik bagi rakyat Daerah yang bersangkutan seperti diungkapkan dalam kalimat di atas.

Kalimat di atas dapat juga diartikan sebagai penjabaran lebih rinci dari fungsi DPRD yang ada dalam Ps. 16 UU 22/1999 yaitu sebagai wahana pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Jadi dengan demikian, Tata Tertib Dewan sudah dapat mengakomodasi makna dari UU 22/1999 tentang fungsi DPRD, walaupun dalam beberapa hal masih ada yang perlu diperbaiki agar sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang ada antara lain mengenai "Hak Keuangan/Administrasi" yang ada pada Tata Tertib Dewan Propinsi Sumatera Barat (Ps. 32-34) dan "Kedudukan Susunan dan Tugas Panitia Anggaran" untuk kesemua Daerah sampel. Pembahasan untuk yang terakhir ini akan dilakukan pada bab berikut.

Terakomodasinya pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan bunyi Ps. 16 tersebut di atas dipertegas oleh lima kewajiban Dewan berdasarkan kepada Tata Tertib yang ada. Kelima kewajiban DPRD ini adalah:

- *Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI*
- *Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan*
- *Membina Demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah*
- *Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan Demokrasi Ekonomi, dan*
- *Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan Masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.*

(Tata Tertib Dewan Propinsi Sumatera Barat, Ps.6).

Pada dasarnya, kesemua Daerah sampel mencantumkan kewajiban DPRD tersebut pada Tata Tertib Dewan Daerah bersangkutan. Sehingga dengan demikian secara tertulis DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat sudah menjelaskan fungsi yang sebenarnya.

3.6. Kesimpulan

Bab ini telah mengupas secara rinci peranan DPRD dalam UU 22/1999. DPRD sebagai badan perwakilan rakyat di daerah mempunyai kewenangan yang besar sekali. Disamping DPRD memiliki kekuasaan legislatif, dia juga mempunyai kekuasaan konsultatif seperti memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang mengangkat kepentingan daerah, hak mengajukan pendapat. Disamping itu dia juga mempunyai kekuasaan mengadakan pemeriksaan seperti hak mengadakan penyelidikan dan kekuasaan eksekutif seperti hak menentukan Anggaran Belanja DPRD.

Sangat baik sekali rangkaian aturan yang telah dituliskan secara jelas dalam UU 22/1999, baik butir-butir yang ada dalam undang-undang itu sendiri maupun butir-butir yang ada dalam

penjelasannya yang merupakan satu kesatuan dengan undang-undang tersebut untuk pelaksanaan semua peranan DPRD. Intinya tertulis pada Ps.16 UU 22/1999 yaitu: DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Ukuran keberhasilan pelaksanaan tugas DPRD ini tentu produk-produk kebijaksanaan yang disahkannya termasuk diantaranya produk pengesahan RAPBD menjadi APBD. Semakin dekat kebijaksanaan Pemerintah Daerah dengan aspirasi masyarakat dengan bingkai Pancasila, semakin baik pelaksanaan tugas DPRD dan dengan demikian lembaga itu dikatakan lebih berdaya.

Pengertian demokrasi yang dianut oleh UU 22/1999 mirip dengan demokrasi yang berlaku di negara-negara lain dan tidak sama dengan demokrasi yang ada dalam UU 5/1974. Ada dua isu penting yang muncul yaitu *pertama*, mungkinkah perubahan fungsi ini terlaksana sebagaimana mestinya dengan menggunakan sistem pemilihan yang sama? Dengan sistem pemilihan yang ada, anggota DPRD akan bertanggung jawab kepada partai atau golongan, bukan kepada para pemilihnya (rakyat). *Kedua*, mampukah anggota-anggota Dewan yang ada melaksanakan fungsinya tersebut. Kualitas dan perilaku anggota-anggota Dewan akan sangat menentukan kemampuan mereka untuk melaksanakan fungsi tersebut.

Pada pihak lain, Tata Tertib Dewan yang ada telah dapat mengakomodasi fungsi DPRD seperti tersebut di atas. Kesimpulan ini terlihat jelas dari lima kewajiban DPRD yang ada pada ketujuh daerah sampel. Solok satu diantaranya adalah “membina demokrasi” dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

BAB 4

PERANAN DPRD DALAM PENYUSUNAN APBD: KONSEP

4.1. Umum

Desentralisasi, *the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate*, mempunyai cakupan yang sangat luas sekali. Dia dapat dibedakan pada empat tipe yaitu: (1) desentralisasi politik, (2) desentralisasi administrasi, (3) desentralisasi fiskal dan (4) desentralisasi pasar. Setiap tipe desentralisasi ini mempunyai ciri, kebijaksanaan dan kondisi yang berbeda untuk keberhasilan pelaksanaannya (Rondinelli, 2000).

Selanjutnya, Rondinelli (2000) menyatakan bahwa desentralisasi dalam bidang politik bertujuan untuk memberikan kekuatan (*power*) yang lebih banyak kepada penduduk untuk pengambilan keputusan publik (*public decision making*). Keputusan yang diambil oleh banyak orang akan lebih baik dibandingkan dengan sedikit orang adalah merupakan anggapan yang digunakan dalam konsep ini. Kemudian, desentralisasi administrasi bertujuan untuk membagi (*redistribute*) kekuasaan (*authority*), tanggung jawab (*responsibility*) dan sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelayanan masyarakat (*public services*) diantara tingkatan pemerintahan yang ada. Pembagian ini dapat berbentuk dekonsentrasi, desentralisasi, atau devolusi.

Tanggung jawab dalam bidang keuangan adalah merupakan inti dari desentralisasi dalam bidang fiskal. Tujuannya adalah untuk membiayai semua kewenangan (*functions*) yang diserahkan kepada daerah agar terlaksana sebagaimana mestinya. Sumber pendapatan daerah bisa dari usaha sendiri dan dapat pula berbentuk bantuan (*transfer*) dari Pemerintah Pusat. Sedangkan privatisasi adalah merupakan tujuan desentralisasi pasar yang disebut juga sebagai desentralisasi ekonomi.

Bahagian ini akan mencoba menitik beratkan pembahasan pada proses penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang diatur dalam UU 25/1999 dan PP 105 sebagai aturan pelaksanaannya. Oleh karena anggaran tidak dapat dipisahkan dengan perencanaan, maka berarti juga aturan yang berhubungan dengan perencanaan ini seperti PP 108/2000 tidak dapat pula dihindari. Disamping itu, proses penyusunan APBD tidaklah identik dengan desentralisasi dalam bidang fiskal saja, tetapi mencakup pula desentralisasi dalam bidang politik, administrasi dan pasar seperti telah dijelaskan di atas.

UU 25/1999 menganut sistem pembiayaan Pemerintahan Daerah yang berbeda antar perbedaan bentuk kewenangan yang ada pada Pemerintah Daerah. Kewenangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dibiayai oleh APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang keputusannya berada di tingkat Pusat. Hanya kewenangan desentralisasi, penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom, yang dibiayai dari Anggaran Daerah (APBD). Jadi berarti pembahasan ini terbatas pada pembiayaan desentralisasi. Peranan kewenangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan relatif besar ditingkat Propinsi, sedangkan di Daerah Otonom (Kabupaten/Kota) relatif kecil sekali.

4.2. Penerimaan Daerah Otonom

4.2.1. Umum

Yang diartikan dengan penerimaan Daerah Otonom adalah penerimaan yang dapat digunakan untuk pembiayaan kewenangan desentralisasi. Kewenangan desentralisasi untuk daerah Propinsi diatur dalam PP 25/2000. Ada sekitar 107 kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom dalam Peraturan Pemerintah ini. Kesemua kewenangan ini dapat dikelompokkan pada 20 bidang pelayanan. Untuk daerah Kabupaten dan Kota ada sebelas bidang pemerintahan wajib berdasarkan Ps. 11 UU 22/1999. Selanjutnya, kesemua bidang pelayanan ini dijabarkan pada SOTK (Struktur Organisasi dan Tata Kerja) Daerah dengan menggunakan PP 84/2000 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (sekarang bernama Menteri Dalam Negeri) 50/2000 tertanggal 17 Nopember 2000 tentang "Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota".

SOTK, baik untuk propinsi maupun untuk Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Penyusunan SOTK yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Badan/Kantor dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan disahkan oleh DPRD. Dinas Daerah adalah merupakan institusi pelaksana Pemerintah Daerah sedangkan Badan/Kantor adalah merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah. Pembentukannya harus disesuaikan dengan kewenangan yang ada, kebutuhan serta kemampuan keuangan Daerah. Disamping itu perlu pula diperhatikan ketersediaan sumber daya aparatur dan kemungkinan pengembangan kerjasama antar Daerah atau dengan pihak ketiga.

Ada empat sumber penerimaan Daerah untuk pelaksanaan desentralisasi yaitu: (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), (2) Dana Perimbangan, (3) Pinjaman Daerah dan (4) lain-lain Penerimaan yang sah. PAD yang ditetapkan berdasarkan undang-undang adalah merupakan penerimaan yang dikelola sendiri oleh Pemerintah Daerah. Dia adalah berbentuk pajak dan

retribusi daerah. Peranan PAD terhadap total penerimaan daerah relatif sangat kecil dalam lima tahun sebelumnya.

Tabel 4.1. Peranan PAD Terhadap Total Penerimaan Daerah 1997/98 - 2001 (%)^{*/}

Daerah	1997/98	1998/99	1999/2000	2000	2001
1. Propinsi					
- Sumatera Barat		26,34		23,00	30,92
2. Kabupaten					
- Padang Pariaman	2,84	2,49	2,72	2,53	3,34
- Tanah Datar	6,85	4,29	.....	2,79	2,13
- Solok	3,57	3,57	4,06	3,94	2,06
3. Kota					
- Padang	22,88	24,45	.....	21,39	16,19
- Bukittinggi	22,48	16,69	17,82	15,11	10,96
- Padang Panjang	10,50	8,29	5,80	5,47	3,46
4. Total Kabupaten/Kota ^{**/}					
- Sumatera Barat	8,35	7,32	.....	.....	.....
- Indonesia	13,49	11,70	.....	.....	.....

Sumber : ^{*/} Dihitung dari ringkasan realisasi APBD tiap daerah (kecuali tahun 2001 adalah APBD)

^{**/} BPS Statistik Keuangan Dati II 1997/98 - 1998/99 (angka dihitung).

Peranan PAD relatif kecil dibandingkan dengan total Penerimaan Daerah. Kabupaten sampel mempunyai angka jauh lebih kecil baik dibandingkan dengan rata-rata Sumatera Barat maupun dibandingkan dengan rata-rata Kabupaten dan Kota seluruh Indonesia. Walaupun demikian, Padang dan Bukittinggi mempunyai peranan PAD terhadap total penerimaan relatif besar seperti terlihat pada Tabel 4.1. di atas.

Kecilnya peranan PAD terhadap total penerimaan daerah tidak hanya dialami oleh Daerah di Sumatera Barat saja, tetapi juga oleh sebahagian besar Daerah lain baik yang ada di Sumatera maupun Indonesia secara keseluruhan. Syahrudin (2000) menyimpulkan lebih dari limapuluh persen Daerah yang ada di Sumatera tahun 1998/99 mempunyai ratio PAD terhadap APBD kurang dari 5 persen. Krisis ekonomi telah berakibat pada banyaknya Daerah mengalami penurunan kemampuan PAD untuk membiayai kewenangannya.

Informasi di atas memberikan indikasi besarnya peranan Dana Perimbangan untuk pembiayaan daerah Otonom: sebab pinjaman dan penerimaan lain-lain untuk Daerah Kabupaten dan Kota adalah kecil. Dalam tahun 1997/98 tercatat peranan pinjaman terhadap penerimaan total berada sekitar 0,51 persen untuk seluruh Kabupaten/Kota di Sumatera Barat dan 0,80 persen untuk semua Kabupaten/Kota di Indonesia. Angka ini berubah menjadi 3,79 persen dan 0,99 persen untuk Sumatera Barat dan Indonesia masing-masingnya dalam tahun

1998/99. Angka ini tentu tidak berubah banyak sampai dengan tahun 2001, walaupun dalam tahun 2001 sudah diberlakukan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi luas pada daerah Kabupaten/Kota.

4.2.2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dengan diberlakukannya UU 22/1999, maka UU 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diperbaiki sesuai ketentuan Otonomi Daerah. Perbaikannya diatur oleh UU 34/2000 dengan dua aturan pelaksanaannya yaitu PP 65/2001 tentang Pajak Daerah dan PP 66 tentang Retribusi Daerah. Ada 7 (tujuh) butir penting yang menjadi ciri UU 34/2000 dibandingkan dengan UU 18/1997 yaitu:

*** Ketentuan Hukum**

Dengan undang-undang yang baru, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tidak diperlukan lagi pengesahan oleh Pemerintah yang setingkat lebih tinggi sebagaimana ditetapkan oleh UU 18/1997. Ketentuan ini memberikan kebebasan pada daerah (Kabupaten/Kota) untuk mencari sumber-sumber penerimaan baru dalam kerangka aturan yang ada.

*** Perubahan Jenis Pajak dan Ketentuan Hasil**

Ada perubahan jenis Pajak Propinsi dan Pajak Kabupaten/Kota. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan sekarang dijadikan sebagai pajak Propinsi: Cukup beralasan untuk menjadikan objek pajak ini sebagai Pajak Propinsi, sebab sebahagian besar diantaranya terletak pada dua atau lebih Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, objek pajak ini berpotensi menimbulkan konflik antar Daerah. Selanjutnya, pajak Parkir adalah merupakan objek pajak baru untuk daerah Kabupaten/Kota.

Dari perubahan di atas, maka dalam tahun 2001 tercatat ada 4 (empat) jenis pajak Propinsi dan 7 (tujuh) jenis pajak Kabupaten/Kota. Keempat jenis pajak Propinsi ini adalah: (1) PKB - KAA (Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Antar Air, (2) BBNKB (Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor), (3) PBBKB (Pajak Bahan Bahan Kendaraan Bermotor), dan (4) PPP - ABT dan AP (Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan - Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Jenis pajak pertama, ketiga dan keempat adalah merupakan pajak bagi hasil dengan daerah Kabupaten/Kota. Minimal 30 persen dari hasil PKB - KAA dialokasikan untuk daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan PBB - KB dan PPP - ABT dan AP ditetapkan minimal 70 Persen untuk Kabupaten/Kota.

Disamping itu ada 7 (tujuh) jenis pajak Kabupaten/Kota berdasarkan UU 34/2000 yaitu: (1) Pajak Hotel, (2) Pajak Restoran, (3) Pajak Hiburan, (4) Pajak Reklame, (5) Pajak Penerangan Jalan, (6) Pajak Pengambilan Bahan Galian C dan (7) Pajak Parkir. Minimal 10 persen dari penerimaan pajak Kabupaten diperuntukan bagi Desa. Sedangkan untuk kota tidak berlaku ketentuan tersebut.

*** Perluasan Jenis Pajak Kabupaten/Kota**

Sama halnya dengan UU 18/1997, UU 34/2000 memberikan kesempatan kepada daerah Kabupaten/Kota untuk memberlakukan pajak-pajak baru sesuai dengan kondisi daerah. Ada 8 (delapan) persyaratan yang diperlukan untuk penetapan jenis pajak baru pada satu Daerah yaitu: (1) bersifat pajak, (2) objek pajak terletak di Wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta melayani masyarakat yang ada di Wilayah yang bersangkutan, (3) objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum, (4) bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/ atau objek pajak Pusat, (5) potensi memadai, (6) tidak menimbulkan dampak ekonomi yang negatif, (7) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat, dan (8) menjaga kelestarian lingkungan.

Persyaratan tersebut membuat relatif kecilnya kemungkinan bagi Kabupaten/Kota untuk menetapkan jenis pajak baru dalam rangka peningkatan kemampuannya untuk membiayai kewenangan Daerah Otonom. Keterbatasan ini tidak hanya dipengaruhi oleh potensi yang ada pada satu Daerah, tetapi juga dibatasi oleh kemampuan personal (SDM) yang dimiliki oleh daerah Kabupaten/Kota. Disarankannya pencabutan sebanyak 68 (enam puluh delapan) Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah (Kompas, tanggal 26 - 28 Nopember 2001) adalah merupakan bukti nyata dari kesimpulan tersebut. Jika diteliti lebih jauh, mungkin masih banyak lagi Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan Ps. 2 butir (4) UU 34/2000, terutama yang terkait pada persyaratan (5), (6) dan (7).

*** Pengaturan Tarif Pajak**

Tarif pajak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Kebijaksanaan ini tentu berlaku untuk jenis pajak daerah yang diatur dalam UU 34/2000. Sedangkan jenis pajak yang tidak diatur oleh undang-undang ini, tarif pajak ditentukan oleh Daerah yang bersangkutan.

Ada perbedaan yang penting antara undang-undang tentang Pajak Daerah dengan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana undang-undang tersebut khusus untuk pajak Propinsi. PP 65/2001 tentang Pajak Daerah menentukan tarif tetap untuk keempat jenis pajak

Propinsi. Jadi berarti tidak ada peluang bagi daerah Propinsi untuk menetapkan tarif berbeda untuk meningkatkan daya saing daerah. Tidak demikian halnya dengan pajak Kabupaten/Kota. Yang ditetapkan adalah tarif maksimum, sehingga Daerah dapat melakukan penyesuaian sesuai kebutuhan (Lampiran 4.1).

Dengan ketentuan seperti tersebut di atas, ada peluang untuk menjadikan tarif pajak sebagai alat untuk meningkatkan penerimaan dan daya saing daerah. Tarif pajak yang tinggi belum tentu akan menghasilkan penerimaan maksimal bagi daerah. Disamping itu, tarif yang rendah akan meningkatkan daya saing daerah dibandingkan daerah lain.

*** Pengawasan**

Walaupun hak untuk menetapkan Pajak dan Retribusi Daerah sudah diberikan kepada Pemerintahan Daerah, tetapi Pemerintah masih memiliki kewenangan pengawasan yang diatur dalam Ps. 5A untuk Pajak Daerah dan Ps. 25 A untuk Retribusi daerah. Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi jika bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini sejalan dengan Ps. 70 UU 22/1999.

Pembatalan Peraturan Daerah yang menetapkan Pajak dan Retribusi Daerah adalah merupakan kewenangan pengawasan yang dimiliki oleh Pemerintah. Daerah diwajibkan menyampaikan Peraturan Daerah paling lambat 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Jika Peraturan Daerah tersebut dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau undang-undang yang lebih tinggi, maka Pemerintah dapat membatalkannya. Pembatalan dilakukan paling lama 1 (satu) bulan baik untuk pajak maupun untuk retribusi, sejak diterimanya Peraturan Daerah tersebut. Daerah dapat mengajukan keberatan jika dianggap alasan pembatalan oleh Pemerintah tidak cukup kuat.

Waktu 1 (satu) bulan untuk mempelajari semua Peraturan Daerah yang dikirimkan kepada pemerintah nampaknya sulit untuk terpenuhi. Kesulitan ini muncul sebagai akibat jumlah Daerah yang besar dan munculnya Peraturan Daerah baru dalam jumlah besar pula. Ditambah lagi dengan keterbatasan personal yang ada ditingkat Pusat. Persoalan ini sekarang sudah menjadi kenyataan. Tercatat sekitar 1053 Peraturan daerah yang harus dianalisis oleh Pemerintah. Setidaknya ada 105 Peraturan Daerah yang bermasalah dan yang diminta untuk dibatalkan berjumlah sebanyak 68 Peraturan Daerah (Kompas, 26 Nopember 2001). Pemerintah tidak lagi dapat melaksanakan fungsi pengawasan sebagaimana mestinya. Yang dapat dilakukan hanyalah himbauan agar Daerah membatalkan sendiri Peraturan Daerah tersebut.

Tabel 4.2. Anggaran Pendapatan Asli Daerah Kota 2000 - 2001 (Rp Juta)

Sumber	Padang		Bukittinggi		Padang Panjang	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
A. Pajak	15.350	25.330	1.658	2.269	109	264
1. Hotel dan Restoran	2.600	4.600	1.143	1.555	24	42
2. Hiburan	700	700	29	40	5	15
3. Reklame	300	300	25	40	12	12
4. Penerangan Jalan	5.100	10.800	449	630	38	117
5. Galian C	6.500	8.600	3	4	21	10
6. Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan	150	180	9	-	6	8
B. Retribusi	7.708	11.670	2.496	4.366	603	888
1. Pelayanan Kesehatan	500	500	40	58	32	86
2. Pelayanan Persampahan	755	850	201	250	73	98
3. KTP dan Akte Catatan Sipil	520	600	43	85	9	12
4. Pemakaman	71	90	-	-	-	-
5. Parkir Ditepi Jalan Umum	352	475	42	172	-	-
6. Pasar	2.625	5.240	525	1.435	185	290
7. Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	50	50	-	8	-	-
8. Pemakaian Kekayaan Daerah	66	75	20	29	19	25
9. Terminal	475	650	138	203	75	109
10. Tempat Khusus Parkir	66	90	-	-	11	20
11. Penyedotan Kakus	58	57	143	220	2	3
12. Rumah Potong	188	250	101	125	73	104
13. Tempat Rekreasi dan O.R.	75	139	83	116	35	45
14. Izin Peruntukan Tanah	540	600	-	-	3	2
15. IMB	1.220	1.700	400	498	79	85
16. Izin Gangguan	130	200	1	1	6	8
17. Izin Trayek	18	25	16	19	2	2
18. RSUD	-	80	-	-	-	-
19. Penggantian Biaya Cetak Peta	-	-	3	12	-	-
20. Taman Marga Satwa	-	-	739	1.135	-	-
	23.058	37.000	4.154	6.635	712	1.152

Sumber: APBD Masing-masing Daerah

Kesemua daerah sampel dalam penelitian ini belum memperlihatkan perbedaan jenis pajak dan retribusi yang ditetapkan tahun 2000 dan tahun 2001 seperti terlihat pada Tabel 4.2 dan Tabel 4.3. Jenis pajak masih terbatas pada jenis pajak yang ada dalam undang-undang. Dari 6 (enam) jenis pajak Kabupaten/Kota, ternyata pajak Penerangan jalan memegang peranan penting secara keseluruhan. Pajak Penerangan jalan ini nampaknya berhubungan positif dengan besar kecilnya kota. Kota yang besar akan menghasilkan pajak Penerangan Jalan besar, dan sebaliknya untuk kota yang kecil, seperti Padang Panjang.

Tabel 4.3. Anggaran Pendapatan Asli Daerah Kabupaten 2000 - 2001 (Rp Juta)

Sumber	Solok		Padang Pariaman		Tanah Datar	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
A. Pajak	643	991	1.262	1.873	523	1.036
1. Hotel dan Restoran	80	150	38	50	59	60
2. Hiburan	8	15	13	28	4	8
3. Reklame	10	16	11	20	10	24
4. Penerangan Jalan	422	550	679	1.000	281	429
5. Galian C	106	225	517	600	60	405
6. Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan	17	35	5	175	110	110
B. Retribusi	845	1.048	639	1.155	1.040	1.695
1. Pelayanan Kesehatan	161	275	353	250	323	535
2. Pelayanan Persampahan	15	30	6	15	33	-
3. KTP dan Akte Catatan Sipil	90	100	53	150	50	65
4. Parkir Ditepi Jalan Umum	2	4	8	13	9	15
5. Pasar	2	10	-	-	168	423
6. Air Bersih	1	3	-	-	-	-
7. Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	-	-	-	-	-	-
8. Pengujian Kendaraan Bermotor	-	-	-	-	31	52
9. Penggantian Biaya Cetak Peta	175	150	-	-	108	160
10. Pemakaian Kekayaan Daerah	234	175	35	75	110	145
11. Pasar Grosir	56	100	-	120	-	-
12. Penyedotan Kakus	-	-	1	1	-	-
13. Terminal	23	33	63	156	30	48
14. Rumah Potong Hewan	9	25	-	110	18	35
15. Tempat Rekreasi dan O. R.	7	10	-	-	73	111
16. Produksi Usaha Daerah	7	10	-	-	-	-
17. Izin Peruntukan Tanah	3	20	-	-	-	7
18. IMB	19	50	101	200	90	100
19. Izin Gangguan	36	50	21	50	-	-
20. Izin Trayek	5	4	-	15	-	-
	1.488	2.038	1.901	3.027	1.563	2.731

Sumber: APBD Masing-masing Daerah

Berbeda halnya dengan pajak, ada sekitar 20 (dua puluh) jenis retribusi di daerah kota dan 18 jenis retribusi di daerah kabupaten. Hasil pungutan tiap jenis retribusi relatif kecil-kecil. Hanya ada sekitar 6 (enam) jenis retribusi yang relatif besar untuk Kota yaitu: (1) Pelayanan Kesehatan, (2) Pelayanan Sampah, (3) Pasar, (4) Terminal, (5) Rumah Potong, dan (6) IMB. Hampir keseluruhan jenis retribusi Kabupaten mempunyai hasil yang kecil-kecil. Bahkan ada retribusi yang menghasilkan Rp 1 juta dalam satu tahun seperti: Air Bersih di Kabupaten Solok, Penyedotan Kakus di Padang Pariaman. Yang menjadi persoalan adalah: apakah benar beban

masyarakat sebesar penerimaan daerah tersebut? Perlu dipelajari lebih jauh keberadaan retribusi tersebut dalam rangka meningkatkan daya saing daerah.

* Kewenangan Gubernur dalam Fungsi Pemerataan

Walaupun Gubernur tidak mempunyai hirarki dengan Bupati dan Walikota, tetapi dia mempunyai fungsi pemerataan dalam bidang kebijaksanaan fiskal (PS. 2B UU 34/2000). Ketentuan ini menyatakan bahwa Gubernur mempunyai kewenangan untuk melakukan realokasi jika penerimaan pajak Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi terkonsentrasi pada sejumlah kecil Daerah. Kewenangan untuk melakukan realokasi ini juga dimiliki oleh Gubernur jika objek Pajak Kabupaten/Kota bersifat lintas Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan realokasi penerimaan pajak tersebut dapat dilakukan oleh Gubernur atas dasar kesepakatan antar Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan DPRD Daerah yang bersangkutan.

Ada dua kemungkinan yang dapat dilakukan oleh Gubernur untuk pelaksanaan fungsi pemerataan dalam bidang kebijaksanaan fiskal ini yaitu: *pertama*, melakukan realokasi dari penerimaan pajak yang bersangkutan sesuai dengan bunyi aturan yang ada. Cara seperti ini sulit untuk dilakukan sebab Gubernur bukan lagi atasan Bupati/Walikota dan pengalaman yang ada menunjukkan keengganan Daerah tertentu untuk memberikan sebahagian penerimaannya pada Daerah lain. Bupati/Walikota bisa diberikan sedikit tekanan untuk menyetujui kebijaksanaan realokasi ini. Tetapi DPRD-nya akan sulit diyakinkan untuk dapat menerima kebijaksanaan ini. Apalagi dalam situasi seperti sekarang, semua Daerah butuh dana yang lebih besar bagi pelaksanaan pembangunan di Daerahnya. Cara *kedua*, adalah dengan mempertimbangkan penerimaan pajak daerah atau PAD Kabupaten/Kota dalam kebijaksanaan alokasi penerimaan pajak bagi hasil yang dipungut oleh Propinsi. Cara kedua ini sangat mungkin untuk dilakukan. Namun, apakah Bupati/Walikota dapat menerimanya? Ini adalah merupakan persoalan yang akan dihadapi oleh Gubernur dalam membagi penerimaan pajak-pajak bagi hasil yang dipungut oleh Propinsi. Informasi yang tersedia menyatakan bahwa sistem alokasi yang dilakukan Gubernur masih belum transparan (masih rahasia).

4.2.3. Dana Perimbangan

Ada tiga sumber penerimaan Daerah Otonom dari Dana Perimbangan yaitu: (1) Bagi Hasil Pajak dan Penerimaan dari SDA, (2) Dana Alokasi Umum (DAU) dan (3) Dana Alokasi Khusus (DAK). Ada dua jenis pajak yang dipungut oleh Pusat yang dibagi hasilnya dengan Daerah yaitu penerimaan dari PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) dan penerimaan dari BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) berdasarkan UU 25/1997. Tetapi, dalam

tahun 2001, PPh. (Pajak Penghasilan) perorangan juga dijadikan sebagai pajak bagi hasil dengan Daerah.

Penerimaan Daerah dari PBB dan BPHTB relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan Daerah. Sedangkan bagi hasil penerimaan dari SDA yang bersumber dari: Kehutanan, Pertambangan dan Perikanan relatif cukup besar. Yang menjadi persoalan dari sumber penerimaan ini adalah ketidakmerataan distribusi SDA ini. Ada empat Propinsi yaitu: Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Irian Jaya adalah kaya dengan SDA. Daerah lainnya relatif sangat miskin. Akibatnya adalah ketimpangan penerimaan antar daerah dari Sumber Bagi Hasil Pajak dan SDA ini (Syahrudin, 1999).

DAU adalah merupakan sumber penerimaan kedua Daerah dari Dana Perimbangan. Berdasarkan aturan yang ada, DAU ditetapkan minimal 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri (Ps. 7 UU 25/1999). Distribusinya adalah 10 persen untuk Daerah Propinsi dan 90 persen untuk Daerah Kabupaten/Kota. Jumlahnya relatif besar setiap tahunnya. Dalam tahun 2001, DAU berjumlah sekitar Rp 60,5 T dan jumlah ini meningkat menjadi Rp 66,4 T dalam tahun 2002.

Alokasi DAU antar Propinsi atau antar Kabupaten/Kota ditetapkan dengan sebuah formula. Ada dua butir penting yang perlu diperhatikan dalam pembentukan formula tersebut yaitu *pertama*, kebutuhan wilayah Otonomi Daerah dan *kedua*, potensi ekonomi Daerah. Dalam aplikasinya, Departemen Keuangan menggunakan pendekatan kesenjangan fiskal (fiscal-gap). Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mengurangi kesenjangan penerimaan antar daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam kenyataannya, kebijaksanaan ini belum dapat diterima oleh Daerah kaya SDA dan dipahami oleh DPR secara rasional.

Penerimaan Daerah dari sumber DAK relatif kecil. Kecilnya penerimaan Daerah dari sumber ini disebabkan oleh *pertama*, tujuan penyediaan dana tersebut adalah untuk menanggulangi kejadian-kejadian mendadak yang muncul sewaktu-waktu seperti bencana alam, penyakit menular dan sebagainya. *Kedua*, jumlah dana yang dialokasikan dalam APBN adalah kecil. Dalam tahun anggaran 2001 DAK untuk semua daerah berjumlah sebesar Rp 700 M. Dalam tahun 2002 dianggarkan sebesar Rp 771 M.

Berbeda dengan Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Propinsi masih mempunyai kemungkinan untuk mendapatkan dana dekonsentrasi. Sebelum diberlakukan UU 22/1999, dana ini disebut sebagai Dana Sektoral yang penggunaannya tidak melalui APBD. Sekarangpun penggunaan dana dekonsentrasi juga tidak melalui APBD. Jumlahnya untuk seluruh Daerah cukup besar. Dalam tahun 2001 tercatat dana dekonsentrasi sekitar Rp 45,5 T. Jumlah ini meningkat menjadi Rp 47,1 T tahun 2002. Yang menjadi persoalan adalah

menentukan alokasi antar daerah Propinsi di Indonesia. Belum ada aturan yang bersifat transparan untuk tujuan tersebut. Akan sangat baik jika alokasi dana dekonsentrasi digunakan untuk pelaksanaan fungsi pemerataan dalam kebijaksanaan fiskal oleh Pemerintah Pusat.

Pada pihak lain, dana dekonsentrasi di daerah dikelola oleh Dinas atau Lembaga Daerah yang bertanggung jawab kepada Gubernur (Ps. 63 UU 22/1999). Gubernur mempertanggung jawabkan penggunaan dana ini kepada Menteri terkait. Laporan kepada DPRD hanya bersifat pemberitahuan. Tidak ada kewenangan DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana dekonsentrasi.

4.2.4. Pinjaman Daerah

Pemerintah sangat berhati-hati sekali dalam memberikan kebebasan kepada Daerah untuk melakukan pinjaman guna meningkatkan kemampuan pembelanjaan Daerah, terutama untuk pinjaman yang berasal dari luar negeri. Kehati-hatian ini disebabkan baik oleh pengalaman di dalam negeri sendiri selama zaman orde baru maupun dari pengalaman berbagai negara di Amerika Latin seperti Argentina. Penggunaan dana pinjaman untuk membiayai kegiatan pembangunan baik yang bersifat rasional maupun regional berpotensi untuk menciptakan ketidak stabilan makro ekonomi negara yang bersangkutan jika pinjaman tersebut tidak dimanfaatkan dengan baik.

Penggunaan pinjaman dalam APBD satu Daerah berarti Daerah yang bersangkutan melaksanakan kebijaksanaan anggaran defisit. Kebijaksanaan ini dimungkinkan sesuai dengan Pedoman Umum penyusunan dan pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2001 yang dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tanggal 17 Nopember 2001. Pedoman tersebut menetapkan bahwa Daerah dapat menganut Anggaran Surplus atau Anggaran Defisit. Jika terjadi Surplus, Daerah dapat membentuk Dana Cadangan, sedangkan jika terjadi defisit dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan/atau penerbitan obligasi daerah sesuai aturan yang berlaku.

Pemerintah nampaknya sangat berhati-hati sekali dalam memberikan kesempatan kepada Daerah untuk melakukan pinjaman baik pinjaman dalam negeri maupun pinjaman dari luar negeri. Kehati-hatian ini terlihat dari aturan-aturan yang tercantum dalam PP 107/2000 tentang "Pinjaman Daerah". Ada 5 (lima) ketentuan yang mengatur kewenangan Daerah untuk melakukan pinjaman yaitu: (1) aspek legalitas, (2) kegunaan pinjaman, (3) batas maksimum pinjaman, (4) jangka waktu dan (5) prosedur pinjaman.

*** Aspek Legalitas**

Setiap pinjaman harus dengan persetujuan DPRD. Otonomi daerah dalam bidang pinjaman ini baru sebatas yang bersumber dari dalam negeri. Sedangkan pinjaman dari luar negeri perlu mendapat persetujuan Pemerintah. Tujuannya adalah agar negara tidak semakin terbebani oleh pinjaman daerah di masa yang akan datang.

Pengawasan oleh masyarakat nampaknya juga menjadi perhatian oleh Pemerintah dalam pemberian otonomi dalam bidang pinjaman daerah ini. Ini terlihat jelas dalam Ps. 11 butir (5) PP 107/2000 yang menyatakan bahwa “setiap perjanjian pinjaman yang dilakukan oleh Daerah harus diumumkan dalam Lembaran Daerah”. Sehingga dengan demikian masyarakat akan dapat mengetahui jumlah dan penggunaan setiap pinjaman yang dilakukan oleh Daerah. Sedangkan “perjanjian pinjaman” itu sendiri dapat dilakukan oleh Kepala Daerah dengan pemberi pinjaman.

*** Kegunaan Pinjaman**

Aturan yang ada tidak memberikan kebebasan kepada Daerah tentang kegunaan pinjaman. Aturan yang ada menyebutkan (1) pinjaman jangka pendek hanya dapat digunakan untuk pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan keuangan Daerah. Pinjaman ini harus dilunasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Sebaliknya, pinjaman jangka panjang hanya dapat digunakan untuk penambahan aset Daerah (tidak persis sama dengan dana pembangunan berdasarkan UU 5/1974 yang lalu), menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman dan memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat.

Berdasarkan ketiga ketentuan tersebut, sulit bagi Daerah untuk mendapatkan dana pinjaman jangka panjang tersebut bagi pembiayaan pembangunan daerah. Kesulitan makin besar jika penerimaan diharapkan adalah sama besarnya dengan biaya pembangunan proyek yang bersangkutan (*cost recovery project*). Kesulitan ini juga akan berbeda antar Daerah sesuai dengan perbedaan kepemilikan terhadap SDA (Sumber Daya Alam). Daerah yang kaya dengan SDA akan mempunyai kemungkinan lebih besar untuk menggunakan peluang pinjaman ini. Dan sebaliknya bagi Daerah yang miskin SDA.

*** Batas Maksimum Pinjaman**

Ketentuan ini semakin membatasi kebebasan Daerah untuk melakukan pinjaman bagi pembiayaan pembangunan daerah. Maksimum jumlah pinjaman jangka pendek adalah 1/6 (satu perenam) dari jumlah belanja APBD tahun berjalan. Pinjaman ini harus dilunasi dalam tahun anggaran bersangkutan. Secara tidak langsung, dalam satu tahun anggaran tidak ada kemungkinan melaksanakan defisit anggaran. Defisit anggaran hanya dimungkinkan dalam

jangka panjang untuk penambahan aset Daerah. Sedangkan jumlah maksimum pinjaman jangka panjang ditentukan oleh beban bayar pinjaman Daerah yang bersangkutan.

Beban bayar pinjaman satu Daerah adalah merupakan jumlah kumulatif pokok Pinjaman Daerah yang wajib dibayar dibandingkan dengan Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya. Sedangkan yang diartikan dengan Penerimaan Umum APBD (PU) adalah jumlah Penerimaan Daerah (PD) dikurangi penerimaan dari DAK, Dana Darurat (DD), Dana Pinjaman (DP), dan Penerimaan Lainnya (PL). Secara kuantitatif dapat ditulis dalam bentuk:

$$PU = PD - (DAK + DD + DP + PL)$$

Ketentuan yang ada menyebutkan bahwa “kumulatif pokok pinjaman Daerah” maksimum adalah 75 persen dari PU tahun sebelumnya.

Ketentuan lain yang perlu diperhatikan dalam penentuan batas maksimum pinjaman adalah *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR)”. Perhitungan DSCR dipengaruhi oleh jangka waktu pinjaman. Jika jangka waktu pinjaman adalah 10 (sepuluh) tahun, maka DSCR dihitung tiap tahun untuk periode sepuluh tahun tersebut. DSCR adalah ratio antara total Penerimaan Daerah diluar DAK, Pinjaman dan Penerimaan Lainnya terhadap semua kewajiban pelunasan pinjaman setiap tahunnya atau dapat ditulis dalam bentuk:

$$DSCR = \frac{(PAD + BD + DAU) - BW}{P + B + BL}$$

Dimana: PAD = Pendapatan Asli Daerah

BD = Penerimaan Daerah dari Dana Perimbangan Pajak dan Bagian dari Penerimaan SDA.

DAU = Dana Alokasi Umum

BW = Biaya Wajib Daerah

P = Angsuran Pokok Pinjaman

B = Bunga Pinjaman yang harus dibayar

BL = Biaya Lainnya yang jatuh tempo.

DSCR haruslah lebih besar atau sama dengan 2,5. Artinya total Penerimaan Daerah diluar DAK, Penerimaan Lainnya, Pinjaman dan Belanja Wajib minimum dua setengah kali dari

jumlah kewajiban Daerah untuk pelunasan pinjaman, termasuk kewajiban lainnya terkait pada kegiatan peminjaman.

*** Jangka Waktu Pinjaman**

Pinjaman jangka pendek kurang dari satu tahun seperti telah diungkapkan di atas. Sedangkan pinjaman jangka panjang berfluktuasi, tergantung pada umur ekonomis aset yang dibiayai dengan pinjaman dan masa tenggang yang diperbolehkan sesuai ketentuan yang berlaku. Jika umur ekonomi aset yang dibiayai dengan pinjaman jangka panjang adalah 5 tahun, sedangkan waktu pembangunannya 2 tahun, maka jangka waktu pinjaman adalah 7 tahun.

Yang menjadi persoalan adalah penentuan umur ekonomis sebuah aset. Umur ekonomis bisa lebih panjang dari umur teknis aset yang bersangkutan dan bisa pula lebih pendek. Perbedaan itu tergantung pada teknologi pembuatan aset yang bersangkutan. Aset dengan kemajuan teknologi relatif cepat, umur ekonomis akan lebih pendek dari umur teknis, dan sebaliknya bagi aset yang teknologinya berkembang lambat. Kesulitan penentuan umur ekonomis ini akan berpengaruh pada penentuan jangka waktu pinjaman dan sekaligus akan berpengaruh pula pada kelayakan pinjaman yang bersangkutan.

*** Prosedur Pinjaman**

Untuk pinjaman yang bersumber dalam negeri, Pemerintah memberikan otonomi yang luas kepada Daerah. Daerah dapat berusaha sendiri untuk mencari sumber-sumber yang paling menguntungkan bagi daerah yang bersangkutan. Yang penting adalah persetujuan DPRD. Tanpa persetujuan DPRD, Daerah tidak mungkin melakukan pinjaman.

Sedangkan untuk pinjaman yang bersumber dari luar negeri diperlukan persetujuan oleh Pemerintah setelah ada pengesahan oleh DPRD. Peranan pemerintah relatif besar. Jika berdasarkan evaluasi dari berbagai dokumen yang diajukan oleh Daerah ternyata proyek tersebut tidak layak, maka Pemerintah dapat menolak usul tersebut atau tidak menyetujuinya. Sedangkan jika disetujui, Daerah dapat melakukan perundingan sendiri dengan calon pemberi pinjaman. Kesepakatan antara Daerah dengan calon pemberi pinjaman dilaporkan kembali kepada Pemerintah untuk kembali mendapatkan persetujuan (Ps.13 butir 4 PP 107/2000). Perjanjian pinjaman Daerah yang bersumber dari luar negeri ini baru dapat ditandatangani oleh Daerah dan pemberi pinjaman setelah ada persetujuan Pemerintah. Jadi berarti Otonomi Daerah untuk memperoleh pinjaman luar negeri sangat dibatasi, tidak sama dengan pinjaman yang berasal dari dalam negeri.

Pembatasan ini bertujuan untuk menjaga kesulitan pada Neraca Pembayaran sebagai akibat adanya pinjaman Daerah dari luar negeri. Kesulitan akan muncul pada saat pembayaran kembali pinjaman tersebut. Walaupun secara administratif negara tidak bertanggung jawab terhadap pinjaman Daerah yang berasal dari luar negeri, namun dampaknya akan tetap ada pada Neraca pembayaran, sebab Daerah akan membutuhkan valuta asing untuk pembayarannya. Pembatasan ini adalah baik dalam situasi segera seperti sekarang. Tetapi menjadi tidak baik jika Pemerintah tidak dapat melaksanakan fungsinya secara benar.

Disamping adanya aturan-aturan tentang pinjaman tersebut, Pemerintah mempunyai kewenangan pengawasan baik untuk jumlah pinjaman yang dapat dilakukan oleh semua Daerah maupun penggunaan pinjaman yang telah mendapat persetujuan Pemerintah.

*** Pengawasan Pemerintah**

Ada dua bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah yaitu *pertama*, pengawasan terhadap jumlah pinjaman semua Daerah dan *kedua*, pengawasan terhadap penggunaan pinjaman yang telah disetujui oleh Pemerintah. Ps. 8 PP 107/2000 menyebutkan bahwa Pemerintah dapat menetapkan batas maksimum kumulatif jumlah pinjaman semua Daerah. Batas ini ditetapkan berdasarkan kebijaksanaan perekonomian nasional. Kebijakan ini berhubungan dengan pengendalian tingkat harga (inflasi) sampai pada tahap yang diinginkan. Kebijakan anggaran yang terlalu ekspansif akan cenderung meningkatkan inflasi dan sebaliknya bagi kebijaksanaan anggaran yang bersifat kontraktif. Disinilah pentingnya pengendalian jumlah pinjaman yang dapat dilakukan oleh semua Daerah.

Disamping itu, Pemerintah juga mempunyai kewenangan untuk mengawasi penggunaan pinjaman-pinjaman yang telah disetujui. Sasarannya adalah, apakah pinjaman tersebut digunakan sesuai dengan rencana. Untuk tujuan tersebut, Kepala Daerah wajib membuat laporan secara berkala kepada DPRD dan tembusannya diberikan kepada Menteri Keuangan tentang perkembangan penggunaan pinjaman serta kewajiban-kewajiban Daerah terhadap pinjaman-pinjaman yang telah ada.

4.3. Evaluasi Pengeluaran Daerah

4.3.1. Umum

Daerah sebagaimana diatur dalam UU 22/1999 menyelenggarakan dua tugas pemerintahan yaitu tugas Pemerintah Daerah dan tugas Pemerintah di Daerah (Ps. 78). Tugas Pemerintah Daerah atau disebut juga sebagai kewenangan desentralisasi, untuk Daerah Propinsi secara rinci diatur dalam PP 25/2000. Disamping itu, kewenangan Propinsi sebagai

Daerah Otonom mencakup juga kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Sedangkan kewenangan untuk Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak dirinci secara tegas seperti disebutkan dalam Ps. 11 UU 22/1999. Yang dijelaskan hanyalah bidang pemerintahan wajib saja. Ada 11 (sebelas) bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yaitu: (1) Pekerjaan Umum, (2) Kesehatan, (3) Pendidikan dan Kebudayaan, (4) Pertanian, (5) Perhubungan, (6) Industri dan Perdagangan, (7) Penanaman Modal, (8) Lingkungan Hidup, (9) Pertanahan, (10) Koperasi, dan (11) Tenaga Kerja.

Ada keistimewaan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai Daerah yang memiliki otonomi luas yaitu dia boleh menambah kewenangan diluar sebelas bidang pemerintahan wajib sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah. Disamping itu Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat pula menyerahkan kewenangan yang dimilikinya kepada Pemerintah Propinsi jika Daerah tersebut belum dapat melaksanakannya (Ps. 9 butir (2) UU 22/1999). Oleh karena itu ada ruang bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota untuk melakukan perubahan kewenangan yang akan dilakukannya. Dapat mengurangi jika jumlah kewenangan yang ada terlalu memberatkan daerah dan sebaliknya dapat pula menambah kewenangan sesuai kebutuhan dan kemampuan.

Disamping kewenangan desentralisasi, Daerah (Daerah Otonom) melaksanakan pula kewenangan dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Kewenangan dekonsentrasi yang merupakan pelimpahan wewenang kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat hanya ada di Daerah Propinsi. Sedangkan Tugas Pembantuan yang merupakan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dan atau Desa untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu. Sesuai dengan istilahnya, kegiatannya adalah membantu pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah-nya dan berkewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Dengan dasar kewenangan tersebut, Daerah membentuk Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) untuk pelaksanaan kewenangan-kewenangan yang dimilikinya. PP 84/2000 menyebutkan lima persyaratan atau pertimbangan yang diperlukan bagi pembentukan SOTK satu daerah yaitu: (1) kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah, (2) karakteristik, potensi dan kebutuhan Daerah, (3) kemampuan keuangan Daerah, (4) ketersediaan sumber daya aparatur, dan (5) pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Persyaratan tersebut dapat memperbesar dan dapat pula memperkecil SOTK satu Daerah. Pertimbangan karakteristik, potensi dan kebutuhan Daerah serta ketersediaan sumber daya aparatur memberikan peluang pembentukan SOTK yang relatif besar. Sedangkan pertimbangan ketiga yaitu kemampuan keuangan Daerah memberikan kemungkinan sebaliknya bagi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; sebab sebahagian besar daerah otonomi ini memiliki sumber pendapatan sendiri yang terbatas yang dicerminkan oleh besarnya PAD daerah yang bersangkutan terhadap pengeluaran daerah. Semua kewenangan yang dimiliki oleh satu Daerah dilaksanakan oleh Dinas Daerah.

Selanjutnya, UU 22/1999 menetapkan bahwa penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD. Sedangkan tugas Pemerintah di Daerah yang terdiri dari Kewenangan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dibiayai dari dan atas beban APBN (Ps. 78). Pembiayaan tugas Pemerintah Daerah, baik Propinsi maupun Kabupaten dan Kota bersumber dari: (1) PAD, (2) Dana Perimbangan, (3) Pinjaman Daerah, dan (4) lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Uraian berikut adalah berhubungan dengan kebijaksanaan pengeluaran Daerah (APBD) baik ditinjau dari sisi aturan yang ada maupun dilihat dari segi praktek penyusunan anggaran tahun 2001.

4.3.2. Kebijakan Penyusunan Anggaran Daerah

*** Umum**

Kebijaksanaan penyusunan anggaran Daerah diatur oleh PP 105/2000 tertanggal 10 Nopember 2000. Ada dua butir penting yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah tersebut yaitu: *pertama*, ketentuan-ketentuan tentang bentuk dan proses penyusunan APBD dan *kedua*, kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk menetapkan "pedoman" tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan Keuangan Daerah serta tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha Keuangan Daerah dan penyusunan perhitungan anggaran.

*** Bentuk Anggaran**

PP 105/2000 menyatakan bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja (Ps. 8). Tidak seperti pada periode UU 5/1974, dalam era otonomi, Pemerintah Daerah dapat menyusun anggaran defisit dan anggaran surplus (Ps. 15). Sehingga dengan demikian Daerah dapat membentuk dana cadangan pada saat anggaran adalah surplus. Sedangkan pada saat terjadi defisit anggaran, dana cadangan dapat digunakan untuk membiayai defisit anggaran, dana cadangan dapat digunakan untuk membiayai defisit tersebut. Kesemua

transaksi tersebut harus dicatat dan dikelola dalam APBD, tidak ada pengeluaran dan penerimaan Daerah diluar APBD.

Anggaran dengan pendekatan kinerja ini adalah merupakan langkah baru yang diperkenalkan oleh Pemerintah agar pengelolaan anggaran lebih efisien dibandingkan dengan periode sebelumnya. Ketentuan tentang pendekatan ini diatur dalam Ps. 20 yang berbunyi seperti berikut:

1. *APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat:*
 - a. *Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja*
 - b. *Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.*
 - c. *Bagian pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal pembangunan.*
- 2.. *Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah, dikembangkan standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya.*

(PP 105/2000)

Belum ada pedoman atau petunjuk penjabaran butir-butir yang ada pada Ps. 20 tersebut di atas. Kesemua butir-butir ini masih memerlukan penjelasan, seperti butir (1) a yaitu: sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja. Semula orang bisa mengerti sasaran, tetapi fungsi belanja memerlukan penjelasan. Apakah fungsi belanja sama dengan tujuan program?

Butir (1) b juga memerlukan pedoman yang jelas bagi pelaksanaannya oleh Daerah Kabupaten dan Kota. Ada dua butir penting yang membutuhkan penjelasan disini yaitu pertama pengertian tentang “standar pelayanan”. Standar pelayanan mungkin akan lebih mudah dipahami. Untuk sektor pendidikan misalnya: standar pelayanan ditentukan oleh jumlah dan kualitas tenaga pengajar dan tenaga administrasi. Tetapi biaya satuan komponen kegiatan jelas membutuhkan penjelasan yang lebih jauh. Apakah yang diartikan dengan biaya satuan komponen kegiatan berarti biaya rata-rata untuk setiap anak didik ataukah satuan biaya untuk kegiatan administrasi, untuk kegiatan pendidikan dan pengajaran, untuk kegiatan pemeliharaan?

Butir (1) c tidak membutuhkan penjelasan. Hanya saja perlu pendefinisian ketiga kelompok belanja tersebut. Sedangkan untuk butir (2) diperlukan pedoman yang lebih rinci tentang: standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan lagi-lagi standar biaya. Apakah standar biaya pada butir (2) sama pengertiannya dengan biaya satuan komponen kegiatan. Apakah istilah “standar analisa belanja” adalah merupakan terjemahan dari “*standard spending*

assessment". Jika benar, maka berarti standar analisa belanja berarti biaya (pengeluaran) yang wajar bagi satu daerah atau satu kegiatan tertentu.

Selanjutnya, ada banyak konsep yang telah muncul untuk pengukuran kinerja. Salah satu diantaranya adalah pedoman yang disusun bersama antara LAN (Lembaga Administrasi Negara) dengan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan). Mereka menggunakan singkatan AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) untuk pedoman (modul) tersebut. Yang menarik dalam Laporan itu adalah uraian tentang "Rancangan Indikator Kinerja".

Ada 6 (enam) indikator yang ditawarkan sebagai Indikator Kinerja yaitu: (1) Indikator Masukan (*Inputs*), (2) Indikator Proses (*Process*), (3) Indikator Keluaran (*Outputs*), (4) Indikator Hasil (*Outcomes*), (5) Indikator Manfaat (*Benefits*) dan (6) Indikator Dampak (*Impacts*). Tiap indikator diuraikan secara jelas dan rinci serta diikuti oleh contoh-contoh untuk masing-masing indikator. Disamping itu dibahas pula syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Indikator Kinerja yaitu: (1) Specific dan jelas, (2) Dapat diukur secara objektif baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif, (3) Relevan, (4) Dapat dicapai, (5) Harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan dan (6) Efektif (baca: LAN dan BPKP, Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah, Modul 3, hal. 10 - 33).

Cukup bagus modul yang disiapkan oleh LAN bersama BPKP tersebut dalam menterjemahkan butir (2) Ps. 20 PP 105/2000 tentang tolak ukur kinerja. Ada kesamaan konsep yang ditawarkan ini dengan konsep Evaluasi Pengeluaran dalam Ilmu Keuangan Negara dan konsep Evaluasi Proyek (Pemerintah). Yang penting dalam konsep Evaluasi Pengeluaran adalah indikator benefit dan dampak. Indikator masukan dan proses bertujuan untuk menghitung total ongkos kegiatan (proyek) yang dikerjakan dan indikator benefit dan dampak bertujuan untuk menghitung benefit dari kegiatan tersebut. Dengan menggunakan pendekatan nilai sekarang (*present value*) dari benefit yang akan diperoleh, dapat dihitung perbandingan antara benefit dengan ongkos. Evaluasi Proyek menyebutnya sebagai *Benefit - Cost* (B/C) ratio. Pendekatan ini memenuhi syarat pula untuk penggunaan konsep SMART yang diuraikan menjadi enam syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Indikator Kinerja.

Disamping itu, B/C ratio dapat pula digunakan untuk menentukan prioritas kegiatan (lihat: Masgrave, 1973. hal. 138 - 148). Kegiatan yang memiliki B/C ratio tinggi ditetapkan sebagai kegiatan dengan prioritas tinggi dan sebaliknya untuk kegiatan dengan B/C ratio rendah.

Oleh karena itu, terjemahan tolak ukur kinerja (keuangan) baik ditinjau dari pedoman yang disiapkan oleh LAN - BPKP yang sering dikenal sebagai AKIP (Akuntabilitas Kinerja

Institusi Pemerintah), Ilmu Keuangan Negara, konsep Ilmu Manajemen, maupun pendekatan Evaluasi Proyek adalah sama. Intinya adalah B/C ratio perhitungan B/C ratio untuk Kegiatan publik memang lebih sulit dibandingkan dengan perhitungan B/C ratio untuk sektor swasta. Ini adalah butir penting *pertama* Ps. 20 PP 105/2000.

Perubahan pengelompokan pengeluaran adalah merupakan butir *kedua* yang diatur oleh ketentuan ini. Semua pengeluaran dikelompokkan pada tiga kelompok yaitu: (1) Belanja Administrasi Umum (BAU), (2) Belanja Operasi dan Pemeliharaan (BOP), dan (3) Belanja Modal (BM). Pengelompokan ini mirip dengan pembagian ongkos dalam dunia usaha swasta. Jika anggapan ini benar, maka berarti BAU adalah semua pengeluaran yang tidak terkait langsung pada kegiatan pelayanan terhadap masyarakat (penyediaan barang publik). Sedangkan BOP adalah semua pengeluaran yang berhubungan langsung dengan penyediaan barang publik. Oleh karena itu, pengeluaran untuk BOP adalah sama dengan pengeluaran semua dinas sesuai dengan Ps.62 UU 22/1999 (Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah). Selanjutnya, BM adalah semua pengeluaran yang dapat digunakan berulang kali atau lebih dari satu tahun. Dalam dunia usaha swasta, dia memerlukan penghapusan. Atau pengurangan nilai sebagai akibat pemakaiannya.

Butir-butir lain yang penting adalah: (1) penentuan sasaran (tujuan), (2) standar pelayanan dan pembiayaan yang diperlukan untuk pelaksanaan pelayanan tersebut dan (3) standar analisa belanja. Sasaran dapat diartikan sebagai pembangunan (pelayanan) yang ditetapkan sebagai dasar kebijaksanaan. Kebutuhan biaya akan dapat dihitung berdasarkan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Untuk sektor pendidikan akan dapat dihitung kebutuhan biaya rata-rata tiap anak didik. Selanjutnya, standar analisis belanja dapat diterjemahkan sebagai belanja yang wajar baik bagi satu daerah tertentu maupun untuk satu institusi.

Kesemua terjemahan ini mulai dari konsep B/C ratio sebagai tolak ukur kinerja sampai pada pengertian standar analisis belanja memerlukan diskusi lebih jauh agar terdapat pengertian yang sama. Kesamaan pengertian ini sangat diperlukan dalam rangka implementasi aturan-aturan yang ada tentang otonomi daerah, terutama dalam rangka pelaksanaan pengawasan oleh Pemerintah. Tanpa ada kesamaan pengertian, kesulitan tentu akan dialami dalam pelaksanaan pengawasan. Atau dengan kata lain, pengawasan akan sulit untuk dilaksanakan sesuai tujuannya.

4.3.3. Kebijakan Penyesuaian APBD 2001

Ketentuan yang ada menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri (dan Otonomi Daerah) menetapkan Pedoman Penyusunan Anggaran Daerah. Tugas ini sebenarnya sudah ada semenjak lama, namun kembali ditegaskan dalam aturan yang baru (Ps. 13 butir (4) PP 105/2000). Aturan ini menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri (dan Otonomi Daerah) menetapkan Pedoman Tata Cara Penyusunan APBD. Pedoman ini biasanya ditetapkan untuk setiap tahun penyusunan anggaran oleh Daerah. Dalam tahun 2001 ditetapkan dengan Surat Menteri Dalam Negeri (dan Otonomi Daerah) nomor: 903/2735/SJ tertanggal 17 Nopember 2000. Surat ini ditujukan kepada: Gubernur, Bupati dan Walikota serta Ketua DPRD Propinsi, Kabupaten dan Kota seluruh Indonesia.

Ada banyak ketentuan atau aturan yang perlu diikuti oleh semua institusi yang terkait pada penyusunan APBD satu Daerah tertentu. Kesemua ini terbagi pada 5 (lima) topik bahasan yaitu: (1) Norma dan Prinsip Anggaran, (2) Kebijakan Penyusunan APBD, (3) Struktur Anggaran Daerah, (4) Pelaksanaan APBD dan (5) Pengawasan. Kesemua aturan tersebut bertujuan untuk penyusunan dan pelaksanaan APBD tahun 2001.

*** Norma dan Prinsip Anggaran**

Ada 5 (lima) norma dan prinsip anggaran yang perlu dijadikan sebagai acuan penyusunan APBD 2001, yaitu: (1) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran, (2) Disiplin Anggaran, (3) Keadilan Anggaran, (4) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran, dan (5) Format Anggaran. Butir pertama yaitu transparansi dan akuntabilitas menetapkan:

“APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari satu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan”.

Butir ini memberikan isyarat yang bersamaan dengan ketentuan atau persyaratan yang diperlukan untuk membentuk indikator kinerja seperti telah dibahas di atas yang kesimpulannya adalah B/C ratio.

Disiplin anggaran menetapkan 4 (empat) ketentuan yang harus diperhatikan dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran yaitu:

- APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat
- Harus ada klasifikasi yang jelas antara belanja rutin dengan belanja pembangunan
- Pendapatan harus diperkirakan secara rasional, sedangkan belanja yang tersedia pada setiap Pos/Pasal adalah batas tertinggi anggaran belanja.

- *Pengeluaran harus didukung oleh ketersediaan penerimaan dalam jumlah cukup.*
- *Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum ada anggarannya.*

Ada empat hal penting yang diatur oleh norma kedua ini yaitu: orientasi pada kebutuhan masyarakat, perlunya penyusunan kriteria belanja rutin dan belanja pembangunan, keseimbangan pengeluaran dengan penerimaan serta larangan melaksanakan kegiatan yang belum dianggarkan.

Selanjutnya, keadilan anggaran menyatakan bahwa pajak dan retribusi adalah merupakan sumber pembiayaan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, Daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan. Pengertian adil dengan melihat rangkaian semua kata-kata yang ada setelahnya lebih mengarah pada konsep pemerataan pada kebijaksanaan fiskal dalam bidang ekonomi, sebab disini tercantum kata sasaran pengguna pelayanan yang disediakan oleh pemerintah.

Efisiensi dan Efektivitas Anggaran dijelaskan oleh kata-kata berikut:

“Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari satu kegiatan atau proyek yang diprogramkan”.

Sebaik mungkin adalah merupakan perkataan kunci pada aturan di atas. Perkataan ini sebenarnya mempunyai pengertian yang mengambang yang sulit untuk diukur. Tetapi dengan adanya penjelasan pada akhir aturan tersebut; yaitu dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat, maka norma keempat ini mirip dengan norma pertama. Efisiensi yang diukur dari perbandingan antara benefit dengan ongkos adalah merupakan ketentuan yang dominan.

Norma terakhir adalah Format Anggaran. Norma ini memberikan peluang untuk menetapkan Anggaran Belanja Defisit atau Anggaran Belanja Surplus. Daerah dapat membentuk Dana Cadangan bila terjadi surplus anggaran dan melakukan pinjaman bila terjadi defisit anggaran. Kesemua kejadian tersebut harus tercatat dalam APBD. Jadi berarti tidak boleh ada dana yang digunakan diluar APBD.

Norma dan prinsip anggaran yang telah diuraikan di atas belum dapat menjelaskan secara operasional ketentuan tentang anggaran kinerja yang diatur dalam Ps. 20 PP 105/2000.

Walaupun demikian, tiga fungsi fiskal yaitu: fungsi distribusi, fungsi efisiensi dan fungsi stabilisasi dicakup oleh kelima norma dan prinsip anggaran yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

* Kebijakan Penyusunan Anggaran

Ada dua butir penting yang ditetapkan dalam butir ini yaitu *pertama*, dasar penyusunan dan pelaksanaan APBD dan *kedua*, arah kebijaksanaan. Untuk dasar dan pelaksanaan APBD dinyatakan bahwa: menunggu keluarnya pedoman penyusunan anggaran sesuai dengan bunyi Ps. 14 butir (4) PP 105/2000, maka semua ketentuan-ketentuan yang ada (UU 5/1974, PP 6/1975 dan Permendagri 11/1975 beserta penyempurnaannya) dapat digunakan sepanjang tidak bertentangan dengan UU 22/1999 dan UU 25/1999. Ketentuan ini merupakan cerminan kurangnya koordinasi antar departemen di tingkat pusat (yaitu antara Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan), sebab PP 105 disahkan tanggal 10 Nopember 2000 dan Surat Menteri Dalam Negeri ini dikeluarkan 17 Nopember 2000. Jika koordinasi berjalan baik, maka Surat Menteri Dalam Negeri tersebut sudah harus menetapkan PP 105/2000 sebagai acuan penyusunan dan pelaksanaan APBD 2001.

Aspirasi masyarakat dijadikan sebagai arah kebijaksanaan penyusunan APBD 2001. Kesimpulan ini terlihat dari kata-kata kalimat:

“Pemerintah Daerah harus mampu menjawab tuntutan masyarakat melalui berbagai program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD dalam upaya peningkatan kualitas dan kuantitas layanan jasa publik”.

Tuntutan masyarakat disini dapat diartikan sebagai keinginan masyarakat dan dengan sendirinya adalah sama dengan aspirasi masyarakat. Ada 4 (empat) hal yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD 2001 yaitu:

- Meningkatkan PAD tanpa harus menambah beban masyarakat
- Meningkatkan efisiensi, efektivitas dan penghematan dibidang belanja Daerah sesuai prioritas.
- Memberikan prioritas pada kegiatan dinas teknis yang secara langsung bertanggungjawab melayani masyarakat.
- Menciptakan pemerintahan Daerah yang bersih dan berwibawa sesuai dengan UU 28/1999.

Dinas teknis yang secara langsung memberikan pelayanan terhadap masyarakat perlu diberikan prioritas dalam penyusunan anggaran. Peningkatan PAD perlu dilakukan tanpa menambah beban masyarakat. Dari sisi pengeluaran diperlukan usaha peningkatan efisiensi

dan pemberantasan KKN. Arah kebijaksanaan ini cukup jelas dan tentu tidak memerlukan uraian lebih rinci.

*** Struktur APBD**

Struktur APBD menjelaskan butir-butir pendapatan dan pengeluaran Daerah. Butir-butir pendapatan terdiri dari: (1) Sisa Anggaran Tahun Lalu, (2) PAD, (3) Dana Perimbangan, dan (4) Pinjaman Daerah. Pinjaman Daerah dapat dilakukan dengan mengacu pada PP 107/2000. Sedangkan Pemerintah Daerah dilarang bertindak sebagai penjamin atas pinjaman pihak ketiga dan atau BUMD.

Pengeluaran Daerah berdasarkan pedoman ini dikelompokkan pada dua bahagian seperti pada masa diberlakukannya UU 5/1974 yaitu. Anggaran Belanja Rutin dan Anggaran Belanja Pembangunan. Anggaran Belanja Rutin terdiri dari: (1) Belanja DPRD, (2) Belanja Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan (3) Belanja Sekretariat Daerah dan Perangkat Daerah lainnya. Ada yang perlu dicatat dalam Belanja Rutin ini yaitu: "Belanja DPRD tidak dibenarkan dianggarkan pada Bagian/Pos-pos belanja lainnya. Disamping itu, komponen Belanja Rutin ini mencantumkan pula "Bantuan Keuangan" oleh Propinsi kepada Kabupaten, Kota dan Desa dan oleh Kabupaten dan Kota kepada Desa dari sebagian PAD dan Dana Perimbangan. Klasifikasi anggaran ini tidak sesuai dengan PP 105/2000 yang menggolongkan anggaran pada tiga kelompok.

Selanjutnya, Belanja Pembangunan disusun atas dasar kebutuhan nyata masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika yang berkembang untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Masyarakat perlu dilibatkan dalam proses perencanaannya, sehingga kebutuhan mereka dapat dijabarkan dalam kebijakan-kebijakan yang akan ditetapkan berdasarkan prioritas dan kemampuan Daerah.

*** Pelaksanaan APBD**

Ada 6 (enam) butir penting yang perlu diperhatikan oleh Daerah dalam pelaksanaan APBD yaitu:

- *Semua penerimaan dan pengeluaran daerah harus melalui APBD.*
- *Semua transaksi keuangan harus disertai bukti-bukti yang dapat dipertanggungjawabkan.*
- *Setiap orang yang diberi wewenang menandatangani atau mensahkan surat bukti pengeluaran, bertanggungjawab atas kebenaran bukti tersebut.*
- *Diupayakan agar tidak seluruh biaya yang dianggarkan dihabiskan.*
- *Pengeluaran tidak dapat dilakukan sebelum APBD ditetapkan.*

- Pemerintah Daerah dapat menunjuk LSM/Badan Non-Pemerintah Daerah untuk melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan dan proyek tertentu.
- Kegiatan yang tidak boleh dibiayai dari APBD (ada 7 kegiatan).

Ada beberapa prinsip penting yang tergantung pada kebijaksanaan pelaksanaan APBD 2001 antara lain adalah: efisiensi, tanggung jawab pelaksanaan anggaran, tidak boleh ada anggaran diluar APBD, larangan penggunaan APBD untuk kegiatan yang tidak relevan dan peranan LSM.

*** Pengawasan APBD**

Ada empat institusi yang dapat berperan dalam pengawasan pelaksanaan APBD yaitu: (1) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, (2) Satuan Pengawasan Internal (SPI), (3) Pengawasan Eksternal dan (4) Menteri Dalam Negeri. Pengawasan oleh DPRD ditentukan sedikit berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh badan lainnya. Berdasarkan pedoman penyusunan APBD 2001, peranan DPRD dinyatakan sebagai berikut:

“DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. pengawasan dimaksud bukan bersifat pemeriksaan keuangan, tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin tercapainya sasaran yang telah ditetapkan”.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa DPRD melakukan pengawasan yang terarah pada pelaksanaan kebijaksanaan. Ukurannya adalah pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam perencanaan program. Oleh karena itu, sasaran setiap program haruslah jelas dan terukur. Sehingga dengan demikian pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan dengan mudah. Ketentuan ini sesuai pula dengan Ps.16 PP 20/2001 yang mengatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah.

Berbeda halnya dengan pengawasan oleh SPI dan oleh lembaga pemeriksa eksternal. Kedua institusi ini dapat melakukan pengawasan yang bersifat pemeriksaan keuangan. Kegiatan SPI bertujuan untuk membantu Kepala Daerah dalam mengawasi kinerja perangkat Daerah dalam pelaksanaan APBD. Jadi berarti SPI bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Sedangkan pengawasan-pengawasan eksternal oleh lembaga pemeriksa bertujuan untuk kepentingan masyarakat dalam mewujudkan transparansi fiskal. Hasil pemeriksaan menurut ketentuan ini disebarluaskan kepada masyarakat secara periodik. Jangka waktunya tidak ditentukan secara jelas.

Terakhir adalah pengawasan oleh Menteri Dalam Negeri. Pengawasan kinerja keuangan pemerintah Daerah oleh menteri Dalam Negeri dilakukan melalui penyampaian dokumen-dokumen Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Perhitungan APBD kepada Menteri dalam Negeri bagi propinsi dan kepada Gubernur bagi Kabupaten/ Kota paling lambat 15 (limabelas) hari setelah ditetapkan. Dokumen-dokumen tersebut baik oleh Menteri Dalam Negeri maupun oleh Gubernur dievaluasi. Jika terjadi penyimpangan tentu akan ada sanksinya. Sanksi ini dapat berbentuk pembatalan Perda. APBD sesuai PP 20/2001.

4.4. Peranan DPRD Dalam Penyusunan APBD

4.4.1. Ketentuan Umum

Keseluruhan institusi DPRD memasukan semua butir-butir yang ada dalam UU 22/1999 yang berhubungan dengan tugas dan wewenang DPRD dalam Tata Tertib Dewan. Semua daerah menganggap “wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila” adalah merupakan tugas utama (fungsi) DPRD. Oleh karena itu, kedudukannya haruslah sejajar dengan Pemerintah Daerah. Ini terlihat pada semua Tata Tertib DPRD Daerah sampel. Kesemua daerah sampel menempatkannya pada Ps. 2 dengan judul kedudukan. Kemudian Tata Tertib Dewan dilanjutkan dengan Susunan keanggotaan, Tugas dan Hak-hak Dewan.

Yang menarik juga untuk dikemukakan lebih jauh adalah cara atau ketentuan yang dijadikan sebagai acuan pelaksanaan tugas dan hak yang ditetapkan oleh undang-undang tersebut. Tata Tertib Dewan mengkategorikannya sebagai “kewajiban DPRD”. Kebanyakan Tata Tertib Dewan menempatkan kewajiban tersebut pada Ps. 5 seperti: Propinsi Sumatera Barat, Kabupaten Solok dan Kota Padang. Sedangkan daerah lain seperti Kota Bukittinggi dan Kota Padang Panjang menempatkannya pada Ps. 23 dan Ps. 57 masing-masingnya.

Ada 5 (lima) butir kewajiban DPRD berdasarkan Tata Tertib yang ada. Butir-butir kewajiban itu adalah sama untuk semua daerah sampel, yaitu:

- *Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI*
- *Mengamalkan Pancasila dan UU 1945, serta mentaati segala peraturan Per Undang-Undangan yang berlaku secara konsekwen.*
- *Menegakkan keadilan dan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari KKN*
- *Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi*

- *Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tidak lanjut penyelesaiannya.*

*SK. DPRD Kota Padang
No. 03/11 - DPRD - 1999
Tanggal 9 - 9 - 1999, Ps. 5*

Semua daerah menetapkan kewajiban DPRD sama tersebut di atas. Perbedaan kecil terlihat pada butir tiga. Kota Padang mencantumkan kata-kata “keadilan” dan “demokrasi” sedangkan daerah lain seperti propinsi Sumatera Barat hanya mencantumkan kata “demokrasi” saja pada butir tiga tersebut. Jadi berarti perbedaannya adalah tidak signifikan.

Jika dikaji lebih jauh, kelima butir kewajiban DPRD tersebut dapat diterjemahkan sebagai penjabaran dari kata-kata “demokrasi yang berdasarkan Pancasila”. Kata demokrasi disini dapat diterjemahkan sebagai “penguatan peranan masyarakat” dalam pengambilan keputusan publik. Pancasila memberikan warna terhadap penguatan peranan masyarakat tersebut.

4.4.2. Proses Penyusunan APBD

*** Konsep**

Ps.21 dan Ps.22 PP 105/2000 menetapkan proses penyusunan dan penetapan anggaran oleh DPRD. Ada tiga tahapan kegiatan dalam penyusunan APBD berdasarkan ketentuan ini yaitu: (1) tahap persiapan, (2) penentuan strategis dan prioritas dan (3) tahap penyiapan RAPBD (Rancangan APBD).

Menentukan arah dan kebijaksanaan umum APBD adalah merupakan langkah awal (tahap persiapan) yang ditetapkan oleh Ps.21 PP 105/2000. Arah dan kebijaksanaan umum ini ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD. Ketentuan ini ditegaskan pada butir (1) yang berbunyi:

“Dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menyusun arah dan kebijaksanaan umum APBD”

(Ps. 21 butir (1) PP 105/2000)

Yang menjadi persoalan adalah pengertian tentang arah dan kebijaksanaan umum APBD. Jika kita berpedoman kepada berbagai petunjuk dan pedoman yang ada seperti AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), maka arah dan kebijaksanaan umum APBD ini

dapat diterjemahkan kepada “*sasaran*” yang sesuai dengan konsep SMART atau syarat-syarat indikator kinerja seperti telah dikemukakan pada sub-bahagian 4.3.2.

Ada dua persoalan yang perlu disepakati oleh Eksekutif dan DPRD dalam penentuan arah dan kebijaksanaan umum (*sasaran*) ini yaitu: *pertama*, indikator yang digunakan. Indikator apa yang digunakan, minimum untuk tiap bidang pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Setiap bidang bisa digunakan dua, tiga atau lebih indikator kinerja. Untuk bidang pendidikan saja misalnya dapat dikemukakan empat indikator kinerja untuk mengukur “daya tampung pendidikan” yaitu: (1) APM (Angka Partisipasi Murni), (2) Rasio Murid dengan Guru, (3) Rasio Murid dengan Karyawan Non-Guru, dan (4) Ratio Murid dengan Ruang Belajar. Indikator kinerja ini dapat dihitung untuk pendidikan tingkat SD, SLTP, atau SMU.

Kedua, target (*sasaran*) yang ingin dicapai untuk tahun anggaran tertentu. Target ini akan menentukan kebutuhan ruang belajar, guru dan karyawan non-guru dan sekaligus akan mempengaruhi kebutuhan dana untuk bidang bersangkutan. Semakin besar target yang ditetapkan berarti semakin besar pula anggaran yang harus disediakan untuk mencapai target tersebut. Misalnya: APM untuk Sumatera Barat tahun 2001 diperkirakan sekitar 90 persen. Target tahun 2002 dapat dinaikan menjadi 91 persen atau menjadi 92 persen. Kebutuhan ruang belajar, guru dan karyawan non-guru untuk mencapai target 92 persen jauh lebih besar dibandingkan dengan target 91 persen.

Langkah kedua adalah penentuan strategi dan prioritas APBD (Ps. 21 butir (2) PP 105/2000). Penentuan strategis dan prioritas ini sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah wajib menjelaskan kebijaksanaan atau pendekatan yang digunakan dalam penentuan prioritas. Misalnya, untuk mencapai *sasaran* APM 91 persen tahun 2002 diperlukan sekitar 4 (empat) lokasi sekolah. Usul yang diperoleh dari hasil penjangkaran melalui berbagai metode ada 10 (sepuluh) lokasi. Lokasi manakah yang dijadikan prioritas? Disini diperlukan konsep yang jelas untuk penentuan prioritas tersebut. Konsep ini tentu perlu pula disampaikan kepada masyarakat dalam rangka transparansi dan akuntabilitas kinerja institusi.

Langkah ketiga adalah menyiapkan RAPBD. Jika *sasaran* sudah jelas dan terukur, metode untuk penentuan strategi dan prioritas sudah ada pula, maka pelaksanaan langkah ketiga ini tidaklah terlalu sulit. Dia hanya dapat dikerjakan oleh PNS yang cukup baik dalam menghitung-hitung saja. Walaupun demikian, dia harus mengerti metode mengklasifikasikan anggaran menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja (Ps.16 butir (2) PP 105/2000).

Selanjutnya, yang dimaksud dengan belanja menurut organisasi adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti DPRD, Sekretariat DPRD, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas dan Lembaga/Kantor (sesuai SOTK yang ada). Selanjutnya yang diartikan dengan fungsi adalah kewenangan seperti pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Sedangkan klasifikasi menurut jenis belanja adalah: belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas dan belanja modal/ pembangunan.

Pada pihak lain, Ps.20 butir (1) C PP 105/2000 mewajibkan Daerah untuk melakukan pengklasifikasian belanja menjadi tiga kelompok yaitu: (1) belanja administrasi umum, (2) belanja operasi dan pemeliharaan dan (3) belanja modal/ pembangunan. Pengelompokan ini mengingatkan kita pada dunia usaha swasta, dimana belanja administrasi umum adalah pengeluaran yang tidak terkait pada kegiatan berproduksi perusahaan. Sedangkan belanja operasi dan pemeliharaan adalah pengeluaran yang berkaitan langsung dengan kegiatan berproduksi dan belanja modal adalah sama dengan pengeluaran untuk investasi atau menambah kemampuan berproduksi perusahaan.

*** Praktek**

Selanjutnya, proses penyusunan APBD 2001 baik pada tingkat Propinsi maupun pada tingkat Kabupaten/Kota masih mengikuti prosedur sebelum diberlakukannya UU 22/1999. Penyusunan anggaran dimulai dengan penentuan prioritas proyek/kegiatan pada tingkat Kelurahan pada daerah Kota atau tingkat Desa pada daerah Kabupaten. LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) yang dipimpin langsung oleh Lurah atau Kepala Desa melaksanakan Musbang (Musyawarah Pembangunan) selama satu hari. Musbang dihadiri oleh pemuka-pemuka masyarakat yang ada pada Lurah/Desa yang bersangkutan. Tujuannya adalah melakukan inventarisasi proyek/kegiatan yang akan dilakukan untuk tahun depan. Dengan menggunakan tahun anggaran (Maret 1998 - April 1999) untuk tahun anggaran 1998/99), Musbang hanya menentukan usulan proyek tanpa diikuti oleh perkiraan biaya yang diperlukan.

Rakorbang (Rapat Koordinator Pembangunan) awal dilaksanakan di tingkat Kecamatan. Rakorbang dihadiri oleh semua Kelurahan yang ada pada Kecamatan yang bersangkutan dan dihadiri pula oleh Dinas-Dinas yang dibutuhkan untuk menentukan jumlah anggaran. Daftar prioritas proyek (termasuk biaya yang dibutuhkan) adalah merupakan hasil Rakorbang. Ada sejumlah proyek yang diusulkan oleh Lurah/Desa yang dicoret/dihapus. Proyek-proyek ini adalah yang mempunyai prioritas rendah.

Ditingkat Kabupaten/Kota dilaksanakan lagi Rakorbang dengan tujuan untuk menentukan prioritas proyek/kegiatan. Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Rakorbang ini adalah merupakan seleksi kedua usul proyek yang disampaikan oleh Lurah/Desa. Hasil Rakorbang ini adalah merupakan proyek-proyek yang menjadi prioritas bagi daerah yang bersangkutan dan akan disediakan pembiayaannya dari APBD tahun berikutnya. Rakorbang ini dilaksanakan sekitar bulan Oktober/November. Pada bulan Desember, konsep RAPBD sudah dapat disiapkan.

Ada dua seleksi penentuan prioritas proyek yang dilakukan sebelum dijadikan sebagai proyek prioritas daerah Kabupaten/Kota. Seleksi pertama dilakukan pada tingkat Kecamatan dan seleksi kedua dilaksanakan pada tingkat Kabupaten/Kota. Kedua seleksi ini sepenuhnya dilakukan oleh pejabat terkait (PNS). Belum ada ukuran yang jelas yang digunakan sebagai dasar penentuan prioritas (uraian rinci lihat: Lampiran 4.2).

Di luar prosedur resmi tersebut, ada lagi yang disebut sebagai “proyek yang naik dijalan”. Proyek ini adalah merupakan proyek yang dijadikan prioritas berdasarkan surat “kecil” dari Kepala Daerah. Proyek ini termasuk prioritas tinggi. Jumlahnya sulit untuk diketahui, tetapi cukup berarti dibandingkan dengan anggaran pembangunan yang relatif kecil tersedia di tingkat Kabupaten/Kota.

Prioritas terakhir ditentukan oleh perkiraan jumlah dana yang tersedia dari berbagai sumber. Proyek-proyek prioritas yang dapat disediakan biayanya ini menghasilkan konsep RAPBD. Konsep ini selanjutnya dibahas dengan Komisi Anggaran DPRD sebelum diajukan pada DPRD yang berbentuk RAPBD untuk mendapatkan pengesahan secara formal. Setelah disahkan oleh DPRD, maka RAPBD berubah menjadi APBD yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan Perda (Peraturan Daerah). Pembahasan di DPRD biasanya membutuhkan waktu sekitar 1 (satu) bulan.

4.4.3. Pengesahan APBD

Ada dua persoalan dalam kaitan dengan pengesahan APBD yaitu: *pertama*, berhubungan dengan faktor waktu dan *kedua*, terkait pada substansi APBD itu sendiri.

*** Jangka Waktu Pengesahan**

UU 22/1999 menetapkan bahwa APBD selambat-lambatnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah satu bulan setelah ditetapkannya APBN. APBN 2002 ditetapkan tanggal 14 Nopember 2001. Jadi berarti APBD 2002 sudah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat pertengahan Desember 2001. Kenyataan menunjukkan bahwa penyusunan APBD

2002 baru dilakukan sekitar bulan Desember 2001 dan pada bulan Januari atau Pebruari 2002 diserahkan pada DPRD untuk mendapatkan pengesahan.

Ada dua faktor penting yang berpengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBD 2002 oleh Daerah yaitu: *pertama*, kepastian besarnya dana perimbangan yang akan diterima oleh masing-masing daerah otonom. Sedangkan pada pihak lain, ketergantungan daerah terhadap dana perimbangan, terutama terhadap DAU seperti telah dikemukakan di atas adalah tinggi sekali. Faktor *kedua*, adalah ketentuan yang ada dalam Tata Tertib DPRD yang belum sepenuhnya sesuai dengan UU 22/1999.

Ada tiga sumber penerimaan daerah dari dana perimbangan seperti telah dikemukakan di atas yaitu: (1) Bagi hasil Pajak dan SDA, (2) DAU dan (3) DAK. Bagi kebanyakan Daerah di Indonesia (termasuk Daerah di Sumatera Barat) sangat tergantung pada DAU. Sedangkan beberapa Daerah (yang kaya SDA) mempunyai tingkat ketergantungan relatif kecil, sebab Daerah ini mendapatkan jumlah yang relatif besar dari Bagi Hasil Pajak dan SDA. Sistem ini mengakibatkan terjadi ketimpangan penerimaan daerah yang relatif besar antara daerah miskin SDA dengan daerah kaya SDA.

UU 25/1999 secara tegas menyatakan bahwa DAU dialokasikan dengan tujuan pemerataan ketentuan ini terlihat dalam penjelasan Undang-undang tersebut yang selengkapnya berbunyi:

“Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil”.

*Penjelasan UU 22/1999
Butir: UMUM*

Jika dibaca keseluruhan kata-kata yang ada dalam penjelasan UU 22/1999 tersebut maka arti dari pemerataan adalah pemerataan dalam bidang penerimaan daerah: sebab penerimaan akan mempengaruhi pengeluaran dan dengan sendirinya akan berpengaruh terhadap kemajuan ekonomi satu daerah.

Kesimpulan tersebut di atas dipertegas oleh Ps.7 UU 25/1999 yang menyatakan bahwa alokasi DAU didasarkan pada “bobot” daerah. Sedangkan bobot daerah ditetapkan berdasarkan (a) kebutuhan wilayah Otonomi Daerah dan (b) potensi ekonomi Daerah. Perbedaan antara potensi ekonomi (kemungkinan besarnya penerimaan satu daerah) dengan kebutuhan wilayah (perkiraan pengeluaran) disebut sebagai kesenjangan (gap) dalam bidang fiskal (pembelanjaan). Kesenjangan ini bisa positif (bagi daerah kaya) dan bisa negatif (bagi

daerah miskin). Daerah yang memiliki kesenjangan negatif tentu membutuhkan DAU yang lebih besar dari Pusat bagi pencapaian tujuan pemerataan.

Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan bekerjasama dengan UI (Universitas Indonesia) telah menetapkan sebuah formula alokasi DAU 2001. Beberapa Daerah, termasuk kota Padang komplek dengan hasil perhitungan tersebut, sebab DAU yang diterimanya tidak cukup untuk membayar gaji semua personal yang menjadi kewenangan kota. Pemerintah cepat mengatasi persoalan ini dengan memberikan tambahan dana yang disebutkan sebagai dana emergensi.

Berpedoman kepada kelemahan-kelemahan yang timbul dari sistem alokasi DAU 2001, Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mencoba menganalisis formula yang digunakan untuk menentukan alokasi DAU 2001. Empat Universitas (UI, UGM, Unhas dan Unand) yang telah berpengalaman banyak dalam bidang Keuangan Daerah diundang untuk melakukan analisis dan sekaligus ditugaskan mencari formula baru agar tujuan pemerataan yang ada dalam UU 25/1999 dapat tercapai dengan baik.

Keempat universitas tersebut telah bekerja dengan sungguh-sungguh selama 3 bulan (Juni sampai dengan Agustus 2001) dan telah berhasil membentuk satu formula yang memenuhi persyaratan tersebut. Oleh karena tujuan formula adalah untuk pemerataan penerimaan antar daerah, maka daerah-daerah kaya SDA yang tergolong pada memiliki potensi ekonomi kuat mendapat alokasi DAU 2002 lebih kecil dari alokasi DAU 2001. Sebaliknya daerah yang miskin SDA mendapat alokasi DAU 2002 lebih besar dari alokasi DAU 2001. Hasil perhitungan ini ternyata mendapat sorotan tajam bagi daerah-daerah kaya yang berakibat pada keterlambatan daerah mengetahui alokasi DAU yang diperlukan bagi penyusunan APBD 2002. Akibatnya Pemerintah menunda penentuan Alokasi DAU 2002. Alokasi DAU 2002 secara resmi ditetapkan 31 Desember 2001 dengan SK Presiden RI nomor 131/2001.

Sorotan tajam tidak terhadap formula, tetapi lebih banyak pada besarnya dana yang akan diterima oleh daerah tertentu. Kesimpulan ini terlihat pada saat Departemen Keuangan dan saya mensosialisasikan Formula DAU 2002 di Pekanbaru Riau. Sosialisasi dihadiri oleh Kepala Daerah Kabupaten dan Kota di Propinsi Riau beserta wakil DPRD. Sosialisasi juga dihadiri oleh wakil-wakil dari Aceh, Kalimantan Timur dan Irian Jaya. Situasi yang sangat tidak menyenangkan telah terjadi. Penyebabnya adalah perkiraan penerimaan kebanyakan daerah-daerah tersebut tahun anggaran 2002 lebih kecil dari tahun 2001. Perbedaan ini disebabkan oleh karena ketentuan yang ada dalam UU 25/1999 yang mensyaratkan pemerataan sebagai dasar alokasi DAU. Oleh karena keempat propinsi tersebut adalah merupakan daerah kaya,

maka mereka memperoleh bagi hasil dari SDA (Sumber Daya Alam) cukup besar. Adalah rasional bagi daerah yang memperoleh dana bagi hasil SDA besar mendapat alokasi DAU 2002 relatif kecil.

Selanjutnya, DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah) belum dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Perilaku anggota-anggotanya tidak banyak berbeda dengan perilaku Pemerintah Daerah. Mereka lebih cenderung melihat angka DAU dari pada membahas formula yang telah disusun dengan susah payah oleh empat Universitas seperti telah dikemukakan di atas. Sistem keanggotaan DPOD, dimana daerah diwakili oleh asosiasi-asosiasi yang ada, sering menimbulkan sifat bias. Dalam pembahasan Formula DAU 2002 DPOD kelihatannya bias terhadap daerah kaya SDA, sebab wakil-wakil daerah di DPOD ini lebih banyak berasal dari daerah tersebut.

Situasi tersebut di atas memaksa Alokasi DAU 2002 dibahas oleh DPR setelah APBN disetujui. Pembahasan di DPR berakibat terjadinya sedikit perubahan Formula DAU yang ada untuk tujuan agar tidak ada daerah yang menerima DAU 2002 lebih kecil dari penerimaan DAU 2001. Disamping itu kepada daerah tertentu disediakan pula dana penyeimbang dengan Keputusan Menteri Keuangan. Kesemua ini memberikan indikasi kuatnya kepentingan politik dibandingkan pelaksanaan kebijaksanaan yang ada dalam undang-undang.

Jika Pemerintah konsekwen dengan APBD harus ditetapkan paling lambat satu bulan setelah APBN disahkan, maka berarti pada saat APBN diajukan daerah sudah dapat mengetahui penerimaannya dari sumber Dana Perimbangan. Jika pembahasan APBN oleh DPR dibutuhkan waktu selama satu bulan, maka berarti Daerah harus dapat menyelesaikan penyusunan RAPBD dalam jangka waktu tersebut. Yang terjadi adalah ketidak sepakatan tentang hasil perhitungan DAU 2002 dengan menggunakan formula DAU 2002 (hasil kerja empat Universitas Negeri). Akibatnya, pada saat APBN disahkan, Daerah belum dapat mengetahui secara pasti jumlah DAU yang akan diterimanya tahun 2002. Situasi ini merupakan cerminan kelemahan Pemerintah Pusat dalam penerapan aturan-aturan yang ada untuk mencapai tujuan otonomi.

Tata Tertib Dewan yang ada ternyata ikut berpengaruh pada keterlambatan penyusunan APBD 2002. Ada Daerah yang menetapkan lebih lama dari jadwal yang ditetapkan dalam UU 22/1999 seperti kota Padang menetapkan waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah APBN ditetapkan. Waktu yang sama ditetapkan pula pada Kabupaten Solok. Sedangkan Propinsi Sumatera Barat dan Pandang Panjang menetapkan waktu satu bulan seperti yang ada dalam ketentuan undang-undang.

4.4.4. Prosedur Formal Pengesahan APBD

Prosedur pengesahan APBD secara rinci ditetapkan dalam Tata-tertib DPRD masing-masing Daerah. Nampaknya prosedur ini adalah berlaku umum dan hampir sama untuk semua Daerah. Ada dua sumber Rancangan Peraturan daerah pada umumnya yaitu: *pertama*, Rancangan Perda. yang berasal dari eksekutif, dan *kedua*, Rancangan Perda yang berasal dari legislatif. Ada sedikit perbedaan prosedur pembahasan kedua jenis Rancangan Perda ini. Oleh karena Rancangan Perda APBD selalu berasal dari eksekutif, maka bahasan berikut disesuaikan dengan prosedur ini.

Ada 4 (empat) tahapan pembicaraan untuk sampai pada tahap akhir yaitu disetujui atau tidak disetujuinya sebuah Rancangan Perda. oleh DPRD. Kegiatan yang ada pada setiap tahapan tersebut adalah:

Tahap I

- (1) Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Perda

Tahap II

- (1) Pemandangan Umum dalam Rapat Paripurna oleh para Anggota terhadap Rancangan Perda yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah
- (2) Jawaban Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Pemandangan Umum para Anggota Dewan

Tahap III

- (1) Pembahasan dalam Rapat Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus, yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk, atau dengan Pejabat Pemerintah Lainnya.
- (2) Laporan Hasil Pembicaraan tahap III disampaikan oleh juru bicaranya, dalam rapat Gabungan Komisi.

Tahap IV

- (1) Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului oleh:
 - a. Pendapat akhir Fraksi-fraksi yang disampaikan oleh juru bicaranya.
 - b. Pembacaan konsep Keputusan DPRD
 - c. Tanggapan Fraksi-fraksi terhadap konsep Keputusan DPRD
 - d. Pengambilan Keputusan

- (2) Pemberian kesempatan kepada Gubernur untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut.

Ada 3 (tiga) institusi yang menentukan/ bertanggung jawab terhadap keputusan DPRD tentang Rancangan Perda DPRD yaitu: Komisi, Panitia dan Fraksi. Peranan Panitia dan Fraksi nampaknya cukup dominan dalam perencanaan dan pengesahan APBD. Sedangkan Panitia yang dimaksud adalah Panitia Anggaran yang sering diisukan sebagai bahagian yang basah.

Penentuan terakhir dari pembahasan Anggaran ada pula butir IV C yaitu tanggapan Fraksi-Fraksi terhadap konsep Keputusan DPRD. Fraksi dapat menyatakan setuju atau tidak setuju. Jika sebahagian besar Fraksi menyatakan tidak setuju maka keputusan akhir adalah menolak usul Kepada Daerah tentang RAPBD. Kepala Daerah wajib melakukan perbaikan sesuai masukan-masukan dari Anggota DPRD.

4.4.5. Peranan Panitia Anggaran DPRD

Penyusunan APBD 2001 nampaknya masih mengacu pada ketentuan yang ada sebelum UU 22/1999 diberlakukan. Sebelum RAPBD diserahkan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk pengesahan, Panitia Anggaran sudah melakukan pembahasan bersama dengan Kepala Daerah. Ketentuan ini tercantum dalam semua Tata Tertib DPRD baik Propinsi maupun Kabupaten Kota dalam tugas Panitia Anggaran.

Ada dua tugas Panitia Anggaran yang dianut oleh keseluruhan daerah sampel yaitu:

1. *Membahas dan menyusun secara bersama dengan Kepala Daerah dalam mempersiapkan RAPBD (termasuk juga Nota Keuangan, Perubahan APBD dan Perhitungan Anggaran).*
- 2.. *Memberikan saran atau pendapat kepada DPRD mengenai RAPBD (Termasuk Nota Keuangan, perubahan APBD dan Perhitungan Anggaran).*

*Tata Tertib DPRD Propinsi
Sumatera Barat Ps. 89*

Ketentuan ini menyatakan bahwa Panitia Angagran DPRD terlibat dalam penyusunan RAPBD. Oleh karena Panitia Anggaran DPRD bertugas pula memberikan saran atau pendapat kepada DPRD, maka berarti peranan Panitia ini relatif sangat besar dalam kebijaksanaan anggaran di daerah.

Ketentuan ini jelas tidak sesuai dengan aturan yang ada dalam PP 105/2000 dan Pedoman Penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dan dengan sendirinya tidak sesuai pula dengan tugas pokok DPRD dalam UU 22/1999 seperti telah

dikemukakan di atas. Intinya adalah membatasi peranan DPRD untuk pembahasan RAPBD sampai pada penentuan kebijaksanaan. Apakah kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah sudah sesuai dengan aspirasi masyarakat? Oleh karena itu, DPRD sebagai Lembaga perwakilan rakyat di daerah harus mampu mengetahui aspirasi masyarakat, minimal masyarakat yang telah memilihnya dalam Pemilihan Umum tahun 1999 yang lalu.

Jika tugas pokoknya dilaksanakan, maka pembahasan substansi RAPBD di DPRD akan dapat dilakukan dalam periode waktu yang lebih pendek. Sehingga dengan demikian ketentuan tentang kebutuhan waktu untuk penetapan APBD dengan Peraturan Daerah yang ada dalam UU 22/1999 akan dapat dipenuhi.

4.5. Kesimpulan

Analisis pada bab ini memperlihatkan peranan Daerah yang semakin besar dalam penetapan APBD, baik ditinjau dari segi penerimaan maupun dilihat dari sisi pengeluaran. Ada peluang bagi Daerah untuk menggali potensi-potensi pajak yang mungkin ada pada satu daerah tertentu. Tetapi, peluang ini dibatasi atau dijuruskan untuk dapat memperbaiki perekonomian daerah dan nasional. Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengawasi Daerah agar berjalan dalam koridor yang telah ditentukan yaitu perbaikan ekonomi. Sebaliknya, Daerah Kabupaten/ Kota memiliki peluang yang cukup besar untuk meningkatkan daya saing daerah melalui penetapan tarif pajak-pajak daerah. Peraturan Pemerintah (PP 65/2001) hanya menentukan tarif tertinggi untuk semua pajak Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh undang-undang. Peningkatan daya saing dapat pula dilakukan melalui perbaikan dalam bidang pelayanan.

Selanjutnya, ada banyak aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dalam bidang pengeluaran. Kesemua aturan yang ada bertujuan untuk meningkatkan efisiensi penggunaan uang negara oleh Daerah, baik Daerah dengan otonomi terbatas maupun Daerah yang memiliki otonomi luas. Yang menjadi persoalan adalah pelaksanaan aturan-aturan yang ada tersebut sesuai dengan tujuan otonomi daerah.

Aspirasi masyarakat nampaknya menjadi perhatian utama dalam kebijaksanaan penyusunan APBD. Ketentuan ini tidak hanya pada undang-undang, peraturan pemerintah, tetapi juga secara tegas dinyatakan dalam pedoman yang diterbitkan oleh Mendagri yang wajib dijadikan sebagai acuan penyusunan APBD. Efisiensi adalah merupakan kata kunci disamping pemerataan dalam mewujudkan aspirasi masyarakat dalam penyusunan APBD jika aspirasi diterjemahkan sebagai kebutuhan. Kata ini merupakan titik temu antara norma dan prinsip penyusunan anggaran yang dijadikan sebagai acuan oleh Mendagri dengan konsep AKIP yang

disusun oleh LAN bersama BPKP dan menjadi landasan bagi pendekatan kinerja yang dianut oleh PP 105/2000.

Peranan DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah relatif besar dalam penyusunan APBD. Peranan ini tidak terbatas hanya pada sisi pengeluaran, tetapi juga pada sisi penerimaan. Adanya keharusan pajak dan retribusi daerah dipungut berdasarkan Peraturan Daerah menunjukkan peranan DPRD dari sisi penerimaan. Sedangkan dari sisi pengeluaran, DPRD dapat melakukan penilaian langsung terhadap semua kegiatan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah setiap tahunnya. Agar peranan ini dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya maka kegiatan badan ini dibatasi sampai pada tahap penentuan sasaran dan kebijaksanaan umum saja. Pembatasan ini sesuai dengan tugas utama DPRD berdasarkan undang-undang yang dirinci menjadi kewajiban DPRD berdasarkan Tata Tertib Dewan.

Secara operasional, peranan DPRD ada pada dua tahap yaitu *pertama*, pada saat penentuan sasaran dan kebijaksanaan umum anggaran. Peranan ini dilaksanakan pada awal penyusunan anggaran sebagai tahap persiapan. *Kedua*, setelah APBD disusun oleh eksekutif berdasarkan kepada kesepakatan pada tahap pertama. Tujuan keterlibatan DPRD pada tahap kedua ini adalah untuk mendapatkan pengesahan sebelum Peraturan Daerah tentang APBD ditetapkan. Peranan ini sebenarnya mirip dengan aturan sebelum diberlakukannya UU 22/1999. Tetapi jika diteliti lebih dalam dan dikaitkan dengan aturan-aturan lain tentang tugas dan kewajiban DPRD, maka peranan DPRD dalam Era Otonomi jauh berbeda dengan peranan sebelumnya dalam penyusunan anggaran daerah. PP 105/2000 telah memangkas sebahagian tugas-tugas Panitia Anggaran di DPRD. Keterlibatannya dalam penyusunan RAPBD tidak diperlukan lagi. Apakah mereka rela melepaskan peranan ini?

Disamping itu, DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan dalam pelaksanaan APBD. Belum dilaksanakannya pendekatan kinerja dalam penyusunan anggaran, pelaksanaan fungsi pengawasan ini akan mengalami kendala yang cukup berat. Fungsi pengawasan juga dimiliki oleh Pemerintah agar DPRD tidak melaksanakan fungsi dan tugasnya diluar koridor yang telah ditetapkan sesuai dengan aturan yang ada yaitu UU 34/2000 untuk pengawasan pajak, retribusi dan PP 20/2001. Untuk kebijaksanaan publik lainnya.

Bab 5

PERANAN DPRD DALAM PENYUSUNAN APBD: PENGALAMAN PADA APBD TAHUN ANGGARAN 2001

5.1. Umum

Bab 5 ini bertujuan untuk membahas pelaksanaan berbagai aturan yang ada dalam penyusunan APBD 2001. Seberapa jauhkah aturan-aturan yang ada telah digunakan oleh DPRD dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan otonomi daerah seperti yang telah dikemukakan di atas yaitu meningkatkan (penguatan) peranan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik. Keputusan yang dimaksud disini adalah pengesahan APBD 2001.

Seperti telah dibahas pada Bab 4, kesemua aturan yang ada menjurus pada “perbandingan antara benefit dengan ongkos” yang dapat dijadikan sebagai dasar pengukuran efisiensi. Sesuai dengan pedoman yang ada, aplikasi efisiensi untuk satu kegiatan dapat dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan ada pula yang mewajibkan menggunakan pendekatan kuantitatif. AKIP yang disiapkan oleh LAN bersama BPKP secara tidak langsung memberikan peluang untuk penggunaan kedua pendekatan tersebut. Tetapi, PP 105/2000 secara tegas mewajibkan Daerah untuk menggunakan pendekatan kuantitatif. Ketentuan ini sejalan dengan norma pertama dari pedoman penyusunan APBD 2001 yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri yaitu transparansi dan akuntabilitas anggaran.

Kajian hubungan Renstrada dengan APBD adalah merupakan langkah awal melihat peranan DPRD dalam penyusunan APBD 2001. Hubungan kedua dokumen ini adalah merupakan bahagian dari pelaksanaan tugas utama DPRD yaitu untuk memperkuat peranan (posisi) masyarakat dalam pengambilan keputusan publik. Analisis dilanjutkan dengan membandingkan APBD 2001 dengan APBD tahun-tahun sebelumnya. Sasarannya adalah untuk melihat perubahan perilaku Dewan dalam pengambilan keputusan. Hasil dan perbandingan yang diharapkan adalah kepentingan masyarakat mendapatkan prioritas lebih tinggi dari tahun sebelumnya (tahun 2000). Jika hipotesa ini benar, maka berarti pelaksanaan otonomi daerah sudah berjalan di rel yang benar.

5.2. Menetapkan Sasaran dan Kebijakan Umum Anggaran

Kegiatan ini adalah merupakan langkah awal penyusunan APBD. Ada perbedaan yang mendasar antara ketentuan yang ada dalam PP 105/2000 dengan Tata-tertib DPRD yang berlaku sekarang. Perbedaan itu terletak pada penafsiran Ps. 21 butir (1) PP 105/2000 seperti telah

dibahas pada Bab 4. Sasaran dan kebijaksanaan umum anggaran dapat diterjemahkan pada butir-butir kegiatan. Terjemahan ini sesuai dengan ketentuan Tata Tertib DPRD sekarang. Tetapi jika sasaran dan kebijaksanaan umum diterjemahkan sampai pada penentuan target pembangunan untuk bidang-bidang pemerintahan yang ada dengan mengacu pada konsep AKIP, maka terjemahannya pasti berbeda dengan isi Tata Tertib DPRD.

Yang penting dibicarakan oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah adalah indikator kinerja tiap bidang pemerintahan. Ada 11 (sebelas) bidang Pemerintahan Wajib yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten/ Kota. Apakah indikator kinerja untuk kesemua bidang pemerintahan tersebut? Kemudian, secara kuantitatif atau kualitatif ditentukan sasaran (target) yang akan dicapai pada tahun anggaran tertentu (disini tentu tahun anggaran 2001). Inilah sebenarnya yang perlu disepakati oleh DPRD dengan Pemerintah Daerah pada awal penyusunan anggaran. Jumlah biaya yang diperlukan untuk mencapai sasaran tersebut dapat dihitung dengan mudah jika standar biaya sudah tersedia sesuai aturan yang ada dalam PP 105/2000.

5.2.1. Kaitan antara Nota Keuangan dan Renstrada

Kota Padang dijadikan sebagai kasus untuk melihat secara rinci kaitan antara Nota Keuangan tahun 2000 dengan Renstrada. Pemilihan ini didasarkan pada pertimbangan: (1) akses terhadap SDM yang berkualitas sangat mudah. Ada tiga PTN di Kota Padang yaitu: Universitas Andalas, Universitas Negeri Padang dan IAIN. Universitas-Universitas ini tentu memiliki SDM yang sewaktu-waktu dapat diminta untuk membantu kota dalam bidang perencanaan dan penyusunan anggaran, (2) Padang sebagai Ibu Kota Propinsi Sumatera Barat sudah pasti memiliki aparatur pemerintahan yang lebih baik dibandingkan daerah lainnya. Begitu juga halnya dengan Anggota DPRD Kota Padang diperkirakan lebih baik dari Anggota DPRD lainnya di Sumatera Barat, dan (3) Kota Padang telah menggunakan BPKP sebagai konsultan dalam penyusunan Renstra disamping juga ada yang berasal dari Universitas Andalas.

Renstra Pemerintah Kota Padang tahun 2001-2005 terbagi pada enam bahagian yaitu:

- Bab 1 : Pendahuluan
- Bab 2 : Pertumbuhan dan Tantangan Serta Prioritas Pembangunan
- Bab 3 : Visi, Misi, Strategi dan Arah Kebijakan
- Bab 4 : Program dan Kegiatan Prioritas Lima Tahunan Daerah
- Bab 5 : Pengukuran Kinerja dan Evaluasi
- Bab 6 : Penutup

Yang penting untuk ditinjau lebih jauh adalah Bab 4 yaitu Program dan Kegiatan Lima Tahunan Daerah. Bab-bab sebelumnya membahas kondisi kota sampai dengan tahun 2000 dan dilanjutkan dengan Visi, Misi, Strategi dan Arah Kebijakan sesuai pedoman penyusunan sebuah Renstra. Isi dari Bab 4 terbagi pada sembilan bidang yaitu:

- 4.1. Bidang Hukum
- 4.2. Bidang Ekonomi (terbagi pada 13 sektor)
- 4.3. Bidang Politik (terbagi pada 3 sektor)
- 4.4. Bidang Agama
- 4.5. Bidang Pendidikan
- 4.6. Bidang Sosial Budaya (terbagi pada 4 sektor)
- 4.7. Bidang Pembangunan Daerah (terbagi pada 2 sektor)
- 4.8. Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup
- 4.9. Bidang Keamanan dan Ketertiban

Pada umumnya uraian pada setiap sektor terdiri dari tiga butir utama yaitu: (1) Umum, (2) Arah dan Kebijaksanaan, dan (3) Program dan Kegiatan Prioritas. Bahagian umum membahas keadaan pada sektor yang bersangkutan. Untuk sektor pendidikan misalnya, yang dikemukakan adalah: jumlah sekolah, jumlah murid, ruang kelas dan jumlah rombongan belajar (Renstra Kota Padang: Tabel 4.5.1. hal 4.100). Kemudian dikemukakan pula beberapa indikator kinerja seperti APK (Angka Partisipasi Kasar), APM (Angka Partisipasi Murni) untuk tingkatan SD, SLTP dan SLTA. Kemudian dilanjutkan dengan berbagai persoalan yang dihadapi, tentu termasuk masalah kualitas pemerataan dan sebagainya.

Arah kebijakan yang merupakan butir kedua dari uraian setiap sektor berisikan uraian yang bersifat kualitatif tentang permasalahan yang dihadapi dan kebijaksanaan pembangunan berdasarkan permasalahan tersebut. Kemudian dilanjutkan dengan program dan kegiatan. Untuk sektor pendidikan yang terbagi pada tiga sub-sektor mempunyai sembilan program yaitu:

1. Program peningkatan sarana dan fasilitas TK
2. Program peningkatan sarana dan fasilitas SD
3. Program peningkatan keterampilan tenaga pendidik
4. Program peningkatan sarana dan fasilitas SLTP
5. Program peningkatan keterampilan tenaga pendidik SLTP
6. Program peningkatan sarana dan fasilitas SLTA
7. Program peningkatan keterampilan tenaga pendidik SLTA
8. Program peningkatan pendidikan luar sekolah

9. Program penunjang kegiatan ekstra kurikulum

Pembahasan pada Bab 5 yaitu pengukuran kinerja dan evaluasi dimulai dari: *pertama*: kerangka pengukuran kinerja. Uraianya sangat bagus, mulai dari pengertian indikator kinerja dengan mengutip berbagai pendapat, kemudian dilengkapi dengan bagan-bagan dan akhirnya sampai pada pembahasan "*reinventing government*". *Kedua* evaluasi kinerja. Uraianya cukup bagus. Membahas masalah "*good governance*" dan menyinggung pula konsep LAKIP. *Ketiga*, membahas hasil evaluasi kinerja. Semua pembahasan adalah kualitatif, namun sangat lengkap, tetapi tidak mencapai sasaran yang diinginkan oleh judul Bab 5.

Kemudian dilengkapi dengan uraian kelima yang berjudul analisis pencapaian akuntabilitas kinerja. Uraian ini mulai memasuki jalan yang benar, namun masih mengandung berbagai kelemahan. Untuk contoh, kembali diambil bidang Sosial Budaya yang isi selengkapnyanya adalah:

Tabel 5.1. Matrik Indikator Kinerja Menurut Bidang, Sektor, Sub-sektor Kota Padang

Bidang/Sektor/Sub-Sektor	Indikator Kinerja	Target
Bidang Sosial Budaya 1. Sektor Pendidikan 1.1. Subsektor Peningkatan Sarana 1.2. Subsektor Pendidikan Dasar 1.3. Subsektor Pendidikan Menengah 1.4. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah	Bidang Sosial Budaya Jumlah dan sebaran sekolah sampai dengan tingkat kecamatan - Jumlah murid TK - Sekolah Menengah - Jumlah dan mutu guru TK - Sekolah Menengah - APK dan APM SD - Sekolah Menengah - NEM murid SD - Sekolah Menengah - Rasio Siswa/ kelas TK - Sekolah Menengah - Peran serta Orang Tua Murid - Kadar buta huruf dan kelompok belajar - Kelompok Pemuda Produktif Mandiri (KPPM)	Kesesuaian jumlah dan sebaran sekolah di tingkat kecamatan - Peningkatan jumlah murid sekolah TK - Sekolah Menengah - Peningkatan jumlah dan mutu guru TK - Sekolah Menengah - Pencapaian APK \geq 100% dan APM \geq 95% SD - Sekolah Menengah - Peningkatan NEM murid SD - Sekolah Menengah, rata-rata 0,5 per tahun. - Peningkatan prasarana dan sarana belajar TK-Sekolah Menengah
		- Peningkatan peran serta Orang Tua Murid dalam pendidikan dasar - Kadar buta huruf 0% dan kelompok belajar meningkat 5% / tahun - Kelompok Pemuda Produktif Mandiri (KPPM) meningkat 10% / tahun
2. Sektor Pemuda dan Olahraga	- Minat dan bakat serta kreativitas pemuda dan pramuka - Jumlah dan sebaran prasarana dan sarana olah raga	- Tersalurkan minat, bakat dan kreativitas pemuda dan pramuka - Meningkat jumlah dan penyebaran prasarana dan sarana olah raga
lanjutan Tabel 5.1.....		
	- Prestasi pemuda pelopor dan atlet olah raga	- Meningkat jiwa kepeloporan pemuda dan prestasi atlet olah raga
3. Sektor Kesehatan KB dan Kesos 3.1. Subsektor Kesehatan dan	- Kualitas keluarga dan masyarakat hidup bersih dan sehat	- Meningkat kehidupan masyarakat bersih dan sehat

KB	<ul style="list-style-type: none"> - Pencegahan penyakit menular - Imunisasi - Pelayanan dasar dan rujukan - Pengadaan obat, pengawasan makanan, bahan berbahaya. - Prasarana dan sarana kesehatan - Manajemen pembangunan kesehatan 	<ul style="list-style-type: none"> - Cakupan pelayanan antinetal \geq 80% - Cakupan pelayanan imunisasi \geq 80% - Cakupan pelayanan balita dan ibu nifas \geq 80% - Meningkatkan jumlah dan kualitas Posyandu dan kadernya - Terbentuk pos obat desa dengan pelayanan prima - Pencegahan dan kesembuhan \geq 85% - Cakupan imunisasi lengkap > 80% desa wilayah Puskesmas - AKB 45/1000 (2005), AKI 250/100.000 (2005), harapan hidup 67 tahun - Meningkatkan pengawasan obat, makanan dan bahan berbahaya - Meningkatkan prasarana dan sarana kesehatan - Kinerja aparatatur meningkat, penyimpangan menurun
4. Sektor Kesejahteraan Sosial	<ul style="list-style-type: none"> - Santunan manula, fakir miskin, anak gelandangan - Pelayanan korban bencana alam - Organisasi sosial dan karang taruna - Komunitas berjaringan informasi - Kemandirian dan usaha ekonomi produktif 	<ul style="list-style-type: none"> - Terhindar dari keterlantaran dan tercapai keselamatan diri - Keterpaduan dalam pelayanan korban bencana alam - Meningkatkan pemanfaatan potensi/ sumberdaya lokal - Meningkatkan sosialisasi program ke seluruh organisasi sosial - Tercapai kemandirian melalui pengembangan usaha produktif
5. Sektor Peranan Perempuan	<ul style="list-style-type: none"> - Jumlah organisasi perempuan dan aktivitasnya - Pemberdayaan perempuan se-suai harkatnya - Keterampilan perempuan untuk kemandirian ekonomi 	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan jumlah dan mutu organisasi perempuan dan aktivitasnya - Perempuan semakin berdaya tentang hak dan kewajiban sesuai harkat - Meningkatkan keterampilan perempuan untuk usaha ekonomi
6. Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi 6.1. Subsektor penelitian 6.2. Subsektor Statistik Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Jumlah dan mutu penelitian dan kegiatan penelitian - Pemanfaatan hasil penelitian oleh masyarakat - Nilai informasi dalam pengambilan keputusan - Jumlah dan mutu publikasi statistik daerah - Sistem informasi pelayanan statistik daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan jumlah dan mutu peneliti dan hasil penelitiannya - Meningkatkan pemanfaatan hasilnya oleh masyarakat dan dunia usaha - Meningkatkan kualitas keputusan karena berbasis informasi yang baik - Meningkatkan jumlah dan mutu publikasi statistik daerah - Semakin modern sistem pelayanan statistik daerah.

lanjutan Tabel 5.1.....

7. Sektor Informasi dan Komunikasi serta Media Massa	<ul style="list-style-type: none"> - Penyebarluasan informasi pembangunan daerah - Pengajakan masyarakat untuk berperan serta - Media massa yang bebas dan 	<ul style="list-style-type: none"> - Semakin meningkat penyebarluasan informasi pembangunan - Semakin meningkat kesadaran masyarakat berperan serta - Semakin baik fungsi dan peran
--	---	--

	- bertanggungjawab	pers dan media massa.
--	--------------------	-----------------------

Sumber: Renstra Kota Padang, Bab 5 Lampiran 1-2.

Pada matrik ini, sektor Pendidikan termasuk bidang Sosial Budaya. Ada 6 (enam) sektor pada bidang ini seperti terlihat pada matrik di atas. Pengelompokan ini berbeda dengan uraian pada Bab 4 dimana ada bidang Pendidikan dan bidang Sosial Budaya. Kemudian jumlah sektor pun berbeda. Pada Bab 4, Pendidikan dan Sosial Budaya terbagi pada lima sektor. Dari lima sektor yang ada pada Bab 4, ternyata satu hilang pada Bab 5 yaitu: sektor kesejahteraan sosial, sektor peranan perempuan dan sektor Iptek. Jadi jelas tidak ada konsistensi Bab 4 dengan Bab 5.

Selanjutnya, indikator pengukuran kinerja mencerminkan kurangnya pemahaman penyusun Renstra Kota Padang dalam Ilmu Perencanaan. Contoh: APK dan APM SD - Sekolah Menengah. APK hanya mungkin digunakan untuk tingkatan pendidikan seperti SD atau SLTP. Tetapi APM biasanya yang digunakan adalah umur anak untuk tingkatan pendidikan tertentu. Untuk tingkatan pendidikan SD, umur yang diambil adalah 7 - 12 tahun. APM lebih bermakna dibandingkan APK dalam bidang perencanaan.

Kemudian, target dibuat kabur (tidak tegas). Contoh: Pencapaian APK 100 persen atau lebih dan APM 95 persen atau lebih untuk jenjang pendidikan SD. Konsep atau lebih besar merupakan ketidakjelasan target yang sebenarnya. Dia bisa 96 persen, 97 persen atau 98 persen. Peningkatan NEM murid SD rata-rata 0,5 per tahun. Target ini juga merupakan indikasi kelemahan penyusun Renstra dalam bidang Perencanaan.

Pertanyaan berikut adalah: apakah target-target yang ada dalam Renstra terakomodasi dalam Nota Keuangan atau dalam dokumen lain sebelum anggaran ditetapkan oleh Pemerintah Daerah? Jawabnya "tidak". Nota Keuangan sama sekali tidak mengakomodasi Renstra. Atau belum ada dokumen lain yang menjembatani Renstra dengan Anggaran. Katakanlah wadahnya adalah Repeta (Rencana Pembangunan Tahunan) Kota. Jika wadahnya adalah Repeta, maka harus ada kaitan yang jelas antara Anggaran (APBD) dengan Repeta.

Belum adanya Repeta (sebenarnya dapat dilihat dalam Renstra secara tidak langsung) menyebabkan analisis ini mencoba memperlihatkan hubungan antara Nota Keuangan yang merupakan penjelasan anggaran dengan Renstra. Mari kita lihat isi Nota Keuangan APBD Kota Padang tahun 2001.

Ada 3 (tiga) butir utama yang ada pada Nota Keuangan APBD Kota Padang tahun 2001 yang terdiri dari 22 halaman yaitu: (1) dasar, (2) kebijaksanaan dan (3) ringkasan anggaran penerimaan dan belanja. Untuk butir satu, Walikota menyebutkan semua aturan-aturan yang ada. Sedangkan untuk butir dua, dijelaskan kebijaksanaan yang akan dilaksanakan dan ketentuan yang

dijadikan sebagai acuan penyusunan APBD 2001. Secara tegas, Walikota menyatakan bahwa APBD 2001 disusun dengan mempedomani Surat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 903/2735/SJ tertanggal 17 Nopember 2000. Ada kata-kata yang jelas yang dikutip dari Surat Menteri Dalam Negeri ini yaitu:

Anggaran Daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan Potensi dan Keanekaan Daerah. Atas dasar tersebut, penyusunan APBD 2001 mengacu pada norma dan prinsip anggaran berikut:

1. *Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran*
2. *Disiplin Anggaran*
3. *Keadilan Anggaran*
4. *Efisiensi dan Efektivitas Anggaran*
5. *Format Anggaran.*

*Nota Keuangan APBD
Kota Padang Tahun 2001, hal 9-10*

Selanjutnya, butir tiga berisi ringkasan anggaran penerimaan dan pengeluaran. Sedangkan rinciannya ada dalam APBD. Jadi berarti tidak ada sasaran dan kebijaksanaan umum dalam bentuk target indikator kinerja. Oleh karena itu dapat disimpulkan, tidak ada hubungan antara Renstra Kota Padang dengan Nota Keuangan. Hubungannya hanya ada pada uraian kebijaksanaan yang bersifat kualitatif. Tentu saja kenyataan ini tidak sesuai dengan prinsip akuntabilitas anggaran jika mengacu kepada konsep AKIP.

5.2.2. Sasaran dan Kebijakan Anggaran

Sub-bahagian ini akan mencoba melihat lebih jauh kebijaksanaan penyusunan anggaran dalam pengertian APBD oleh Pemerintah dan Daerah. Struktur APBD belum mengalami banyak perubahan dibandingkan dengan sebelum diberlakukannya undang-undang tentang otonomi daerah. Kelompok besar adalah Bidang. Pengertian bidang dalam Renstra berbeda dengan bidang dalam ekonomi. Bidang disini lebih menjurus kepada kelompok kegiatan dalam bidang pemerintahan seperti bidang Hukum, bidang Ekonomi, bidang Politik, bidang Agama dan sebagainya.

Selanjutnya, Bidang dibagi menjadi Sektor dan Sektor dibagi menjadi Sub-sektor. Sub-sektor dirinci lagi menjadi Program dan Program dirinci menjadi Proyek. APBD Sumatera Barat sudah menggunakan istilah Kegiatan sebagai pengganti Proyek. Sifatnya masih sama. Yang berbeda baru istilah saja. Keterkaitan antara Renstra dan APBD secara kualitatif ditentukan oleh

penentuan Sektor, Sub-sektor dan program dalam APBD. Apakah kedua dokumen perencanaan ini memiliki Sektor, Sub-sektor dan Program yang sama?

Kasus Kota Padang menarik untuk diteliti lebih jauh. Dalam Renstra terdapat sekitar 23 sektor dengan 114 program prioritas. Kesemua program yang ada dalam Renstra diuraikan menjadi sekitar 476 kegiatan. Pada pihak lain, APBD menetapkan 20 sektor yang disediakan anggarannya untuk tahun 2001. Selanjutnya untuk anggaran tahun 2001 dialokasikan dana untuk 53 program. Lebih dari lima puluh persen program yang ada dalam Renstra tidak disediakan anggarannya dalam tahun 2001.

Apakah perbedaan jumlah Sektor dan Program disebabkan oleh perbedaan prioritas, ataukah dipengaruhi oleh tidak konsistennya Renstra dengan APBD? Sulit untuk memberikan jawaban secara tegas dalam studi ini. Berpedoman kepada konsistensi substansi Renstra antara satu bab dengan bab lainnya, ada dugaan Sektor dan Program yang ada dalam APBD mempunyai keterkaitan yang kecil saja dengan Renstra.

Persoalan berikut adalah apakah anggaran sudah disusun berdasarkan sasaran yang telah ditetapkan? Jika Renstra tidak menentukan sasaran yang jelas, apakah program yang ada dalam APBD menentukan target yang ingin dicapai? Untuk tujuan tersebut, marilah kita amati salah satu Sektor, Sub-sektor, Program dan Kegiatan dalam APBD Kota Padang tahun 2001.

Tabel 5.2. Sektor, Program dan Kegiatan pada APBD Kota Padang Tahun 2001 (Rp juta)

Sektor/Sub-sektor Program/Proyek	Standar biaya/kegiatan/target/lokasi	Biaya
<ul style="list-style-type: none"> - <u>Sektor</u> Pendidikan, kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olah Raga. - <u>Sub-sektor</u> Pendidikan - <u>Program</u> Pembinaan Pendidikan Dasar - <u>Proyek</u>: <ul style="list-style-type: none"> * Pembangunan dan Revitalisasi SDN/S dan MIN/ MIS 	<ul style="list-style-type: none"> * Dana: DAU, dirobah menjadi PAD * Kegiatan semula 	222,5

lanjutan Tabel 5.2.....

	<ul style="list-style-type: none"> a. SDN 08/09 Parak Gadang Barat Kec. Padang Timur b. SDN 28 Padang Sarai Kec. Koto Tengah c. SDN 17 Gurun Laweh Nanggalo d. SDN 12 Sungai Sapih Kec. Kuranji 	<ul style="list-style-type: none"> 201,1 133,1 89,4 93,9
--	---	--

	e. SDN 07 Indarung Kec. Lubuk Kilangan f. Biaya umum - Perencanaan - Pengawasan - Umum * Kegiatan setelah perubahan a. Revitalisasi SD: - SDN 17 Gurun Lawas Nanggalo - SDN 12 Sungai Sapih Kec. Kuranji b. Biaya umum: - Perencanaan - Pengawasan - Umum	82,5 20,0 10,0 20 89,2 92,8 20,0 5,0 15,5	
* Pembinaan SD Plus Baca Tulis Al-Qur'an	Target: revitalisasi 2 unit SD Negeri Lokasi: Kec. Nanggalo dan Kuranji Target Meningkatkan kemampuan murid SD di Kota Padang dalam baca tulis Al-Qur'an serta pemahaman isi Al-Qur'an Lokasi Kota Padang		
* Pembangunan dan Revitalisasi SD/MI (DPD Tk. II/ Khusus/ SPL II)	Kegiatan - Jumlah Anggaran TA. 2000	487,0	47,0

Sumber APBD. Kota Padang 2001. Hal 28 - 30

Hanya ada tiga proyek untuk Program Pembinaan Pendidikan Dasar seperti terlihat pada tabel di atas. Untuk setiap proyek ada kegiatan, target dan lokasi pada kolom (2) dan pada kolom (3) dicantumkan jumlah biaya untuk setiap proyek. Proyek Pengembangan dan Revitalisasi SDN/S dan MIN/MIS sebesar Rp 600 juta dibiayai dengan DAU. Keterbatasan DAU yang tersedia, maka pada perubahan anggaran dana yang disediakan berkurang menjadi Rp 222,5 juta dan kegiatannya pun dikurangi. Begitu juga halnya dengan Biaya Umum yang semula disediakan Rp 50 juta, kemudian diturunkan menjadi Rp 40,5 juta.

Data di atas mempertegas kesimpulan tidak adanya hubungan antara Renstra dengan APBD 2001 Kota Padang. Renstra menentukan target (sasaran) APM untuk jenjang pendidikan SD adalah 95 persen atau lebih. Angka ini adalah merupakan target lima tahun (2001-2005). Tidak ada informasi APM - SD tahun 2000. Begitu juga halnya dengan APM - SD tahun 2001. Jadi

dapat disimpulkan bahwa anggaran disusun tidak berdasarkan perencanaan sesuai dengan fungsi pemerintah dalam bidang fiskal.

Pemerintah Kota Padang telah mengabaikan prinsip efisiensi anggaran seperti yang dituliskan sendiri dalam Nota Keuangan APBD 2001 dengan menggunakan kasus pendidikan ini. Kesimpulan ini terlihat jelas dari perubahan jumlah kegiatan sebelum dan sesudah terjadi perubahan anggaran. Pada awalnya ada lima SD yang termasuk pada proyek ini. Perubahan anggaran mengurangi jumlah SD menjadi dua saja. Tidak ada dasar yang jelas kenapa kedua SD ini yang menjadi prioritas akhir dan jika ada mungkin tidak tertulis dan tidak mungkin ditelusuri.

Selanjutnya, pengertian target dalam APBD.P 2001 berbeda dengan pengertian target dalam kebijaksanaan. Disini target berarti jumlah kegiatan fisik yang akan dilakukan yaitu 2 unit SD Negeri. Dari segi perencanaan yang diartikan dengan target adalah perubahan APM - SD dari satu angka menjadi angka lain. Misalnya tahun 2000 APM - SD adalah 93,5 persen. Target untuk tahun 2001 ditetapkan sebesar 94,0 persen. Jadi ada kenaikan sebesar 0,5 persen. Ini disebut sebagai target berdasarkan konsep AKIP. Untuk mencapai kenaikan sebesar 0,5 persen itu, apa sajakah program dan kegiatan yang perlu dilakukan dan berapakah biayanya. Seharusnya, informasi ini terlihat dalam anggaran.

Penyediaan dana untuk biaya umum perlu dipertanyakan baik dari segi jumlah maupun dari segi keberadaan mata anggaran ini. Apalagi yang berkurang hanyalah anggaran pengawasan (dari Rp 10 juta menjadi Rp 5 juta) dan anggaran umum (dari Rp 20 juta menjadi Rp 15,5 juta). Anggaran perencanaan tidak mengalami perubahan. Jika kegiatan berkurang dari lima SD menjadi dua SD, maka biaya umum tentu berkurang proporsional dengan pengurangan kegiatan.

Pencantuman butir biaya umum dalam APBD adalah merupakan salah satu sumber pemborosan. Kegiatannya tidak jelas. Ini terlihat dari besarnya biaya perencanaan dan umum. Biaya perencanaan lima SD sama saja dengan biaya perencanaan dua SD. Biaya umum dua SD hampir sama dengan biaya umum lima SD. Oleh karena itu, pencantuman butir biaya ini sudah melanggar prinsip keadilan dan prinsip efisiensi anggaran yang telah dijadikan sebagai pedoman penyusunan anggaran oleh Kota Padang.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sasaran yang diartikan sebagai target dalam APBD baru sampai pada tahap penentuan fisik. Pengertian target belum memenuhi ketentuan perencanaan yang didasarkan pada perubahan nilai indikator kinerja sesuai dengan konsep AKIP.

5.2.3. Program dan Kegiatan dalam APBD Propinsi

Propinsi ternyata lebih baik dalam merumuskan program dan kegiatan dibandingkan dengan daerah Kota. Program yang ditentukan sudah mulai mengacu pada kewenangan yang ada

dalam PP 25/2000. Ada lima kewenangan propinsi dalam aturan ini dan dijabarkan kepada tiga program dalam APBD. Perbandingan antara kewenangan dengan program terlihat seperti berikut:

Tabel 5.3. Perbandingan Kewenangan dan Program dalam APBD Sumatera Barat Bidang Pendidikan

Kewenangan */	Program Dalam APBD **/
<ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan kebijakan tentang siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang dan atau tidak mampu. 2. Penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk TK, SD, SLTP, SLTA dan pendidikan luar sekolah . 3. Mendukung/membantu penyelenggaraan pendidikan tinggi selain pengaturan kurikulum, akreditasi dan pengangkatan tenaga akademis. 4. Pertimbangan pembukaan dan penutupan PT. 5. Penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan dan/atau penataran guru. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan Mutu dan Pemerataan Pendidikan TK, SD, SLTP dan SLTA 2. Pengembangan Pendidikan Tinggi 3. Pembinaan Pendidikan Luar Biasa dan Luar Sekolah

Sumber: */ PP 25/2000

**/ APBD Sumatera Barat 2001

Program pertama APBD yaitu Peningkatan Mutu dan Pemerataan Pendidikan Pra Sekolah, Pendidikan Dasar dan Menengah mempunyai lima kegiatan yaitu:

1. Peningkatan Mutu Pendidikan Dasar.
2. Peningkatan Pendidikan Dasar.
3. Penyetaraan Guru Pendidikan Dasar dan Menengah
4. Peningkatan dan Pengembangan UPT Dinas Pendidikan, dan
5. Peningkatan Pendidikan Dasar dan Menengah

Ada berbagai pekerjaan yang dilakukan untuk kegiatan pertama. Sasaran utamanya adalah untuk meningkatkan kualitas guru melalui pelatihan-pelatihan. Disamping itu ada tiga pekerjaan yang rasanya tidak sesuai dengan kewenangan Propinsi yaitu: (1) pengembangan kurikulum muatan lokal SD dan SLTP, (2) pemantapan Bahasa Inggris dan Bahasa Arab pada 60 Pesantren dan (3) pendataan pendidikan. Pekerjaan-pekerjaan ini tidak sesuai dengan kewenangan seperti terlihat pada Tabel 5.3 di atas. Kurikulum bukan kewenangan Propinsi, begitu juga dengan pemantapan Bahasa Inggris dan Bahasa Arab di Pesantren bukan kewenangan Propinsi. Yang membingungkan adalah istilah "pendataan pendidikan". Substansi pekerjaannya bisa banyak, tetapi apakah selama ini data-data pendidikan sudah terabaikan?

Kegiatan kedua yaitu Peningkatan Pendidikan Dasar mempunyai substansi yang persis sama dengan kewenangan butir 2 yaitu penyediaan bantuan pengadaan buku. Oleh karena sifatnya adalah “penyediaan bantuan” maka tidak perlu ditegaskan pelaksanaannya seperti yang tercantum pada APBD Sumatera Barat. Jika pelaksana kegiatan dicantumkan adalah Dinas Pendidikan Propinsi Sumatera Barat, maka berarti Dinas Pendidikan Propinsi akan melaksanakan kegiatan tersebut sesuai visi, misi dan tujuannya.

Jika Dinas Pendidikan propinsi menyediakan buku, maka pekerjaan ini berpotensi menimbulkan konflik antara Dinas Pendidikan Propinsi dengan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Belum tentu *output* kegiatan Dinas Pendidikan propinsi sesuai dengan kebutuhan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Jika konflik ini dapat di atasi dengan melakukan koordinasi antara kedua Dinas tersebut (biasanya sulit terjadi), maka persoalan lain yang muncul adalah kemungkinan terjadinya perbedaan kebutuhan antar daerah Kabupaten-Kota. Perbedaan ini dimungkinkan oleh aturan-aturan yang ada (PP 84/2000).

Kegiatan ketiga dari program pertama yaitu: Penyetaraan Guru Pendidikan Dasar dan Menengah. Substansinya adalah pendidikan dan pelatihan. Pekerjaannya antara lain adalah membiayai pendidikan sejumlah tertentu guru-guru Sekolah Dasar dan Menengah untuk mendapatkan sertifikat D II di tempat pendidikan resmi seperti LPTK/ UNP. Sasarannya adalah pemberian beasiswa. Kembali pelaksana kegiatan menjadi persoalan. Jika sifatnya adalah pemberian beasiswa, kenapakah pelaksanaannya tidak langsung lembaga tempat pendidikan itu sendiri? Kenapakah Dinas Pendidikan ditentukan sebagai pelaksana kegiatan ini.

Terlalu panjang untuk diuraikan semua persoalan yang ada dalam APBD Sumatera Barat. Kesimpulan yang dapat diambil adalah: prinsip efisiensi dan efektivitas anggaran telah diabaikan dalam penyusunan APBD Sumatera Barat tahun 2001. Pada hal ketentuan ini disebutkan secara tegas dalam Nota Keuangan APBD tersebut (baca Nota Keuangan APBD Sumatera Barat tahun 2001, hal 3).

Selanjutnya, untuk memenuhi ketentuan SMART dalam penyusunan anggaran, setiap kegiatan diwajibkan mencantumkan: (1) standar/alokasi biaya, (2) target, dan (3) lokasi. Istilah pertama yaitu standar/alokasi biaya mengingatkan kita pada isi Ps. 20 butir (2) PP 105/2000 yang telah dibahas pada bab sebelumnya. Tetapi, pengertian standar disini adalah sama dengan batas anggaran yang tersedia untuk kegiatan tersebut. Jadi tidak salah dituliskan standar/alokasi dan pengertian ini jelas berbeda dengan tujuan standar biaya dalam aturan yang ada.

Selanjutnya, butir (2) dari setiap rincian kegiatan adalah target. Target dalam APBD ini juga mempunyai pengertian yang berbeda dengan terget yang dimaksud oleh konsep SMART atau terget yang ditentukan oleh konsep AKIP. Target dalam APBD Propinsi Sumatera Barat

mengandung pengertian fisik seperti pada APBD Kota Padang. Kebanyakan dari target yang ada dalam APBD Propinsi belum dapat memenuhi keinginan huruf M dalam konsep SMART yaitu “terukur” dalam pengertian indikator kinerja. Yang ada hanyalah terukur dalam pengertian fisik.

Belum adanya penggunaan konsep-konsep atau pedoman dan aturan-aturan yang benar adalah merupakan persoalan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan hasil pengamatan pada semua daerah sampel. Kelemahan ini tidak hanya terjadi pada daerah Kabupaten/Kota, tetapi juga pada daerah Propinsi.

5.3. Pengesahan Peraturan Daerah tentang Anggaran

5.3.1. Pengesahan Perda APBD 2001

Ada empat tahapan yang harus dilalui sampai pada kata akhir DPRD tentang Perda. APBD seperti telah dibahas pada Bab 4. Kesemua Daerah sampel menggunakan prosedur yang sama. Pada prosedur formal ini, peranan Fraksi sangat dominan pada tahap akhir (tahap IV) pembahasan anggaran oleh DPRD. Setiap Fraksi yang ada di DPRD melalui juru bicaranya menyampaikan kata akhir tentang RAPBD yang dibahas.

Ada tiga kemungkinan kata akhir setiap fraksi, yaitu: *pertama* setuju untuk disahkan, *kedua*, setuju dengan beberapa catatan dan *ketiga*, menolak. Jika yang terjadi adalah yang ketiga, maka Pemerintah Daerah wajib menyempurnakan/ memperbaiki RAPBD tersebut. Dan perbaikan itu harus disampaikan kembali kepada DPRD untuk mendapatkan pengesahan. Jika perbaikan RAPBD tersebut masih ditolak DPRD, maka pemerintah Daerah dapat menggunakan APBD tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan Keuangan Daerah (Ps. 22 PP 105/2000).

Jadi dengan demikian Pemerintah Daerah tidak perlu takut pada tidak disahkannya RAPBD tertentu, sebab ada jalan keluar yang dapat digunakan. Dalam kenyataan, belum pernah ada DPRD yang menolak RAPBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Kebanyakan yang terjadi adalah setuju dengan catatan seperti yang dijumpai pada tujuh daerah sampel. Keputusan akhir seperti ini tidak ada keharusan bagi Kepala Daerah untuk mengajukan kembali RAPBD tersebut kepada DPRD. Kepala Daerah sudah dapat menetapkan dengan Peraturan Daerah tentang APBD.

Belum adanya kriteria (ukuran) yang jelas untuk disetujui atau tidak disetujuinya RAPBD yang diajukan oleh Kepala Daerah adalah merupakan persoalan penting yang dihadapi oleh kedua institusi ini di Daerah. Ada sejumlah aturan yang ada dalam PP 105/2000 yang dapat dijadikan sebagai dasar penentuan kriteria ini. Aturan utama adalah APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Kemudian, pedoman yang dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri juga dapat dijadikan sebagai dasar penentuan kriteria, terutama norma dan prinsip anggaran seperti

telah dikemukakan di atas. APBD 2001 daerah sampel memberikan indikasi masih sangat kecilnya keinginan untuk menetapkan kriteria tersebut. Bahkan jika boleh dikatakan belum ada sama sekali akan lebih tepat berdasarkan informasi yang ada.

5.3.2. Peranan Aspirasi Masyarakat

Sulit untuk mengatakan secara tegas besarnya aspirasi masyarakat yang telah digunakan untuk penyusunan APBD 2001 yang telah lalu. Sesuai dengan proses penentuan anggaran yang dimulai dari perencanaan (Propeda dan Renstra seterusnya Repeta) dan dilanjutkan dengan menentukan program dan jumlah anggaran yang perlu disediakan untuk mewujudkan program tersebut melalui musyawarah pembangunan, maka berarti APBD 2001 sudah banyak memasukan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat sudah mulai diserap saat penyusunan rencana dan sampai pada penentuan program dan anggaran.

Selanjutnya, pembahasan anggaran baik oleh Panitia Anggaran maupun oleh Fraksi memberikan peluang untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Peluang yang besar tentu berada pada Fraksi, sebab Fraksi adalah merupakan kepanjangan tangan Partai dan keanggotaan Partai dalam DPRD tergantung pada jumlah pemilih. Partai dengan jumlah pemilih besar akan menempatkan jumlah wakil yang banyak di DPRD dan dengan sendirinya Fraksi yang mewakili Partai tersebut akan mempunyai kekuatan yang lebih besar dari Fraksi lainnya. Yang menjadi persoalan adalah: apakah Fraksi tersebut masih berkomunikasi dengan baik dengan pemilihnya atautkah tidak ?

Tetapi, dalam berbagai pengamatan, DPRD masih belum mengerti dengan fungsinya tersebut dan belum mengerti pula dengan isi Ps. 16 UU 22/1999 yang merupakan tugas utama DPRD. Ada berbagai bukti yang dapat dikemukakan sebagai alasannya, yaitu:

- (1) Masih kecilnya keinginan DPRD untuk melakukan dengar pendapat dengan masyarakat pada saat pembahasan formal RAPBD 2001.
- (2) Belum adanya sistem dokumentasi keinginan/pendapat di DPRD
- (3) Belum adanya keinginan untuk menjadikan kritik masyarakat untuk penyempurnaan APBD 2001.
- (4) Arogansi DPRD (khusus untuk DPRD Propinsi) dalam pengambilan keputusan tentang APBD. Anggaran DPRD yang tidak sesuai PP 110/2000 yang mendapat banyak kritik dari berbagai lapisan masyarakat, tidak mampu merubah pendirian Anggota Dewan untuk melakukan perubahan.
- (5) Adanya usaha DPRD menyelipkan anggarannya pada kegiatan lain. DPRD Propinsi Sumatera Barat telah menganggarkan sekitar Rp 11 Miliar untuk dana aspirasi yang

diletakan pada program yang tidak relevan dengan DPRD (bukan kewenangan DPRD). Hal yang sama terlihat juga pada DPRD Kabupaten Kota sampel. Caranya adalah dengan memasukkan sebagian kebutuhan DPRD pada anggaran sekretariat, seperti biaya pemeliharaan kendaraan di Kabupaten Padang Pariaman.

- (6) Penggunaan dana tidak tersangka oleh Dewan. Kasus ini dijumpai pada DPRD Propinsi (lihat: tulisan Iko Musmulyadi dalam Harian Mimbar Minang tanggal 30 Januari 2001, hal. 3).
- (7) Arogansi DPRD semakin meluas dalam tahun 2002 DPRD Propinsi mengalokasikan dana untuk spin off PT. Semen Padang sebesar Rp. 300 juta dalam tahun anggaran 2002. Disamping itu mereka juga menerima tunjangan Hari Raya dari PT. Semen Padang sejumlah Rp. 270 juta. DPRD Kabupaten Solok berkunjung ke Kabupaten Sawahlunto Sijunjung hanya untuk mengetahui cara menaikkan pendapatan mereka. Kebiasaan menyelipkan anggaran DPRD pada anggaran lain semakin meluas (lihat lampiran 5.2 Lampiran sebagai contoh).

Berdasarkan pada kenyataan-kenyataan tersebut, usaha nyata untuk meningkatkan peranan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik yang menjadi tujuan utama pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia masih belum terlihat. Bahkan yang terjadi adalah sebaliknya. Masyarakat semakin menjauh dari orang-orang atau badan yang mewakilinya secara resmi yaitu DPRD. Kesemua ini adalah merupakan dampak dari perubahan sistem yang diterapkan tanpa diikuti oleh pelaksanaan sistem pengawasan sebagaimana mestinya.

5.4. Analisis APBD 2001

5.4.1. Perubahan Jumlah Anggaran

Anggaran Daerah tahun 2001 mengalami kenaikan yang relatif besar dibandingkan dengan anggaran tahun 2000 pada seluruh daerah sampel, kecuali untuk Propinsi Sumatera Barat. Kenaikan yang besar ini tidak saja terjadi pada jumlah anggaran, tetapi juga pada jumlah anggaran per-kapita.

Tabel 5.4. Jumlah APBD Menurut Daerah Sampel Tahun 2000 dan 2001

Daerah Sampel	APBD (Rp juta)			APBD Per kapita (RP 000)		
	2000	2001	Kenaikan (%)	2000	2001	Kenaikan (%)
1. Sumatera Barat	213.540	297.357	39,3	50	70	38,4

2. Daerah Kota	169.631	446.309	163,1	201	523	160,2
* Padang	113.959	330.942	190,4	162	460	183,4
* Bukittinggi	33.875	69.024	103,8	369	745	101,9
* Padang Panjang	21.797	46.343	112,6	543	1149	111,8
3. Daerah Kabupaten	203.509	517.124	154,1	162	413	154,5
* Solok	65.512	186.330	184,4	151	428	183,9
* Padang Pariaman	77.938	154.098	97,7	157	311	98,0
* Tanah Datar	60.059	176.696	194,2	185	547	195,7

Sumber: APBD Daerah masing-masing. Penduduk Hasil SP 2000 dan pertumbuhan 1990-2000 digunakan untuk menghitung APBD per-kapita

Walaupun anggaran tahun 2000 adalah untuk 9 bulan, tetapi dengan prosentasi kenaikan yang relatif besar seperti terlihat pada Tabel 5.4 di atas, daerah-daerah tetap menikmati penambahan anggaran yang relatif besar.

5.4.2. Perubahan Anggaran Menurut Sumber Penerimaan dan Jenis Pengeluaran

Yang diartikan dengan sumber penerimaan adalah sama seperti yang disebutkan dalam undang-undang yaitu: (1) PAD (Pendapatan Asli Daerah), (2) Bagi Hasil Pajak dan SDA (Sumber Daya Alam), (3) Sumbangan dan Bantuan/DAU (Dana Alokasi Umum) dan (4) Pendapatan Pembangunan/ lain-lain.

PAD dalam pengertian otonomi adalah sama dengan konsep sebelumnya yang terdiri dari Pajak dan Retribusi Daerah. Sedangkan butir (2) yaitu Bagi Hasil Pajak dan SDA mengalami perubahan yang cukup penting. Sebelum otonomi; butir (2) ini terdiri dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Dengan aturan otonomi (UU 22/1999) butir ini berubah menjadi Bagi Hasil Pajak dan SDA. Penerimaan Daerah dari Bagi Hasil SDA tergantung pada kepemilikan Daerah terhadap SDA. Yang termasuk pada kelompok SDA ini adalah: hasil pertambangan minyak dan gas, hasil hutan dan perikanan.

Selanjutnya, sumber penerimaan butir (3) mengalami perubahan nama dan sekaligus juga perubahan kebijaksanaan penggunaannya. Sesuai dengan namanya DAU (*block grant*) dalam UU 22/1999, maka dana tersebut adalah berbentuk bantuan (*transfer*) dari Pusat kepada Daerah yang dapat digunakan secara bebas oleh Daerah. Dana ini boleh digunakan untuk gaji, boleh digunakan untuk belanja operasi dan pemeliharaan dan boleh digunakan untuk kegiatan investasi (pembangunan). Kebijakan penggunaan DAU sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintahan Daerah.

**Tabel 5.5. Struktur Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Kota
Tahun 2000 - 2001 (%)**

Jenis Penerimaan dan Pengeluaran	Padang		Bukittinggi		Padang Panjang	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
A. Penerimaan	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. PAD	19,8	12,8	12,2	11,0	4,7	3,4
2. B.H. Pajak dan SDA	7,9	5,4	9,2	8,0	13,1	5,83
3. Sumb. dan Bantuan/DAU	64,8	68,5	35,9	80,4	31,7	88,8
4. Pen. Pembangunan/lain-lain	0,0	19,1	23,3	0,7	36,5	0,8
B. Pengeluaran	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Belanja Rutin	74,9	87,2	58,4	81,1	47,5	67,9
* B. Pegawai	53,6	65,7	37,7	63,4	35,0	46,4
* B. Barang	7,5	5,7	10,7	3,3	4,7	7,9
* BO. dan Pemeliharaan	2,3	8,3	2,2	5,5	1,4	8,9
* B. Perjalanan Dinas	1,0	0,7	0,6	0,7	0,4	0,9
* B. Lain-lain	7,7	-	3,9	-	2,1	-
* Anggsuran Pinjaman dan Bunga	0,2	0,8	0,0	0,7	0,8	0,9
* Bantuan Daerah Bawahan	0,9	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4
* Peng. yang tidak termasuk bahagian lain	0,7	0,5	1,9	2,8	2,6	1,7
* Peng. tidak tersangka	0,2	0,4	1,1	0,6	0,4	1,7
* Urusan Kas/ B. Pensiun	0,0	5,2	0,0	3,7	0,0	-
2. Belanja Pembangunan	31,3	12,8	41,6	18,9	52,6	32,1

Sumber: Dihitung dari APBD masing-masing Daerah.

Butir (4) dari sumber penerimaan Daerah adalah Penerimaan Pembangunan atau Penerimaan Lain-Lain. Salah satu diantaranya adalah pinjaman Daerah. Disamping itu juga ada sumber-sumber lain yang dapat dihasilkan oleh Daerah.

Pengeluaran pada umumnya terbagi pada dua kelompok utama yaitu: (1) Belanja Rutin dan (2) Belanja Pembangunan. Ada sekitar 10 (sepuluh) jenis pengeluaran yang oleh Daerah dikategorikan sebagai Belanja Rutin. Termasuk diantaranya adalah angsuran pinjaman beserta bunga pinjaman, bantuan untuk daerah bawah, pengeluaran tidak tersangka dan sebagainya. Struktur penerimaan dan pengeluaran untuk Kabupaten/Kota sampel terlihat pada Tabel 5.5 dan Tabel 5.6.

Yang dijumpai dari sisi penerimaan adalah semakin besarnya ketergantungan Daerah terhadap DAU. Ketergantungan Daerah Kabupaten jauh lebih besar dibandingkan dengan Daerah Kota. Besar-kecilnya Kota akan berpengaruh terhadap ketergantungannya pada sumber penerimaan dari Pusat. Padang mempunyai tingkat ketergantungan yang lebih kecil dibandingkan dengan Bukittinggi dan ketergantungan Bukittinggi relatif kecil dibandingkan Padang Panjang.

Tabel 5.6. Struktur Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Kabupaten Tahun 2000 - 2001 (%)

Jenis Penerimaan dan Pengeluaran	Solok		Padang Pariaman		Tanah Datar	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
A. Penerimaan	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. PAD	3,2	2,1	2,2	3,3	2,8	2,1
2. B.H. Pajak dan SDA	11,5	3,3	6,1	2,4	7,8	3,8
3. Sumb. dan Bantuan/DAU	48,0	88,1	61,1	92,2	67,0	77,9
4. Pen. Pembangunan/lain-lain	19,2	6,6	15,9	2,1	20,7	16,1
B. Pengeluaran	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Belanja Rutin	65,7	67,1	70,3	77,9	68,7	70,9
* B. Pegawai	54,5	55,5	62,8	58,6	58,5	56,0
* B. Barang	4,2	2,8	3,4	3,1	4,5	7,1
* BO. dan Pemeliharaan	1,2	1,82	0,3	1,2	0,9	4,0
* B. Perjalanan Dinas	0,6	0,4	0,2	0,1	0,4	0,6
* B. Lain-lain	1,5	-	0,8	-	2,6	-
* Anggsuran Pinjaman dan Bunga	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0
* Bantuan Daerah Bawahan	2,0	5,5	1,3	1,1	0,9	1,2
* Peng. yang tidak termasuk bahagian lain	1,2	0,5	0,9	1,3	0,7	1,4
* Peng. tidak tersangka	0,5	0,6	0,5	0,1	0,2	0,6
* Urusan Kas/ B. Pensiun	-	-	-	12,3	-	-
2. Belanja Pembangunan	34,3	32,9	29,7	22,2	31,3	29,2

Sumber: Dihitung dari APBD masing-masing Daerah.

Disamping PAD yang relatif kecil, peranan penerimaan Daerah dari Bagi Hasil Pajak dan SDA juga relatif kecil dibandingkan dengan Kota. Bahkan ada kecenderungan peranan sumber penerimaan ini menurun tahun 2001 dibandingkan tahun 2000. Kecilnya angka ini memberikan indikasi miskinnya daerah sampel terhadap kepemilikan SDA.

Sisi pengeluaran menunjukkan meningkatnya peranan belanja pegawai tahun 2001 dibandingkan tahun 2000. Peningkatan belanja pegawai ini dialami oleh semua Kota yang ada dalam sampel dan Kabupaten Solok. Sedangkan Kabupaten Padang Pariaman dan Tanah Datar mengalami sedikit penurunan. Namun secara keseluruhan belanja pegawai masih membutuhkan lebih dari separuh total pengeluaran Daerah.

Disamping belanja pegawai, daerah juga membutuhkan pangeluaran-pengeluaran lain yang tergolong pada belanja rutin. Disamping butir-butirnya banyak, jumlahnya pun relatif besar juga. Ada sekitar seperempat dari total pengeluaran Daerah dibelanjakan untuk kelompok

pengeluaran ini jumlahnya bervariasi antara satu daerah dengan daerah lainnya dan juga bervariasi antara satu butir pengeluaran dengan butir pengeluaran lainnya.

Belanja Barang misalnya, Padang mengalokasikannya sekitar 7,5 persen dari total pengeluaran tahun 2000. Angka ini turun menjadi 5,7 persen saja dalam tahun 2001. Sebaliknya Padang Panjang mengalokasikan 4,7 persen tahun 2000 dan 7,9 persen tahun 2001. Jadi ada kenaikan yang cukup berarti. Kabupaten Solok mengalokasikan dana sekitar 4,2 persen tahun 2000 dan 2,8 persen tahun 2001. Perbedaan-perbedaan seperti ini tidak saja terdapat pada butir Belanja Barang, tetapi juga untuk Belanja Operasi dan Pemeliharaan, Bantuan untuk Daerah Bawahan, dan Pengeluaran Tidak Terduga.

Kenyataan di atas memberikan indikasi belum adanya *standar pengeluaran* yang diperlukan untuk setiap butir pengeluaran rutin tersebut. Standar mungkin hanya ada pada belanja pegawai, sebab gaji mempunyai aturan tertentu. Tidak adanya standar pengeluaran bagi setiap butir belanja ini memberikan kebebasan pada daerah untuk menetapkan jumlah anggaran sesuai kesepakatan Eksekutif dengan Legislatif. Kesepakatan ini akan memberikan peluang untuk penggunaan anggaran yang tidak jelas.

Kecilnya Belanja Pembangunan yang dapat disisakan sebagai akibat Belanja Rutin yang besar membuat daerah mengalami banyak kesulitan dalam pelaksanaan kewenangan yang telah diserahkan kepadanya. Hanya sekitar seperempat saja dari total anggaran yang dapat disediakan untuk Belanja Pembangunan. Kecilnya Belanja Pembangunan yang tersedia, ditambah dengan perilaku yang tidak kondusif, membuat Daerah mengalami banyak kesulitan dalam mencapai tujuan otonomi yaitu penguatan peranan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik.

Keadaan yang sama terjadi pula pada daerah Propinsi, terutama untuk pengeluaran. Belanja Pembangunan yang merupakan sisa dari Belanja Rutin hanya berada sekitar seperempat dari jumlah pengeluaran Propinsi Sumatera Barat. Relatif besarnya pengeluaran untuk Belanja Pembangunan tahun 2000 disebabkan karena Belanja Pegawai sektoral belum diperhitungkan pada tahun ini.

Tabel 5.7. Persentase Struktur APBD Propinsi Sumatera Barat 1997/1998- 2001 (%)

Penerimaan/ Pengeluaran	1997/1998 ^{1/}	2000 ^{2/}	2001 ^{3/}
A. Penerimaan	100,00	100,00	100,00
1. PAD	8,19	21,63	32,80
2. Dana Perimbangan	10,96	72,41	56,79
* BHP dan SDA	10,96	7,39	9,46
* DAU	-	65,02	47,33
* DAK	-	-	-

3. Sumbangan dan Bantuan	78,36	-	-
4. Pinjaman	0,50	-	-
5. Penerimaan Lain-lain	-	-	-
B. Pengeluaran	100,00	100,00	100,00
1. Belanja Rutin	65,33	47,55	72,58
* Belanja Pegawai	51,46	21,72	47,90
* Belanja Barang	5,09	11,44	9,42
* Belanja Pemeliharaan	1,61	2,26	2,39
* Belanja Perjalanan	0,56	1,52	1,55
* B. Lain-lain	3,56	3,33	3,62
* Anggsuran Pinjaman/ Hutang dan Bunga	0,62	0,00	0,00
* Ganjaran/Subsidi/Sumbangan	0,69	3,90	3,38
* Pensiun/ Bantuan	-	-	-
* Pengeluaran tidak termasuk bagian lain	1,58	1,47	3,19
* Pengeluaran tidak tersangka	0,15	1,86	1,10
2. Belanja Pembangunan	34,67	52,45	27,42

Sumber: 1/ BPS. Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II 1997/1998 - 1998/1999.

2/ APBD Propinsi Sumatera Barat Tahun 2000 (9 bulan)

3/ APBD Propinsi Sumatera Barat Tahun 2001

Catatan: Angka dihitung

Perubahan-perubahan besarnya pengeluaran rutin untuk butir tertentu dialami pula oleh daerah Propinsi. Belanja Barang misalnya berubah dari 5,1 persen tahun 1997/1998 menjadi 11,4 persen tahun 2000 dan menjadi 9,4 persen tahun 2001. Belanja Pemeliharaan angkanya relatif kecil dan ada kecenderungan mengalami peningkatan.

Selanjutnya, ada tiga butir pengeluaran rutin yang diperkirakan mempunyai kegunaan sama yaitu: (1) belanja lain-lain, (2) pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain, dan (3) pengeluaran tidak tersangka. Kesemua pengeluaran ini dapat dikategorikan sebagai pengeluaran tidak tersangka. Angkanya menunjukkan kenaikan yang berarti dari tahun 1997/1998, sampai dengan tahun 2001. Tahun 1997/1998, pengeluaran untuk ketiga butir belanja rutin ini berada sekitar 5,3 persen dari total pengeluaran. Angka ini meningkat menjadi 6,7 persen tahun 2000 dan 7,9 persen tahun 2001.

Oleh karena sifatnya tidak tersangka, maka berarti penggunaannya adalah tidak jelas. Ada peluang untuk melakukan penyelewengan untuk mata anggaran ini. Penyelewengannya adalah legal, atau mempunyai dasar hukum yang kuat yaitu Perda. Temuan Musmulyadi (Harian Mimbar Minang tanggal 30 Januari 2002 hal. 3), yang menyatakan ada sekitar Rp. 529,50 juta dari belanja rutin ini yang digunakan oleh DPRD Propinsi, yaitu Rp. 494,5 juta untuk komisi-komisi dan Rp. 35,0 juta untuk Ketua DPRD membenarkan pernyataan ini.

Besarnya Pengeluaran Rutin, terutama Belanja Pegawai tidak terlepas dari kebijaksanaan daerah dalam pembentukan SOTK (Struktur Organisasi dan Tenaga Kerja) daerah. Semakin besar SOTK satu Daerah semakin besar pula Belanja Pegawai harus disediakan. Daerah Propinsi dan Kota Padang mempunyai SOTK yang lebih besar dibandingkan daerah lainnya (lihat Lampiran 2.1 dan Lampiran 2.7). Kedua Daerah ini mempunyai Belanja Pegawai yang besar pula tahun 2001.

Uraian di atas memberikan indikasi bahwa Daerah kurang memperhatikan persyaratan yang diperlukan untuk pembentukan SOTK satu daerah yang diatur oleh PP 84/2000. Aturan ini menyebutkan ada lima persyaratan/ pertimbangan yang perlu diperhatikan oleh Daerah untuk tujuan tersebut. Salah satu diantaranya adalah kemampuan keuangan Daerah. Jika kemampuan keuangan kecil, maka Struktur Organisasi Pemerintahan harus kecil pula. Dia bisa besar jika kemampuan keuangan mengizinkan. Orang menyebutkan dengan istilah “bayang-bayang sepanjang badan”. Inilah yang kurang mendapat perhatian Pemerintah Daerah.

5.4.3. Perubahan Anggaran Menurut Fungsi

Yang artinya dengan fungsi disini adalah bidang pemerintahan dan dilaksanakan oleh institusi yang ditetapkan. Pelaksanaan fungsi dapat berbentuk Dinas dan dapat pula berbentuk Badan/Kantor. Undang-undang menyatakan bahwa Dinas adalah merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Ditingkat Propinsi, Dinas tidak saja melaksanakan tugas Pemerintah Daerah, tetapi juga sebagai pelaksana tugas dekonsentrasi dan tugas perbantuan.

Selanjutnya, semua fungsi/ lembaga dikelompokkan kepada 10 (sepuluh) kelompok yang terdiri dari: (1) DPRD (termasuk Sekretariat DPRD), (2) Kepala dan Wakil Kepala Daerah, (3) Sekretariat Daerah, (4) Dispenda, (5) Inspektorat Wilayah, (6) Bappeda, (7) Pembantu Gubernur/Bupati/Camat, (8) Dinas-Dinas dan Rumah Sakit, (9) Badan /Kantor dan (10) lainnya. Pengelompokan ini bertujuan untuk melihat peranan masing-masing fungsi dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

Kelompok 8 yaitu Dinas mempunyai bobot anggaran terbesar baik ditinjau dari segi Belanja Rutin, Belanja Pembangunan atau Total Pengeluaran. Kemudian diikuti oleh kelompok 3 yaitu Sekretariat Daerah. Keadaan ini sama, baik untuk tingkat Propinsi maupun untuk daerah Kabupaten/Kota. Perbedaan yang menonjol adalah perubahan antar waktu (tahun 2001 dibandingkan dengan tahun 2000).

Untuk perubahan antar waktu, Belanja Sekretariat Propinsi baik rutin maupun pembangunan meningkat, sedangkan belanja Dinas berkurang. Perbedaannya cukup besar

seperti terlihat pada Tabel 5.8 - Tabel 5.10. Disamping itu, peranan Dispenda relatif cukup besar, terutama dalam Anggaran Belanja Rutin. Angkanya sedikit lebih rendah tahun 2001 dibandingkan tahun 2000.

Daerah Kabupaten dan Kota tidak memperlihatkan perubahan antar waktu yang jelas. Namun ada indikasi adanya hubungan terbalik antara kelompok 3 dengan kelompok 8. Jika belanja kelompok 8 naik maka belanja kelompok 3 berkurang dan sebaliknya, kecuali Kabupaten Tanah Datar. Hubungan seperti ini hanya ada pada pengeluaran rutin. Tidak demikian keadaannya untuk pengeluaran pembangunan atau pengeluaran total.

Secara rata-rata, kelompok 1 yaitu DPRD dan Sekretariat DPRD memegang peranan yang relatif penting dilihat dari segi jumlah anggaran. Proporsi pengeluaran baik Rutin maupun Total untuk DPRD Propinsi jauh lebih besar dibandingkan dengan DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan Kota mempunyai pengeluaran yang lebih besar pula dibandingkan dengan Kabupaten.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa belum ada satu indikator atau pedoman yang menetapkan besarnya pengeluaran untuk kelompok 8, kelompok 3 atau kelompok 1. Padahal jika diamati lebih jauh, perbedaan fungsi ketiga kelompok ini adalah sangat besar. Kelompok 8, adalah merupakan institusi yang berhubungan langsung dengan masyarakat dalam hal penyediaan

Tabel 5.8. Distribusi Anggaran Belanja Rutin Daerah Menurut Lembaga (fungsi) 2000-2001 (%)

No	Daerah	Tahun	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Jml
1.	Sumatera Barat	2000	11.05	1.91	16.31	7.96	0.68	1.21	1.13	40.87	1.43	17.45	100.00
		2001	6.25	1.07	40.44	6.16	1.04	1.06	0.00	31.54	0.97	11.47	100.00
2.	Kota Padang	2000	5.39	0.99	14.56	3.16	0.12	0.03	10.68	60.85	0.00	4.22	100.00
		2001	4.59	0.65	22.89	2.69	0.55	0.76	8.14	55.77	1.31	2.65	100.00
3.	Kota Bukittinggi	2000	4.89	2.23	27.11	3.65	0.97	1.32	6.33	47.83	0.12	5.56	100.00
		2001	2.98	1.11	13.93	2.39	0.93	0.85	3.92	62.87	5.97	5.04	100.00
4.	Kota Padang Panjang	2000	2.53	1.45	33.07	1.40	0.19	0.04	4.64	43.72	0.00	12.95	100.00
		2001	3.04	0.84	24.99	1.23	0.88	0.53	2.59	52.56	6.42	6.92	100.00
5.	Kabupaten Solok	2000	2.43	1.01	18.45	1.09	0.10	0.09	0.44	65.33	0.00	11.07	100.00
		2001	1.68	0.56	42.15	1.10	0.09	0.09	0.00	44.18	0.35	9.79	100.00
6.	Kabupaten Padang Pariaman	2000	3.30	0.95	19.94	1.78	0.11	0.05	0.53	65.90	0.00	7.44	100.00
		2001	2.69	0.47	36.91	0.54	0.23	0.02	0.15	54.83	0.00	4.15	100.00
7.	Kabupaten Tanah Datar	2000	2.00	0.42	15.79	2.13	0.13	0.06	0.24	76.53	0.00	2.70	100.00
		2001	1.11	0.32	10.19	0.83	0.16	0.05	2.19	70.72	2.92	11.52	100.00

Catatan : 1. DPRD, 2. Kepala dan Wk.Kepala Daerah, 3. Sekretariat Daerah, 4. Dispenda, 5 Inspektorat Wilayah, 6. Bappeda, 7 Pem.Bupati/Camat/Pem.

Gubernur, 8. Dinas-Dinas dan Rumah Sakit, 9. Badan/Kantor, 10. Lainnya

Sumber : APBD 2000 dan 2001 Masing-masing Daerah (Dihitung)

Tabel 5.9. Distribusi Anggaran Belanja Pembangunan Daerah Menurut Lembaga (fungsi) 2000-2001 (%)

No	Daerah	Tahun	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Jml
1.	Sumatera Barat	2000	0.57	0.00	24.94	0.32	0.72	6.51	0.25	63.15	2.91	0.63	100.00
		2001	0.61	0.00	37.61	0.98	1.07	2.58	0.00	50.52	4.39	2.24	100.00
2.	Kota Padang	2000	0.38	0.00	23.43	0.48	0.35	4.23	0.00	68.43	2.70	0.00	100.00
		2001	0.40	0.00	21.88	0.36	0.46	1.92	0.00	69.11	5.88	0.00	100.00
3.	Kota Bukittinggi	2000	0.00	0.00	9.75	0.00	1.58	0.21	0.21	88.24	0.00	0.00	100.00
		2001	0.00	0.00	17.96	1.63	0.63	1.85	0.00	77.26	0.67	0.00	100.00
4.	Kota Padang Panjang	2000	0.38	0.00	16.77	0.67	0.62	2.80	0.17	78.60	0.00	0.00	100.00
		2001	0.27	0.00	17.67	0.17	0.00	4.25	0.00	77.65	0.00	0.00	100.00
5.	Kabupaten Solok	2000	0.18	0.00	8.91	0.44	0.25	5.06	0.60	80.18	4.38	0.00	100.00
		2001	0.13	0.00	6.51	0.68	0.45	5.25	0.00	83.14	2.92	0.91	100.00
6.	Kabupaten Padang Pariaman	2000	0.00	0.00	7.70	0.15	2.42	2.69	0.40	86.64	0.00	0.00	100.00
		2001	0.00	0.00	15.44	0.35	0.28	3.27	0.47	80.18	0.00	0.00	100.00
7.	Kabupaten Tanah Datar	2000	0.00	0.00	5.96	0.25	0.72	1.84	1.68	89.55	0.00	0.00	100.00
		2001	0.00	0.00	4.61	0.39	0.54	1.86	0.26	90.45	1.88	0.00	100.00

Catatan : 1. DPRD, 2. Kepala dan Wk.Kepala Daerah, 3. Sekretariat Daerah, 4. Dispenda, 5 Inspektorat Wilayah, 6. Bappeda, 7 Pem.Bupati/Camat, 8. Dinas-Dinas dan Rumah Sakit, 9. Badan/Kantor, 10. Lainnya

Sumber : APBD 2000 dan 2001 Masing-masing Daerah (Dihitung)

Tabel 5.10. Distribusi Anggaran Belanja Daerah Menurut Lembaga (fungsi) 2000-2001 (%)

No	Daerah	Tahun	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Jml
1.	Sumatera Barat	2000	5.59	0.91	20.81	3.97	0.70	3.97	0.68	52.49	2.20	8.68	100.00
		2001	4.71	0.78	39.67	4.74	1.05	1.48	0.00	36.72	1.90	8.95	100.00
2.	Kota Padang	2000	4.20	0.75	16.66	2.52	0.17	1.02	8.15	62.65	0.65	3.23	100.00
		2001	3.79	0.53	22.70	2.25	0.53	0.98	6.59	58.29	2.21	2.14	100.00
3.	Kota Bukittinggi	2000	2.86	1.31	19.89	2.13	1.23	0.86	3.79	64.62	0.07	3.24	100.00
		2001	2.39	0.88	14.74	2.24	0.87	1.05	3.14	65.75	4.90	4.04	100.00
4.	Kota Padang Panjang	2000	1.43	0.71	24.73	1.02	0.41	1.46	2.35	61.57	0.00	6.33	100.00
		2001	2.14	0.57	22.62	0.89	0.59	1.73	1.75	60.67	4.35	4.69	100.00
5.	Kabupaten Solok	2000	1.68	0.68	15.30	0.87	0.15	1.73	0.50	70.25	1.44	7.41	100.00
		2001	1.18	0.38	30.42	0.96	0.21	1.79	0.00	57.00	1.20	6.87	100.00
6.	Kabupaten Padang Pariaman	2000	1.55	0.45	13.47	0.92	1.33	1.44	0.46	76.87	0.00	3.51	100.00
		2001	2.01	0.35	31.49	0.49	0.24	0.84	0.23	61.24	0.00	3.10	100.00
7.	Kabupaten Tanah Datar	2000	1.39	0.29	12.8	1.56	0.31	0.60	0.68	80.48	0.00	1.88	100.00
		2001	0.79	0.23	8.60	0.71	0.27	0.56	1.64	76.34	2.63	8.23	100.00

Catatan : 1. DPRD, 2. Kepala dan Wk.Kepala Daerah, 3. Sekretariat Daerah, 4. Dispenda, 5 Inspektorat Wilayah, 6. Bappeda, 7 Pem.Bupati/Camat, 8. Dinas-Dinas dan Rumah Sakit, 9. Badan/Kantor, 10. Lainnya

Sumber : APBD 2000 dan 2001 Masing-masing Daerah (Dihitung)

pelayanan publik (*public services*). Keberhasilan Pemerintah untuk mencapai tujuan otonomi daerah sebahagian besar ada ditangan mereka. Oleh karena itu, logis jika kelompok 8 ini mendapatkan anggaran yang jauh lebih besar dibandingkan kelompok lainnya. Sedangkan kelompok 3 hanya memberikan pelayanan yang bersifat administratif dan dengan sendirinya kelompok ini tidak harus mendapatkan porsi anggaran besar seperti dialami oleh sebagian besar daerah sampel. Apalagi jika proporsi anggarannya menaik tahun 2001 dibandingkan tahun 2000. Situasi ini adalah bertentangan dengan tujuan otonomi yaitu pemberdayaan daerah.

5.5. Kesimpulan

Uraian di atas telah mencoba membahas peranan DPRD dalam penyusunan APBD 2001 dengan menggunakan dua daerah yaitu: Kota Padang dan Propinsi Sumatera Barat. Ada kesan bahwa proses penyusunan APBD 2001 masih mangacu pada ketentuan-ketentuan yang ada sebelumnya. Peranan DPRD untuk menentukan arah dan kebijaksanaan umum APBD sebagaimana ditetapkan oleh PP 105/2000 belum terlaksana sebagaimana mestinya. Kesimpulan ini terlihat jelas dari pembahasan terhadap APBD Padang dan Sumatera Barat. Perubahan yang dibuat baru sebatas nama/sebutan, belum merubah substansi seperti diharapkan oleh aturan yang ada. Penggunaan pendekatan kinerja masih belum mendapatkan perhatian secukupnya.

Belum ada kaitan yang jelas antara berbagai instrumen perencanaan yang telah ada dengan APBD 2001. Kesulitan utama terlihat pada saat menentukan hubungan antara indikator kinerja dengan program yang diperlukan untuk disediakan pembiayaannya dalam APBD. Belum ada target yang jelas yang ditentukan berdasarkan indikator kinerja untuk bidang administrasi pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota. Akibatnya, penentuan anggaran untuk satu kegiatan lebih banyak ditentukan oleh target fisik dari pada target indikator kinerja sebagaimana diatur oleh ketentuan yang berlaku.

Norma dan prinsip anggaran yang ditetapkan oleh Mendagri. Sebagai pedoman penyusunan anggaran belum terlaksana sebagaimana mestinya, walaupun aturan ini sudah ada semenjak lama. Prinsip efisiensi, transparansi dan akuntabilitas anggaran belum terakomodasi. Padahal, norma dan prinsip anggaran ini sangat erat kaitannya dengan aspirasi masyarakat jika aspirasi ini diterjemahkan secara kuantitatif kedalam butir manfaat (*benefit*) dalam penilaian kinerja Instansi Pemerintah menurut konsep LAN/BPKP.

Besarnya peranan anggaran rutin dibandingkan anggaran pembangunan adalah merupakan indikasi ketidak taatan baik eksekutif maupun legislatif terhadap aturan yang ada (PP 84/2000). Kesalahan terjadi pada saat pembentukan SOTK yang dilakukan tanpa memperhatikan kemampuan keuangan daerah.

BAB 6

PERSPEKTIF DAERAH TERHADAP PELAKSANAAN OTDA

6.1. Pendahuluan

Perspektif Daerah meliputi perilaku atau pandangan pejabat Pemerintahan Daerah dan Organisasi-Organisasi Masyarakat yang ada di daerah. Pejabat Pemerintahan Daerah terdiri dari Pejabat Pemerintah, dalam hal ini adalah Pejabat yang ada di Sekretariat Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD. Sedangkan Organisasi Masyarakat yang merupakan lembaga non-pemerintahan terdiri dari (1) Akademisi, (2) Pengusaha dan (3) Tokoh Masyarakat.

Akademisi dan Pengusaha ditentukan sendiri oleh tim peneliti. Untuk akademisi diambil Universitas Negeri Padang, Universitas Bung Hatta, AKBP dan Universitas Andalas. Kesemua lembaga Perguruan Tinggi ini diperlakukan sama dalam penentuan jumlah responden, kecuali AKBP. Sedangkan responden yang berasal dari pengusaha diminta melalui Asosiasi Pengusaha yang ada di Sumatera Barat. Asosiasi yang ditunjuk adalah: (1) Kadin (Kamar Dagang Industri), (2) Gapensi (Gabungan Pengusaha Konstruksi), (3) GPEI (Gabungan Pengusaha Eksportir Indonesia), (4) PHRI (Pengusaha Hotel dan Restoran Indonesia), (5) IWAPI (Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia), (6) Ardin, (7) REI (Real Estate Indonesia), (8) AKLI, (9) GAPKINDO, (10) ASINKEL, (11) HISWANAMIGAS, (12) SPS (Serikat Penerbit Surat Kabar), (13) GINSI, (14) KUKMI, dan (15) ORGANDA.

Masing-masing asosiasi diminta menetapkan 1-3 orang anggotanya untuk menjadi responden dalam penelitian ini. Kemudian dilanjutkan dengan melakukan pertemuan dengan semua responden yang berasal dari pengusaha ini. Pertemuan dilakukan tanggal 6 Nopember 2001 dengan mengambil tempat di Ruang Lembaga Manajemen Universitas Andalas Padang. Dari 40 orang yang diundang, hanya 10 orang yang hadir dalam pertemuan tersebut. Untuk memenuhi target responden dari pengusaha sebanyak 28 orang, penelitian dilakukan dengan pendekatan proaktif.

Pertemuan dengan Akademisi dilakukan di Padang tanggal 23 Nopember 2001. Dihadiri oleh 15 orang peserta dari 20 orang yang diundang. Respon Akademisi jauh lebih baik dibandingkan dengan respon Pengusaha. Semua daftar pertanyaan yang ada diisi segera setelah diskusi dilakukan. Jadi berarti tidak ada daftar pertanyaan yang diisi setelah satu dua hari pertemuan.

Berbeda halnya dengan pemilihan Pejabat Pemerintah, Anggota DPRD dan Tokoh Masyarakat dipilih oleh Kepala Daerah c/q Institusi yang ditunjuk. Ada yang menunjuk Asisten I

dan ada pula yang menunjuk Ketua Bappeda sebagai institusi pembantu dalam menentukan responden untuk daerah tertentu. Undangan untuk pelaksanaan diskusi/interview responden dilakukan oleh institusi yang ditetapkan oleh Kepala Daerah tersebut. Yang diundang adalah sesuai dengan kebutuhan.

Pejabat Pemerintah dan Anggota DPRD yang hadir pada setiap pertemuan yang diadakan di daerah sampel sesuai dengan yang diharapkan bahkan ada diantaranya lebih besar dari jumlah yang diharapkan. Tidak demikian halnya dengan kehadiran Tokoh Masyarakat pada setiap pertemuan yang terdiri dari: (1) LKAM (Lembaga Kerapatan Adat Minang), (2) Bundo Kandung (Organisasi Ibu-ibu Istri Anggota LKAM), (3) MUI (Majelis Ulama Indonesia), dan (4) Organisasi Pemuda, relatif sangat kecil. Kota Padang Panjang, dari 4 (empat) Tokoh Masyarakat yang diundang, yang hadir hanya satu orang. Begitu juga halnya dengan Kota Bukittinggi, Kabupaten Pariaman dan Kabupaten Tanah Datar. Sedangkan Kabupaten Solok memperlihatkan penampilan yang bagus dimana jumlah kehadiran Tokoh Masyarakat adalah sama dengan yang diharapkan (lihat Lampiran 6.1)

Kegiatan yang proaktif dilakukan untuk memenuhi target jumlah responden. Tim peneliti berusaha mendatangi setiap responden agar daftar pertanyaan yang ada terjawab sebagaimana mestinya. Dengan pendekatan seperti itu, jumlah responden yang bersedia menjadi responden dan mengisi daftar pertanyaan yang telah disiapkan terlihat Tabel 6.1.

Tabel 6.1. Jumlah Responden Menurut Daerah dan Kelompok Responden (orang)

Daerah	Pejabat Pemerintah		Bukan Pejabat Pemerintah			Jumlah
	Pejabat	DPRD	T.Masy	Akademisi	Pengusaha	
1. Propinsi	5	4				9
• Sumatera Barat	5	4	-	-	-	9
2. Kota	11	9	8	15	26	69
• Padang	5	2	-	15	26	48
• Bukittinggi	3	4	4	-	-	11
• Padang Panjang	3	3	4	-	-	10
3. Kabupaten	9	13	10			32
• Pd. Pariaman	2	5	4	-	-	11
• Solok	4	5	2	-	-	11
• Tanah Datar	3	3	4	-	-	10
Jumlah	25	26	18	15	26	110
Jumlah dlm Kontrak	15	10	15	15	28	83
Realisasi %	167	260	120	100	93	133

Catatan: T.Masy = Tokoh Masyarakat
- = Nol

Semua kelompok responden yang telah mengisi daftar pertanyaan melebihi target yang ada dalam kontrak, kecuali untuk kelompok pengusaha. Jumlah pengusaha ternyata kurang dua dari jumlah yang ditetapkan dalam kontrak (93%). Penambahan jumlah responden untuk

kelompok Pejabat Pemerintah dan Anggota DPRD bertujuan untuk mengakomodasi kemungkinan perbedaan antar daerah. Berdasarkan kontrak responden yang berasal dari Pejabat Pemerintah di Padang berada sekitar 15 orang. Dalam kenyataannya, responden Pejabat Pemerintah yang ada di Padang berjumlah 10 orang. Sisanya sebanyak 15 orang diambil dari lima daerah sampel lainnya. Begitu juga halnya dengan responden dari Anggota DPRD. Sedangkan Tokoh Masyarakat dalam kontrak berjumlah 15 orang di Bukittinggi. Dalam kenyataan hanya 4 orang di Bukittinggi dan 14 orang lagi diambil pada 4 daerah sampel (diluar Padang).

Keputusan penyebaran responden seperti terlihat pada Tabel 6.1 membawa pengaruh yang besar terhadap waktu penyelesaian penelitian dilapangan. Kebanyakan Tokoh Masyarakat sulit untuk dihubungi. Akibatnya tim peneliti harus berulang kali untuk ke daerah tertentu hanya untuk mendapatkan satu atau dua tokoh masyarakat pada daerah tertentu. Walaupun demikian, tim peneliti masih dapat memenuhi target minimum yang ditentukan dalam kontrak dan bahkan jumlah Pejabat Pemerintah yang telah menjadi responden jauh lebih besar dari jumlah yang ada dalam kontrak.

6.2. Perspektif Pejabat Pemerintah dan Anggota DPRD

Pembahasan tentang perspektif Pejabat Pemerintah dan Anggota DPRD dibagi pada tiga bahagian yaitu: (1) perspektif tentang aturan-aturan yang ada, (2) penjangkaran dan dokumentasi aspirasi masyarakat dan (3) perspektif tentang penyusunan APBD 2001.

6.2.1. Perspektif Tentang Aturan-Aturan Yang Ada

Ada dua butir penting yang akan dikemukakan pada sub-bahagian ini yaitu: *pertama*, perspektif tentang konsep otonomi dan *kedua* pelaksanaan aturan-aturan otonomi.

* Konsep Otonomi

Ada tiga alternatif jawaban yang disiapkan dalam rangka untuk mengetahui pengetahuan responden terhadap UU 22/1999. Jawaban dari pertanyaan ini sekaligus akan memberikan indikasi tentang kepedulian responden tentang undang-undang tersebut.

Tabel 6.2. Distribusi Responden menurut Pengetahuan Tentang UU 22/1999 (%)

Pengetahuan	Pejabat	DPRD	Jumlah
1. Sistem Pemerintah Daerah	40,0	50,0	45,1
2. Otonomi Daerah	56,0	46,2	51,0

3. Pemberian kekuasaan yang besar pada Daerah	4,0	3,8	3,9
Jumlah	100,0	100,0	100,0

Walaupun jawaban kedua tidak salah, namun informasi ini memberikan gambaran tentang keinginan atau kemampuan untuk mengetahui aturan yang ada sebagaimana mestinya dari sumber aturan yang ada adalah kecil bagi responden yang menjawab bahwa UU 22/1999 adalah tentang Otonomi Daerah. Pengetahuan yang dimiliki responden yang mengisi jawaban kedua ini diperkirakan berasal dari penjelasan-penjelasan atasan atau dari berita-berita atau ulasan yang muncul pada berbagai media cetak atau elektronik. Sehingga dengan demikian, diperkirakan mereka juga tidak akan membaca aturan-aturan lain yang ada dalam undang-undang tersebut yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas dan wewenang mereka sehari-hari sebagai seorang aparatur pemerintahan.

Jumlah responden yang termasuk pada kelompok ini relatif besar berdasarkan Tabel 6.2 di atas. Bahkan untuk kelompok Pejabat, jumlahnya adalah lebih besar dibandingkan dengan responden yang mengatakan bahwa UU 22/1999 adalah tentang Pemerintahan Daerah. Keadaan sebaliknya terjadi pada Anggota DPRD. Anggota DPRD relatif lebih banyak membaca aturan yang ada dibandingkan dengan mendapatkan informasi dari pihak ketiga. Tetapi perbedaannya relatif tidak besar.

* Pelaksanaan Aturan

Ada dua bentuk pertanyaan yang diaturnya pada responden untuk mengetahui perspektif mereka dalam pelaksanaan aturan-aturan yang ada. Bentuk *pertama*, adalah pertanyaan yang bersifat langsung dan bentuk *kedua*, adalah pertanyaan yang tidak langsung. Yang ditanyakan pada responden untuk bentuk kedua ini adalah kesulitan-kesulitan yang mereka alami dalam pelaksanaan UU 22/1999.

Ada 6 (enam) pertanyaan (pertanyaan 2 sampai dengan 7) yang bersifat umum yaitu: (1) apakah semua aturan tentang Pemerintahan Daerah telah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, (2) aturan tentang pemilihan Kepala Daerah, (3) aturan tentang pembentukan SOTK, (4) penggunaan aturan/pedoman yang ada dalam penyusunan APBD, dan (5) kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan aturan-aturan tersebut. Sedangkan pertanyaan yang bersifat khusus terdiri dari satu pertanyaan. Pertanyaan ini mencoba mengetahui apakah aturan tertentu seperti PP 105/2000 sudah digunakan dalam penyusunan APBD 2001. Distribusi responden menurut alternatif jawaban yang ada terlihat pada Tabel 6.3 dan Tabel 6.4.

Tabel 6.3. Distribusi Responden menurut Status Pelaksanaan Aturan Otda (%)

Status Pelaksanaan Aturan	Pejabat	DPRD	Jumlah
2. Pelaksanaan semua aturan-aturan yang ada			
• Sudah	4,0	7,7	5,9
• Sebahagian Besar	60,0	61,5	60,8
• Sebahagian Kecil	36,0	30,8	33,3
• Belum Ada	-	-	-
4. Pemilihan Kepala Daerah			
• Sudah	72,0	80,8	76,5
• Belum	24,0	19,2	21,6
• Tidak Tahu	4	-	2,0
5. Penggunaan PP 25/2000 dan PP 84/2000 dalam penyusunan SOTK			
• Sudah	88,0	80,8	84,3
• Belum	-	15,4	13,7
• Tidak Tahu	12,0	3,8	2,0
6. Penggunaan aturan/pedoman baru dalam penyusunan APBD			
• Sudah	92,0	88,5	90,2
• Belum	4,0	11,5	7,8
• Tidak Tahu	4,0	-	2,0

Tabel 6.4. Distribusi Responden menurut Kesulitan Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Otda (%)

Kesulitan Yang Dihadapi	Ya	Tidak	Tidak Tahu
Pejabat Pemerintah			
• Aturan pelaksanaan belum ada	44,0	40,0	16,0
• Membutuhkan penjelasan tambahan	96,0	4,0	0,0
• Keinginan kecil	8,0	88,0	4,0
• Keterangan berbeda kebutuhan	24,0	52,0	24,0
• Kurang memahami	32,0	60,0	8,0
Anggota DPRD			
• Aturan pelaksanaan belum ada	61,5	34,6	3,8
• Membutuhkan penjelasan tambahan	92,3	3,8	3,8
• Keinginan kecil	11,5	90,8	7,7
• Keterangan berbeda kebutuhan	23,1	57,7	19,2
• Kurang memahami	26,9	65,4	7,7

Ada tiga kesimpulan yang dapat diambil terhadap pertanyaan mengenai pelaksanaan aturan-aturan yang telah ada tentang Otonomi Daerah yaitu: *Pertama*, tingkat kepatuhan baik pejabat maupun Anggota DPRD dalam pelaksanaan berbagai aturan adalah tinggi. Sebagian besar dari responden menyatakan telah melaksanakan aturan yang ada. Kenyataan ini adalah konsisten

antara pertanyaan yang bersifat umum (tidak langsung) dengan pertanyaan yang bersifat khusus yaitu menanyakan penggunaan aturan tertentu untuk kegiatan tertentu. PP 25/2000 dan PP 84/2000 adalah relevan sebagai pedoman SOTK suatu Daerah tertentu. Lebih dari delapan puluh persen responden menjawab sudah menggunakannya. Begitu juga halnya dengan SE Mendagri tanggal 17 Nopember 2000 tentang pedoman penyusunan dan pelaksanaan APBD 2001 telah menggunakannya. Hampir tujuh puluh persen responden menyatakan telah menggunakannya dalam penyusunan APBD 2001.

Kedua, keinginan untuk pelaksanaan aturan sesuai dengan tujuannya relatif kecil. Pada suatu pihak responden menyatakan telah melaksanakan pedoman yang ada. Pada pihak lain, responden membutuhkan penjelasan tambahan. Artinya adalah bahwa sebagian besar responden masih belum mengetahui secara tepat/benar pelaksanaan undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Kesimpulan ini konsisten pula dengan menjawab pertanyaan tujuh tentang pedoman yang digunakan dalam penyusunan APBD 2001. Ada 8 (delapan) aturan yang dinyatakan pada responden, hanya tiga diantaranya yang relevan dalam penyusunan APBD 2001 yaitu: PP 105/2000, PP 110/2000 dan SE Mendagri tanggal 17 Nopember 2001. Tetapi, baik pejabat maupun Anggota DPRD menjawab “ya” untuk semua aturan tersebut. Informasi ini memberikan indikasi kecilnya penguasaan isi dari aturan-aturan yang ada itu oleh responden.

Disamping itu, yang paling penting untuk diikuti dalam pelaksanaan Otonomi Daerah dalam penyusunan anggaran adalah PP 105/2000 dan SE Mendagri tanggal 17 Nopember 2000. Ps.14 butir 4/PP 105/2000 menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan menetapkan “pedoman” penyusunan APBD. Pedoman tersebut sekarang dalam proses penyiapan, sehingga secara praktis PP 105/2000 belum dapat sepenuhnya diikuti dalam penyusunan APBD 2001. Hanya SE Mendagri tanggal 17 Nopember 2000 yang benar-benar dapat dijadikan sebagai rujukan penyusunan APBD 2001. SE Mendagri ini mewajibkan kepada Daerah untuk mengikuti 5 (lima) prinsip dan norma penyusunan anggaran seperti telah dibahas pada Bab 4. Untuk peningkatan kualitas dan kuantitas layanan jasa publik, Pemerintah Daerah harus mampu menjawab tuntutan masyarakat melalui berbagai program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD. Ketentuan yang ada dalam SE Mendagri tanggal 17 Nopember 2000 adalah sejalan (konsisten) dengan jiwa UU 22/1999 dan fungsi utama DPRD seperti tercantum pada Ps.16 undang-undang tersebut yaitu sebagai wahana pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila.

Ketiga, kreativitas untuk mengetahui maksud dan tujuan otonomi daerah relatif kecil. Ini adalah merupakan dampak dari kecilnya keinginan untuk melaksanakan aturan yang benar (yang sesuai aspirasi masyarakat). Mereka lebih memberikan prioritas pada pendapat kelompok atau

golongan dari pada membaca dan menterjemahkan aturan sesuai tujuannya. Situasi ini terlihat jelas dari jawaban responden terhadap penggunaan PP 110/2000 sebagai acuan penyusunan APBD 2001. Sekitar lima puluh persen Pejabat menyatakan sudah mengikutinya. Angka ini jauh lebih besar untuk kelompok responden Anggota DPRD (Lampiran 6.2).

PP 110/2000 bertujuan untuk menetapkan Kedudukan Keuangan DPRD. Jadi berarti tidak relevan untuk pejabat. Peraturan Pemerintah ini menetapkan sumber dan besarnya penghasilan tetap Pimpinan dan Anggota DPRD. Ada 6 (enam) sumber penghasilan tetap Pimpinan dan Anggota DPRD (Ps. 2) yaitu:

- *Uang Representasi*
- *Uang Paket*
- *Tunjangan Jabatan*
- *Tunjangan Komisi*
- *Tunjangan Khusus, dan*
- *Tunjangan Perbaikan Penghasilan.*

Ps. 2 PP 110/2000

Peraturan ini menjelaskan besarnya penerimaan Pimpinan dan Anggota DPRD untuk setiap sumber penerimaan tersebut. Misalnya, uang representasi ketua DPRD Propinsi paling tinggi 60 persen dari gaji pokok Gubernur dan ketua DPRD Kabupaten/Kota paling tinggi 60 persen dari gaji pokok Bupati/Walikota.

DPRD Kabupaten/Kota yang mempunyai PAD kecil cenderung mengikutinya atau membuat perbedaan yang relatif kecil. Sedangkan Propinsi Sumatera Barat dan Kota Padang cenderung untuk tidak mengikuti. Ada dua alasan penting yang dikemukakan oleh DPRD Propinsi dari berbagai pertanyaannya yaitu: (1) aturan ini bertentangan dengan UU 22/1999 dan (2) Tata tertip Dewan memberikan peluang untuk mendapatkan sumber penghasilan lain. DPRD Propinsi Sumatera Barat menetapkan 14 (empat belas) sumber penerimaan Ketua dan Anggota DPRD yaitu:

- *Uang Representasi*
- *Tunjangan Kehormatan*
- *Uang Paket*
- *Biaya Perjalanan Dinas*
- *Pakaian Dinas*
- *Biaya Kesehatan*
- *Uang Duka*
- *Dana Penunjang*
- *Tunjangan Kesejahteraan*
- *Biaya-biaya Kepanitiaan*
- *Tunjangan Kesejahteraan Pimpinan dan Anggota*
- *Rumah Jabatan Pimpinan*
- *Sarana Mobilitas Pimpinan dan Anggota*

- *Rumah Dinas Anggota.*

*SK DPRD Propinsi Sumbar
No. 18/SB/1999, tgl. 21 Des 1999
(Ps. 32)*

Disamping itu, disediakan pula tunjangan Purna Bhakti bagi Pimpinan dan Anggota DPRD yang berhenti baik berhenti pada akhir masa keanggotaan maupun sebelum masa keanggotaan berakhir. Besarnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Ps. 35).

Sumber penerimaan tersebut jelas berbeda dengan PP 110/2000. Dengan alasan seperti telah disebutkan di atas, yaitu bertentangan dengan UU 22/1999, maka DPRD tidak mau menggunakan aturan ini dalam penentuan Anggaran Belanja DPRD. Dewan menerjemahkan Hak DPRD pada Ps.19 butir (1) ayat g UU 22/1999 adalah merupakan hak mutlak. Tidak ada institusi lain yang boleh mengaturnya, termasuk Pemerintah Pusat. Dan oleh karena itu Dewan berhak menetapkan sumber dan jumlah penerimaan Pimpinan dan Anggota DPRD. Bahkan DPRD Propinsi Sumatera Barat sudah mengajukan yudicial review kepada MA (Mahkamah Agung) untuk meninjau kembali keberadaan PP 110/2000. Dengan dalih menunggu keputusan MA, DPRD Propinsi Sumatera Barat tidak menggunakan PP 110/2000 dalam penyusunan APBD 2001.

Jika diamati lebih jauh, ada dua sumber penerimaan yang bunyinya adalah sama dalam SK DPRD Propinsi Sumatera Barat tanggal 21 Desember 1999 yaitu: Tunjangan Kesejahteraan dan Tunjangan Kesejahteraan Pimpinan dan Anggota. Kemudian sumber penerimaan Sarana Mobilitas Pimpinan dan Anggota dan Rumah Dinas Anggota tidak ditetapkan dalam PP 110/2000. Peraturan Pemerintah ini hanya menetapkan Rumah Jabatan (Dinas) hanya disediakan untuk Ketua DPRD. Wakil Ketua hanya disediakan kendaraan dinas masing-masing (Ps.12 PP 100/2000). Pemerintah tidak menyediakan Mobilitas dan Rumah Dinas untuk Anggota DPRD.

Siapakah yang bertanggung jawab jika terjadi perbedaan antara aturan yang ada dengan pelaksanaannya di lapangan? Siapakah yang berhak untuk memberikan penjelasan jika ada aturan yang kurang jelas dalam pelaksanaannya ?

PP 105/2000 mungkin dapat menjawab pertanyaan kedua sepanjang berhubungan dengan kebijaksanaan penyusunan dan pelaksanaan APBD. Ps.14 ayat (4) menyatakan bahwa pedoman, penyusunan dan pengawasan Keuangan Daerah ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Setiap tahun Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan "pedoman" tersebut. Ada banyak ketentuan yang ada dalam pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut yang bersifat teknis. SE Nomor 903/2735/SJ tanggal 17 Nopember 2000 adalah merupakan pedoman penyusunan dan pelaksanaan APBD 2001.

Apakah semua ketentuan yang ada dalam pedoman tersebut sudah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, ataukah belum? Kritik-kritik masyarakat yang menyatakan bahwa APBD 2001 belum berpihak pada tuntutan masyarakat adalah bertentangan dengan SE tersebut dan sekaligus tidak sesuai dengan tujuan pemberian otonomi luas pada daerah Kabupaten/Kota yaitu untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat.

Selanjutnya, persoalan pertama yang berhubungan dengan pembinaan dan pengawasan Pemerintah Daerah diatur oleh PP 20/2001. Sesuai dengan aturan ini, Pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan kedua kegiatan ini yaitu pembinaan dan pengawasan. Selanjutnya, Pemerintah dapat melimpahkan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten dan Kota Kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah. Jadi berarti Gubernur dapat mengawasi pelaksanaan pemerintahan ditingkat Kabupaten/kota. Sedangkan pelaksanaan Pemerintahan di tingkat Propinsi diawasi oleh Pemerintah. Yang diartikan dengan Pemerintah disini adalah Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Disamping pengawasan represif dan pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Pemerintah seperti disebutkan di atas, ada lagi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD yang disebut sebagai pengawasan legislatif bertujuan untuk mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan daerah dan pengawasan Masyarakat meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah tersebut memberikan peluang yang cukup kepada Pemerintah untuk bertindak tegas agar semua aturan yang ada dipatuhi dan ditaati oleh semua aparat dan institusi terkait. Kewenangan ini berada di tangan Presiden. Presiden Cq. Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan (1) Peraturan Daerah, (2) Keputusan Kepala Daerah, (3) Keputusan DPRD dan (4) Keputusan Pimpinan DPRD jika kebijaksanaan-kebijaksanaan publik ini bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Ps. 10). Pembatalan ini dapat dilakukan kapan saja, sebab aturan yang ada tidak menyebutkan batas waktu untuk tujuan tersebut.

Realisasi dari pelaksanaan Ps.10 PP 20/2001 yang mulai berlaku tanggal 27 April 2001 belum ada. Ada tiga kemungkinan yang menyebabkan belum adanya realisasi pelaksanaan aturan pengawasan ini yaitu: *pertama*, kebijaksanaan publik yang bermasalah muncul atau ditetapkan sebelum Peraturan Pemerintah ini di berlakukan, *kedua*, kelemahan internal fungsi pengawasan sebagai akibat kurangnya personil baik ditinjau dari segi jumlah maupun dari segi kualitas, dan *ketiga*, ketidak berdayaan Pemerintah Pusat untuk pelaksanaan fungsi pengawasan ini.

Ketiga alasan tersebut diatas mempunyai kemungkinan berlaku sama. Kebanyakan kebijaksanaan publik ditingkat daerah muncul sebelum diberlakukannya PP 20/2001. APBD

Propinsi Sumatera Barat 2001 disahkan tanggal 31 Januari 2001, APBD Kota Padang 2001 disahkan tanggal 21 April 2001. Sedangkan APBD Bukittinggi, Padang Panjang, Pariaman, Solok dan Tanah Datar disahkan sebelum April 2001. Kelemahan internal fungsi pengawasan akan sangat mungkin sekali terjadi sebagai akibat banyaknya jumlah daerah otonom yang ada. Dengan adanya jumlah personel yang terbatas maka sulit bagi institusi tersebut untuk dapat melaksanakan kewenangan dengan baik.

Perkembangan pelaksanaan desentralisasi politik di Indonesia ditambah dengan keterbatasan kemampuan Keuangan Pemerintah, membuat posisi Pusat menjadi lemah. Posisi Daerah relatif semakin kuat. Akibatnya, kebijaksanaan Pusat yang sulit untuk dilaksanakan jika kebijaksanaan itu tidak sesuai dengan keinginan daerah. Misalnya, PP 84/1999 tentang perluasan kota Bukittinggi belum dapat direalisasikan sampai sekarang. Begitu juga halnya dengan temuan penyimpangan pelaksanaan APBD 2001 yang dilakukan oleh DPRD (termasuk DPRD Propinsi Sumatera Barat) yang sampai sekarang belum jelas tindakan yang diambil. Kondisi tersebut membuat kecilnya tingkat keberdayaan daerah untuk melaksanakan kewenangannya sesuai aturan yang ada.

Kebijaksanaan pelaksanaan Otonomi Daerah dengan aturan-aturan yang telah ada sekarang akan mengalami kegagalan jika tidak diikuti oleh pelaksanaan fungsi pengawasan secara tegas. Syarat pertama dari keberhasilan pelaksanaan desentralisasi menurut **Bahl** (2000) adalah kepatuhan mengikuti aturan-aturan yang ada, disamping sebelas persyaratan lainnya. Sedangkan kepeloporan adalah merupakan syarat yang diperlukan dan belum dijumpai di Indonesia pada saat sekarang. Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan kepeloporan jika fungsi pengawasan sesuai aturan yang ada (UU 34/2000 dan PP 20/2001) dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

6.2.2. Penjaringan dan Dokumentasi Aspirasi Masyarakat

Masukan aspirasi masyarakat dalam setiap keputusan publik di daerah adalah merupakan bahagian yang sangat penting dalam pelaksanaan aturan-aturan tentang otonomi daerah berdasarkan UU 22/1999. Adalah kewajiban DPRD untuk mengingatkan atau untuk memperjuangkannya jika Pemerintah Daerah lupa atau tidak peduli terhadap aspirasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itulah undang-undang mensejajarkan kedudukan Badan Legislatif Daerah dengan Pemerintah Daerah.

Ada banyak keputusan publik yang telah diambil oleh Pemerintahan Daerah. Ada keputusan tentang pembentukan SOTK, pemilihan Kepala Daerah, kembali kepada sistem

Pemerintahan Nagari dan sebagainya. Sudah banyak tanggapan dan komentar masyarakat terhadap keputusan-keputusan publik tersebut. Ada diantaranya yang telah diakomodasi oleh Pemerintahan Daerah dan banyak pula yang belum. Walaupun demikian bahagian ini mencoba membahas sistem penjaringan aspirasi masyarakat baik oleh Pemerintah Daerah maupun oleh DPRD. Analisis ini didasarkan pada sebuah pertanyaan yang telah diajukan pada responden Pejabat dan Anggota DPRD.

Tabel 6.5. Penjaringan Aspirasi Masyarakat oleh Pejabat dan Anggota DPRD

Bentuk Penjaringan/Jenis Responden	2000			2001		
	Sudah	Belum	T.Tahu	Sudah	Belum	T.Tahu
PEJABAT						
1. Penjaringan Aktif						
a. Kuesioner	12,0	84,0	4,0	12,0	68,0	20,0
b. Pengamatan						
• Langsung	84,0	8,0	8,0	76,0	8,0	16,0
• Tanya jawab	80,0	4,0	16,0	60,0	0,0	24,0
c. Dialog interaktif						
• Prakarsa masyarakat	48,0	32,0	20,0	52,0	20,0	28,0
• Prakarsa DPRD						
- Perorangan	64,0	28,0	8,0	68,0	16,0	16,0
- Kelompok	68,0	20,0	12,0	68,0	12,0	20,0
2. Penjaringan Pasif						
a. Kotak saran	44,0	52,0	4,0	36,0	48,0	16,0
b. Kotak pos	36,0	44,0	20,0	28,0	40,0	32,0
c. Telepon bebas pulsa	4,0	80,0	16,0	4,0	68,0	28,0
d. Internet/web-site	8,0	80,0	12,0	12,0	64,0	24,0

lanjutan Tabel 6.5.

Bentuk Penjaringan/Jenis Responden	2000			2001		
	Sudah	Belum	t.tahu	Sudah	Belum	t.tahu
3. Penjaringan Reaktif						
a. Dengar pendapat						
• Berdasarkan paripurna	72,0	20,0	8,0	60,0	16,0	24,0
• Berdasarkan komisi	80,0	8,0	12,0	72,0	4,0	24,0
b. Inspeksi mendadak	68,0	12,0	20,0	60,0	8,0	32,0
ANGGOTA DPRD						
1. Penjaringan Aktif						

a. Kuesioner	31,5	53,8	34,6	7,7	50,0	42,3
b. Pengamatan						
• Langsung	84,6	7,7	7,7	65,5	11,5	23,1
• Tanya jawab	76,9	15,4	7,7	61,5	15,4	23,1
c. Dialog interaktif						
• Prakarsa masyarakat	53,8	34,6	11,5	50,0	26,6	23,1
• Prakarsa DPRD						
- Perorangan	57,7	23,1	19,2	46,2	19,2	34,6
- Kelompok	73,1	19,2	7,7	57,7	19,2	23,1
2. Penjaringan Pasif						
a. Kotak saran	30,8	53,8	15,4	23,1	46,2	30,8
b. Kotak pos	26,9	46,2	26,9	19,2	46,2	34,6
c. Telepon bebas pulsa	11,5	57,7	30,8	3,8	53,8	42,3
d. Internet/web-site	7,7	57,7	34,6	11,5	50,0	38,5
3. Penjaringan Reaktif						
a. Dengar pendapat						
• Berdasarkan paripurna	76,9	15,4	7,7	65,4	11,5	23,1
• Berdasarkan komisi	92,3	3,8	3,8	76,9	-	23,1
b. Inspeksi mendadak	80,8	11,5	7,7	69,2	7,7	23,1

Catatan : t.tahu/tidak menjawab

Ada (3 tiga) kelompok pendekatan penjaringan yang ditanyakan langsung pada seluruh responden yang berasal dari Pejabat dan Anggota DPRD yaitu: penjaringan aktif, penjaringan pasif dan penjaringan reaktif (Mareliasmo, 2001) seperti terlihat pada Tabel 6.5. Kegiatan penjaringan tidak hanya ditanyakan untuk tahun 2001, tetapi juga ditanyakan untuk tahun 2000. Tujuannya adalah untuk memperlihatkan perubahan perilaku aparatur baik dalam bidang perencanaan maupun dalam bidang pelaksanaan berbagai kegiatan Pemerintahan di daerah. Disamping itu, dia juga akan mencerminkan tingkat keinginan aparatur untuk pelaksanaan aturan-aturan yang otonomi daerah yang ada, sebab penggunaan aspirasi masyarakat dalam berbagai kebijaksanaan publik di daerah dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Sebahagian besar responden baik Pejabat maupun Anggota DPRD menyatakan sudah melaksanakan kegiatan penjaringan aktif. Dari 6 (enam) bentuk penjaringan yang termasuk pada kelompok ini, hanya dua jenis yang masih mendapatkan perhatian kecil oleh responden, yaitu penjaringan dengan kuesioner dan penjaringan dialog interaktif prakarsa masyarakat. Sedangkan empat bentuk penjaringan aktif lainnya sudah dilaksanakan dengan baik. Diantara keempat bentuk penjaringan aktif, pengamatan baik langsung maupun tidak langsung mendapat perhatian lebih besar dibandingkan tiga bentuk penjaringan aktif lainnya.

Penjaringan pasif yang dibedakan pada empat bentuk masih belum mendapatkan perhatian banyak oleh responden. Sebahagian besar diantaranya masih menjawab belum. Sedangkan yang menjawab sudah relatif kecil sekali. Ada dua bentuk penjaringan aktif yang sudah mulai mendapatkan perhatian responden yaitu penjaringan aktif dengan menggunakan kotak saran dan menggunakan kotak pos. Sedangkan penggunaan telepon bebas pulsa dan internet relatif kecil sekali.

Selanjutnya, penjaringan reaktif yang terdiri dari dengar pendapat dan inspeksi mendadak ternyata sudah mendapatkan perhatian besar responden. Sekitar tiga perempat dari responden menyatakan telah melakukan kegiatan penjaringan reaktif ini. Inspeksi mendadak lebih disukai oleh Pejabat, sedangkan dengar pendapat lebih disenangi oleh Anggota DPRD. Hanya sebahagian kecil saja dari semua responden yang menyatakan belum melaksanakan penjaringan reaktif ini.

Apakah kegiatan penjaringan tahun 2001 lebih banyak dilakukan dibandingkan kegiatan penjaringan tahun 2000? Data yang ada memberikan indikasi tidak adanya perbedaan yang berarti. Penjaringan aspirasi masyarakat pada periode tahun 2001 relatif tidak lebih baik dari pelaksanaan penjaringan aktif tahun 2000 diukur dari jawaban sudah. Penjaringan dengan kuesioner tidak mengalami perubahan, penjaringan dengan pengamatan baik langsung maupun tidak langsung mengalami penurunan, sedangkan penjaringan melalui dialog interaktif tidak menunjukkan arah yang jelas. Sebaliknya untuk kelompok Anggota DPRD, semua bentuk penjaringan aktif mengalami penurunan. Penurunan yang besar terlihat untuk penjaringan dengan menggunakan kuesioner.

Selanjutnya, jawaban sudah untuk kelompok pasif mengalami penurunan, baik untuk pejabat maupun untuk Anggota DPRD, kecuali penjaringan pasif internet yang mengalami sedikit kenaikan. Begitu juga halnya dengan penjaringan reaktif. Jawaban sudah terhadap pertanyaan ini mengalami penurunan yang cukup berarti tahun 2001 dibandingkan tahun 2000. Sebaliknya, yang menjawab tidak tahu atau tidak menjawab mengalami kenaikan tahun 2001 dibandingkan tahun 2000.

Temuan-temuan di atas memberikan indikasi negatif bagi pelaksanaan otonomi daerah dalam tahun 2001. Negatif disini dapat memberikan dua pengertian yang berbeda yaitu: *pertama*, Daerah belum berhasil menjaring aspirasi masyarakat lebih banyak dalam tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah. Atau dapat juga dikatakan bahwa aspirasi masyarakat dalam keputusan publik tahun 2001 tidak lebih banyak dibandingkan dengan aspirasi masyarakat dalam keputusan publik tahun 2000. *Kedua*, aspirasi masyarakat dalam keputusan publik tahun 2000 sudah terakomodasi dengan baik. Oleh karena itu, Pejabat dan Anggota DPRD tidak merasa

diperlukan peningkatan penjangkauan aspirasi masyarakat. Pengertian kedua ini memberikan indikasi tidak adanya perbedaan sentralisasi dengan desentralisasi pemerintahan dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan.

Sulit untuk mengambil kesimpulan dari kedua pengertian negatif tersebut diatas. Pengertian pertama mempunyai kemungkinan berlaku cukup besar. Alasannya adalah banyaknya kritikan-kritikan dari masyarakat, terutama terhadap Perda. APBD tahun 2001. Pada pihak lain, pengertian negatif kedua-pun mempunyai kemungkinan berlaku yang besar pula. Alasannya adalah pada ucapan-ucapan Pejabat dan Anggota DPRD yang sering tidak sesuai dengan kenyataan. Pola seperti ini terbawa pada waktu responden mengisi daftar pertanyaan pada penelitian ini. Kesimpulan ini sejalan dengan temuan Chatra (2000) tentang kesiapan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi.

Ada dua pertanyaan untuk mengetahui baik dokumentasi maupun rencana dokumentasi aspirasi masyarakat. Dari jawaban responden diketahui baru sebagian aspirasi yang didokumentasikan. Sedangkan rencana dokumentasi, sebahagian besar menyatakan "ya".

Tabel 6.6. Dokumentasi Aspirasi Masyarakat dan Rencana Dokumentasi

Dokumentasi	Alternatif Jawaban			
	sudah	sebagian	belum	tidak tahu
Dokumentasi yang ada				
• Pejabat Pemerintah	4,0	88,0	-	8,0
• Anggota DPRD	-	92,3	3,8	3,8
Rencana dokumentasi	ya	dipertim- bangkan	tidak perlu	tidak tahu
• Pejabat Pemerintah	72,0	20,0	-	8,0
• Anggota DPRD	76,9	23,1	-	-

Distribusi responden baik Pejabat maupun Anggota DPRD adalah bersamaan. Baru sebahagian dari aspirasi masyarakat yang terdokumentasi. Masih banyak aspirasi yang belum terdokumentasi. Sedangkan untuk masa datang, sebahagian besar responden menjawab direncanakan. Sebahagian kecil merasa perlu dipertimbangkan. Dari informasi ini dapat disimpulkan bahwa baik Pejabat maupun Anggota DPRD menginginkan keberadaan dokumentasi aspirasi masyarakat.

6.2.3. Penyusunan APBD 2001

Bahagian ini akan mencoba meneliti lebih jauh pengetahuan dan penggunaan pedoman penyusunan anggaran yang ada, terutama PP 105/2000 dan pedoman yang disediakan oleh

Menteri Dalam Negeri. Pembahasan dimulai dari pemeriksaan pengetahuan tentang konsep dan diakhiri dengan analisis penentuan prioritas proyek.

* Pengetahuan tentang Anggaran Kinerja

PP 105/2000 Ps. 8 menyatakan bahwa APBD disusun dengan “pendekatan kinerja”. Sedangkan Ps. 20 ayat (1) menegaskan ada tiga persyaratan yang perlu ada untuk memenuhi ketentuan pendekatan kinerja yaitu: (1) sasaran yang diharapkan menurut fungsi, (2) standar pelayanan yang diharapkan dan (3) perkiraan biaya satuan komponen kegiatan.

Ada dua pertanyaan yang diajukan pada responden untuk mengetahui pengetahuan mereka dalam hubungan dengan pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD yaitu *pertama*, yang bersifat langsung. Kepada responden ditanyakan apakah APBD 2001 sudah disusun berdasarkan PP 105/2000. Sekitar 60 persen dari Pejabat menyatakan sudah menggunakan aturan ini. Sedangkan proporsi Anggota DPRD yang menjawab sudah, jauh lebih besar (73,1%) dibandingkan dengan jawaban pejabat.

Kedua, dicoba menelusuri lebih jauh dengan menanyakan penggunaan persyaratan yang diperlukan dalam pendekatan kinerja.

Tabel 6.7. Distribusi Responden Menurut Penggunaan Persyaratan Pendekatan Kinerja dalam APBD 2001 (%)

Persyaratan Pendekatan Kinerja	Sudah	Belum	Tidak Tahu
Pejabat Pemerintah			
• Sasaran yang diharapkan menurut fungsi	92,0	8,0	-
• Standar pelayanan yang diperlukan	52,0	44,0	4,0
• Perkiraan biaya satuan komponen kegiatan	84,0	16,0	-
Anggota DPRD			
• Sasaran yang diharapkan menurut fungsi	80,8	19,2	-
• Standar pelayanan yang diperlukan	57,7	34,6	7,7
• Perkiraan biaya satuan komponen kegiatan	65,4	26,9	7,7

Catatan: tidak tahu/tidak menjawab

Informasi yang ada pada Tabel 6.7 adalah konsisten dengan jawaban pertanyaan langsung seperti telah dikemukakan di atas. Kebanyakan responden baik Pejabat maupun Anggota DPRD menjawab sudah memuat ketiga persyaratan (ketentuan) yang diperlukan bagi pelaksanaan pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD. Jadi berarti pejabat dan Anggota DPRD telah mengetahui penggunaan persyaratan yang diperlukan dalam pendekatan kinerja, sebab mereka telah menggunakannya.

* Penggunaan Norma dan Prinsip Anggaran

Norma dan prinsip Anggaran ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri yang dikenal dengan istilah SE - Menteri Dalam Negeri. Setiap tahun Menteri Dalam Negeri mengeluarkan SE ini

sebagai pedoman penyusunan anggaran. Untuk Anggaran tahun 2001 dikeluarkan tanggal 17 Nopember 2000 dengan SE nomor 903/2735/SJ. Ada banyak ketentuan teknis yang perlu dipedomani oleh Daerah dalam penyusunan APBD 2001. Namun yang menjadi fokus kita adalah norma dan prinsip anggaran yang selalu muncul pada setiap SE tersebut yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Ada 5 (lima) norma dan prinsip anggaran yang ada dalam SE - tahun 2000 seperti telah dikemukakan sebelumnya yaitu: (1) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran, (2) Disiplin Anggaran, (3) Keadilan Anggaran, (4) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran, dan (5) Format Anggaran. Format Anggaran, yang memberikan peluang kepada Daerah untuk menyusun Anggaran Defisit atau Anggaran Surplus, adalah merupakan butir yang berbeda dengan SE - tahun 1999 yang merupakan pedoman penyusunan APBD tahun 2000. Dalam tahun 2000, APBD haruslah disusun berdasarkan pada norma "Anggaran Berimbang dan Dinamis". Berimbang berarti pengeluaran sama besarnya dengan pendapatan dan dinamis berarti ada perubahan anggaran yang disusun paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir.

Sebahagian besar dari responden menjawab sudah menggunakan norma dan prinsip anggaran yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri. Dengan anggapan faktor pengertian/pemahaman tentang norma dan prinsip anggaran adalah merupakan penyebab belum digunakannya norma dan prinsip tersebut dalam penyusunan APBD 2001, maka hanya satu butir norma dan prinsip anggaran yang belum digunakan oleh pejabat yaitu keadilan anggaran. Hanya sekitar 52 persen dari responden Pejabat yang menyatakan sudah menggunakan. Sedangkan untuk kelompok responden Anggota DPRD ada dua norma dan prinsip anggaran yang belum digunakan sebagaimana mestinya yaitu keadilan anggaran dan efisiensi dan efektivitas anggaran. Hanya sekitar separoh dari Anggota DPRD yang sudah menggunakan kedua norma dan prinsip anggaran ini.

Tabel 6.8. Distribusi Responden Menurut Penggunaan Norma dan Prinsip Anggaran dalam Penyusunan APBD 2001 (%)

Norma dan Prinsip Anggaran	Sudah	Belum	Tidak Tahu
Pejabat Pemerintah			
• Transparansi dan akuntabilitas anggaran	68,0	16,0	16,0
• Disiplin anggaran	90,0	4,0	16,0
• Keadilan anggaran	52,0	28,0	20,0
• Efisiensi dan efektivitas anggaran	72,0	12,0	16,0
• Format anggaran	72,0	8,0	20,0
Anggota DPRD			
• Transparansi dan akuntabilitas anggaran	65,4	30,8	3,8

• Disiplin anggaran	76,9	23,1	-
• Keadilan anggaran	46,2	42,3	11,5
• Efisiensi dan efektivitas anggaran	53,8	38,5	7,7
• Format anggaran	76,9	19,2	3,8

Catatan: t. tahu/tidak menjawab

Minimal ada tiga norma dan prinsip anggaran yang telah digunakan oleh pembuat keputusan dalam penyusunan APBD 2001 yaitu (1) transparansi dan akuntabilitas anggaran, (2) disiplin anggaran, dan (3) format anggaran. Jika dilihat lebih jauh tentang arti dari masing-masing norma dan prinsip anggaran tersebut, maka ada kesamaan antara disiplin anggaran dengan keadilan anggaran. Penjelasan dari keadilan anggaran adalah:

“Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, Pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan”.

SE - 903/2735/SJ
17 Nopember 2000

Selanjutnya, ada 5 (lima) kriteria yang perlu dipenuhi oleh norma disiplin anggaran yaitu:

- *Berorientasi pada kebutuhan masyarakat yang berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.*
- *Belanja rutin dan belanja pembangunan harus diklasifikasi secara jelas agar tidak terjadi pemborosan.*
- *Pendapatan harus merupakan perkiraan yang terukur, sedangkan belanja yang dianggarkan adalah merupakan batas tertinggi pengeluaran.*
- *Setiap pengeluaran harus didukung oleh tersedianya penerimaan yang cukup.*
- *Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang anggarannya belum tersedia dalam APBD/perubahan APBD.*

SE - 903/2735/SJ
17 Nopember 2000

Kebutuhan masyarakat adalah merupakan tujuan utama dari norma keadilan anggaran. Istilah ini juga merupakan kriteria yang perlu ada dalam norma disiplin anggaran. Keadilan anggaran memasukan unsur tanpa diskriminasi, sedangkan disiplin anggaran menggunakan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Diskriminasi adalah merupakan dua fungsi fiskal yang berbeda satu sama lainnya. Dalam pelaksanaannya, kedua fungsi fiskal ini adalah bertentangan satu sama lainnya (lihat Masgrave, 1973 hal 6-14).

Norma efisiensi dan efektivitas anggaran memberikan penjelasan seperti berikut:

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

SE - 903/2735/SJ
17 Nopember 2000

Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan utama dalam norma dan prinsip anggaran ini. Operasional dari tujuan ini adalah dengan menjelaskan tujuan, sasaran, hasil dan manfaat dari setiap kegiatan/proyek. Ketentuan ini dikembangkan oleh LAN bersama BPKP yang dikenal dengan konsep Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Konsep ini mengindikasikan penggunaan 5 (lima) unsur penting bagi penilaian setiap kegiatan dan sekaligus juga penilaian Kinerja Instansi Pemerintah.

Uraian di atas juga menjelaskan keterkaitan antara keadilan anggaran, disiplin anggaran, dan efisiensi dan efektivitas anggaran. Tetapi dalam jawaban responden menunjukkan perbedaan yang cukup berarti. Sekitar 90 persen dari pejabat menjawab sudah menggunakan norma disiplin anggaran dalam penyusunan APBD 2001. Hanya sekitar 52 persen saja yang menyatakan sudah terhadap penggunaan keadilan anggaran oleh pejabat. Keadaan yang bersamaan terlihat pula pada kelompok Anggota DPRD. Sekitar 76,9 persen menjawab sudah menggunakan norma disiplin anggaran. Sedangkan untuk norma keadilan sudah menggunakan hanya sekitar 46,2 persen saja.

Kecilnya pemahaman tentang norma dan prinsip anggaran dalam penyusunan APBD 2001 adalah merupakan indikasi yang dapat disimpulkan dari uraian di atas. Penyederhanaan arti mungkin dijadikan sebagai dasar untuk menjawab pertanyaan tersebut. Transparansi mungkin diterjemahkan sebagai sudah diketahui oleh masyarakat. Responden sudah melakukan kunjungan kerja, sudah melakukan pengamatan sendiri, sudah berdiskusi dengan masyarakat walaupun dalam kelompok terbatas. Kemudian, disiplin anggaran diartikan hanya sebatas kriteria ketiga, keempat dan kelima saja. Sedangkan efisiensi diterjemahkan sebagai efisiensi ditinjau dari sisi pengeluaran (ongkos) saja. Responden belum memasukan pertimbangan *benefit* dalam perhitungan efisiensi sebagaimana ditentukan oleh SE - 903/2735/SJ.

*** Klasifikasi Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan**

Ada dua pertanyaan untuk mengetahui persepsi belanja rutin dan belanja pembangunan responden, yaitu yang bersifat langsung dan yang bersifat tidak langsung. Apakah belanja

pembangunan sudah semuanya memenuhi kriteria sebagai belanja modal adalah merupakan pertanyaan yang bersifat langsung. Ada 4 (empat) alternatif jawaban yang disediakan yaitu: sudah, baru sebagian, belum dan tidak tahu.

Sekitar dua pertiga responden memberikan jawaban baru sebagian. Kira-kira seperempat menjawab belum. Dan proporsi responden yang menjawab sudah adalah kecil sekali. Jawaban ini mirip dengan jawaban pertanyaan tidak langsung yang menanyakan berbagai alternatif kriteria seperti terlihat pada Tabel 6.9.

Tabel 6.9. Distribusi Responden berdasarkan Kriteria Belanja Pembangunan (%)

Kriteria Belanja Pembangunan	Sudah	Belum	Tidak Tahu
Pejabat Pemerintah			
• Jangka waktu pemakaian	44,0	8,0	48,0
• Sifat penggunaan hasil	40,0	12,0	38,0
• Perubahan kapasitas produksi	24,0	20,0	56,0
• Penghasilan tambahan yang diharapkan	32,0	16,0	52,0
• Memerlukan penyusutan	24,0	20,0	56,0
Anggota DPRD			
• Jangka waktu pemakaian	53,8	30,8	15,4
• Sifat penggunaan hasil	57,7	26,9	15,4
• Perubahan kapasitas produksi	42,3	30,8	26,9
• Penghasilan tambahan yang diharapkan	53,8	30,8	15,4
• Memerlukan penyusutan	30,8	42,3	26,9

Catatan: tidak tahu/tidak menjawab

Baik pejabat maupun anggota DPRD nampaknya belum sepenuhnya memahami perbedaan belanja rutin dan belanja pembangunan sebagaimana dibutuhkan oleh norma dan prinsip keadilan anggaran. Kesimpulan ini terlihat jelas baik dari pertanyaan langsung maupun dari pertanyaan tidak langsung. Kurang dari separuh responden menjawab sudah menggunakan antar berbagai kriteria menunjukkan perbedaan yang cukup berarti pula. Sekitar 40,0 persen pejabat telah menggunakan kriteria jangka waktu pemakaian dan sifat penggunaan hasil. Sedangkan kebanyakan responden menjawab belum atau tidak tahu untuk tiga kriteria lainnya.

Agak sedikit berbeda dengan jawaban responden yang berasal dari anggota DPRD. Lebih dari separuh menjawab sudah untuk kriteria jangka waktu pemakaian, sifat penggunaan hasil dan penghasilan tambahan yang diharapkan. Sedangkan dua kriteria lainnya yaitu perubahan kapasitas produksi dan memerlukan penyusutan belum dapat digunakan dalam penyusunan APBD 2001. Pada hal, kesemua kriteria tersebut memberikan pengertian yang sama untuk membedakan belanja rutin dengan belanja pembangunan.

6.2.4. Penentuan Prioritas Kegiatan

Ada dua pertanyaan yang diajukan pada responden untuk mengetahui persepsi mereka dalam penyusunan prioritas kegiatan tahun anggaran 2001. Kedua pertanyaan ini berhubungan dengan pelaksanaan konsep efisiensi sebagaimana ditentukan oleh norma dan prinsip anggaran sesuai dengan SE-903/2735/SJ Menteri Dalam Negeri tanggal 17 Nopember 2000.

Hampir semua metode yang ditanyakan pada responden telah digunakan dalam penentuan prioritas kegiatan (proyek). Proporsi yang paling besar adalah melalui Musbang (Musyawarah Pembangunan). Musyawarah ini dilakukan setiap tahun oleh Pemerintah Daerah untuk menentukan kegiatan yang akan dilakukan pada tahun yang bersangkutan mulai tingkat Kelurahan/Desa, tingkat Kecamatan dan tingkat Kota/Kabupaten di Era Otonomi. Jadi adalah beralasan untuk menjadikan Musbang sebagai dasar menentukan prioritas pembangunan.

Proporsi kedua terbesar adalah tinjauan lapangan baik untuk pejabat maupun untuk Anggota DPRD. Temuan ini adalah konsisten dengan jawaban yang ada pada penjangkaran aspirasi masyarakat seperti terlihat pada Tabel 6.5. Pengamatan adalah merupakan metode yang disenangi baik oleh Pejabat maupun oleh Anggota DPRD. Sedangkan public hearing berada pada urutan ketiga. Sekitar 76,0 persen dari Pejabat mengatakan sudah menggunakannya. Proporsi yang lebih kecil seperti terlihat pada Tabel 6.10 terlihat untuk jawaban responden Anggota DPRD.

Tabel 6.10. Distribusi Responden Metode Penentuan Prioritas Kegiatan (%)

Metode Penentuan Prioritas	Sudah	Tidak	Tidak Tahu
Pejabat Pemerintah			
• Melalui musbang	96,0	-	4,0
• Melalui public hearing	76,0	16,0	8,0
• Penijauan lapangan	88,0	4,0	8,0
• B/C ratio	56,0	32,0	12,0
• Mengacu pada Propeda dan Renstra	64,0	16,0	20,0
Anggota DPRD			
• Melalui musbang	100,0	-	-
• Melalui public hearing	57,7	38,5	3,8
• Penijauan lapangan	76,9	11,5	11,5
• B/C ratio	42,3	26,9	30,8
• Mengacu pada Propeda dan Renstra	50,0	30,8	19,2

Catatan: tidak tahu/tidak menjawab

Ketiga pendekatan tersebut yaitu: Musbang, *public hearing* dan peninjauan lapangan memiliki kualitas keputusan lebih rendah dari dua pendekatan lainnya yaitu *B/C ratio* dan mengacu pada Propeda dan Renstra. Subjektivitas aparatur menjadi alasan utama. Kebanyakan aparatur pemerintahan sulit untuk dapat mengambil keputusan yang objektif. Situasi ini terlihat jelas dari rebutan kegiatan antara satu instansi dengan instansi lain. Bahkan sampai-sampai DPRD-pun melaksanakan kegiatan yang dianggarkan dalam APBD. Ini terjadi dalam APBD Propinsi Sumatera Barat tahun 2001, dimana ada anggaran sebesar Rp 11 miliar yang pelaksanaannya dilakukan oleh DPRD Propinsi. Masing-masing anggota DPRD memperoleh sebesar Rp 200 juta yang telah diberikannya dalam bentuk bantuan pengembangan sarana beribadah. Tidak ada laporan penggunaan dana tersebut pada masyarakat. Bahkan ada isu di Padang Pariaman yang menyatakan bahwa dana tersebut ada yang digunakan untuk membangun kantor salah satu partai politik terkemuka. Tetapi isu itu cepat hilang seperti hilangnya isu tentang tercecernya selemba cek di DPR-RI senilai Rp 10 juta dari Direktorat Anggaran beberapa waktu yang lalu.

Oleh karena itu pendekatan *B/C ratio* dan menggunakan Propeda/Renstra sebagai acuan akan dapat menghasilkan keputusan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pendekatan *B/C ratio* adalah merupakan yang terbaik diukur dari kualitas keputusan dan aspirasi masyarakat. Sedangkan Propeda dan Restra dinilai cukup baik jika kedua instrumen perencanaan ini dibuat sesuai pedoman yang disusun oleh LAN/BPKP tentang AKIP.

Pendekatan LAN/BPKP tentang AKIP adalah mirip dengan *B/C ratio*. Ada 5 (lima) butir penting yang perlu diperhatikan dalam setiap penilaian kegiatan. Penelitian ini mencoba menanyakan 4 (empat) butir penting saja kepada responden. Butir ongkos (*input*) ditinggalkan, sebab dia sudah pasti digunakan dalam setiap kegiatan. Jawaban responden terlihat seperti yang dikemukakan pada Tabel 6.11.

Tabel 6.11. Distribusi Responden Menurut Penggunaan Butir-Butir Evaluasi Kegiatan (%)

Evaluasi Kegiatan	Sudah	Belum	Tidak Tahu
Pejabat Pemerintah			
• Output	88,0	8,0	4,0
• Outcome	84,0	12,0	4,0
• Benefit	72,0	28,0	-
• Dampak	84,0	12,0	4,0
Anggota DPRD			
• Output	80,8	11,5	7,7
• Outcome	73,1	23,1	3,8
• Benefit	53,8	38,5	7,7

• Dampak	50,0	42,3	7,7
----------	------	------	-----

Catatan: tidak tahu/tidak menjawab

Sebahagian besar dari responden menyatakan sudah menggunakan penilaian terhadap *output*, *outcome*, *benefit* dan *dampak* pada setiap kegiatan yang dilakukan. Proporsi pejabat yang menjawab sudah lebih besar dibandingkan dengan Anggota DPRD seperti terlihat pada Tabel 6.11. Sekitar tiga perempat responden pejabat menyatakan sudah menggunakannya. Proporsi penggunaan ini sedikit lebih rendah untuk *benefit* dan *dampak* oleh anggota DPRD. Hanya sekitar separoh dari anggota DPRD yang menyatakan sudah memperhatikan *benefit* dan *dampak* setiap kegiatan.

Yang menjadi persoalan adalah: apakah penggunaan butir-butir ini sudah bersifat kuantitatif ataukah baru secara kualitatif. Maknanya akan jauh lebih kecil jika perhitungannya didasarkan pada pendekatan kualitatif. Misalnya, sebuah gedung sekolah untuk tingkat SLTP sudah selesai dibangun dengan kualitas fisik bagus. Kapasitas gedung tersebut adalah untuk 500 orang anak didik. Dalam kenyataan jumlah murid yang ada hanya 100 orang saja. Secara kualitatif, gedung tersebut sudah berguna (*outcome*). Tetapi secara kuantitatif, penggunaannya relatif kecil. Jadi berarti *outcome*-nya adalah rendah. Jika *outcome* rendah, maka dengan sendirinya *benefit* yang dihasilkan oleh kegiatan pembangunan gedung sekolah tersebut akan rendah.

Selanjutnya, seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa *B/C ratio* itu sebenarnya adalah mirip dengan perbandingan antara *benefit* dengan *ongkos* (tidak ditanyakan pada responden) dalam penilaian kegiatan. Perbedaannya hanyalah pada penentuan nilai B pada *B/C ratio*. B pada *B/C ratio* adalah merupakan nilai sekarang netto (Net Present Value = NPV). Mungkin tidak seperti itu pada perhitungan *benefit* pada evaluasi penilaian kegiatan konsep LAN/BPKP.

Kemungkinan penilaian secara kualitatif untuk butir *benefit* pada Tabel 6.11 relatif besar. Kesimpulan ini terlihat jelas jika dibandingkan proporsi jawaban pada Tabel 6.10 dengan Tabel 6.11. Yang menjawab sudah untuk butir *B/C ratio* pada Tabel 6.10 relatif lebih besar dibandingkan dengan yang menjawab sudah untuk butir *benefit* pada Tabel 6.11. Anggota DPRD yang menyatakan sudah menggunakan *B/C ratio* adalah 42,3 persen. Angka ini lebih kecil dari yang menjawab sudah menggunakan butir *benefit* pada Tabel 6.11 (53,8%). Hal yang sama terlihat pula untuk kelompok responden pejabat. Jadi berarti dugaan penggunaan pendekatan kualitatif untuk butir *outcome* dan *benefit* sangat beralasan sekali.

6.3. Perspektif Organisasi Masyarakat

Organisasi masyarakat seperti telah dikemukakan pada awal Bab 6 ini terjadi dari: tokoh masyarakat, akademisi dan pengusaha daerah. Tercatat sebanyak 59 responden untuk ketiga kelompok masyarakat ini. Diharapkan kesemua responden ini akan dapat mewakili pandangan masyarakat Sumatera Barat dalam memberikan penilaian terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam pembahasan, kesemua responden dibagi kepada dua kelompok yaitu *pertama*, kelompok Tokoh Masyarakat dan Akademisi dengan jumlah responden sebanyak 33 orang dan *kedua*, kelompok pengusaha dengan jumlah responden sebanyak 26 orang pimpinan perusahaan pada berbagai bidang usaha. Pembahasan dibagi pada lima bahagian yaitu: (1) Umum, (2) penilaian terhadap Pelayanan Pemerintah, (3) Penyampaian Aspirasi pada Pemerintah, (4) Pelaksanaan kegiatan Bisnis dan (5) Partisipasi Masyarakat.

6.3.1. Umum

Ada empat hal penting yang dikemukakan pada sub-bahagian ini sebagai awal pengenalan responden. Keempat hal ini meliputi: (1) umur, (2) pendidikan tertinggi yang ditamatkan, pekerjaan dan frekuensi pelayanan pemerintah yang diterima dalam kegiatan sehari-hari.

Sebahagian besar responden berumur 30 - 50 tahun, baik Tokoh Masyarakat dan Akademisi maupun Pengusaha (Tabel 6.12). Kemudian diikuti oleh kelompok umur 51 - 65 tahun. Kelompok umur muda (kurang dari 30 tahun) dan kelompok umur tua (65 tahun atau lebih) adalah merupakan jumlah responden yang kecil saja (kurang dari seperempat total responden).

Selanjutnya, sekitar dua pertiga responden adalah berpendidikan Akademi/ Universitas. Hampir sepertiga berpendidikan SMU/SMTA. Sedangkan yang berpendidikan SLTP relatif kecil sekali (hanya 1 orang dari 59 orang responden). Jadi berarti kualitas responden relatif bagus, baik ditinjau dari segi umur maupun dilihat dari sisi pendidikan yang ditamatkan.

Tabel 6.12. Jumlah Responden Menurut Umur dan Pendidikan yang Ditamatkan (%)

Umur/Pendidikan	Tokoh Masyarakat dan Akademisi	Pengusaha	Jumlah
Umur (tahun)			
- 29	5 (15,2)	2 (7,7)	7 (11,9)
30 - 50	13 (39,4)	12 (46,2)	25 (42,4)
51 - 65	12 (36,4)	8 (30,8)	20 (33,9)
65 +	3 (9,1)	4 (15,4)	7 (11,9)
Pendidikan			

SLTP	1 (3,0)	-	1 (1,7)
SMU/SMTA	11 (33,3)	7 (26,9)	18 (30,5)
Akademi/Universitas	21 (63,6)	19 (73,1)	40 (67,8)
Jumlah	33 (100,0)	26 (100,0)	59 (100,0)

Catatan: (...) = angka prosentase

6.3.2. Pekerjaan Responden

Penelitian ini tidak menggunakan definisi yang jelas terhadap pekerjaan responden. Responden diberikan kebebasan mengatakannya sendiri, dan kemudian ditabulasi sesuai dengan jawaban, responden. Oleh karena itu, penjumlahan hanya dimungkinkan bagi responden yang memberikan jawaban sama.

Sebahagian besar responden adalah pedagang (30,5%) dan kemudian diikuti oleh PNS (20,3). Usaha Jasa dan Pekerja Sosial berada pada posisi ketiga dan keempat masing-masingnya. Jika dilihat dari masing-masing kelompok, terjadi perubahan urutan. PNS dan Pekerja Sosial adalah dua lapangan pekerjaan responden utama untuk kelompok Tokoh masyarakat dan Akademisi. Sedangkan untuk kelompok Pengusaha, jumlah responden hanya terbagi pada dua lapangan pekerjaan saja yaitu Pedagang, dan Usaha Jasa.

Selanjutnya, sebanyak 58 responden (98%) menjawab telah mengetahui terjadinya perubahan sistem Pemerintahan Daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi daerah). Kebanyakan dari responden ini juga menyatakan sering berhubungan formal dengan aparat pemerintah.

Tabel 6.13. Jumlah Responden Menurut Pekerjaan

Pekerjaan	Tokoh Masyarakat dan Akademisi	Pengusaha	Jumlah
• PNS	12 (36,4)	-	12 (20,3)
• Pegawai Swasta	3 (9,1)	-	3 (5,1)
• Pedagang	3 (9,1)	15 (57,7)	18 (30,5)
• Usaha Jasa	-	11 (42,3)	11 (18,6)
• Pekerja Sosial	8 (24,2)	-	8 (13,6)
• Pensiunan PNS	4 (12,1)	-	4 (6,8)

• Lainnya	3 (9,1)	-	3 (5,1)
Jumlah	33 (100,0)	26 (100,0)	59 (100,0)

Catatan: (...) = angka prosentase

Tabel 6.14. Jumlah Responden Menurut Frekuensi Berhubungan Formal Dengan Aparat Pemerintah

	Tokoh Masyarakat dan Akademisi	Pengusaha	Jumlah
• Sering	24 (72,7)	24 (92,3)	48 (81,4)
• Jarang	8 (24,2)	2 (7,7)	10 (16,9)
• Tidak Pernah	1 (3,0)	-	1 (1,7)
Jumlah	33 (100,0)	26 (100,0)	59 (100,0)

Catatan: (...) = angka prosentase

Sekitar 81,4 persen dari responden menyatakan sering berhubungan formal dengan aparat pemerintah. hanya sekitar 16,9 persen yang menyatakan jarang. Proporsi Pengusaha yang berhubungan formal dengan aparat pemerintah jauh lebih besar dibandingkan dengan Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Dari kenyataan ini diharapkan kelompok responden ini akan dapat memberikan penilaian yang akurat terhadap pelaksanaan aturan-aturan tentang otonomi daerah.

Selanjutnya, jenis pelayanan yang sering digunakan oleh responden terlihat terlihat pada Tabel 6.15.

Tabel 6.15. Distribusi Responden Menurut Jenis Pelayanan (%)

Jenis Pelayanan	Ya	Tidak	Tidak Tahu
Tokoh Masyarakat dan Akademisi			
• Pendidikan	57,6	39,4	3,0
• Kesehatan	78,8	18,2	3,0
• Izin Usaha	21,2	75,8	3,0
• Pelayanan Administrasi	75,8	21,2	3,0
Pengusaha			
• Pendidikan	30,8	69,2	-
• Kesehatan	38,5	61,5	-
• Izin Usaha	80,8	19,2	-
• Pelayanan Administrasi	76,9	23,1	-

Catatan: tidak tahu/tidak menjawab

Ada sedikit perbedaan pelayanan yang diterima oleh Tokoh Masyarakat dengan Pengusaha. Pelayanan yang lazim diperoleh pengusaha adalah izin usaha dan pelayanan administrasi. Sedangkan Tokoh Masyarakat dan Akademisi lebih banyak membutuhkan pelayanan dalam bidang kesehatan dan pelayanan administrasi. Disamping itu, pelayanan dalam bidang pendidikan banyak juga dialami oleh responden Tokoh Masyarakat dan Akademisi.

6.3.3. Penilaian Terhadap Pelayanan Pemerintah

Ada 5 (lima) butir penting yang dijadikan sebagai dasar penilaian terhadap pelayanan Pemerintah yaitu: (1) penilaian umum, (2) penilaian khusus, (3) hambatan dalam perdagangan, (4) pungutan-pungutan dalam perdagangan dan (5) kebebasan berusaha.

*** Penilaian Umum**

Kepada responden ditanyakan apakah telah terjadi perubahan pelayanan dengan telah dimulainya pelaksanaan otonomi daerah 1 Januari 2001. Ada tiga alternatif jawaban yang diberikan yaitu *pertama* lebih baik, *kedua* sama saja dan *ketiga* tambah jelek.

Sebahagian besar responden menyatakan bahwa pelayanan sebelum dan sesudah otonomi belum memperlihatkan perubahan yang berarti (sama saja). Sekitar 72,7 persen responden Tokoh Masyarakat dan Akademisi menyatakan pelayanan yang mereka terima sama saja. Sedangkan untuk pengusaha yang menyatakan pelayanan sama saja berada sekitar 61,5 persen. Proporsi yang menyatakan pelayanan lebih buruk relatif kecil sekali. Angkanya adalah sekitar 3,0 persen untuk Tokoh Masyarakat dan Akademisi dan sekitar 15,4 persen untuk Pengusaha.

*** Penilaian Khusus**

Penilaian ini didasarkan pada tiap jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Ada 11 (sebelas) macam pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah, baik pelayanan yang merupakan hak masyarakat seperti pendidikan maupun pelayanan untuk pemenuhan kewajiban masyarakat kepada Pemerintah.

Kebanyakan responden, baik Tokoh Masyarakat dan Akademisi maupun Pengusaha menyatakan pelayanan "sama saja" dengan periode sebelumnya. Sejumlah kecil responden dan kebanyakan adalah Tokoh Masyarakat dan Akademisi menyatakan pelayanan lebih baik. Sekitar seperempat dari responden ini menyatakan pelayanan kesehatan, pengurusan KTP dan pembayaran pajak adalah lebih baik dibandingkan dengan periode sentralisasi. Tidak demikian halnya dengan Pengusaha. Walaupun proporsinya relatif kecil, namun ada beberapa pelayanan

yang dinyatakan lebih buruk. Diantaranya adalah pelayanan dalam bidang pendidikan, kesehatan, pengurusan STNK, pembayaran pajak, pembayaran retribusi, pengurusan izin usaha dan pengurusan administrasi lainnya. Sekitar 15-20 persen dari responden pengusaha menyatakan bidang-bidang pelayanan ini adalah lebih buruk dari sebelumnya.

Sebaliknya, responden yang menjawab tidak tahu atau tidak menjawab, jumlahnya relatif besar dibandingkan dengan yang menjawab lebih buruk. Ada dua kemungkinan yang terjadi pada kelompok responden ini yaitu: *pertama*, mereka tidak pernah menggunakan pelayanan ini semenjak dilaksanakannya otonomi daerah dan *kedua* mereka enggan menyatakan kondisi yang sebenarnya mereka alami. Informasi pada Tabel 6.15 lebih mendukung kemungkinan pertama. Sekitar tiga perempat dari Tokoh Masyarakat dan Akademisi tidak sering (jarang) menggunakan pelayanan izin usaha. Kurang dari seperempat yang sering menggunakannya. Sedangkan pada Tabel 6.16, proporsi yang menyatakan tidak tahu adalah besar (42,5%). Sedangkan proporsi yang menyatakan sama saja atau lebih baik adalah kecil. Keadaannya adalah berbeda dengan responden dari Pengusaha. Sekitar 80 persen dari responden ini menyatakan sering menggunakan pelayanan dalam bidang izin usaha (Tabel 6.15). Sebahagian besar dari mereka menyatakan pelayanan dalam bidang ini adalah sama saja.

Tabel 6.16. Distribusi Responden Menurut Jenis Pelayanan Masyarakat (%)

Jenis Pelayanan	Lebih Baik	Sama Saja	Lebih Buruk	Tidak Tahu
Tokoh Masyarakat dan Akademisi				
• Pendidikan	18,2	60,6	3,0	18,2
• Kesehatan	27,3	57,6	9,1	6,1
• Pengurusan KTP	24,2	54,5	6,1	15,2
• Pengurusan SIM	6,1	57,6	6,1	30,3
• Pengurusan IMB	9,1	63,6	-	27,3
• Pengurusan Surat Kelakuan Baik	12,1	48,5	3,0	36,4
• Pengurusan STNK	9,1	54,5	3,0	33,4
• Pembayaran Pajak	21,2	42,4	9,1	27,3
• Pembayaran Retribusi	12,1	42,4	15,2	30,3
• Pengurusan Izin Usaha	18,2	27,3	12,1	42,5
• Pengurusan Administrasi lainnya	18,2	36,4	6,1	39,4
Pengusaha				
• Pendidikan	-	61,5	15,4	23,0
• Kesehatan	3,8	61,5	15,4	19,2
• Pengurusan KTP	7,7	69,2	11,5	11,5
• Pengurusan SIM	-	65,4	11,5	23,0
• Pengurusan IMB	-	61,5	7,7	30,7

• Pengurusan Surat Kelakuan Baik	3,8	50,0	7,7	38,4
• Pengurusan STNK	11,5	50,0	19,2	19,2
• Pembayaran Pajak	7,7	65,4	15,4	11,5
• Pembayaran Retribusi	3,8	57,7	19,2	19,2
• Pengurusan Izin Usaha	11,5	61,5	15,4	11,5
• Pengurusan Administrasi lainnya	3,8	61,5	15,4	19,2

Catatan: tidak tahu/tidak menjawab

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa tidak terjadi perubahan pelayanan sebagai akibat pelaksanaan otonomi daerah. Kesimpulan ini sama dengan penilaian umum dari semua responden seperti telah dijelaskan di atas.

* Hambatan-Hambatan dalam Perdagangan

Yang diartikan dengan hambatan dalam perdagangan adalah masalah-masalah yang terjadi pada proses pengiriman barang dari satu tempat ke tempat lain. Hambatan ini bisa bersifat pungutan baik resmi maupun tidak resmi atau pun bersifat gangguan keamanan.

Ada dua pertanyaan untuk mengetahui ada atau tidak adanya hambatan sebagai akibat pelaksanaan otonomi daerah. Pertanyaan pertama adalah bertujuan untuk mengetahui keterkaitan responden dalam perdagangan antar daerah atau antar pulau. Hanya sekitar 9,1 persen dari responden Tokoh Masyarakat dan Akademisi yang terlibat dalam perdagangan ini (Tabel 6.7). Begitu juga halnya dengan Pengusaha. Hanya sekitar 30,8 persen yang terlibat dalam perdagangan ini. Sebahagian besar diantaranya menyatakan tidak terlibat dalam kegiatan perdagangan.

Proporsi tidak tahu adalah merupakan responden yang menyatakan tidak terlibat dalam perdagangan antar daerah atau antar pulau. Sedangkan yang memberikan jawaban berkurang, sama saja dan bertambah adalah responden yang ikut terlibat dalam bidang perdagangan ini. Jumlahnya relatif kecil, yaitu 3 orang untuk Tokoh Masyarakat dan Akademisi dan 8 orang untuk Pengusaha.

Tabel 6.17. Distribusi Responden Menurut Hambatan Dalam Perdagangan Antar Daerah/ Interisuler (%)

Jenis Hambatan	Berkurang	Sama Saja	Bertambah	Tidak Tahu
Tokoh Masyarakat dan Akademisi				
• Hambatan dijalan	3,0	3,0	3,0	90,9
• Pungutan saat pengiriman	-	6,1	3,0	90,9
• Pungutan saat penerimaan	-	6,1	3,0	90,9

• Pungutan dalam perjalanan	-	6,1	3,0	90,9
• Hambatan keamanan	-	3,0	6,1	90,9
Pengusaha				
• Hambatan dijalan	3,8	11,5	15,4	69,2
• Pungutan saat pengiriman	-	19,2	11,5	69,2
• Pungutan saat penerimaan	-	19,2	7,7	73,1
• Pungutan dalam perjalanan	-	11,5	15,4	73,1
• Hambatan keamanan	11,5	11,5	3,8	73,1

Catatan: tidak tahu/tidak mengisi

Hambatan dalam perdagangan belum menunjukkan perbedaan yang berarti semenjak dimulainya pelaksanaan otonomi daerah. Hanya hambatan keamanan yang dirasakan bertambah oleh Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Sedangkan Pengusaha lebih merasakan hambatan berupa pungutan dalam perjalanan. Hambatan pada saat pengiriman dan pada saat penerimaan dianggap belum ada perubahan. Hal yang sama dialami pula oleh Tokoh Masyarakat dan Akademisi, walaupun jumlah mereka yang terlibat relatif kecil sekali.

* Pungutan-Pungutan dalam Perdagangan

Ada dua pertanyaan yang bertujuan untuk mengetahui persepsi responden dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berhubungan dengan adanya pungutan-pungutan baru. Pertanyaan *pertama* menanyakan besarnya pungutan yang dibayar dan *kedua* dampak dari pungutan tersebut terhadap harga jual.

Dari jawaban Pengusaha disimpulkan bahwa pungutan-pungutan yang dibayar adalah lebih besar dari sebelumnya dan sangat berpengaruh terhadap harga jual. Sekitar tiga perempat dari responden Pengusaha yang terlibat dalam perdagangan antar daerah/antar pulau mendukung kesimpulan tersebut.

Tidak demikian halnya dengan pengalaman Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Ada empat responden yang menjawab kedua pertanyaan ini. Dari keempat responden ini, dua orang menyatakan sangat besar dan sangat berpengaruh dan dua orang lagi menyatakan sama saja dan pengaruh pungutan terhadap harga jual adalah sedang.

6.3.4. Perspektif Aspirasi Masyarakat

Persepsi aspirasi masyarakat diukur dari kebebasan berusaha, kebebasan berbicara dan kritik-kritik yang disampaikan oleh masyarakat melalui berbagai media masa yang ada.

* Kebebasan Berusaha dan Berbicara

Masyarakat nampaknya merasakan adanya kebebasan berusaha dan berbicara. Kebebasan berusaha sebenarnya bukan merupakan hal yang baru bagi masyarakat, tetapi kebebasan berbicara adalah merupakan dampak dari pelaksanaan otonomi daerah.

Tabel 6.18. Distribusi Responden menurut Kebebasan Berusaha dan Berbicara (%)

	Ya	Sama Saja	Berkurang	Tidak Tahu
Tokoh Masyarakat dan Akademisi				
• Kebebasan berusaha	48,5	30,3	6,1	15,2
• Kebebasan berbicara	97,0	-	3,0	-
Pengusaha				
• Kebebasan berusaha	50,0	26,9	23,1	-
• Kebebasan berbicara	88,5	11,5	-	-

Catatan: tidak tahu/tidak menjawab

Sebagian besar responden menyatakan adanya kebebasan berbicara (Tabel 6.18). Angkanya jauh lebih tinggi untuk Tokoh Masyarakat dan Akademisi dibandingkan dengan kebebasan berbicara yang dirasakan oleh Pengusaha. Sedangkan proporsi responden yang menyatakan adanya kebebasan berusaha hanya sekitar lima puluh persen saja. Sisanya menyatakan sama saja dan berkurang. Bahkan ada diantara Tokoh Masyarakat dan Akademisi yang tidak menjawab. Namun jawaban ini tidak dapat menolak kesimpulan yang telah diambil di atas yaitu ada kebebasan berusaha dan berbicara.

* Kritik Terhadap Pemerintah

Ada tiga pertanyaan yang bertujuan untuk mengetahui persepsi masyarakat dalam hal pemberian kritik terhadap Pemerintah. Pertanyaan pertama berhubungan dengan status responden dalam pemberian kritik. Pertanyaan ini bertujuan untuk mengetahui apakah responden pernah memberikan kritik terhadap kebijaksanaan pemerintah ataukah tidak. Kebijakan publik yang mendapat kritik dari responden adalah merupakan pertanyaan kedua. Sedangkan pertanyaan ketiga meliputi tanggapan Pemerintah Daerah terhadap kritik-kritik tersebut.

Dari 59 orang responden untuk non-pemerintahan ini, 29 orang menyatakan sering memberikan kritik, 19 orang termasuk jarang dan sisanya sebanyak 11 orang menjawab tidak pernah atau tidak mengisi. Angka ini menunjukkan besarnya minat masyarakat untuk memberikan berbagai bentuk kritik kepada Pemerintah. Proporsi Tokoh Masyarakat dan Pengusaha yang sering memberikan kritik adalah bersamaan (sekitar separoh dari jumlah masing-masing kelompok).

Selanjutnya, distribusi responden menurut sasaran kritik terlihat pada Tabel 6.19.

Tabel 6.19. Distribusi Responden Menurut Sasaran Kritik (%)

Sasaran Kritik	Ya	Tidak	Tidak Tahu
Tokoh Masyarakat dan Akademisi			
• Pemilihan Kepala Daerah	33,3	42,4	24,2
• Punysunan APBD	51,5	24,2	24,2
• Pembentukan SOTK	33,3	42,4	24,2
• Kebijakan Publik lainnya	54,5	21,2	24,2
Pengusaha			
• Pemilihan Kepala Daerah	38,5	50,0	11,5
• Punysunan APBD	50,5	38,5	11,5
• Pembentukan SOTK	50,5	38,5	11,5
• Kebijakan Publik lainnya	73,1	15,4	11,5

Catatan: tidak tahu/tidak mengisi

Kedua kelompok responden menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah bukan merupakan sasaran kritik mereka. Sedangkan penyusunan APBD dan kebijaksanaan publik lainnya adalah merupakan sasaran kritik. Ada sedikit perbedaan antara Pengusaha dengan Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Pembentukan SOTK adalah merupakan sasaran kritik Pengusaha. Sekitar separoh dari responden Pengusaha memberikan kritik terhadap pembentukan SOTK. Hanya sekitar sepertiga dari Tokoh Masyarakat dan Akademisi yang memberikan kritik terhadap pembentukan SOTK ini.

Selanjutnya, terdapat perbedaan pandangan yang cukup berarti antara Pengusaha dengan Tokoh Masyarakat dan Akademisi tentang tanggapan Pemerintah terhadap kritik masyarakat. Kebanyakan responden Pengusaha (46,2%) menyatakan bahwa kritikan masyarakat jarang mendapat tanggapan positif dari Pemerintah. Sedangkan Tokoh Masyarakat dan Akademisi menyatakan bahwa kritikan masyarakat sering mendapat tanggapan positif (42,4%) dari Pemerintah.

Jika dilihat dari perkembangan opini yang ada dalam masyarakat, jawaban Pengusaha mungkin lebih akurat dibandingkan jawaban Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Ada banyak kritikan yang muncul dalam media cetak antara Januari sampai dengan Juni 2001. Sasaran kritikan bukan saja penyusunan APBD 2001, tetapi juga pembentukan SOTK dan kebijaksanaan publik lainnya seperti: Perda Kembali ke Nagari, Perda. tentang maksiat dan sebagainya. Ada diantara kritikan itu yang mendapat tanggapan positif dari Pemerintah. Namun kritikan terhadap penyusunan APBD 2001 dan pembentukan SOTK ternyata kurang mendapat tanggapan positif dari Pemerintah.

6.3.5. Perspektif Dalam Bidang Bisnis

Ada 4 (empat) butir yang dijadikan sebagai dasar penentuan perspektif organisasi non-pemerintah dalam bidang bisnis. *Pertama* menanyakan keterlibatan responden dalam bidang kegiatan ini. *Kedua* menanyakan kondisi kegiatan bisnis sekarang (era desentralisasi) dibandingkan dengan sebelumnya (era sentralisasi). Keadaan bisnis ini ditelusuri lebih jauh dengan menanyakan jumlah investasi yang dilakukan sejak 1 Januari 2001 sampai sekarang. Kemudian diikuti oleh alasan-alasan tidak melakukan investasi pada waktu tersebut sebagai pertanyaan *ketiga*. Sedangkan pada bahagian terakhir ditanyakan tentang peranan DPRD.

* Kondisi Bisnis di Era Desentralisasi

Semua responden Pengusaha menyatakan terlibat dalam kegiatan bisnis. Hanya 6 (enam) orang dari 33 orang responden yang berasal dari Tokoh Masyarakat dan Akademisi yang terlibat dalam kegiatan ini. Sedangkan yang diartikan dengan kegiatan bisnis ini mencakup bidang perindustrian, perdagangan, dan jasa.

Sama saja atau tambah jelek adalah merupakan kesimpulan tentang kegiatan bisnis di era desentralisasi berdasarkan jawaban dari Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Sedangkan para Pengusaha cenderung menyimpulkan bertambah jelek (buruk). Hanya sebahagian kecil saja dari pengusaha yang menyatakan tidak ada perubahan kegiatan bisnis pada kedua era yang diperbandingkan. Sekitar 53,8 persen dari Pengusaha menyatakan kegiatan dalam bidang jasa bertambah jelek. Angka ini jauh lebih besar dibandingkan dengan proporsi yang menjawab sama saja (19,2%) dan menjawab membaik (7,7%). Demikian juga halnya dengan sektor perdagangan. Sekitar 38,5 persen menjawab tambah jelek. Angka ini lebih besar dibandingkan dengan proporsi yang menjawab sama saja dan membaik yang berada sekitar 23,1 persen dan 3,8 persen masing-masingnya. Hal yang sama dialami pula oleh sektor industri, dimana proporsi responden yang menjawab lebih jelek adalah lebih besar dibandingkan dengan proporsi yang menjawab sama saja atau lebih baik seperti terlihat pada Tabel 6.20.

Tabel 6.20. Distribusi Responden Menurut Penilaian Terhadap Kegiatan Bisnis (%)

Kegiatan Bisnis	Membaik	Sama Saja	Tambah Jelek	Tidak Tahu
Tokoh Masyarakat dan Akademisi				
• Industri	-	6,1	3,0	90,9
• Perdagangan	3,0	9,1	3,0	84,8

• Jasa	-	6,1	3,0	90,9
Pengusaha				
• Industri	7,7	7,7	19,2	65,4
• Perdagangan	3,8	23,1	38,5	34,6
• Jasa	7,7	19,2	53,8	19,2

Catatan: tidak tahu/tidak mengisi

* Jumlah Investasi dan Faktor yang Mempengaruhinya

Jumlah investasi semenjak 1 Januari 2001 yang dilakukan oleh responden relatif kecil sekali. Ada dua responden dengan jumlah investasi sebesar Rp. 215 juta yang berasal dari kelompok Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Sedangkan jumlah investasi yang berasal dari Pengusaha berjumlah sebesar Rp. 1.029 juta. Hanya tiga dari duapuluh enam pengusaha yang terlibat dalam kegiatan investasi ini.

Alasan pengusaha tidak melakukan investasi terlihat seperti yang dikemukakan pada Tabel 6.21.

Tabel 6.21. Distribusi Responden Pengusaha menurut Alasan Tidak Melakukan Investasi (%)

Alasan	Ya	Tidak	Tidak Tahu
• tidak sanggup	38,5	50,0	11,5
• pasar terbatas	42,3	46,2	11,5
• upah mahal	46,2	42,3	11,5
• keamanan	43,3	46,2	11,5
• suku bunga tinggi	57,7	30,8	11,5
• tidak menguntungkan	53,8	34,6	11,5
• peraturan daerah	46,2	42,3	11,5

Catatan : t.t = tidak tahu/tidak mengisi

Ada empat alasan yang dapat disimpulkan dari jawaban responden seperti terlihat pada Tabel 6.20 diatas yaitu: (1) upah mahal, (2) suku bunga tinggi, (3) tidak menguntungkan dan (4) peraturan daerah tidak jelas. Tiga dari empat alasan ini adalah saling berhubungan satu sama lainnya. Kegiatan bisnis tidak menguntungkan adalah merupakan keadaan yang digambarkan oleh ketiga alasan tersebut. Upah dan suku bunga berdampak kepada ongkos. Dengan ongkos tinggi, maka berarti kegiatan bisnis itu tidak menguntungkan. Sedangkan alasan keempat yaitu peraturan daerah, membuat dunia bisnis semakin tidak menguntungkan dan dengan sendirinya Pengusaha keberatan untuk melakukan investasi.

* Peranan DPDR Terhadap Kebijakan Publik

Seperti telah dibahas pada Bab 3, peranan DPRD adalah untuk menyerap aspirasi masyarakat dan menyalurkan kepada eksekutif untuk dijadikan sebagai dasar untuk pengambilan kebijaksanaan publik. Peranan ini adalah sejalan dengan isi Ps.16 ayat (1) UU 22/1999 yang menyatakan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah adakah merupakan wahana untuk pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Peranan masyarakat dalam keputusan publik menjadi dominan di alam demokrasi sebagai terjemahan orang awam.

Kepada responden baik yang berasal dari Tokoh Masyarakat maupun yang dari Pengusaha ditanyakan: apakah kebijaksanaan publik sudah berpihak kepada masyarakat, ataukah belum. Ada empat alternatif jawaban yang disediakan yaitu: (1) sudah, (2) baru sebagian kecil, (3) belum sama sekali, (4) semakin tidak berpihak pada rakyat. Jawaban responden terlihat pada Tabel 6.2.2.

Tabel 6.22. Distribusi Responden Menurut Penilaian Terhadap Peranan DPRD (%)

Alternatif Penilaian	TM&A	P	Jumlah
• Sudah	18,2	-	10,2
• Baru sebagian kecil	45,5	65,4	54,2
• Belum sama sekali	18,2	11,5	15,3
• Semakin tidak berpihak pada masyarakat	9,1	11,5	10,2
• Tidak tahu	9,1	11,5	10,2
Jumlah	100,0	100,0	100,0

Catatan : TM & A = Tokoh Masyarakat dan Akademisi
P = Pengusaha

Sebahagian besar dari responden menyatakan bahwa keberhasilan DPRD terhadap masyarakat baru sebahagian kecil. Sekitar 45,5 persen dari Tokoh Masyarakat dan Akademisi menyatakan pendapat seperti itu. Sedangkan proporsi pengusaha yang menyatakan pilihan ini jauh lebih besar dibandingkan dengan Tokoh Masyarakat dan Akademisi seperti terlihat pada Tabel 6.22.

6.3.6. Partisipasi Masyarakat

Pembahasan tentang persepsi partisipasi masyarakat dibagi pada tiga bagian yaitu: *pertama*, pandangan terhadap partisipasi masyarakat dan faktor yang mempengaruhinya, *kedua*, pelaksanaan kewajiban masyarakat pada pemerintah, dan *ketiga*, kebiasaan responden untuk memenuhi kewajibannya (membayar pajak/retribusi)

* Penilaian Partisipasi dan Faktor yang Berpengaruh

Ada perbedaan yang besar antara Tokoh Masyarakat dan Akademisi dengan Pengusaha tentang partisipasi masyarakat. Lebih dari separoh Pengusaha menyatakan bahwa partisipasi masyarakat berkurang. Hanya sebahagian kecil saja (18,2%) dari Tokoh Masyarakat yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat berkurang. Tokoh Masyarakat dan Akademisi lebih cenderung menyatakan bahwa partisipasi masyarakat tidak mengalami perubahan (sama saja).

Selanjutnya, jawaban responden terhadap pertanyaan mengenai faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat terlihat seperti berikut:

Tabel 6.23. Distribusi Responden Menurut Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Faktor yang berpengaruh	Ya	Tidak	Tidak Tahu
Tokoh Masyarakat dan Akademisi			
• Kebijakan Pemerintah	12,1	3,0	84,8
• Pemerintah tidak transparan	15,2	3,0	81,2
• Kesibukan Masyarakat	12,1	3,0	84,8
• Pengaruh lingkungan	6,1	3,0	90,9
• Keinginan pribadi	6,1	3,0	90,9
Pengusaha			
• Kebijakan Pemerintah	34,6	11,5	53,8
• Pemerintah tidak transparan	46,2	11,5	42,3
• Kesibukan Masyarakat	15,4	19,2	65,5
• Pengaruh lingkungan	23,1	11,5	65,4
• Keinginan pribadi	26,9	11,5	61,5

catatan : t t = tidak tahu/ tidak mengisi

Sulit untuk mengambil kesimpulan yang tegas dari distribusi responden menurut faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat. Walaupun demikian, transparansi dan kebijakan Pemerintah berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat. Sekitar 15,2 persen dari responden Tokoh Masyarakat dan Akademisi menyatakan transparansi berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat. Hanya sekitar 3,0 persen yang menyatakan tidak berpengaruh. Dan sisanya (81,2%) menyatakan tidak tahu. Keadaan yang mirip sama terjadi pula pada kebijakan pemerintah dan kesibukan masyarakat.

Transparansi dan kebijakan pemerintah juga merupakan faktor yang berpengaruh terhadap transparansi dilihat dari sisi pengusaha. Sekitar 34,6 persen dari Pengusaha menyatakan kebijakan pemerintah berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat. Hanya sekitar 11,5 persen yang menyatakan tidak dan sisanya menyatakan tidak tahu. Distribusi yang

bersamaan dijumpai pula untuk transparan. Disamping itu, lingkungan dan keinginan pribadi berpengaruh pula terhadap partisipasi masyarakat.

6.3.7. Kewajiban Masyarakat Terhadap Pemerintah

Nampaknya responden sudah mengetahui ketiga kewajiban yang ditanyakan kepada mereka yaitu: (1) membayar pajak/retribusi, (2) mematuhi aturan yang ada, dan (3) membantu pelaksanaan pembangunan. Lebih dari 90 persen dari kedua kelompok responden ini menjawab ya. Yang menjadi persoalan adalah kesan mereka pada saat kewajiban itu datang.

Tabel 6.24. Distribusi Responden Menurut Kesan Pelaksanaan Kewajiban Masyarakat

Kesan	TM & A	P	Jumlah
Membayar Pajak/Retribusi			
• tepat waktu	51,5	53,8	52,5
• sering terlambat	48,5	38,5	44,1
• tidak tahu	-	7,7	3,4
Kepatuhan terhadap aturan yang ada			
• tinggi	12,1	26,9	18,6
• biasa/normal	60,6	34,6	49,2
• rendah sekali	27,3	38,5	32,2
• tidak tahu	-	-	-
Membantu Pelaksanaan Pembangunan			
• tinggi	15,2	30,8	22,0
• biasa	63,6	34,6	50,8
• rendah	21,2	34,6	27,1
• tidak tahu	-	-	-

Catatan: TM & A = Tokoh Masyarakat dan Akademisi
P = Pengusaha

Kecuali untuk membayar pajak, terjadi perbedaan kesan/pandangan Tokoh Masyarakat dan Akademisi dengan Pengusaha. Distribusi responden untuk membayar pajak adalah sama. Tepat waktu adalah merupakan jawaban terbanyak. Kemudian diikuti oleh sering terlambat. Proporsi yang menyatakan sering terlambat jumlahnya relatif besar, terutama untuk kelompok responden Tokoh Masyarakat dan Akademisi.

Kasus kepatuhan terhadap aturan yang ada, adalah biasa/normal bagi responden Tokoh Masyarakat, proporsi yang menjawab rendah sekali adalah paling besar dan kemudian diikuti oleh biasa/normal saja. Kesan terhadap perilaku membantu pelaksanaan pembangunan juga berbeda diantara kedua kelompok responden seperti terlihat pada Tabel 6.24.

Temuan ini adalah konsisten dengan temuan yang ada pada Tabel 6.23 untuk kelompok Pengusaha. Dengan mengkaitkan kedua informasi ini dapat disimpulkan bahwa faktor kebijaksanaan pemerintah dan transparansi berpengaruh terhadap kepatuhan Pengusaha terhadap aturan yang ada.

6.4. Kesimpulan

Persepsi aparatur Pemerintahan diperoleh dari pejabat pemerintah dan anggota DPRD dan organisasi masyarakat yang terdiri dari tokoh masyarakat, akademisi dan pengusaha lokal diperoleh dari hasil pengamatan lapangan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya sesuai proposal penelitian. Perspektif ini dihasilkan dari 51 (lima puluh satu) responden yang berasal dari aparatur pemerintah dan 59 (lima puluh sembilan) responden dari organisasi masyarakat. Responden ini terbagi pada 7 (tujuh) daerah sampel yaitu: Propinsi Sumatera Barat, Kota Padang, Bukittinggi, Padang Panjang, dan Kabupaten Padang Pariaman, Solok, Tanah Datar.

Seperti diharapkan, tingkat kepatuhan aparatur relatif tinggi baik pejabat pemerintah maupun anggota DPRD. Kesimpulan ini diperlihatkan oleh jawaban sejumlah pertanyaan tentang penggunaan aturan tertentu untuk satu kegiatan. Ada sejumlah aturan yang perlu dijadikan sebagai acuan penyusunan APBD 2001. Ada diantaranya sudah diikuti oleh Daerah dan banyak juga yang belum. Namun dalam jawaban kebanyakan responden menyatakan sudah menggunakan seluruhnya.

Sudah banyak aturan-aturan yang ada bagi pedoman pelaksanaan desentralisasi pemerintahan semenjak ditertibkannya UU 22/1999. Keputusan Daerah untuk mengikuti aturan-aturan tersebut sesuai tujuannya relatif masih rendah. Keadaan ini disebabkan oleh (1) rendahnya kreativitas aparat untuk tujuan dan pelaksanaan aturan tersebut, (2) kebanyakan aturan tidak dituliskan secara rinci, dan (3) masih belum terlaksananya fungsi pengawasan sesuai kebutuhan, walaupun kewenangan Pemerintah untuk itu ada seperti UU 34/2000, PP 20/2001. Pemerintah nampaknya masih terkesan belum bersedia melaksanakan fungsi pengawasan tersebut sebagaimana mestinya.

Belum banyak terjadi perubahan dalam kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan aktif yang bersifat pengamatan baik langsung maupun tidak langsung dan dialog interaktif lebih disukai. Disamping itu penjaringan reaktif yang berbentuk inspeksi mendadak juga termasuk pendekatan penjaringan aspirasi masyarakat yang lebih disukai baik oleh Pejabat maupun oleh Anggota DPRD. Sedangkan dokumentasi aspirasi baru sebatas yang telah ada pada

tahun-tahun sebelumnya. Namun ada rencana untuk meningkatkan dokumentasi ini dimasa datang (tahun 2002).

Baik pejabat maupun anggota DPRD nampaknya belum sepenuhnya memahami perbedaan antara belanja rutin dengan belanja pembangunan. Begitu juga halnya dengan penentuan prioritas pembangunan yang masih didasarkan pada hasil Musbang, dengar pendapat dan peninjauan lapangan. Penggunaan *B/C ratio* dan Propeda/Renstra atau pendekatan kinerja dalam anggaran yang diperkirakan dapat menghasilkan kebijaksanaan publik yang memihak pada masyarakat relatif masih terbatas.

Perspektif organisasi masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah ditentukan melalui tiga kelompok dengan jumlah responden sebanyak 59 orang. Respon responden terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan relatif kecil. Walaupun demikian, dari jawaban yang ada dapat disimpulkan bahwa belum terjadi perubahan pelayanan yang berarti yang diberikan oleh Pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Begitu juga halnya dengan hambatan dan pungutan dalam perdagangan. Ada sejumlah kecil responden yang menyatakan bahwa telah terjadi hambatan-hambatan dan pungutan dalam perjalanan yang menurut mereka berpengaruh terhadap harga jual.

Kondisi dunia usaha dalam era otonomi belum memperlihatkan tanda-tanda perubahan yang berarti. Ada yang menyatakan sama saja dan ada pula yang menyatakan memburuk. Hal ini terlihat jelas dari jawaban responden yang bersifat kualitatif dan bersifat kuantitatif. Hanya tiga orang dari dua puluh enam Pengusaha yang melakukan investasi dengan jumlah dana sebesar Rp. 1.029 juta semenjak 1 Januari 2001. Usaha tidak menguntungkan adalah merupakan alasan utama disamping adanya Peraturan Daerah. Suku bunga tinggi dan upah mahal merupakan dua komponen pengeluaran pengusaha yang menyebabkan tidak menguntungkannya usaha tersebut.

Masih sulit mengambil kesimpulan mengenai partisipasi masyarakat dalam era Otonomi Daerah. Respon masyarakat untuk menjawab pertanyaan ini relatif rendah, terutama respon dari Tokoh Masyarakat dan Akademisi. Sedangkan dari respon Pengusaha menyatakan bahwa kebijaksanaan faktor penting yang berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat. Pada pihak lain responden yang ada dalam penelitian ini cenderung melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagaimana mestinya, termasuk membayar pajak dan kepatuhan terhadap aturan yang ada.

BAB 7

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1. Kesimpulan

Studi ini telah mencoba menelusuri aturan-aturan yang ada untuk tujuan mengetahui peranan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan UU 22/1999. Analisis dilakukan terhadap data sekunder yang ada dan dilanjutkan dengan penggunaan data primer. Data sekunder adalah merupakan aturan-aturan yang ada, mulai dari UU, PP, Kepres, Kepmen, Perda, Keputusan DPRD dan sejumlah berita/ulasan yang ada pada tiga media cetak yaitu: Kompas, Mimbar Minang dan Singgalang yang terbit antara Januari sampai dengan Juni 2001. Sedangkan data primer yang bertujuan untuk mengetahui persepsi Organisasi Pemerintah dan Organisasi Non-Pemerintah tentang pelaksanaan otonomi daerah diperoleh dari 110 responden. Responden ini terbagi pada 51 orang dari Organisasi Pemerintah dan sisanya sebanyak 59 orang berasal dari Organisasi Non-Pemerintah. Pengumpulan data di lapangan dilakukan mulai pertengahan Nopember 2001 sampai dengan Desember 2001.

Konsep tentang otonomi daerah berkembang sudah semenjak awal 1900-an. Pemikiran-pemikiran tentang otonomi dimulai dari pembentukan Daerah Otonomi tanpa menyebutkan kejelasan fungsi yang akan dilakukan oleh Daerah. Ketegasan tentang fungsi Pemerintahan yang akan dilakukan oleh Daerah Otonom mulai dinyatakan secara tertulis tahun 1974 dengan diterbitkannya UU 5/1974. Sistem penyerahan urusan yang dianut dalam undang-undang ini telah merubah kesan desentralisasi menjadi sentralisasi kekuasaan. Peranan Pemerintah Pusat menjadi sangat dominan dalam pelaksanaan undang-undang ini. UU 22/1999 yang mulai berlaku 1 Januari 2001 memperbaiki konsep penyerahan urusan menjadi pembagian kewenangan antara Pemerintah, Propinsi dan Kabupaten/Kota. Konsep ini sekaligus menghapus pula sistem pemerintahan bertingkat yang dianut oleh UU 5/1974.

Sayang, kedua undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dengan konsep berbeda, tidak menjelaskan secara tegas tujuan yang ingin dicapai dengan menyerahkan atau pembagian kewenangan pada berbagai bentuk (tingkat) pemerintahan yang ada. Walaupun demikian, dari berbagai dokumen tertulis yang ada, dapat diidentifikasi tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu: *pertama* tujuan dilihat dari sistem pemerintahan. Pemerintahan dilaksanakan berdasarkan demokrasi yang berlandaskan Pancasila. Penggunaan Pancasila bertujuan untuk menciptakan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dan antar Daerah untuk menjaga keutuhan NKRI. Tujuan *kedua* dapat dilihat dari sisi pemberian pelayanan. Ada tiga tujuan yang ingin dicapai di sini

yaitu: (1) efisiensi, (2) keadilan, dan (3) pemerataan. Peningkatan efisiensi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat akan dapat meningkatkan daya saing daerah dan sekaligus juga akan berpengaruh positif terhadap partisipasi masyarakat. Tujuan *ketiga* terlihat dari sisi pendekatan yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut yaitu pemberdayaan. Pemberdayaan tidak hanya ditujukan pada Pemerintah Daerah, tetapi juga untuk DPRD sebagai badan legislatif di daerah dan kepada masyarakat. Pemberdayaan Pemerintah Daerah dan DPRD dapat diukur melalui berbagai kebijaksanaan publik yang dihasilkannya. Sedangkan pemberdayaan masyarakat dapat diukur dari berbagai segi, baik dari sisi pemerintahan maupun dari sisi masyarakat itu sendiri.

Peranan DPRD telah mengalami perubahan yang sangat besar berdasarkan aturan yang ada dalam UU 22/1999 dibandingkan dengan UU 5/1974. DPRD yang telah dipilih dengan cara yang sama, tidak lagi merupakan mitra Pemerintah, tetapi dia adalah merupakan wakil rakyat. Sebagai wakil rakyat, lembaga ini bertugas menyalurkan aspirasi masyarakat untuk tujuan pengambilan keputusan publik. DPRD dapat menolak sebuah keputusan publik jika bertentangan dengan aspirasi masyarakat dengan kewenangan yang dimilikinya (kewenangan legislatif). Disamping itu, dia juga mempunyai kewenangan dalam bidang pengawasan yang bertujuan untuk mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan publik agar tidak bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Kesimpulan ini adalah merupakan jiwa (roh) dari UU 22/1999 yang secara tegas dituliskan pada Ps.16 dan diikuti oleh penjelasan dari undang-undang tersebut.

Kemauan dan kemampuan untuk melaksanakan peranan (fungsi) DPRD tersebut adalah merupakan dua persoalan penting yang terjadi sebagai akibat perubahan tersebut. DPRD dengan sistem pemilihan yang ada bertanggung jawab kepada partai atau golongan yang diwakilinya. Pada pihak lain dia harus bertanggung jawab kepada rakyat berdasarkan aturan yang ada. Perbedaan ini berdampak negatif kepada kemauan untuk mempertimbangkan aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan kewenangannya jika kepentingan partai atau golongan tidak sama dengan aspirasi masyarakat.

Sebagai badan legislatif daerah, peranan DPRD tidak terbatas pada sisi pengeluaran saja, tetapi juga pada sisi penerimaan. Adanya keharusan pajak dan retribusi daerah dipungut berdasarkan Peraturan Daerah menunjukkan Peranan DPRD dari sisi penerimaan. Adalah beralasan untuk menolak pajak atau retribusi daerah yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Sedangkan dari sisi pengeluaran, DPRD dapat melakukan penilaian terhadap semua kegiatan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah setiap tahunnya. Aturan yang ada (PP 105/2000) telah memangkas keterlibatan DPRD dalam penyusunan RAPBD. Kewenangan DPRD dalam perumusan kebijaksanaan publik ini dibatasi pada penentuan arah dan kebijaksanaan

umum (Ps. 21 dan Ps. 22). Pembatasan ini bertujuan untuk memberikan peluang yang lebih besar bagi pelaksanaan peranan (fungsi) DPRD sebagai badan perwakilan rakyat di daerah.

Dalam kenyataan, kebijaksanaan penyusunan APBD 2001 masih mengacu kepada Tata Tertib Dewan yang ada yang pada dasarnya berbeda secara prinsip dengan aturan yang ada dalam PP 105/2000. Keterlibatan DPRD melalui Panitia Anggaran masih sangat besar dalam penyusunan kebijaksanaan publik ini. Panitia Anggaran terlibat mulai dari proses penyusunan RAPBD sampai pada saat pembahasan RAPBD di DPRD untuk mendapatkan pengesahan menjadi APBD. Ketentuan-ketentuan yang mengharuskan Daerah menyusun anggaran dengan menggunakan pendekatan kinerja belum menjadi perhatian sebagaimana mestinya baik oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun oleh DPRD. Pada hal, pendekatan kinerja akan dapat meningkatkan akuntabilitas Pemerintahan Daerah terhadap masyarakat yang merupakan satu dari lima norma dan prinsip penyusunan APBD tahun 2001.

Selanjutnya, sebahagian besar dari norma dan prinsip penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Mendagri sebagai pedoman penyusunan APBD 2001 belum dapat digunakan oleh Daerah sebagaimana mestinya, walaupun secara tegas ketentuan ini disebutkan dalam Nota Keuangan Kepala Daerah. Pada pihak lain, dalam kenyataan belum ada orang atau institusi tertentu yang mengawasi pelaksanaan pedoman penyusunan anggaran ini, walaupun sudah ada aturan untuk itu (PP 20/2001). Pedoman yang sama sebenarnya sudah ada juga pada penyusunan APBD 2000 yang diterbitkan sekitar Desember 1999. Apakah norma dan prinsip anggaran yang terdiri dari: (1) transparansi dan akuntabilitas anggaran, (2) keadilan anggaran, (3) efisiensi dan efektivitas anggaran, (4) disiplin anggaran, dan (5) format anggaran, hanya merupakan ketentuan yang tidak harus diikuti semuanya adalah merupakan pertanyaan yang belum terjawab dalam laporan ini.

Perspektif Organisasi pemerintahan yang diwakili oleh pejabat Anggota DPRD pada daerah sampel adalah baik diukur dengan tingkat kepatuhannya. Aparatur Pemerintahan mempunyai tingkat kepatuhan yang tinggi untuk mengikuti semua aturan-aturan yang ada. Tetapi, tingkat kepatuhan itu belum diikuti oleh kemampuan untuk menjabarkan aturan-aturan tersebut sesuai tujuannya. Sedangkan pada pihak lain, banyak aturan-aturan yang ada membutuhkan penjabaran lebih luas untuk dapat dioperasionalkan. Pengertian tentang pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD masih membutuhkan penjelasan yang lebih rinci. Begitu juga halnya dengan persyaratan yang diperlukan bagi pendekatan tersebut. Konsep AKIP yang disusun oleh LAN/BPKP masih belum banyak membantu dalam penjabaran pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD.

Kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat yang merupakan acuan penting keberhasilan pelaksanaan peranan DPRD belum menunjukkan perbedaan yang berarti dibandingkan dengan

penjaringan aspirasi masyarakat tahun 2000. Penjaringan aktif yang bersifat pengamatan baik langsung maupun tidak langsung dan dialog interaktif lebih disukai. Disamping itu penjaringan reaktif yang berbentuk inspeksi mendadak juga termasuk pendekatan penjaringan masyarakat yang lebih disukai baik oleh Pejabat maupun Anggota DPRD. Sedangkan dokumentasi aspirasi baru sebatas yang telah ada pada tahun-tahun sebelumnya. Namun ada rencana untuk meningkatkan dokumentasi ini dimasa datang (tahun 2002).

Perbedaan antara belanja rutin dan belanja pembangunan belum sepenuhnya dipahami oleh aparatur pemerintahan berdasarkan analisis responden dari Pejabat dan Anggota DPRD. Oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan adanya belanja rutin yang dituliskan dalam belanja pembangunan dalam APBD 2001. Sedangkan penentuan prioritas pembangunan masih didasarkan pada hasil Musbang, dengar pendapat dan peninjauan lapangan. Penggunaan B/C ratio, pendekatan kinerja atau Propeda/Renstra yang diperkirakan dapat menghasilkan kebijaksanaan publik yang lebih memihak pada masyarakat relatif masih terbatas.

Perspektif Organisasi Masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah masih sulit untuk ditentukan secara tegas sebab respon masyarakat terhadap pelaksanaan penelitian ini relatif kecil, kecuali untuk kelompok responden Akademisi. Disamping itu, jawaban tidak tahu/tidak mengisi relatif besar untuk beberapa pertanyaan antara lain: hambatan terhadap perdagangan antar daerah/antar pulau, persepsi dalam kegiatan bisnis dan faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat. Walaupun demikian, kesimpulan sementara yang dapat diambil adalah bahwa belum terlihat adanya perubahan pelayanan publik yang berarti yang disediakan oleh Pemerintah Daerah sesuai kewenangan yang dimilikinya.

Keinginan untuk melakukan investasi relatif masih kecil. Usaha tidak menguntungkan adalah merupakan alasan utama kecilnya volume kegiatan dalam penanaman modal ini disamping adanya Peraturan Daerah yang tidak mendukung. Suku bunga tinggi dan upah mahal merupakan dua alasan yang menyebabkan tidak menguntungkannya usaha tersebut.

Partisipasi masyarakat yang merupakan salah satu ukuran penting dalam pelaksanaan otonomi daerah belum menunjukkan perubahan yang berarti baik ditinjau dari segi membayar kewajibannya pada pemerintah (membayar pajak/retribusi), mengikuti aturan-aturan yang ada maupun dilihat dari sisi membantu pelaksanaan pembangunan. Transparansi dan Kebijakan Pemerintah merupakan dua faktor penting yang mempengaruhi partisipasi masyarakat.

7.2. Saran

- Perlu penegasan kembali tentang tujuan otonomi daerah, sehingga dengan demikian dapat diukur keberhasilan pelaksanaannya. Berdasarkan analisis yang ada, peningkatan peran

(keberdayaan) masyarakat dalam pengambilan keputusan publik dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

- Perlu reposisi pelaksanaan peranan DPRD yaitu sebagai wahana pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Dia adalah merupakan wakil rakyat yang bertugas menyerap aspirasi masyarakat dan menyalurkannya kepada eksekutif untuk dijadikan sebagai dasar pengambilan keputusan publik. Bukan sebagai bagian Pemerintah Daerah seperti diatur oleh UU 5/1974.
- Pelaksanaan fungsi pengawasan merupakan titik lemah sebagai penyebab terjadinya banyak pelanggaran atau tidak diikutinya aturan-aturan yang ada sebagaimana mestinya. Tidak ada alternatif lain yang memaksa Daerah untuk melaksanakan semua aturanyang ada, kecuali melaksanakan fungsi pengawasan sesuai aturan yang ada (PP 20/2001 dan UU 34/2000).
- Rendahnya kemampuan daerah, mewajibkan kepada Pemerintah untuk menyiapkan pedoman yang rinci (tidak membutuhkan penjabaran lagi) agar tidak menimbulkan kesulitan untuk melaksanakannya. Kerjasama dengan Perguruan Tinggi yang memiliki tenaga untuk tujuan tersebut akan sangat membantu dalam menyiapkan pedoman tersebut dan tentu disarankan bagi kemajuan pelaksanaan otonomi daerah.
- Pada akhirnya, perlu ada keterbukaan terutama bagi DPRD untuk mendengar dan menerima berbagai kritik yang disampaikan oleh masyarakat. Kemauan untuk mendengar dan menerima kritikan ini adalah merupakan kewajiban badan perwakilan rakyat Daerah dan merupakan indikator keberhasilan pelaksanaan fungsi DPRD.

Daftar Bacaan

- Allen, Hubert J.B. (1990). "Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters". The All India Institute of Local Self Government. Bombay.
- Alm, James and Roy Bahl (1999). "Decentralization in Indonesia: Prospect and Problems" Department of Economics, The School of Policy Studies, Georgia State University. Georgia.
- Bahl, Roy (2000). "Implementation Rule for Fiscal Decentralization". Bahan Workshop tentang: Strengthening Regional University Capacity for Decentralization, yang dilaksanakan oleh LPEM - IRIS tanggal 5 -14 Maret di Jakarta.
- Brodidihardjo, Santoro. R. SH (1986). Pengantar Hukum Pajak. PT. Rresco, Bandung
- Chatrna, Emeraldy. Drs. PG Dip. Dkk. (2000). Kesiapan Birokrasi Pemerintah di Sumatera Barat Menghadapi Otonomi Daerah. Kerjasama Bappeda dan Universitas Andalas, Padang (tidak diterbitkan).
- Effendi, Elfian (2001). Tuntutan Itu Masih Menyala: Delapan Indikasi Kuat Otonomi Daerah Terancam Gagal. Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta.
- Gaffar, Affan. Prof. Dr. (2001). "Paradigma Baru Otonomi daerah dan Implikasinya" dalam: *Reformasi Menuju Pemulihan Ekonomi dan Otonomi Daerah. Refleksi Pemikiran Partai Golkar*. Oleh Anwar Adnan Saleh, dkk (editor). Lembaga Studi Pembangunan Indonesia, Jakarta.
- Gie, The Liang (1968 a). Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia. (Buku I) Gunung Agung, Jakarta.
- Gie, The Liang (1968 b). Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia. (Buku II) Gunung Agung, Jakarta.
- Gie, The Liang (1968 c). Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia. (Buku III) Gunung Agung, Jakarta.
- Kansil, CST. Drs. SH. (1995). Sistem Pemerintahan Indonesia. Bumi Aksara, Jakarta.
- Kasfir, Nelson (1993). "Design and Dilemmas of African Decentralization". dalam: Philip Mawhood (Editor). Local Government in The Third World: The Experience of Desentralization in Tropical Africa. Hal. 24 - 48.
- Lindaner, David L. and A. D. Valenchik (1992). "Government Spending in Developing Countries: Trends, Causes, and Consequences". *The World Bank Research Observer*. Vol 7, No. 1, Januari, pp 59-78.
- Liddle, R. Willian (2001). "Pengantar: Mengukir Demokrasi Indonesia". Dalam Luiz, Juan J et.al. Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara lain. terjemahan: Rahmana Atuti, LIPI dan Ford Foundation, Jakarta. Hal. 9 - 24.

- Linz, Juan J. dan A. Stepan (2001). "Mendefinisikan dan Membangun Demokrasi" dalam Linz, Juan J. et. al. Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain. terjemahan Rahmani Astuti, LIPI dan Ford Foundation, Jakarta. Hal. 25-50.
- Mardiasmo, Dr. MBA. (2001). Manajemen Pengeluaran Daerah. Makalah yang disampaikan pada Workshop Manajemen strategi dan Keuangan Daerah dalam Era Otonomi Daerah yang dilaksanakan oleh SIAGA-PSKD FE-UA, Padang 24-24 Juli 2001
- Martinez, Jorge, Vazquez, L.F. and Jameson Boex (1999). Fiscal Decentralization in the Russian Federation During the Transition. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia.
- Mawhood, Philip (1993), "Decentralization: the Concept and the Practice". dalam: Philip Mawhood (editor). Local Government in The Third World: The Experience of Decentralization in Tropical Africa. African Institute of South Africa: Hal. 1-23
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Masgrave (1973). Public Finance: In Theory and Practice. Mc Graw. Hill Kogakusha, Ltd. Tokyo.
- Panitia (1999). Rumusan Hasil Seminar Tentang Otonomi Daerah. Diselenggarakan oleh MIPI Sumatera Barat, Padang 7 Desember.
- Rondinelli, Denis, et. al (2000). "Decentralization: What and Why?" Makalah yang dipresentasikan pada Fiscal Decentralization Training Program, yang dilaksanakan oleh World Bank Institute dan Georgia State Unibversity, Georgia, 7 - 18 Agustus 2000.
- Simanjuntak Robert. A (2000). "Decentralization and Local Autonomy." Makalah yang disampaikan pada : First Indepth Workshop on Fiscal Decentralization : Strengthening Regional University Capacity for Decentralization. Diselenggarakan oleh LPEM - IRIS, 5 - 14 Maret 2000 di Jakarta.
- Syah, Anwar () "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging merket Economy" The World Bank, Policy and Research Series No. 23.
- Syahrudin (1999). "Sumatera Barat Dalam Era Otonomi Daerah". Makalah untuk seminar Otonomi Daerah yang dilaksanakan oleh MIPI bekerjasama dengan LCIE tanggal 7 Desember 1999 di Padang.
- Syahrudin (2000). "Desentralisasi: Apa, Kenapa dan Bagaimana" Makalah yang disampaikan pada Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah di Pekanbaru, 2-3 Nopember 2000.
- UU 5/1974, UU 22/1999, UU 25/1999, UU 25/2000, UU 39/2001
- Yudoyono, Bambang. Drs. Msi (2001). Otonomi Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Lampiran 2.1. Perbandingan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom dan SOTK Sumatera Barat

No	Kewenangan Propinsi ^{a/}		No	SOTK ^{b/}
	Bidang	Jml Kewenangan		
			I	Sekretaris Daerah
1	Pertanian	16		
2	Kelautan	5	II	Asisten:
3	Pertambangan dan Energi	5		1. Asisten Pemerintahan
4	Kehutanan dan Perkebunan	18		2. Asisten Administrasi Pembangunan
5	Perindustrian dan Perdagangan	3		3. Asisten Kesejahteraan Sosial
6	Perkoperasian	1		4. Asisten Administrasi
7	Penanaman Modal	1	III	Dinas Daerah:
8	Ketenagakerjaan	2		1. Dinas Kehutanan
9	Kesehatan	5		2. Dinas Prasarana Jalan
10	Pendidikan dan Kebudayaan	6		3. Dinas Pengelolaan Sumber-daya Air
11	Sosial	3		4. Dinas Perhubungan
12	Penataan Ruang	2		5. Dinas Kelautan dan Perikanan
13	Pemukiman	1		6. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan
14	Pekerjaan Umum	8		7. Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya
15	Perhubungan	13		8. Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial
16	Lingkungan Hidup	6		9. Dinas Pertambangan dan Energi
17	Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik	9		10. Dinas Pendapatan Daerah
18	Pengembangan Otonomi Daerah	1		11. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
19	Perimbangan Keuangan	2		12. Dinas Tata Ruang dan Pemukiman
20	Hukum dan Perundang-undangan	1		13. Dinas Pendidikan
-	-	-		14. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
				15. Dinas Peternakan
				16. Dinas Koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah (PKM)

lanjutan lapiran 2.1....

No	Kewenangan Propinsi ^{a/}	No	SOTK ^{b/}
		IV	Badan: 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2. Badan Pengawas 3. Badan Pendidikan dan Latihan 4. Badan Koordinasi Promosi dan Penanaman Modal Daerah 5. Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat 6. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah 7. Badan Pemberdayaan Masyarakat 8. Badan Kearsipan Daerah 9. Badan Bimbingan Massal Ketahanan Pangan 10. Badan Perpustakaan 11. Badan Penelitian dan Pengembangan 12. Badan Kepegawaian Daerah
		V	Kantor: 1. Kantor Penghubung Pemerintah Daerah 2. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja
	Jumlah	108	-

Sumber: ^{a/} PP 25/2000.

^{b/} Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat, No. 4; No. 5
 dan No 6 Tahun 2001.

Lampiran 2.2. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib dengan Struktur Organisasi Kota Padang

Bidang Pemerintahan Wajib Kabupaten/Kota a)	SOTK Kota Padang b)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pekerjaan Umum 2. Kesehatan 3. Pendidikan dan Kebudayaan 4. Pertanian 5. Perhubungan 6. Industri dan Perdagangan 7. Penanaman Modal 8. Lingkungan Hidup 9. Pertanahan 10. Koperasi 11. Tenaga Kerja 	<ol style="list-style-type: none"> I. Sekretariat Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Asisten Tata Praja 2. Asisten Ekonomi dan Administrasi 3. Asisten Administrasi II. Dinas Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pertanian dan Kehutanan 2. Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah 3. Dinas Pendidikan 4. Dinas Kesehatan 5. Dinas Koperasi dan PKM 6. Dinas Perhubungan 7. Dinas Pertanahan 8. Dinas Perindustrian dan Perdagangan 9. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan 10. Dinas Tenaga Kerja 11. Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan 12. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana 13. Dinas Pendapatan 14. Dinas Informasi dan Komunikasi 15. Dinas Perikanan dan Kelautan 16. Dinas Kependudukan 17. Dinas Kebersihan dan Pertamanan 18. Dinas Kesejahteraan Sosial
-	<ol style="list-style-type: none"> III. Badan/Kantor Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2. Badan Pengawasan Daerah 3. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah 4. Badan Kepegawaian Daerah 5. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat 6. Kantor Arsip 7. Kantor Pengelola Data Elektronik 8. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja 9. Kantor Pemberdayaan Masyarakat

Sumber: a) : UU 22/1999.

b) : Perda Kota Padang No. 2 : No. 4 dan N0. 5 Tahun 2001.

Lampiran 2.3. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib dengan Struktur Organisasi Kota Bukittinggi

Bidang Pemerintahan Wajib Kabupaten/Kota ^{a)}	SOTK Kota Bukittinggi ^{b)}
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pekerjaan Umum 2. Kesehatan 3. Pendidikan dan Kebudayaan 4. Pertanian 5. Perhubungan 6. Industri dan Perdagangan 7. Penanaman Modal 8. Lingkungan Hidup 9. Pertanahan 10. Koperasi 11. Tenaga Kerja 	<ol style="list-style-type: none"> I. Sekretariat Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Asisten Tata Praja 2. Asisten Ekonomi dan Pembangunan 3. Asisten Administrasi II. Badan/Kantor <ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2. Badan Kepegawaian Daerah 3. Badan Pengawas Daerah 4. Kantor Kesbang Linmas 5. Kantor Polisi Pamong Praja 6. Kantor Pelayanan Terpadu 7. Kantor Pusat Data dan Informasi 8. Kantor Pemadam Kebakaran III. Dinas Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pekerjaan Umum 2. Dinas Pendidikan 3. Dinas Kesehatan 4. Dinas Pariwisata dan Perhubungan 5. Dinas Perindagkop dan Pasar 6. Dinas Pertanian 7. Dinas Pertanahan 8. Dinas Pendapatan Daerah 9. Dinas Kependudukan/Catatan Sipil, Sosial dan Tenaga Kerja

Sumber: ^{a)} : UU 22/1999.

^{b)} : Perda Kota Bukittinggi No. 1 Tahun 2001.

Lampiran 2.4. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib dengan Struktur Organisasi Kota Padang Panjang

Bidang Pemerintahan Wajib Kabupaten/Kota ^{a)}	SOTK Kota Padang Panjang ^{b)}
1. Pekerjaan Umum 2. Kesehatan 3. Pendidikan & Kebudayaan 4. Pertanian 5. Perhubungan 6. Industri & Perdagangan 7. Penanaman Modal 8. Lingkungan Hidup 9. Pertanahan 10. Koperasi 11. Tenaga Kerja	1. Sekretariat Daerah <ul style="list-style-type: none"> - Ass. Pemerintahan Umum dan Kesra - Ass. Ekonomi dan Koperasi - Kelompok Jabatan Fungsional 2. Dinas Daerah <ul style="list-style-type: none"> - Perkotaan dan Pemukiman - Kesehatan - Pendidikan dan Kebudayaan - Pertanian - Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal - Sosial, Pendaftaran Penduduk dan Tenaga Kerja - Pendapatan Daerah 3. Badan/Kantor Daerah <ul style="list-style-type: none"> - Badan Pengawas Daerah - Bappeda - BKD - Kantor Sospol PP - Kantor Informasi dan PDE - Kantor Arsip Daerah dan Perpustakaan

Sumber : a). UU 22/1999

b). Perda Kota Padang Panjang No. 6 dan No. 8 Tahun 2000

**Lampiran 2.5. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib dengan Struktur Organisasi
Kabupaten Padang Pariaman**

Bidang Pemerintahan Wajib Kabupaten/Kota ^{a)}	SOTK Kabupaten Padang Pariaman ^{b)}
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pekerjaan Umum 2. Kesehatan 3. Pendidikan dan Kebudayaan 4. Pertanian 5. Perhubungan 6. Industri dan Perdagangan 7. Penanaman Modal 8. Lingkungan Hidup 9. Pertanahan 10. Koperasi 11. Tenaga Kerja 	<ol style="list-style-type: none"> I. Sekretariat Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Sekretaris Daerah 2. Asisten Tata Praja 3. Asisten Ekbang Kesra II. Dinas Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas PU dan Transmigrasi 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Pertanian, Kehutanan dan Perkebunan 4. Dinas Pendidikan, Olah Raga dan Tenaga Kerja 5. Dinas Perhubungan, Pariwisata Seni dan Budaya 6. Dinas Perindag, Koperasi dan Pertambangan 7. Dinas Kelautan dan Perikanan 8. Peternakan III. Badan/Kantor <ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2. Badan Pengawas Daerah 3. Badan Kepegawaian Daerah 4. Badan Pemberdayaan Masyarakat 5. Badan Kesbang Linmas 6. Kantor Pelayanan Terpadu 7. Kantor Sosial 8. Kantor Pengelola Pasar dan Perparkiran

Sumber: ^{a)} : UU 22/1999.

^{b)}: Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman No. 02 s/d 05
Tahun 2001.

Lampiran 2.6. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib dengan Struktur Organisasi Kabupaten Solok

Bidang Pemerintahan Wajib Kabupaten/Kota ^{a)}	SOTK Kabupaten Solok ^{b)}
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pekerjaan Umum 2. Kesehatan 3. Pendidikan dan Kebudayaan 4. Pertanian 5. Perhubungan 6. Industri dan Perdagangan 7. Penanaman Modal 8. Lingkungan Hidup 9. Pertanahan 10. Koperasi 11. Tenaga Kerja 	<ol style="list-style-type: none"> I. Sekretariat Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Asisten Bidang Pemerintahan/Asisten I 2. Asisten Bidang Ekonomi, Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat (Ekbangkesra)/Asisten II II. Dinas Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pekerjaan Umum 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan 4. Dinas Pertanian 5. Dinas Perhubungan 6. Dinas Pariwisata 7. Dinas Pertanahan 8. Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan 9. Dinas Kehutanan dan Perkebunan 10. Dinas Pertambangan dan Lingkungan Hidup 11. Dinas Kependudukan, Keluarga Berencana dan Tenaga Kerja III. Badan/Kantor <ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2. Badan Pengelola Keuangan Daerah 3. Badan Kepegawaian Daerah 4. Badan Pengawasan Daerah 5. Kantor Informasi dan Komunikasi 6. Kantor Ketentramana dan Ketertiban Daerah

Sumber: ^{a)} : UU 22/1999.

^{b)} : Lembaran Daerah Kabupaten Solok No. 17 s/d 36 Tahun 2000.

Lampiran 2.7. Perbandingan Bidang Pemerintahan Wajib dengan Struktur Organisasi Kabupaten Tanah Datar

Bidang Pemerintahan Wajib Kabupaten/Kota ^{a)}	SOTK Kabupaten Tanah Datar ^{b)}
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pekerjaan Umum 2. Kesehatan 3. Pendidikan dan Kebudayaan 4. Pertanian 5. Perhubungan 6. Industri dan Perdagangan 7. Penanaman Modal 8. Lingkungan Hidup 9. Pertanahan 10. Koperasi 11. Tenaga Kerja 	<ol style="list-style-type: none"> I. Sekretariat Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Sekretariat Daerah 2. Asisten Pemerintahan 3. Asisten Ekonomi dan Pembangunan 4. Asisten Administrasi II. Dinas Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pertanian 2. Dinas Kesehatan dan Sosial 3. Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan Pertambangan 4. Dinas Pendidikan dan Tenaga Kerja 5. Dinas Pariwisata dan Perhubungan 6. Dinas Pemukiman dan Prasarana wilayah 7. Dinas Pendapatan III. Badan/Kantor <ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2. Badan Kepegawaian Daerah 3. Badan Pengawasan Daerah 4. Kantor Pertanahan 5. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat.

Sumber. ^{a)} : UU 22/1999.

^{b)}: Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar No. 1 s/d 13 Tahun 2001

Lampiran 2.8. Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Susunan Organisasi Dinas Pertanian Sumatera Barat

Pasal 23: Kependudukan

1. Dinas Pertanian Tanaman Pangan merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan.
2. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Pasal 24 dan 25: Tugas Pokok dan Fungsi

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada Pasal 24 Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan kebijakan teknis di bidang Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan
- b. Pemberian Perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum lintas Kabupaten dan Kota dibidang Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan.
- c. Pembinaan teknis di bidang Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan
- d. Pembinaan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)
- e. Pelaksanaan Urusan Tata Usaha Dinas

Pasal 26: Susunan Organisasi

1. Susunan Organisasi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan terdiri dari:
 - a. Kepala Dinas dan wakil Kepala Dinas
 - b. Bagian Tata Usaha terdiri dari:
 1. Sub Bagian Umum
 2. Sub Bagian Kepegawaian
 3. Sub Bagian Keuangan
 4. Sub Bagian Perlengkapan
 - c. Sub Dinas Perencanaan dan Program terdiri dari:
 1. Seksi Pendataan dan Statistik
 2. Seksi Penyusunan dan Rancangan Program
 3. Seksi Pengembangan dan Pengkajian Potensi
 4. Seksi Evaluasi dan Pelaporan

lanjutan Lampiran 2.8....

- d. Sub Dinas Bina Produksi terdiri dari
 - 1. Seksi Pengembangan Produksi
 - 2. Seksi Produksi Benih/ Bibit
 - 3. Seksi Pengembangan Pemanfaatan Pekarangan/ Peningkatan Gizi
 - 4. Seksi Standarisasi dan Pengawasan Mutu

 - e. Sub Dinas Bina Kelembagaan dan masyarakat dan Teknologi Pertanian dan Perkebunan terdiri dari:
 - 1. Seksi Kelembagaan Penyelenggaraan Diklat Pertanian dan Perkebunan
 - 2. Seksi Program Penyuluhan Pertanian dan Perkebunan
 - 3. Seksi Masyarakat Teknologi dan Visualisasi.

 - f. Sub Dinas Bina Sarana dan Prasarana terdiri dari:
 - 1. Seksi Pengendalian OPT dan Pengawasan Pestisida
 - 2. Seksi Pengembangan Alat dan Mesin
 - 3. Seksi Pengendalian dampak lingkungan
 - 4. Seksi Optimalisasi Pemanfaatan Lahan

 - g. Sub Dinas Agrobisnis dan Pengolahan Hasil terdiri dari:
 - 1. Seksi Pengembangan Pemasaran
 - 2. Seksi Kelembagaan Usaha dan Permodalan
 - 3. Seksi Pengkajian dan Analisa Usaha
 - 4. Seksi Perizinan dan Pengawasan

 - h. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)

 - i. Kelompok Jabatan Fungsional
2. Bagan Susunan Organisasi Dinas Pertanian dan Perkebunan sebagaimana tercantum dalam lampiran adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

Lampiran 2.9. Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Struktur Organisasi Dinas Pertanian Bukittinggi

Pasal 77: Kedudukan

1. Dinas Pertanian merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kota dibidang Pertanian, Perikanan, Perkebunan, Peternakan
2. Dinas Pertanian dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah

Pasal 78: Tugas

Dinas Pertanian merupakan unsur pelaksana Pemerintah dalam melaksanakan kewenangan dibidang Pertanian, Perikanan, Perkebunan, Peternakan.

Pasal 79: Fungsi

Dalam Menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada pasal 78 Dinas Pertanian mempunyai fungsi:

1. Pengembangan usaha pertanian menuju agro bisnis
2. Pembinaan kelompok tani
3. Pengendalian dan pemberantasan hama
4. Pembinaan dan penyuluhan

Pasal 80 dan 81: Struktur Organisasi

Struktur Organisasi Dinas Pertanian terdiri dari:

1. Kepala
2. Bagian Tata Usaha membawahi :
 - a. Sub Bagian Umum
 - b. Sub Bagian Perencanaan
 - c. Sub Bagian Keuangan
3. Sub Dinas Bina Usaha membawahi:
 - a. Seksi Pengembangan Usaha Pertanian, Holtikultura dan Perkebunan
 - b. Seksi Pengembangan Usaha Peternakan
 - c. Seksi Usaha Perikanan
 - d. Seksi Kehewanan
4. Sub Dinas Bina Produksi membawahi:
 - a. Seksi Budi Daya dan Penerapan Teknologi
 - b. Seksi Pasca Panen
 - c. Seksi Bimas Pemberantasan Hama dan Penyuluhan
 - d. Seksi Informasi dan Pemasaran
5. UPTD :
 - a. Rumah Potong Hewan
 - b. Bengkel Alsintan
 - c. Balai Benih
6. Jabatan Fungsional :
 - a. BIPP
 - b. Penyuluhan

1. Bagan Struktur Organisasi Dinas Pertanian
2. Perincian lebih lanjut dari tugas dan fungsi ditetapkan dengan Keputusan Walikota

Lampiran 3.1. Kekuasaan Negara Berdasarkan UUD 1945

1. Kekuasaan menjalankan perundang-undangan negara, atau Kekuasaan Eksekutif
2. Kekuasaan memberikan pertimbangan kenegaraan kepada Pemerintah, atau Kekuasaan Konsultatif yang dilakukan oleh DPA
3. Kekuasaan membentuk perundang-undangan negara, atau Kekuasaan Legislatif yang dilakukan oleh DPR
4. Kekuasaan mengadakan pemeriksaan keuangan negara, atau Kekuasaan Eksaminatif, Kekuasaan Inspektif, atau Kekuasaan Anditif yang dilakukan oleh BPK
5. Kekuasaan mempertahankan perundang-undangan negara, atau Kekuasaan Yudikatif yang dilakukan oleh MA

Sumber : Kansil, C.S.T. Drs. SH. (1995) *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara Jakarta. Hal. 66 - 67

Lampiran 4.1. Tarif dan Anggaran Hasil Pajak Daerah

Jenis Pajak	Tarif		Hasil (UU 34/2000)		
	UU 34/2000	PP 65/2001	Propinsi	Kab/Kota	
PROPINSI			Propinsi	Kab/Kota	
1. PKB dan KKA	mak. 5 %		100 %	min. 30 %	
* KB . Bukan Umum		1,5 %			
* KB Umum		1,0 %			
* KB Alat Berat/Besar		0,5 %			
* KB Atas Air	1,5 %				
2. BBNKB	mak. 10 %	I			II
* KB Bukan Umum		10 %			1 %
* KB Umum		10 %			1 %
* KB Alat Berat/Besar		3 %			0,3 %
* KB Atas Air		5 %			1 %
3. BBNKB	mak. 5 %	5 %		min. 70 %	
4. PP dan PABT dan AP	mak. 20 %			min. 70 %	
* A Bawah Tanah		20 %			
* A. Perumahan		10 %			
KABUPATEN/KOTA			Kabupaten	Desa	
1. Pajak Hotel	mak. 10 %	mak. 10 %		min. 10 %	
2. Pajak Restoran	mak. 10 %	mak. 10 %		min. 10 %	
3. Pajak Hiburan	mak. 35 %	mak. 35 %		min. 10 %	
4. Pajak Reklame	mak. 25 %	mak. 25 %		min. 10 %	
5. Pajak Penerangan Jalan	mak. 10 %	mak. 10 %		min. 10 %	
6. Pajak Pengambilan B.G.C	mak. 20 %	mak. 20 %		min. 10 %	
7. Pajak Parkir	mak. 20 %	mak. 20 %		min. 10 %	

Lampiran 4.2. Proses Penyusunan APBD 2001

* Umum

Prosedur penyusunan APBD 2001 masih mengikuti kebiasaan-kebiasaan yang ada pada tahun sebelumnya. Rencana kegiatan (proyek) diperoleh dari dua sumber yaitu pertama dari sumber Kelurahan/Desa dan kedua dari instansi terkait. Dengan mempertemukan kedua usulan ini, diperoleh rencana kegiatan untuk tahun tertentu (tahun anggaran 2001) dengan jumlah yang relatif besar.

Selanjutnya melalui berbagai diskusi dan rapat-rapat, ditentukan prioritas kegiatan. Jadi berarti ada sejumlah rencana kegiatan yang tidak dapat dibiayai pada tahun yang bersangkutan. Sedangkan yang dibiayai adalah kegiatan yang memperoleh prioritas tinggi saja.

* Pendekatan bottom-up

Ditingkat kelurahan untuk Daerah Kota atau Desa untuk Daerah Kabupaten dilaksanakan “Musbang” (Musyawarah Pembangunan) yang difasilitasi oleh Lurah (di Kota) atau Kepala Desa (di Desa). Musyawarah dilaksanakan oleh LPM*) (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat) yang dipimpin oleh seorang ketua berdasarkan hasil pemilihan pimpinan-pimpinan masyarakat yang ada pada Kelurahan/Desa yang bersangkutan. Musyawarah dihadiri oleh perangkat kelurahan dan tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembangunan lurah/desa.

Daftar rencana kegiatan adalah merupakan hasil yang diharapkan dari Musbang tersebut yang biasanya berlangsung dalam satu hari kerja. Yang muncul disini hanyalah daftar rencana kegiatan, tentu sesuai dengan kebutuhan kelurahan/desa yang bersangkutan. Rencana kegiatan yang telah dilengkapi dengan volume pekerjaan diajukan ke Kecamatan.

Pelaksanaan Musbang akan menghasilkan jumlah kegiatan yang banyak sekali. Sekitar 1000 (seribu) rencana kegiatan ada di Kota Padang berdasarkan hasil 103 (seratus tiga) Musbang dalam tahun 2001. Keseluruhan rencana kegiatan ini dibahas lagi pada rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) yang dilaksanakan pada tiap Kecamatan. Kota Padang tercatat 11 (sebelas) Kecamatan. Sedangkan setiap kecamatan di Kota Padang mempunyai sekitar 6-14 Kelurahan.

Berbeda dengan Musbang, Rakorbang dihadiri oleh wakil-wakil kelurahan/desa dan lembaga teknis Kabupaten/Kota. Lurah/Desa diwakili oleh Lurah/Kepala Desa dan LPM. Kehadiran lembaga teknis diharapkan dapat membantu penyempurnaan rencana kegiatan yang akan dijadikan sebagai usulan kecamatan (termasuk perkiraan biaya yang diperlukan oleh setiap kegiatan).

*) Sebelum tahun 2001, institusi ini bernama LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) yang diketuai oleh Lurah/ Kepala Desa. UU 22/ 1999 memperbaiki instansi ini sepenuhnya menjadi lembaga Swadaya Masyarakat.

Rencana usulan kegiatan dalam bidang pembangunan adalah hasil yang diharapkan dari Musbang pada tingkat kecamatan tersebut. Pemangkasan sebagian dari usulan kegiatan yang diajukan oleh Lurah/Desa dilakukan pada Rakorbang ini. Pemangkasan dilaksanakan berdasarkan pada musyawarah/mufakat peserta Rakorbang. Oleh karena itu, kemampuan Lurah/Kepala Desa beserta Ketua LPM sangat dibutuhkan untuk menjadikan usulan kegiatannya disetujui oleh Rakorbang Kecamatan ini. Rencana yang telah disetujui ini adalah merupakan bahan yang akan dibahas dalam Rakorbang di tingkat Kabupaten/Kota.

Manfaat kegiatan yang diusulkan biasanya dijadikan sebagai dasar pemangkasan usulan kegiatan Lurah/Kepala Desa. Persoalan yang muncul adalah pengukuran manfaat bagi masyarakat. Pengukuran sering dilakukan secara kualitatif, sehingga faktor subjektivitas sulit untuk dihindari dalam pengambilan keputusan. Didukung oleh rendahnya kualitas wakil-wakil Kelurahan/Desa dalam Rakorbang tersebut, maka tidak jarang keputusan lebih banyak dipengaruhi oleh Camat beserta Stafnya.

*** Pendekatan top-down**

Usulan rencana kegiatan tidak hanya berasal dari Kelurahan/Desa, tetapi juga dari Dinas/Lembaga yang ada ditingkat Kabupaten/Kota. Usulan ini dimulai dari pengiriman surat oleh Sekretariat Daerah kepada Dinas/Lembaga yang ada dilingkungannya meminta DUPDA (Daftar Usulan Proyek Daerah) dan DUKDA (Daftar Usulan Kegiatan Daerah). DUPDA bertujuan untuk anggaran pembangunan dan DUKDA adalah untuk anggaran rutin. Pelaksanaannya sejalan dengan Rakorbang Kecamatan.

Jadwal permintaan DUPDA dan DUKDA tahun anggaran 2001 di Kota Padang adalah sekitar pertengahan Juni sampai dengan awal Oktober 2000. Semua Dinas dan Lembaga/Kantor yang ada di Pemerintahan Daerah Kota Padang telah harus menyiapkan DUPDA dan DUKDA masing-masing institusinya.

DUPDA masih bersifat sederhana. Isi sebuah usulan proyek (kegiatan) ini adalah: (1) Sektor/program/kegiatan, (2) sasaran program/kegiatan, (3) sumber pembiayaan, dan (4) lokasi kegiatan. Butir pertama menyebutkan nama program/kegiatan. Sedangkan butir kedua menjelaskan sasaran program/kegiatan. Butir kedua dari DUPDA ini mirip dengan target yang diharapkan dari pelaksanaan program/kegiatan tersebut. Butir ketiga menjelaskan sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan terdiri dari APBN dan APBD. Sedangkan APBD bersumber dari PAD, DAU, atau pinjaman. Butir keempat adalah lokasi dimana program/kegiatan dilaksanakan. Lokasi bisa tersebar seperti pada kegiatan penyuluhan dan dapat pula pada satu atau lebih tempat tertentu.

Berbeda dengan DUPDA, DUKDA berisikan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh institusi tertentu yang bersifat rutin. Kegiatan ini meliputi aktivitas rutin yang akan dilakukan dalam rangka pemberian pelayanan terhadap masyarakat. DUKDA akan memperlihatkan kebutuhan pengeluaran untuk gaji, biaya operasional, biaya pemeliharaan dan biaya perjalanan dinas.

*** Penentuan prioritas anggaran**

Prioritas anggaran ditetapkan dalam Rakorbang tingkat Kabupaten/Kota. Peserta adalah semua unsur pimpinan di Sekretariat Daerah, Dinas, Lembaga/Kantor dan Camat. Rakorbang dipimpin langsung oleh Kepala daerah dan dilaksanakan Agustus untuk anggaran tahun berikutnya. Disamping itu, Rakorbang juga dihadiri oleh anggota DPRD yang diwakili oleh Panitia Anggaran.

Rencana kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD adalah merupakan hasil yang diharapkan dari Rakorbang tersebut. Rencana kegiatan ini dipilih dari usulan semua instansi yang ada dan hasil Rakorbang Kecamatan. Pemilihan dilakukan berdasarkan berbagai pertimbangan antara lain adalah tujuan/manfaat, kaitan dengan perencanaan yang ada dan sebagainya.

*** Penyusunan rancangan APBD (RAPBD)**

Hasil Rakorbang tingkat Kabupaten/Kota dijadikan sebagai dasar penyusunan RAPBD oleh Panitia Anggaran Eksekutif yang diketahui oleh Sekretaris Daerah. Secara operasional, anggaran rutin dikoordinir oleh Sekretariat Daerah, sedangkan anggaran pembangunan dikoordinir oleh Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) Kabupaten/Kota.

Berbagai diskusi dilakukan untuk menghasilkan RAPBD. Panitia Anggaran DPRD dilibatkan dalam diskusi dan rapat-rapat tersebut. Peranan tujuan/manfaat dan hubungan dengan perencanaan daerah yang ada mulai kurang diperhatikan. Setiap Dinas/Lembaga yang ada selalu berusaha agar usulan mereka diterima, atau dengan kata lain usulan kegiatannya dicantumkan dalam RAPBD.

Tidak jarang ada kegiatan atau proyek naik di tengah jalan. Artinya adalah usulan kegiatan tersebut tidak melalui jalur resmi seperti telah dikemukakan diatas. Kegiatan ini adalah berbentuk disposisi Kepala daerah. Jika ada usulan kegiatan yang mendapat disposisi Kepala Daerah, kegiatan tersebut wajib dicantumkan (masuk) dalam RAPBD.

Penyusunan RAPBD ini diharapkan siap sekitar akhir Oktober. Penyerahan RAPBD beserta pelaksanaannya untuk mendapatkan pengesahan sesuai ketentuan yang berlaku. Dibutuhkan waktu sekitar 1-1½ bulan untuk pembahasan formal di DPRD.

Lampiran 5.1. Jumlah Jabatan Struktural Utama Diluar Sekretaris Daerah

Daerah	Jabatan Struktural					
	Asisten	Biro/ bahagian	Dinas		Badan/ Kantor	
			Kepala	Wk. Kepala	Kepala	Wk. Kepala
1. Propinsi * Sumatera Barat	4	12	16	16	14	-
2. Daerah Kota						
* Padang	3	8	18	-	9	-
* Bukittinggi	3	9	9	-	8	-
* Padang Panjang	2	6	7	-	5	-
3. Daerah Kabupaten						
* Solok	2	6	11	-	6	-
* Padang Pariaman	2	8	8	-	9	-
* Tanah Datar	3	9	7	-	5	-

Catatan: - tidak ada

Sumber: SOTK masing-masing daerah

**Lampiran 5.2. Pos Pengeluaran DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Padang
Tahun 2000- 2002 (Rp. 000)**

Kode	Item	Tahun 2000	Tahun 2001	Tahun 2002
2.2.1.	Pos DPRD dan Sekretariat DPRD	5.095.644	8.568.155	9.682.972
	DPRD	4.148.907	1.748.799	2.209.326
1001a	Uang Representasi	604.200	551.880	551.880
1002a	Tunjangan Kesejahteraan	1.750.500	220.969	270.196
1003a	Uang Paket	180.450	137.970	137.970
1004a	Biaya Pemeliharaan Kesehatan	131.903	-	-
1005a	Tunjangan Kehormatan	203.822	427.524	738.074
1007a	Uang Duka	4.605	10.456	11.206
1008a	Biaya Pakaian Dinas	90.000	-	-
1009a	Biaya Perjalanan Dinas dan Pindah	783.449	-	-
1010a	Biaya Penunjang Kegiatan	399.978	400.000	500.000
	Sekretariat DPRD	946.738	6.819.356	7.473.646
	Belanja Pegawai	7.545	936.322	733.841
1001	Gaji dan Tunjangan Lainnya	-	836.485	637.985
10	Gaji Pokok	-	153.010	425.291
20	Tunjangan Keluarga	-	57.379	76.262
30	Tunjangan Anak	-	35.500	30.250
40	Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP)	-	316.482	0
50	Tunjangan Struktural	-	59.760	54.000
60	Tunjangan Fungsional	-	0	0
70	Tunjangan Khusus Pajak	-	214.104	52.002
80	Pembulatan	-	250	180
1002	Tunjangan Beras	-	83.687	74.256
10	3/3 Harga Beras	-	83.687	74.256
1004	Uang Lembur	7.545	16.150	21.600
	Belanja Barang	449.839	1.281.912	1.164.762
1011	Ongkos Kantor	444.043	905.612	657.092
10	Alat Tulis Kantor	41.953	45.000	20.000
20	Barang Cetak yang dipakai habis antara lain Pengadaan, Foto Copy, langganan majalah dsb.	55.645	179.000	110.000
40	Pengamanan Kantor	23.580	39.000	47.500

lanjutan...

50	Jasa Perkantoran al. Surat Kawat, peranko, biaya transfer, dan alat kebersihan	182.190	259.900	99.200
60	Langganan Listrik, telepon dan air minum	59.357	166.512	369.192
70	Sewa Gedung	78.400	211.200	-
80	Alat listrik dan elektronik dipakai habis	2.918	5.000	11.200
1012	Pembelian Inventaris Kantor	-	120.000	55.000
1013	Biaya Pendidikan	-	95.000	275.100
1014	Biaya Perpustakaan	5.796	20.000	5.000
10	Alat perlengkapan perpustakaan	2.398	7.000	2.000
20	Buku dan barang cetakan bahan bacaan	3.398	13.000	3.000
1016	Biaya Pakaian Dinas	-	141.300	172.570
	Belanja Pemeliharaan	236.974	537.742	548.980
1051	Biaya pemeliharaan Gedung Kantor	10.185	30.057	42.500
10	Biaya Pengecatan dan Pengapuran	2.330	13.057	20.000
30	Biaya Perbaikan Atap dan Lantai	1.189	3.000	10.000
40	Biaya Perbaikan WC, Sumur dan Ledeng	940	2.000	2.000
50	Biaya perbaikan pagar dan halaman	2.855	3.000	3.000
70	Biaya perbaikan listrik, telepon gas dan air	450	5.000	2.500
80	Biaya pemeliharaan AC dan Sound System	2.421	4.000	5.000
1052	Biaya Pemeliharaan Rumah Dinas	11.971	16.000	10.000
1053	Biaya Pemeliharaan Kendaraan Dinas	209.283	470.185	486.480
10	Biaya Pengujian Kendaraan	1.908	2.000	2.000
20	Reparasi dan Penggantian Suku Cadang	92.941	85.000	40.000
30	Biaya service	2.905	10.000	7.000
40	Pembelian bahan bakar minyak dan pelumas	90.723	342.425	407.880
50	Pembelian Accu dan Ban			

	Mobil	20.805	30.760	29.600
1054	Biaya Pemeliharaan Inventaris Kantor	5.535	21.500	10.000
10	Perbaikan dan Pelitur Meubilair	1.904	6.000	5.000
30	Reparasi dan servis mesin kantor	1.146	4.500	2.000
40	Perbaikan komputer dan AC	1.685	9.000	2.000
60	Pengisian tabung pemadam kebakaran	800	2.000	1.000
	Belanja Perjalanan Dinas	90.490	1.472.600	1.328.633
1071	Biaya Perjalanan Dinas	90.490	1.472.600	1.328.633
10	Perjalanan Dinas Dalam Daerah	2.835	73.750	15.000
20	Perjalanan Dinas Luar daerah	87.655	1.398.850	1.313.633
	Belanja Lain-lain	161.890	2.590.780	3.697.430
1084	Biaya Operasional	-	945.000	2.081.600
1090	Biaya Kesejahteraan Pegawai	161.890	1.645.780	1.615.830

Sumber: Keputusan Walikota Padang Tentang Penjabaran APBD Tahun 2000, 2001 dan 2002.

Lampiran 5.3. Pos Pengeluaran DPRD dan Sekretariat DPRD Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2000- 2002 (Rp. 000)

Kode	Item	Tahun 2000 */	Tahun 2001 **/	Tahun 2002 **/
2.2.1.	Pos DPRD dan Sekretariat DPRD			
	DPRD	950.000	2.756.251	2.898.751
	DPRD	863.732	1.854.032	1.994.626
1001a	Uang Representasi	328.500	540.792	551.880
1002a	Tunjangan Kesejahteraan	121.500	126.162	128.671
1003a	Uang Paket	182.250	135.198	137.970
1004a	Biaya Pemeliharaan Kesehatan	60.750	29.095	29.700
1005a	Tunjangan Kehormatan	75.082	23.832	23.832
1006a	Tunjangan Komisi	-	38.556	38.556
1007a	Uang Duka	500	1.206	11.206
1008a	Biaya Pakaian Dinas	25.000	112.500	112.500
1009a	Biaya Perjalanan Dinas	20.000	240.000	285.000
1010a	Biaya Penunjang Kegiatan DPRD	50.150	157.375	199.000
1011a	Tunjangan Jabatan	-	27.972	27.972
1012a	Tunjangan Perbaikan Pnghasilan	-	243.306	248.339
1013a	Tunjangan Khusus	-	178.038	200.000
	Sekretariat DPRD	86.267	902.219	903.125
	Belanja Pegawai	9.085	39.750	20.600
1003	Honorarium	6.085	27.250	8.100
1004	Uang Lembur	3.000	12.500	12.500
	Belanja Barang	52.000	273.500	291.500
1011	Ongkos Kantor	47.500	118.000	150.500
1012	Pembelian Inventaris Kantor	2.000	41.500	65.000
1013	Biaya Pendidikan	-	85.000	50.000
1014	Biaya Perpustakaan	2.500	14.000	26.000
1016	Biaya Pakaian Dinas	-	15.000	0
	Belanja Pemeliharaan	22.182	568.969	567.725
1051	Biaya pemeliharaan Gdng Kantor	1.000	14.000	17.225
1052	Biaya Pemeliharaan Rumah Dinas, Asrama, Mess dsbg	1.000	9.000	5.000
1053	Biaya Pemeliharaan Kendaraan Dinas	19.682	542.969	542.500
1054	Biaya Pemeliharaan Inventaris Kantor	500	3.000	3.000
	Biaya Perjalanan Dinas	3.000	20.000	23.300
1071	Biaya Perjalanan Dinas	3.000	20.000	23.300

Sumber: */ Keputusan Bupati Padang Pariaman Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan, Kegiatan/Pasal dan Proyek APBD, TA 2000

**/ APBD Kabupaten Padang Pariaman Tahun Anggaran 2002.

**Lampiran 5.4. Pos Pengeluaran DPRD dan Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi
Tahun 2000- 2002 (Rp. 000)**

Kode	Item	Tahun 2000	Tahun 2001	Tahun 2002
2.2.1.	Pos DPRD dan Sekretariat DPRD			
		997.934	1.710.430	2.383.690
	DPRD	611.160	1.074.434	1.463.256
1001a	Uang Representasi	119.250	337.172	413.054
1002a	Tunjangan Kesejahteraan	36.000	-	-
1003a	Uang Paket	36.000	62.370	62.370
1004a	Biaya Pemeliharaan Kesehatan	18.000	69.120	204.000
1005a	Tunjangan Kehormatan	99.585	65.772	73.332
1006a	Tunjangan Khusus	-	60.000	40.000
1007a	Uang Duka	-	-	10.500
1008a	Biaya Pakaian Dinas	34.000	40.000	60.000
1009a	Biaya Perjalanan Dinas	130.000	220.000	300.000
1010a	Biaya Penunjang Kegiatan	138.325	220.000	300.000
	Sekretariat DPRD	386.774	635.996	920.434
	Belanja Pegawai	92.273	212.682	427.299
1001	Gaji dan Tunjangan Lainnya	80.651	191.059	393.852
10	Gaji Pokok	31.637	55.161	294.820
20	Tunjangan Keluarga	2.238	4.143	22.021
30	Tunjangan Anak	911	1.821	10.634
40	Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP)	28.899	60.309	0
50	Tunjangan Struktural	14.175	65.412	57.132
60	Tunjangan Fungsional	0	0	0
70	Tunjangan Khusus Pajak	2.786	4.204	9.224
80	Tunjangan Khusus	0	0	-
90	Lain-lain Tunjangan (Pembulatan)	5	8	21
1002	Tunjangan Beras	7.872	14.123	25.947
10	3/3 Harga Beras	7.872	14.123	25.947
1004	Uang Lembur	3.750	7.500	7.500
10	Uang Lembur Biasa	3.750	7.500	7.500
	Belanja Barang	198.090	315.780	401.975
1011	Ongkos Kantor	102.197	172.780	224.575
10	Alat Tulis Kantor	4.500	15.000	15.000
20	Barang Cetak yang dipakai habis antara lain Pengadaan, Foto Copy, langganan majalah dsb.	10.997	14.220	37.900
30	Pakaian Kerja	-	-	375
40	Pengamanan Kantor	5.175	11.700	17.400

50	Jasa Perkantoran al. Surat Kawat, peranko, biaya transfer, dan alat kebersihan	17.350	12.000	16.800
60	Langganan Listrik, telepon dan air minum	16.250	21.660	30.600
80	Alat listrik dan elektronik dipakai habis	2.000	3.000	6.500
90	Lain-lain ongkos kantor al. biaya rapat dan kepanitiaan lainnya	45.925	95.200	-
1012	Pembelian Inventaris Kantor	77.194	125.500	163.000
10	Pengadaan Moubiler	5.000	19.000	75.000
20	Pembelian Mesin Kantor	5.000	15.000	40.000
90	Lain-lain Iventaris Kantor	67.193	91.500	48.000
1014	Biaya Perpustakaan	17.500	17.500	12.000
30	Pencetakan dan penjilidan bahan bacaan	7.500	7.500	4.000
40	Lain-lain Biaya Perpustakaan	10.000	10.000	8.000
1016	Biaya Pakaian Dinas	1.200	0	2.400
10	Pakaian Dinas Kerja	1.200	0	2.400
	Belanja Pemeliharaan	61.410	79.534	56.160
1051	Biaya pemeliharaan Gedung Kantor	31.410	5.000	-
10	Biaya Pengecatan dan Pengapuran	5.000	2.500	-
30	Biaya Perbaikan Atap dan Lantai	20.305	-	-
40	Biaya Perbaikan WC, Sumur dan Ledeng	6.105	-	-
90	Lain-lain biaya pemeliharaan gedung Kantor	-	2.500	-
1052	Biaya Pemeliharaan Rumah Dinas	-	6.000	6.000
1053	Biaya Pemeliharaan Kenderaan Dinas	27.500	65.034	46.160
10	Biaya Pengujian Kenderaan	1.500	1.000	1.300
20	Reparasi dan Penggantian Suku Cadang	7.000	10.000	12.000

40	Pembelian bahan bakar minyak dan pelumas	7.000	21.534	22.860
50	Pembelian Accu dan Ban Mobil	6.000	12.500	10.000
90	Lain-lain Biaya Pemeliharaan Kendaraan Dinas	6.000	20.000	-
1054	Biaya Pemeliharaan Inventaris Kantor	2.500	3.500	4.000
10	Perbaikan dan Pelitur Meubilair	500	1.000	1.000
30	Reparasi dan servis mesin kantor	2.000	2.500	3.000
	Belanja Perjalanan	30.000	15.000	15.000
1071	Biaya Perjalanan Dinas	30.000	15.000	15.000
10	Perjalanan Dinas Dalam Daerah	10.000	5.000	5.000
20	Perjalanan Dinas Luar daerah	20.000	10.000	10.000
	Belanja Lain-lain	5.000	13.000	20.000
1084	Biaya Operasional	-	-	20.000
1090	Biaya Kesejahteraan Pegawai	5.000	13.000	-

Sumber: Keputusan Walikota Bukittinggi Tentang Penjabaran APBD Tahun 2000, 2001 dan 2002.

Lampiran 6.1. Jadwal dan Jumlah Peserta Diskusi lainnya menurut Daerah Sampel

Tempat/Daerah Sampel	Waktu	Peserta Dari			Ket
		Pejabat	DPRD	T. Masy.	
1. Padang • Pemda Propinsi	14 Nov 2001	4 (5)			
• DPRD Propinsi			4 (4)		
2. Padang Panjang	17 Okt 2001	3 (2)	3 (3)	1 (4)	
3. Bukittinggi	17 Okt 2001	5 (3)	3 (4)	- (4)	
4. Solok	18 Okt 2001	4 (4)	5 (4)	2 (2)	
5. Pariaman	19 Okt 2001	3 (2)	4 (3)	- (4)	
6. Tanah Datar	18 Okt 2001	3 (3)	2 (3)	1 (4)	

Catatan : T.Masy = Tokoh Masyarakat

(....) = Jumlah responden yang diharapkan

Lampiran 6.2. Distribusi Responden menurut Aturan yang Digunakan dalam Penyusunan APBD 2001 (%)

	Ya	Sebagian	Belum	T.Tahu
1. Pejabat Pemerintah				
• UU 22/1999	88,0	12,0	0,0	0,0
• UU 25/1999	88,0	12,0	0,0	0,0
• PP 25/2000	72,0	12,0	16,0	0,0
• PP 84/2000	72,0	4,0	24,0	0,0
• PP 105/2000	64,0	24,0	12,0	0,0
• PP 110/2000	52,0	20,0	28,0	0,0
• PP 108/2000	56,0	24,0	20,	0,0
• SE. Mendagri Tgl 17 Nov 2000	68,0	4,0	08,0	20,0
2. Anggota DPRD				
• UU 22/1999	96,2	3,8	0,0	0,0
• UU 25/1999	76,9	23,1	0,0	0,0
• PP 25/2000	69,2	23,1	3,8	3,8
• PP 84/2000	80,8	11,5	3,8	3,8
• PP 105/2000	76,9	15,4	7,7	0,0
• PP 110/2000	69,2	11,5	11,5	7,7
• PP 108/2000	69,2	19,2	3,8	7,7
• SE. Mendagri Tgl 17 Nov 2000	69,2	15,4	7,7	7,7