

**Prof. Candra Fajri Ananda**

**Faculty of Economics  
Brawijaya University**

**PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF FISCAL  
DECENTRALIZATION IN REGIONAL AUTONOMY:  
THE CASE OF MALANG MUNICIPALITY AND TRENGGALEK  
DISTRICT**

**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

## Kata Pengantar

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah SWT yang maha besar atas rahmat dan hidayah Nya, kami dapat menyelesaikan laporan penelitian tentang “Permasalahan Implementasi Desentralisasi Fiskal dalam Kebijakan Otonomi”. Penelitian ini dilakukan di daerah kota Malang dan kabupaten Trenggalek dengan jumlah 60 responden. Responden dalam penelitian ini dipilih dari kalangan eksekutif, legislatif, ormas, partai politik, pengusaha, LSM serta masyarakat biasa.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, masih terdapat banyak permasalahan yang memang harus dihadapi dalam implementasi desentralisasi fiskal ini. Salah satunya adalah kualitas sumber daya manusia. Pelaksanaan kebijakan ini perlu banyak dukungan inovasi serta terobosan baru dalam pengelolaan manajemen publik (termasuk pengelolaan BUMD) dan dalam rangka itu peraturan – peraturan daerah yang ada harus memberikan lingkungan (*environment*) yang kondusif dan positif. Dengan demikian kebijakan desentralisasi fiskal maupun otonomi daerah perlu dukungan semua komponen di dalam daerah itu. Masyarakat sebagai konsumen juga harus terlibat terutama dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap kebijakan yang di hasilkan.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua anggota tim peneliti atas bantuan dan kerjasamanya, termasuk kepada adik – adik mahasiswa yang terlibat mulai dari awal sampai akhir penulisan laporan penelitian ini. Kepada Dekan Fakultas Ekonomi - Unibraw, DR M. Harry Susanto, kami juga mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya atas pemberian fasilitas dan bantuannya selama studi dan penulisan laporan ini. Tidak terlupakan Bapak Ruska Prima dari *IRIS-LPEM FEUI* yang telah banyak membantu kelancaran adminstrasi, sehingga studi ini berjalan sesuai dengan jadwal. Sebagai kata akhir, kami berharap studi ini dapat memberikan manfaat, Saran dan input yang konstruktif tentunya masih diperlukan untuk perbaikan studi ini di masa mendatang.

Malang, Maret 2002  
Pusat Penelitian Kebijakan Ekonomi  
Fakultas Ekonomi – Universitas Brawijaya

DR. Candra Fajri Ananda, MSc.  
*Ketua*

## RINGKASAN

Desentralisasi telah menjadi topik/*issue* yang populer di Indonesia terutama sejak pemerintah Indonesia memperkenalkan kebijakan otonomi daerah. Keseriusan pemerintah Indonesia diwujudkan dengan dihasilkannya UU No. 22 tahun 1999 mengenai pemerintah daerah, dan UU No. 25 tahun 1999 mengenai Pembagian Keuangan antara Pusat dan Daerah. Implementasi kebijakan otonomi daerah, adalah penting untuk menyadari pengalaman negara ini ketika menerapkan sistem pemerintahan terpusat yang lalu. Sejak kemerdekaan 55 tahun yang lalu, pembangunan negara ini diberlakukan secara terpusat. Hal ini menunjukkan bahwa tujuan pembangunan yang diharapkan negara ini jauh dari kenyataan. Untuk merespon kondisi ini, pada tahun 1957 beberapa daerah meminta otonomi yang lebih luas, hal tersebut memicu ketidakstabilan nasional. Bahkan, beberapa daerah mencoba untuk memisahkan diri dari Indonesia.

Berdasarkan pengalaman-pengalaman yang telah lalu, baik perubahan politik, ekonomi, dan lingkungan sosial, kebijakan otonomi daerah mendesak untuk segera diimplementasikan. Tujuan yang paling penting dari kebijakan otonomi daerah ini adalah untuk memberi wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah terutama dalam mengatur pembangunan daerahnya sendiri.

Otonomi memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah sampai tingkat tertentu, walaupun hal itu juga menimbulkan kesalahpahaman dalam pelaksanaannya. Hal ini menimbulkan masalah-masalah baru seperti korupsi, kebijakan yang tidak ekonomis, disparitas yang kian melebar dan kekuasaan legislatif yang semakin kuat yang mungkin kontradiksi dengan tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah itu sendiri.

Untuk melihat permasalahan tersebut dipilih dua daerah yaitu kota Malang dan kabupaten Trenggalek sebagai *sample* daerah. Responden dipilih dari kelompok legislative, eksekutif, parpol, ormas, LSM serta perguruan tinggi untuk memberikan gambaran yang representatif tentang permasalahan – permasalahan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Jumlah responden yang dipilih sebanyak 60 orang dengan berbagai karakteristik yang berbeda. Selain melakukan interview juga dilakukan pengamatan langsung terhadap situasi pelaksanaan kebijakan ini.

Ada beberapa hal yang umum yang kita amati dari lapangan sebagai berikut: beberapa tokoh masyarakat dan pengusaha menyatakan bahwa mereka pada umumnya kurang mengetahui secara detail mengenai otonomi daerah. Mereka hanya mengetahui garis besarnya saja, yaitu dengan berlakunya otonomi daerah, daerah-daerah diharapkan menjadi mandiri dalam mengurus daerahnya masing-masing. Kendalanya, adanya ketimpangan di banyak sektor, misalnya saja dari segi pendapatan daerah. Apabila suatu daerah yang telah melaksanakan otonomi memiliki *limited supply of sources*, otomatis PAD-nya akan sangat minim, belum lagi jika daerah tersebut memiliki jumlah penduduk yang banyak. Sedangkan di sisi yang lain, daerah yang memiliki potensi tinggi akan *survive*.

Sekilas dapat dilihat bahwa minat masyarakat secara umum untuk mengetahui apa itu kebijakan otonomi daerah sangat kurang. Apalagi jika kegiatan mereka / usaha yang mereka lakukan tidak begitu terpengaruh oleh OTODA. Sebagian besar masyarakat berpendapat bahwa OTODA adalah urusan orang-orang pemerintahan, seperti DPRD dan BAPPEDA. Tetapi sayangnya, pihak-pihak yang duduk di BAPPEDA bahkan tidak banyak tahu secara detail mengenai masalah OTODA ini. Hal ini mungkin mereka masih belum terbiasa dengan transparansi atau mereka memang tidak tahu. Jadi, sangat disayangkan, pihak-pihak yang seharusnya sangat memahami OTODA justru tidak memberikan masukan yang cukup berarti dengan berbagai dalih, yang intinya kegiatannya tidak ingin diketahui masyarakat umum.

Selain itu, permasalahan mendasar yang ada di daerah adalah kualitas sumber daya manusia. Hal ini terkait dengan peningkatan kualitas manajemen pembangunan daerah termasuk disini pemberdayaan BUMD sangat memerlukan pemikiran dan strategi yang inovatif dari pengelola, misalnya pembuatan *corporate plan* untuk masing – masing BUMD. Di pihak lain, DPRD juga sangat penting di dalam memberikan arah (*guidance*) dan penentuan skala prioritas pembangunan. Untuk itu, kualitas DPRD sangat penting didalam memperjuangkan pencapaian tujuan – tujuan tersebut.

Dalam hal melakukan pinjaman, responden menyatakan setuju dengan beberapa catatan misalnya pinjaman itu untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Untuk itu laporan dari setiap aktifitas pinjaman itu harus di berikan kepada masyarakat umum (*public exposure*), jadi tidak hanya kepada dewan saja. Dengan demikian partisipasi masyarakat didalam proses pengambilan keputusan akan semakin baik di masa – masa berikutnya.



Dari beberapa penjelasan diatas, saran yang perlu diberikan adalah perlunya pengawasan yang ketat tidak hanya kepada eksekutif tetapi juga kepada legislatif oleh masyarakat. Tanpa ada pengawasan dan transparansi yang cukup kuat maka kebijakan desentralisasi fiskal atau bahkan kebijakan otonomi akan melenceng jauh dari cita – cita awal kebijakan tersebut.

## Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Ringkasan	ii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	viii
<b>Bab I Pendahuluan</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan Penelitian	2
1.3. Tujuan-Tujuan Penelitian	3
<b>Bab II Metodologi Penelitian</b>	<b>4</b>
2.1. Jenis Penelitian	4
2.2. Jenis Dan Sumber Data	6
<b>Bab III Kerangka Pemikiran</b>	<b>7</b>
3.1. Tuntutan Pergeseran Strategi Pembangunan Indonesia	7
3.2. Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah	9
3.2.1. Fungsi Pemerintah Dalam Perekonomian	9
3.2.2. Konsep Desentralisasi	13
3.2.3. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah	19
3.3. Beberapa Pendekatan Hubungan Keuangan Pusat Daerah	21
3.4. Kebijakan Keuangan Daerah	22
3.5. Evaluasi Kebijakan	24
3.6. Formulasi Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah	26
<b>Bab IV Gambaran Umum Daerah Penelitian</b>	<b>31</b>
4.1. Kota Malang	31
4.1.1. Lokasi	31
4.1.2. Struktur Ekonomi	31
4.1.3. Penduduk	34
4.1.4. Usaha Kecil Menengah Dan Koperasi	34
4.1.5. Pendidikan	36
4.2. Kabupaten Trenggalek	39
4.2.1. Lokasi	39

4.2.2. Struktur Ekonomi	39
4.2.3. Pertanian	40
4.2.4. Perkebunan	44
4.2.5. Pemerintahan	45
4.2.6. Penduduk	45
4.2.7. Usaha Kecil Menengah dan Koperasi	46
<b>Bab V Hasil Dan Pembahasan</b>	<b>49</b>
5.1. Gambaran Responden	49
5.1.1. Jenis Kelamin dan Pendidikan	49
5.1.2. Pendidikan Terakhir dan Jabatan Saat Ini	50
5.1.3. Pekerjaan Sebelumnya dan Jabatan Saat Ini	52
5.1.4. Jabatan Saat Ini, Lama Bekerja dan Lama Menjabat	55
5.2. Preferensi Responden	56
5.2.1. Jumlah Pegawai	56
5.2.2. Latar Belakang Pendidikan Pegawai dan Penempatan Pegawai	57
5.2.3. Permasalahan Yang Dihadapi Daerah Dalam Menerima Pelimpahan Pegawai Pusat Ke Daerah	58
5.2.4. Keberadaan Data Jabatan Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan	59
5.2.5. Tambahan Kewenangan Dengan Adanya Otda	60
5.2.6. Kewenangan Pemerintah Pusat Pada Pemerintah Daerah	61
5.2.7. Kesesuaian Pembagian Kewenangan Menurut PP No. 25 tahun 2000	62
5.2.8. Kejelasan Kewenangan Pemda Berdasarkan PP No. 25 tahun 2000	62
5.2.9. Kewenangan Tambahan Pemda	63
5.3. Pendapatan Asli Daerah	64
5.3.1. Jumlah PAD Daerah	64
5.3.2. Persentase PAD Dari Total Penerimaan	65
5.3.3. Peran PAD dalam Pembiayaan Pembangunan	66

5.3.4. Jumlah BUMD di Daerah	68
5.3.5. Peran BUMD Dalam Menunjang Penerimaan Daerah	69
5.3.6. Pelayanan Pemda Kepada Masyarakat	70
5.3.7. Program Peningkatan Kinerja Pegawai	71
5.3.8. Penyusunan Anggaran Berdasarkan Skala Prioritas	72
5.3.9. Kualitas Perencanaan Pembangunan	72
5.3.10. Langkah-langkah Strategis Meningkatkan PAD	73
5.4. Potensi Daerah	75
5.4.1. Potensi Daerah yang Dapat Dikembangkan	75
5.4.2. Alasan Memilih Sektor Potensial	76
5.4.3. Penggalan dan Pemanfaatan Potensi Daerah	77
5.4.4. Hambatan Pengembangan Potensi Daerah	78
5.4.5. Potensi Daerah yang Perlu Dikembangkan	79
5.4.6. Partisipasi Masyarakat dalam Memanfaatkan Potensi Daerah	80
5.5. Peraturan-Peraturan Tentang Otonomi Daerah	82
5.5.1. Pembuatan Peraturan Daerah Baru	82
5.5.2. Pengaruh Peraturan Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah	83
5.6. Reorganisasi Instansi Di Daerah	85
5.7. Pinjaman Daerah	87
5.8. Dana Alokasi Umum	100
<b>BabVI Penutup</b>	<b>106</b>
6.1. Kesimpulan	106
6.2. Saran	109
Daftar Pustaka	111
<b>Lampiran</b>	<b>112</b>

## Daftar Tabel

<b>Tabel</b>	<b>Keterangan</b>	<b>Halaman</b>
4.1.	Struktur Perekonomian Kota Malang (1997-1999) atas harga konstan 1993 (%)	32
4.2.	Jumlah Sekolah/Lembaga, Murid dan Guru menurut Tingkat Pendidikan Tahun Ajaran 1999/2000	37
4.3.	Jumlah Mahasiswa dan Tenaga Pengajar pada Perguruan Tinggi Negeri Tahun Akademi 1999/2000	38
4.4.	Struktur Ekonomi Kabupaten Trenggalek 1997-2000 berdasarkan harga konstan 1993 (%)	40
4.5.	Luas Panen, Rata-rata Produksi per Ha dan Produksi Tanaman Bahan Makanan, 1999-2000	42
4.6.	Populasi Ternak Besar dan Kecil, 1999-2000	43
4.7.	Anggota DPRD II Kabupaten Trenggalek	45
4.8.	Jumlah Rumah Tangga, Penduduk dan Kepadatan Rumah Tangga, 2000	46
4.9.	Jumlah Perusahaan Industri Pengolahan Menurut Kelompok Industri & Tenaga Kerja, 1996-2000	47
4.10.	Jumlah Koperasi Menurut Jenisnya, 1995-1999	48
5.1.	Jenis Kelamin Responden dan Pendidikan Terakhir	49
5.2.	Pendidikan Terakhir dan Jabatan Saat ini di Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek	51
5.3.	Pekerjaan Sebelumnya, Jabatan Saat ini di Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek	53
5.4.	Lama Menjabat di Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek	56
5.5.	Latar Belakang Pendidikan dan Penempatan Pegawai	57
5.6.	Keberadaan Data Jabatan Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan	59
5.7.	Keseuaian Pembagian Kewenangan PP No. 25/2000	62
5.8.	Kejelasan PP No. 25 tahun 2000 Bagi Pemda	63
5.9.	Kewenangan Tambahan Yang Diinginkan	63
5.10.	Jumlah PAD di Daerah	64

5.11.	Persentase PAD dari Total Penerimaan	66
5.12.	Peran PAD Untuk Pembiayaan Pembangunan	66
5.13.	Jumlah BUMD di daerah	68
5.14.	Peran BUMD dalam Menunjang Penerimaan Daerah	69
5.15.	Pelayanan Yang Diberikan Pemda terhadap Masyarakat	70
5.16.	Program Peningkatan Kinerja Pegawai Untuk PAD	71
5.17.	Penyusunan Anggaran Berdasarkan Skala Prioritas	72
5.18.	Kualitas Perencanaan Pembangunan	73
5.19.	Langkah-langkah Strategis untuk Peningkatan PAD?	74
5.20.	Potensi Daerah yang Bisa Dikembangkan	75
5.21.	Alasan Memilih Sektor yang Potensial	77
5.22.	Penggalian dan Pemanfaatan Potensi Daerah	78
5.23.	Hambatan dalam Mengembangkan Potensi Daerah	79
5.24.	Potensi Daerah yang Perlu Dikembangkan	80
5.25.	Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Memanfaatkan Potensi Daerah	80
5.26.	Langkah-langkah Strategis yang Telah Dirintis Dalam Memanfaatkan Potensi Daerah	81
5.27.	Pembuatan Peraturan Daerah Baru	83
5.28.	Pengaruh Peraturan Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah	83
5.29.	Peraturan Daerah yang Berpengaruh terhadap Peningkatan PAD	84
5.30.	Perda yang Dapat Mencapai Sasaran Tujuan Daerah	84
5.31.	Pelaksanaan Reorganisasi	85
5.32.	Apakah reorganisasi didasari pertimbangan rasional-obyektif ?	86
5.33.	Reorganisasi berdampak pada perampingan ?	86
5.34.	Sikap Responden Terhadap Kebijakan Daerah dalam Melakukan Pinjaman	88
5.35.	Sikap Responden Terhadap Perlunya Pemda Melakukan Pinjaman	88

5.36.	Prioritas Penggunaan Pinjaman	90
5.37.	Pinjaman Untuk Pembangunan Daerah	91
5.38.	Pelunasan Pinjaman Daerah	91
5.39.	Tanggung Jawab dan Kontrol Pemanfaatan Pinjaman	93
5.40.	Mekanisme Pertanggungjawaban	94
5.41.	Mekanisme Kontrol Terhadap Pinjaman	95
5.42.	Pilihan Pembangunan Daerah, Pinjaman dengan Kerjasama Swasta atau Sistem BOT	96
5.43.	Pengalaman Dalam Kerjasama	96
5.44.	Kerjasama yang Pernah dilakukan Pemerintah Daerah	97
5.45.	Anggapan Responden Terhadap Keuntungan Kerjasama	98
5.46.	Hambatan yang Dihadapi	99
5.47.	Sikap Responden Terhadap Mekanisme Dana Perimbangan	101
5.48.	Harapan Terhadap Jumlah DAU 2001	101
5.49.	Variabel yang Paling Menentukan Besarnya DAU	103
5.50.	Kemana DAU Dialokasikan	103
5.51.	Peranan DAU Dibandingkan SDO	104



## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Keterangan</b>	<b>Halaman</b>
5.1.	Preferensi Responden Terhadap Jumlah Pegawai	57
5.2.	Permasalahan yang dihadapi daerah dalam menerima pelimpahan pegawai pusat ke daerah	58
5.3.	Tambahan Kewenangan Karena Otoda (%)	60
5.4.	Kewenangan Pemerintah Pusat Pada Pemerintah Daerah	61

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. LATAR BELAKANG

Desentralisasi telah menjadi topik/*issue* yang populer di Indonesia terutama sejak pemerintah Indonesia memperkenalkan kebijakan otonomi daerah. Keseriusan pemerintah Indonesia diwujudkan dengan dihasilkannya UU No. 22 tahun 1999 mengenai pembagian kewenangan di pemerintah daerah, dan UU No. 25 tahun 1999 mengenai Pembagian Keuangan antara Pusat dan Daerah. Undang – undang tersebut telah dijadikan sebagai aturan umum dalam Implementasi kebijakan otonomi daerah diseluruh Indonesia. Kecuali Aceh dan propinsi Papua yang memperoleh otonomi khusus.

Berdasarkan pengalaman-pengalaman yang telah lalu, baik perubahan politik, ekonomi, dan lingkungan sosial, kebijakan otonomi daerah mendesak untuk segera diimplementasikan. Tujuan yang paling penting dari kebijakan otonomi daerah ini adalah untuk memberi wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah terutama dalam mengatur pembangunan daerahnya sendiri.

Otonomi memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah sampai tingkat tertentu, walaupun hal itu juga banyak menimbulkan kesalahpahaman dalam pelaksanaannya. Sementara ini dapat kita lihat, masalah-masalah baru seperti korupsi, kebijakan yang distortif, kesenjangan kemampuan ekonomi (PAD misalnya) antar daerah yang kian melebar serta kekuasaan legislatif yang terlalu kuat mendorong dan menjauhkan pencapaian tujuan awal dan utama dari kebijakan otonomi daerah itu sendiri.

Bagaimanapun peraturan-peraturan Pemerintah (termasuk undang-undang) yang telah disahkan diharapkan mampu merespon masalah-masalah yang

bertambah akibat penerapan otonomi daerah. Beberapa permasalahan yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi, antara lain:

- Munculnya semangat yang sangat besar terhadap kebijakan otonomi, sehingga pemerintah daerah berlomba – lomba membuat peraturan daerah yang bertujuan untuk peningkatan pendapatan asli daerahnya. Dampaknya banyak daerah yang kehilangan dukungan dari masyarakatnya sendiri dalam implementasi peraturan yang dibuat (peraturan yang dibuat cenderung distortif).
- Didalam proses pembuatan kebijakan daerah, seringkali memunculkan kesalahpahaman dalam pelaksanaannya. Hal ini salah satunya disebabkan oleh cacatnya proses pembuatan peraturan tersebut (tidak transparan dan akuntable). Dengan kata lain, saat ini terjadi kekuatan legislatif yang lebih besar dari pada eksekutif (*strong legislative system*). Masalah-masalah baru bermunculan seperti korupsi, kebijakan yang distortif, disparitas yang kian melebar serta kekuasaan legislatif yang terlalu kuat.

## 1.2. PERMASALAHAN PENELITIAN

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian ini dapat diformulasikan sebagai berikut :

- Apa yang harus dipahami mengenai kapasitas keuangan daerah Kota dan Kabupaten di era otonomi daerah untuk membiayai pembangunan daerah?
- Bagaimanakah strategi-strategi yang seharusnya diterapkan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah (sisi pendapatan)?
- Sumber-sumber pendapatan daerah yang bagaimana yang akan dipertimbangkan oleh tiap daerah?

- Dalam kondisi yang bagaimana suatu daerah itu cocok untuk melakukan pinjaman daerah?
- Bagaimana kemampuan anggota DPRD dalam mengontrol dan mengevaluasi anggaran daerah?

### **1.3. TUJUAN-TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengidentifikasi sumber pendapatan Kota dan Kabupaten yang potensial untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran;
2. Untuk mengidentifikasi fungsi-fungsi pemerintahan propinsi dan menghitung pendapatan yang akan diterimanya;
3. Untuk mengidentifikasi strategi-strategi yang diterapkan dalam meningkatkan kapasitas pendapatan dan pembangunan daerah ;
4. Untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang dihadapi pemerintah daerah (keuangan maupun institusional) dalam pelaksanaan otonomi daerah di tahun pertama;
5. Untuk mengidentifikasi secara spesifik kesiapan pemerintah daerah dalam hal pinjaman dana untuk pembangunan daerahnya;

## BAB II

### METODOLOGI PENELITIAN

#### 2.1 JENIS PENELITIAN

Penelitian ini merupakan studi kasus yang menggunakan analisa deskriptif. Data yang digunakan dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui metode survey dan pendekatan partisipasi interview secara langsung dengan responden. Adapun responden-responden dalam penelitian ini meliputi: pimpinan pemerintah daerah, anggota DPRD, kelompok-kelompok masyarakat (pemuka agama, masyarakat yang berkaitan dengan pendidikan, pengusaha) dan pihak-pihak yang relevan dengan penelitian ini.

Analisa data dilakukan dengan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif meliputi analisa pendapatan potensial kedua pemerintah daerah, baik itu didapat dari sumber-sumber yang telah diformulasikan dalam UU No. 25 tahun 1999 dan PP yang relevan lainnya atau yang tidak diatur dalam UU tetapi dapat diterapkan oleh pemerintah daerah.

Hasil analisa tersebut dapat menjadi analisa yang lebih detail dalam menganalisa kemampuan pemerintah daerah dengan menganalisa “lingkungannya”. Untuk tujuan inilah, metode kualitatif akan digunakan melalui wawancara (berdasarkan kuesioner) ke anggota eksekutif, legislatif, masyarakat yang dekat dengan pendidikan, pemuka agama, pengusaha daerah seperti KADIN, PHRI dan kelompok-kelompok masyarakat sipil lainnya

Jumlah sampel yang digunakan adalah 60 orang dan tiap komponennya terdiri dari 2 sampai 10 orang, tergantung dari tujuan yang akan dicapai. Anggota DPRD akan dipilih dari Komisi Anggaran/C, eksekutif akan diwakili dari Bappeda dan Dispenda. Bidang pendidikan (dari universitas daerah) untuk mengkritisi proses desentralisasi. Kelompok masyarakat di dapat dari Ulama,

NGO's dan lainnya seperti organisasi NU atau Muhammadiyah. Dengan sampel-sampel pilihan tersebut, diharapkan bahwa pengertian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dapat diperoleh secara tepat.

Pinjaman merupakan isu penting bagi pemerintah daerah yang masih berusaha untuk meningkatkan sumber-sumber pendapatannya, dan seharusnya dilaksanakan secara lebih hati-hati. Ada beberapa persyaratan sebelum pelaksanaan pinjaman yang dalam pembuatannya seharusnya menunjukkan kemampuan atau kesiapan untuk meminjam. Di samping itu beberapa alternatif sumber pendapatan akan dicari dan memungkinkan munculnya kendala-kendala dalam pelaksanaannya. Secara institusional, perda yang bagaimanakah yang responsif terhadap situasi ini ?.

Analisa umum kondisi perekonomian (pendapatan, perimbangan keuangan (*revenue sharing*) dan sumber-sumber dana) dan institusi (DPRD dan anggota pemerintah daerah, BUMD dan perda-perda yang berkaitan). Analisis ini merupakan tahap awal dari penelitian ini, sedangkan berikutnya difokuskan pada pertanyaan penelitian dan pencapaian tujuan penelitian. Kedua tahap ini bertujuan untuk memperkuat hasil penelitian dan analisis, terutama mengenai desentralisasi. Kedua tahap ini akan dilakukan secara berurutan dan diharapkan menghasilkan sesuatu yang sinergis dan mampu membantu hasil analisis.

Daerah penelitian yang dipilih adalah Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek. Kota Malang mewakili kota industri (sektor industri dan jasa). Berdasarkan hasil pemilu, komposisi utama anggota DPRD didominasi oleh partai yang menang. Tujuan dari analisa ini adalah untuk mengetahui "kemampuan" mereka, terutama dalam merencanakan perda atau mengawasi pelaksanaan kebijakan.

Kabupaten Trenggalek mewakili daerah perbatasan dimana sektor ekonominya berdasarkan sektor primer dan mempertimbangkan anggaran daerah sebelumnya, secara keuangan, daerah tergantung pada pemerintah pusat. Di

era otonomi, perbedaan masalah akan meningkat dan konsekuensinya yaitu strategi untuk mengatasi masalah-masalah tersebut seharusnya berbeda. Kabupaten Trenggalek memiliki infrastruktur yang “miskin” baik kuantitas maupun kualitasnya. Secara teoritis, pemilihan kedua daerah tersebut diharapkan dapat mewakili kondisi propinsi Jawa Timur.

## **2.2 JENIS DAN SUMBER DATA**

Jenis data yang digunakan meliputi data primer dan sekunder. Data primer akan dikumpulkan melalui wawancara berdasarkan kuesioner. Kuesioner tersebut meliputi beberapa isu seperti permasalahan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan strategi yang akan digunakan untuk mengatasi permasalahan yang ada.

Data sekunder akan dikumpulkan dari institusi formal seperti Badan Pusat Statistik (BPS), BAPPEDA, Dispenda dan institusi relevan lainnya. Data sekunder yang digunakan adalah APBD 5 tahun terakhir hingga sekarang, PAD dan sumber-sumber pendapatan, perimbangan keuangan (*revenue sharing*) (DAU, DAK), PDRB, tenaga kerja dari sektor ekonomi, infrastruktur dan perda. Dengan mengumpulkan dan menganalisa kedua data, diharapkan tujuan penelitian dapat dicapai dan perspektif Jawa Timur mengenai kebijakan desentralisasi fiskal akan dapat dibentuk.

## BAB III

### KERANGKA PEMIKIRAN

Sebagaimana telah disinggung pada Bab-bab sebelumnya, kebijakan tentang desentralisasi termasuk perimbangan keuangan antara pusat dan daerah pada hakekatnya ditujukan untuk mempercepat pemerataan hasil-hasil pembangunan. Hal tersebut adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Berikut ini terlebih dahulu ditelaah tentang kajian teoritis strategi pemerintah dalam kaitannya dengan percepatan pemerataan pembangunan di Indonesia.

#### 3.1. Tuntutan Pergeseran Strategi Pembangunan Indonesia

Pembahasan pada bagian ini diawali dengan mencoba melihat kembali strategi pembangunan yang telah diterapkan selama ini dan kemudian mencoba memikirkan strategi alternatif yang nampaknya lebih relevan untuk diterapkan di masa-masa mendatang, mengingat perkembangan kondisi dan situasi yang ada. Strategi itu tidak hanya meliputi bidang ekonomi akan tetapi lebih luas, meliputi antara lain pemerintahan, pendekatan pembangunan, landasan perencanaan, dan sasaran pembangunan.

Menyangkut strategi pemerintahan, seperti diketahui bersama, selama ini bersifat sangat sentralistik. Ini artinya bahwa segala sesuatu ditentukan oleh Pusat, akibatnya daerah hanya menjadi pelaksana dari apa yang ditetapkan oleh pusat sehingga menyebabkan lemahnya partisipasi masyarakat di daerah. Strategi pemerintahan yang ideal dapat dicapai dengan memberikan porsi lebih besar kepada daerah untuk mengurus dan mengelola rumah tangganya sendiri, karena daerah setempat yang lebih mengetahui mengenai apa yang paling mereka perlukan. Strategi semacam ini akan melahirkan kepedulian yang tinggi dari seluruh lapisan masyarakat.

Selama ini, pendekatan pembangunan yang diterapkan lebih bersifat *top down* dan diterapkan hampir seragam pada semua daerah di Indonesia yang sangat majemuk. Pendekatan semacam ini menyebabkan banyaknya ketidaksesuaian di daerah dan dapat menghambat peletakan dasar-dasar pembangunan yang kokoh. Untuk dapat menghasilkan titik temu antara pemerintah daerah dan pusat, selayaknya strategi pembangunan yang diterapkan merupakan kombinasi antara strategi *top-down* dan *bottom-up*. Ini juga akan melahirkan rasa tanggungjawab dan partisipasi yang besar dari seluruh lapisan masyarakat.

Arah-arrah perbaikan strategi pembangunan menuju strategi desentralisasi yang menekankan pada partisipasi rakyat sebagaimana dijelaskan di atas berlaku pula pada dua strategi pembangunan lainnya yaitu tentang landasan perencanaan dan sasaran pembangunan. Landasan perencanaan yang bersifat terpadu dan berskala regional, dengan memanfaatkan *local resources*, dan lintas sektoral diterapkan untuk memperbaiki landasan yang sebelumnya yang lebih bersifat sektoral/komoditi. Sedangkan sasaran pembangunan yang selama ini menekankan pada aspek pertumbuhan ternyata lebih banyak melahirkan ketimpangan-ketimpangan. Oleh karenanya, sudah saatnya penekanan sasaran pembangunan ditujukan pada aspek yang lebih kuat yaitu aspek pemerataan dan sustainabilitas.

Dari uraian di atas, nampak bahwa persoalan pembangunan mencakup persoalan yang begitu kompleks. Apa dihadapi saat ini, khususnya masalah krisis ekonomi, tidak bisa hanya dipandang sebagai persoalan ekonomi saja, namun haruslah dipandang dari aspek yang lebih luas, termasuk dari adanya kekeliruan atau kesalahan strategi pembangunan yang diterapkan selama ini. Strategi pembangunan yang baru haruslah mampu melahirkan kemandirian dan merangsang partisipasi masyarakat seluas-luasnya, dan melibatkannya secara aktif dalam proses pembangunan.

Untuk dapat mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembangunan maka pemerintah juga harus secara aktif melakukan pendekatan terhadap konsep manajemennya yang selama ini terkesan tertutup untuk pihak-pihak luar atau publik. Masyarakat tidak akan terpacu untuk berpartisipasi dalam pemerintahan apabila pintu-pintu menuju era akuntabilitas dan transparansi sengaja ditutup. Pemakaian konsep pelayanan publik ini akan dapat berjalan secara optimal apabila terdapat suatu hubungan mutualisme antara pusat dan daerah berdasarkan strategi-strategi pembangunan yang bermuara pada desentralisasi. Tipikal yang berbeda-beda pada lapisan masyarakat Indonesia tentunya memiliki kepentingan yang beragam pula, dan tidak akan dapat diakomodir secara langsung oleh pemerintah pusat. Dalam posisi inilah, pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat yang lebih mengenal keinginan setempat. Oleh karenanya, pencarian bentuk-bentuk ataupun formula-formula hubungan antara pusat dan daerah agar tercipta kondisi yang saling menguntungkan merupakan isu pokok di masa ini. Pola hubungan yang salah akan dapat memancing kerugian yang tentunya tidak sedikit jumlahnya. Ini dikarenakan adanya euforia politik yang mengedepan pada sebagian masyarakat Indonesia. Masyarakat semakin kritis akan keadaan lingkungannya, bahkan dalam situasi tertentu cenderung berada di luar batas koridor demokrasi dan etika yang berlaku. Untuk itu kehati-hatian perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh, dalam hal ini oleh pemerintah dan wakil rakyat baik pusat maupun daerah.

### **3.2. Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah**

#### **3.2.1 Fungsi Pemerintah Dalam Perekonomian**

Di negara manapun, selalu ada campur tangan atau intervensi pemerintah dalam perekonomian. Tidak ada pemerintahan yang dalam percaturan ekonomi negaranya berperan semata-mata hanya sebagai 'wasit' atau 'polisi', yang hanya berfungsi membuat undang-undang dan peraturan, untuk kemudian

menjadi peleraai jika timbul masalah atau penyelamat jika terjadi kepanikan. Keterlibatan pemerintah dalam perekonomian cukup beralasan, mustahil untuk dicegah.

Tidak ada satu perekonomian pun, termasuk di negara maju, bebas dari intervensi pemerintahnya. Yang ada ialah perbedaan kadarnya. Di beberapa negara pemerintahnya terlibat erat dalam perekonomian, sementara di negara-negara lain campur tangan pemerintah dalam perekonomiannya relatif lebih terbatas. Dalam perekonomian modern, peranan pemerintah dapat dipilah menjadi empat macam yaitu:

1. Peran alokatif, yakni peran pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi.
2. Peran distributif, yakni peran pemerintah dalam mendistribusikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar.
3. Peran stabilitatif, yakni peran pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam keadaan disequilibrium.
4. Peran dinamisatif, yakni peran pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju.

### **Peran Alokasi**

Dalam kehidupan ekonomi, setiap orang selalu mempunyai preferensi terhadap barang atau jasa yang ingin dikonsumsi atau hendak diproduksi. Barang-barang tersebut dapat dibedakan menjadi barang pribadi dan barang sosial. Barang pribadi ialah barang yang dapat dimiliki atau dinikmati secara pribadi. Sedangkan barang sosial tidak dapat dimiliki atau dinikmati secara pribadi. Contohnya yaitu jalan umum, jembatan, pertahanan dan keamanan negeri.

Karena sifatnya tersebut maka pihak swasta tidak tertarik untuk memproduksi atau menyediakannya karena tidak bisa dijual.

Adanya barang sosial tersebut mencerminkan bahwa mekanisme pasar telah gagal menyediakan barang-barang itu. Disinilah pemerintah mempunyai fungsi alokasi dimana pemerintah harus turun tangan untuk menyediakannya. Cara yang ditempuh bisa bermacam-macam, bisa ditangani sendiri oleh instansi teknis pemerintah atau dipercayakan kepada pihak swasta tapi pemerintah memberi subsidi untuk itu. Jika barang tersebut telah tersedia, maka setiap orang dapat menikmati secara cuma-cuma tanpa harus membayar. Pemerintah pun paling-paling hanya bisa memungut retribusi atau iuran kepada yang menikmatinya. Yang jelas pemerintah harus mengeluarkan biaya yang tidak sedikit.

Kegagalan pasar dan eksternalitas mengundang pemerintah untuk turut campur tangan dalam perekonomian. Pemerintah harus merencanakan peruntukan dan mengatur penggunaan sumber daya ekonomi yang ada agar teralokasi secara efisien. Peran alokasi ini tidak cukup sekedar melibatkan pemerintah selaku pelindung masyarakat, tapi juga menuntut pengeluaran biaya.

### **Peran Distribusi**

Pemilikan sumber daya dan kesempatan ekonomi di setiap negara acapkali tidak setara. Begitu pula dengan kecenderungan pembagian hasil-hasilnya. Oleh karenanya, ketidakmerataan itu harus dikurangi (meniadakannya adalah utopis!) karena secara ekonomi tidak produktif.

Kesenjangan pemilikan sumber daya dan kesempatan ekonomi akan cenderung mengkonsentrasikan kekuatan dan kekuasaan ekonomi pada segelintir 'pihak'. Hal ini akan mengarah ke struktur pasar yang oligopolistik dan bahkan monopolistik sehingga efisiensi produksi dan optimalisasi alokasi sumber daya menjadi semu dikarenakan ekonomi biaya tinggi akibat

kesewenang-wenangan pihak yang menggenggam kekuatan dan kekuasaan ekonomi.

Di sisi lain, kesenjangan yang terjadi menyebabkan daya tawar (*bargaining position*) antar pelaku ekonomi menjadi tidak seimbang sehingga dapat melemahkan pasar. Permintaan pasar yang merosot akan berakibat melesukan produksi. Pada gilirannya, perekonomian secara makro turut terimbas dampaknya.

Dalam perspektif non ekonomi, ketidakmerataan ekonomi berpotensi menyulut keresahan sosial. Berawal dengan kecemburuan sosial, keresahan bisa marak menjadi kerusahan sosial. Dengan kondisi seperti itu, pemerintah mempunyai fungsi distribusi supaya ketidakmerataan ekonomi dapat dikurangi.

Fungsi distribusi pemerintah dapat ditempuh melalui jalur penerimaan maupun lewat jalur pengeluarannya. Di sisi penerimaan, pemerintah mengenakan pajak dan memungut sumber-sumber pendapatan lainnya untuk kemudian didistribusikan secara adil dan proporsional. Dengan pola serupa pula pemerintah membelanjakan pengeluarannya.

### **Peran Stabilisasi**

Isu stabilisasi merupakan alasan lain bagi pemerintah untuk turut mencampuri perekonomian. Alasan ini bertolak dari kenyataan objektif sering tidak berdayanya pihak swasta mengatasi sejumlah masalah yang timbul, bahkan kadang-kadang tidak mampu menyelesaikan masalah mereka sendiri. Masalah tersebut misalnya inflasi, resesi atau serbuan barang impor. Sedangkan contoh fakta objektif dimana pihak swasta tidak mampu menyelesaikan sendiri masalah mereka misalnya tingginya tingkat suku bunga atau perang harga akibat politik dumping yang dilakukan segelintir perusahaan dalam suatu industri. Campur tangan pemerintah berperan strategis untuk memecahkan kemelut-kemelut seperti itu, agar perekonomian pulih stabil.

Jadi, fungsi stabilisasi pemerintah bertujuan untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi serta tingkat stabilitas dan laju pertumbuhan ekonomi, dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran (Musgrave,1993). Dengan demikian, maka fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat sedangkan fungsi alokasi akan lebih efektif jika dilakukan oleh pemerintah daerah.

### **3.2.2 Konsep Desentralisasi**

#### **Desentralisasi**

Konsep desentralisasi didefinisikan dalam berbagai pengertian. Pada tahun 1962, PBB mengartikan desentralisasi sebagai :

1. Dekonsentrasi yang disebut juga sebagai desentralisasi birokrasi atau administrasi, dan
2. Devolusi, yang sering disebut juga sebagai desentralisasi demokrasi atau politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal.

Sedangkan menurut penjelasan Pasal 18 UUD 1945, desentralisasi mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintah di daerah harus melibatkan rakyat. Untuk itu dalam realisasinya pemerintah daerah harus mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Tujuan penerapan asas desentralisasi di dalam negara kesatuan adalah agar tidak terjadi pemusatan (sentralisasi) kekuasaan di tangan pemerintah pusat dan agar kebijakan pemerintah lebih sesuai dengan kondisi wilayah dan aspirasi masyarakat di daerah. Secara umum, alasan mengapa desentralisasi itu penting yaitu:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan.
3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi diperlukan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Pada akhir abad ini, desentralisasi telah dilakukan oleh banyak negara, demikian dinyatakan oleh Bank Dunia dalam *Decentralization Briefing Notes*, seperti yang dilakukan oleh negara-negara Amerika Latin, Afrika dan Asia. Masing-masing negara mempunyai tujuan yang sama namun demikian mereka mempunyai alasan dan motivasi yang berbeda untuk melakukan desentralisasi itu.

Alasan ekonomi yang pertama dari desentralisasi adalah alokasi efisiensi. Di mana, keputusan tentang pengeluaran publik yang dibuat oleh pemerintah lebih dekat dan lebih bertanggung jawab dengan permintaan dari daerah, oleh karenanya desentralisasi lebih rasional daripada sentralisasi.

Alasan yang kedua adalah untuk meningkatkan kemampuan bersaing pemerintah dan mendorong inovasi, oleh karenanya pemerintah daerah akan

selalu berusaha untuk memuaskan kebutuhan dan keinginan penduduknya. Keuntungan yang lain adalah penduduk menjadi lebih suka untuk membayar kewajiban-kewajibannya untuk prioritas kemauannya, lebih dari itu, masyarakat ikut berpartisipasi memberikan pelayanan.

Dalam level makro ekonomi, desentralisasi dapat menimbulkan kebijaksanaan stabilisasi lebih sulit untuk dilaksanakan dan mungkin saja akan menyebabkan ketidakstabilan. Oleh karenanya sistem desentralisasi dapat dirancang untuk menghindari dampak ketidakstabilan dan untuk mendapatkan keuntungan yang tepat. Beberapa kondisi penting keberhasilan desentralisasi dikemukakan dalam *Decentralization Briefing Notes World Bank Notes*, antara lain adalah:

1. Kerangka desentralisasi berhubungan pada marjin, keuangan lokal dan penguasa fiskal, untuk memberikan pelayanan pertanggungjawaban dan fungsi dari pemerintahan lokal.
2. Masyarakat daerah mendapat informasi tentang biaya pelayanan dan opsi pemberian pelayanan dan sumber dananya sehingga kebijaksanaan tersebut lebih bermakna.
3. Masyarakat membutuhkan sebuah mekanisme untuk mengekspresikan keinginannya terutama penyaluran inisiatifnya melalui para politisi.
4. Adanya sistem yang akuntabel berdasarkan informasi yang transparan, dengan demikian masyarakat dapat memonitor *performance* pemerintah daerah.
5. Alat dari desentralisasi seperti kerangka institusi yang legal, struktur dari pertanggungjawaban pelayanan dan sistem fiskal antara pemerintah daerah harus dirancang untuk mendukung tujuan politis.

Selanjutnya, partisipasi dan desentralisasi mempunyai hubungan yang simbiotik. Pada satu pihak, keberhasilan desentralisasi pada keadaan tertentu membutuhkan partisipasi daerah. Di lain pihak, proses desentralisasi bisa mendorong kesempatan untuk berpartisipasi.

Desentralisasi dapat diartikan sebagai suatu pendelegasian tanggung jawab atau penyerahan kekuasaan dan wewenang. Mengenai desentralisasi fiskal ada beberapa pendapat yang berbeda dalam melaksanakan fungsi, tanggung jawab dan penyediaan sumber keuangan daerah.

Pendapat pertama menyatakan bahwa kemampuan daerah dalam melaksanakan fungsinya tergantung pada kemampuan daerah dalam menggali sumber penerimaan yang independen, seperti misalnya dana yang berasal dari pajak dan retribusi, karena semakin besar menggali sumber penerimaannya akan memperkecil pengawasan pusat.

Pendapat kedua menyatakan bahwa hubungan ketergantungan daerah atas dana dari pusat dengan keleluasaan daerah atas pengeluaran-pengeluaran daerah adalah tidak langsung. Pemerintah daerah harus mempunyai sumber pendapatan yang elastis, tidak tergantung dari asal dana tersebut dan memiliki keleluasaan terutama dalam menggunakan dana tersebut. Adapun tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut pada dasarnya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pelayanan publik baik yang dibiayai pemerintah pusat maupun daerah melalui PAD.

Penggunaan dana dari pemerintah pusat dan daerah akan mencerminkan atau memberikan gambaran tentang desentralisasi fiskal daerah. Beberapa alasan yang mendukung desentralisasi fiskal, antara lain : (a) untuk mengalokasikan barang-barang dan jasa publik yang bermanfaat dan eksternalitasnya berskala regional dan lokal, (b) pemerintah daerah dapat lebih cepat menginterpretasikan kebutuhan rakyat, dan (c) memungkinkan kebebasan

individu dan tanggung jawab politik yang lebih besar. Transfer, dengan demikian, merupakan elemen inti dari keuangan daerah. Dalam dirinya, transfer tidak dapat dikatakan baik atau buruk; yang menjadi permasalahan sebenarnya ada pada pengaruhnya terhadap hasil-hasil kebijakan yang dilaksanakan, seperti efisiensi alokasi, pemerataan distribusi, dan stabilitas makro ekonomi.

Tiga jenis cara dasar untuk menetapkan jumlah dana yang perlu didistribusikan ke daerah melalui transfer fiskal antar pemerintahan, yaitu: (a) menurut persentase tetap dari penerimaan pemerintah pusat, (b) mengikuti suatu dasar *ad hoc*, yaitu, dengan cara yang sama seperti untuk jenis-jenis pengeluaran anggaran yang lain, dan (c) atas dasar 'mekanisme formula', yaitu menurut persentase dari pengeluaran-pengeluaran daerah tertentu yang dibayar oleh pusat, atau yang berhubungan dengan beberapa ciri umum daerah penerima.

Sementara itu, perlu diwaspadai pula bahwa desentralisasi bisa gagal dalam memperhatikan pelayanan daerah dan dapat juga mengganggu stabilitas nasional. Resiko terbesar dapat terjadi ketika penerimaan didesentralisir tanpa disertai langkah-langkah yang memadai dalam menjamin stabilitas mobilisasi dana yang mencukupi dan berlanjut, dan memastikan kemampuan serta tanggung jawab daerah dalam mengelola pengeluaran. Argentina pada tahun 1980-an merupakan contoh yang sering diangkat.

Pengalaman internasional dengan jelas juga memperlihatkan bahwa jika suatu negara mendesentralisasikan tanggung jawab pengeluaran yang lebih besar dibanding dengan sumber-sumber yang tersedia, maka tingkat pelayanan akan menurun, atau daerah akan menekan pusat - biasanya berhasil - untuk mendapatkan tambahan kucuran dana yang lebih besar, atau pinjaman yang lebih besar, atau kedua-duanya. Salah satu contoh terjelas, dan yang paling

banyak dianalisis, adalah kasus-kasus di negara-negara Federasi Rusia (Bird, 2001).

Sebaliknya, jika lebih banyak penerimaan daripada pengeluaran yang didesentralisasikan, mobilisasi dana daerah dapat menurun dan ketidakseimbangan makro ekonomi kembali muncul. Negara-negara seperti Argentina dan Brazil sering sekali dijadikan contoh buruk dalam hal ini. Bahkan, walaupun kedua sisi didesentralisasikan dengan pola yang seimbang, sering dikhawatirkan daerah tidak memiliki kapasitas administratif dan teknis yang cukup memadai untuk menjalankan fungsi-fungsi barunya secara memuaskan. Permasalahan-permasalahan demikian mungkin perlu diperhatikan secara khusus pada negara-negara berkembang yang memerlukan investasi sosial dan infrastruktur yang penting untuk mengadakan pembangunan di pemerintahan daerah.

Di samping desentralisasi, di Indonesia juga dikenal sistem penyelenggaraan negara yang lain yaitu dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

### **Dekonsentrasi**

Asas dekonsentrasi juga berdasarkan Pasal 18 UUD 1945. Meskipun prinsip otonomi dilaksanakan, bukan berarti asas dekonsentrasi tidak diperlukan. Untuk urusan tertentu oleh pemerintahan pusat, asas ini masih relevan.

Dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara yang tingkatannya lebih besar kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan. Hal ini memiliki kelemahan, karena pejabat wilayah lokal tidak menyadari alternatif-alternatif yang mereka miliki, akan tetapi juga tidak menutup kemungkinan bahwa sistem ini sangat efektif dalam memberi kemudahan dalam hal pelayanan kepada masyarakat lokal (daerah).

## **Tugas Pembantuan**

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, kadang-kadang berat sekali bagi pemerintah pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya atas dasar dekonsentrasi. Hal ini mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintahan pusat di daerah, sehingga apabila dilihat dari segi daya guna dan hasil guna kurang efektif dan efisien. Lebih lanjut apabila dilihat dari sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintahan daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan tersebut maka aturan UU memungkinkan untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan pusat di daerah dengan asas tugas pembantuan.

Dalam UU No.22 Tahun 1999 pasal 1 (g), tugas pembantuan didefinisikan sebagai penugasan dari pusat kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Dari penjelasan di atas tampak peluang untuk digunakan asas tugas pembantuan, masih merupakan alternatif sebagaimana yang dijadikan dasar salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintah di daerah yaitu : asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.

### **3.2.3. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah**

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional. Hal ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan disertai dengan perimbangan keuangan pemerintah

pusat dan daerah yang dilaksanakan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan asas tersebut ditandai dengan penyerahan urusan pemerintahan dari pusat atau daerah tingkat atasannya kepada daerah, untuk menjadi urusan rumah tangganya dalam kaitannya dengan hak otonomi yang diberikan. Ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah (Sidik, 2001) :

- Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintahan mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintahan dan kewenangan penggunaannya.
- Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.
- Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
- Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

### **3.3 Beberapa Pendekatan Hubungan Keuangan Pusat Daerah**

Hubungan keuangan pusat dan daerah yang bervariasi dapat ditinjau dari beberapa pendekatan yang berbeda yaitu:

#### **a. Kapitalisasi**

Pemerintah daerah diberi sejumlah modal, yang diharapkan untuk diinvestasikan, sehingga dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup pengeluaran rutin dan mungkin membayar kembali modal tersebut. Modal tersebut mungkin disediakan melalui bantuan (*grant*) atau melalui penyerahan (*equity*). Sumber modal bisa berasal dari pemerintah, sumber internasional atau sektor swasta.

#### **b. Pemberian sumber-sumber pendapatan**

Pemerintah daerah diberi sumber-sumber pendapatan tertentu untuk dimanfaatkan bagi pengeluaran-pengeluarannya sesuai dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya.

#### **c. Pendekatan pengeluaran**

Pendekatan ini berarti bahwa pembagian dana dari pusat kepada pemerintah daerah untuk menutup seluruh/sebagian biaya, berupa pinjaman, bantuan atau bagi hasil pajak dan bukan pajak. Sistem ini bertujuan untuk membiayai tingkat pengeluaran tertentu/pembiayaan pelayanan atau program pembangunan tertentu.

#### **d. Perpaduan menyeluruh atas pendapatan dan pengeluaran**

Menurut pendekatan ini, sumber-sumber pendapatan dan tanggung jawab diberikan kepada pemerintah daerah dengan berdasarkan kepada tingkat kemampuan dan biayanya. Bantuan pusat atau pinjaman diberikan untuk

menutup perbedaan antara hasil dari pendapatan yang telah diberikan dengan kebijakan pengeluaran.

Hubungan keuangan pusat dan daerah tidak hanya sekedar pembiayaan masalah dana, namun sebenarnya merupakan pencerminan dari pembagian beban antara pusat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan. Sedangkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah didasarkan pada faktor-faktor tertentu dan ada ketentuan yang mengatur berapa besar dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Masing-masing daerah berhak menentukan kemajuannya sendiri, semakin maju suatu daerah maka semakin sedikit ketergantungan kepada pusat.

Merancang suatu sistem hubungan fiskal antar pemerintahan bukanlah merupakan hal yang mudah. Masalahnya begitu rumit, kompleks dan saling berkaitan. Banyak faktor harus dipertimbangkan untuk merumuskan suatu sistem hubungan fiskal yang baik selain faktor obyektif, teknis, ekonomi juga faktor non ekonomi. Sasaran mendasar yang ingin dicapai dengan hubungan fiskal adalah efisiensi, pemerataan, keadilan dan yang menunjang pertumbuhan.

### **3.4 Kebijakan Keuangan Daerah**

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Ini berarti, dalam penyelenggaraan rumah tangganya, daerah membutuhkan dana (Kaho, 1997:124).

Ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan, menyangkut tentang kebijakan keuangan daerah :

1. Pembiayaan dalam rangka asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan,
2. Sumber-sumber pendapatan daerah, baik yang bersumber dari PAD, atau dalam bentuk subsidi dan bantuan serta pinjaman,
3. Peningkatan pengelolaan keuangan daerah dan kemampuan aparaturnya.

Sebagai suatu sistem, keuangan daerah terdiri dari berbagai sub sistem antara lain organisasi, tata buku, prosedur, penganggaran, pengendalian, sarana dan prasarana. Selanjutnya mengingat keuangan daerah sebagai sub sistem maka penanganan keuangan daerah itu sendiri harus dilakukan dengan pendekatan kesisteman. Sehingga, kebijakan yang perlu diambil oleh pemerintah pusat dalam mengendalikan pemerintah daerah harus memperhatikan kondisi sebenarnya yang ada di daerah.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah sangat disadari oleh pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai. Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Dalam hal ini daerah dapat memperolehnya melalui beberapa cara, yakni (Kaho,1997:126):

1. Mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah direstui oleh pemerintah pusat
2. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank atau melalui pemerintah pusat,

3. Ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut daerah, misalnya sekian persen dari pendapatan sentral tersebut,
4. Pemerintah daerah dapat menambah tarif pajak sentral tertentu, misalnya pajak kekayaan atau pajak pendapatan,
5. Pemerintah daerah dapat menerima bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat.

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan tersebut, Pamudji (dalam Kaho,1997:125) menegaskan: “Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan ... Dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.”

Selanjutnya, kebijakan keuangan itu sendiri pada akhirnya harus mampu menunjukkan kondisi yang sebenarnya bagi daerah dari segi kemandirian dalam keuangan. Yang pada akhirnya segala dari proses ini bermuara pada terpenuhinya pelayanan publik yang efektif dan efisien.

Bagaimanapun juga, berhasil tidaknya suatu kegiatan dilakukan dalam hal ini pelaksanaan desentralisasi fiskal, akan sangat tergantung pada manusia sebagai pelaksananya atau aparatur pemerintah daerah itu sendiri.

### **3.5 Evaluasi Kebijakan**

Suatu kebijakan yang telah dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan tidak selalu dapat mewujudkan kehendak kebijakan. Hal ini disebabkan oleh daya aspirasi para pembuat kebijakan, terganggunya implementasi juga karena pengaruh berbagai lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya. Untuk mengetahui itu semua maka perlu dilaksanakan evaluasi kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan publik merupakan aktivitas ilmiah yang perlu dilakukan oleh para pengambil kebijakan dalam tubuh birokrasi pemerintahan maupun organisasi sosial politik. Ia merupakan bagian dari setiap analisis untuk kebijakan publik.

Fungsi evaluasi kebijakan ini adalah untuk memberikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan. Dengan melakukan evaluasi, pemerintah dapat meningkatkan efektivitas program sehingga meningkat pula kepuasan publik terhadap kebijakan pemerintah. Para pengambil kebijakan menyadari perlunya mengetahui bagaimana kebijakan itu sesungguhnya berjalan.

Alasan mengadakan evaluasi adalah untuk memberikan informasi baik kepada pengambil kebijakan mengenai biaya dan pengaruh program dan proyeknya atau membantu dalam alokasi sumber daya yang efisien, maupun kepada manager program untuk membantu dia dalam manajemen programnya yang efektif.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas perlu dilakukan evaluasi terhadap kebijakan. Evaluasi merupakan salah satu aktivitas fungsional, yang dilakukan tidak hanya dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya yaitu pengesahan dan pelaksanaan kebijakan, melainkan dapat terjadi pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional lainnya dalam proses kebijakan. Dengan demikian penilaian kebijakan dapat mencakup isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan. Jadi penilaian kebijakan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya, formulasi usulan kebijakan, implementasi, legitimasi kebijakan dan seterusnya.

Pada hakikatnya hubungan keuangan pusat dan daerah meliputi masalah pembagian, yakni pembagian tanggung jawab pelaksanaan kegiatan-kegiatan pada tingkat pemerintahan yang berbeda tersebut. Dengan perkataan lain, hubungan ini menyangkut pembagian kekuasaan di antara tingkat pemerintah.

Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (UU PKPD) dalam rangka desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kewenangan sendiri dibakukan pada wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) sedangkan perimbangan keuangan sebagaimana diketahui, terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Penyelenggaraan sistem ini merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang berpegang pada asas-asas pemerataan, demokratis adil, dan transparan. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah juga harus mencakup pengertian yang sangat luas yakni sebagai: (1) perwujudan bentuk keadilan horizontal maupun vertikal, dan (2) perwujudan upaya untuk menciptakan *clean government* dan *good governance*.

Secara prinsip perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan transfer dana dari pemerintah pusat dengan tujuan: meniadakan atau meminimumkan ketimpangan vertikal maupun horisontal, serta menginternalisasikan sebagian atau seluruh limpahan manfaat dan biaya kepada Daerah yang menerima limpahan manfaat atau menimbulkan biaya tersebut.

### **3.6 Formulasi Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah**

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, atau lazim disebut sebagai transfer dana antar-tingkat pemerintahan (*intergovernmental fiscal transfer*) merupakan salah satu bentuk hubungan yang umum dilaksanakan di banyak negara. Namun demikian, setiap pemerintah memiliki formulasi alokasi yang berbeda-beda, dirumuskan berdasarkan kondisi masing-masing negara. *Intergovernmental fiscal transfer* pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut (Kustianto dan Yansekardias, 2001):

1. Model alokasi transfer yang mempertimbangkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Model ini merupakan model yang paling ideal, karena didasarkan atas pertimbangan selisih antara kebutuhan dan kapasitas fiskal. Tetapi, persyaratan utama menggunakan model ini adalah ketersediaan data, khususnya yang terkait dengan pengeluaran (*expenditure needs*) yang seringkali melibatkan variabel yang cukup kompleks. Karena persyaratan tersebut, maka model ini lebih banyak diterapkan di negara-negara maju yang memiliki teknologi informasi yang relatif baik.
2. Model alokasi transfer berdasarkan pertimbangan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) antar daerah. Model ini relatif lebih mudah diterapkan, karena alokasi lebih didasarkan atas kapasitas fiskal antar daerah. Namun, model ini cenderung mengabaikan kebutuhan fiskal antar daerah.
3. Model alokasi transfer yang didasarkan atas berbagai indikator “kebutuhan”. Dalam model ini alokasi transfer dimaksudkan sebagai upaya agar setiap daerah mampu memenuhi kebutuhan pelayanan publik minimumnya.
4. Model alokasi transfer berdasar kesamaan basis pajak per kapita. Model alokasi ini merupakan model yang paling sederhana dan tidak membutuhkan persyaratan data yang kompleks. Namun demikian, model ini kurang memiliki pengaruh terhadap pemerataan kapasitas fiskal antar daerah.

Mengingat sumbangan dan bantuan merupakan sumber penerimaan yang dominan di kebanyakan negara berkembang, maka dalam mendukung kelancaran pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah, perlu adanya rancangan alokasi dana antar-pemerintahan yang tepat, disamping kejelasan mengenai pembagian pajak dan pengeluaran untuk masing-masing pemerintahan. Untuk menghasilkan formulasi alokasi dana yang ideal diperlukan berbagai faktor pendukung, antara lain: kondisi data dan informasi pendukung yang memadai.

Sebagaimana umumnya terjadi pada negara-negara berkembang, Indonesia juga masih mengalami berbagai hambatan dalam hal penyediaan data yang akurat tersebut. Kenyataan yang muncul di daerah menunjukkan bahwa formula yang telah ada saat ini dan telah dituangkan dalam PP No. 104 Tahun 2000 serta diatur lebih lanjut pada Keppres No. 181 tahun 2000, telah menimbulkan berbagai ketidakpuasan bagi sebagian daerah. Formulasi dana sebagaimana yang dimaksud (Alokasi DAU tahun 2001) masih memiliki kelemahan. Hal ini terbukti dengan rencana penyempurnaan formulasi *fiscal gap* agar dihasilkan perhitungan dan distribusi dana yang lebih baik dan mencerminkan rasa keadilan antar daerah. Dengan pengertian lain, distribusi sebagaimana rumus tersebut belum mencerminkan kemampuan keuangan antar daerah sesuai UU no. 25 tahun 1999 atau belum dapat berfungsi sebagai *equalization grant*.

Terlepas dari kenyataan sangat terbatasnya jumlah dana, Azis (dalam Kustiarto dan Yansekardias, 2001) merinci beberapa permasalahan pada formulasi DAU yang terdapat dalam PP No. 104 tahun 2000, sebagai berikut:

1. Aspek yang dipertimbangkan dalam formula DAU sangat terbatas dan lebih didasarkan atas persepsi pemerintah pusat.
2. Formula tersebut sangat mengandalkan data sekunder, yang justru di sebagian negara berkembang termasuk Indonesia, seringkali masih sangat terbatas dan diragukan keabsahannya.

Ide dasar DAU adalah bahwa untuk daerah-daerah yang memiliki kapasitas fiskal relatif besar dibanding dengan kebutuhan fiskalnya, maka alokasi dana yang akan diterimanya relatif tidak terlalu besar. Sebaliknya, daerah-daerah yang memiliki kebutuhan fiskal relatif besar terhadap kapasitas fiskalnya, maka kebutuhannya terhadap DAU relatif cukup besar agar mereka dapat menyediakan pelayanan dasar yang cukup baik. Salah satu dasar untuk menentukan besarnya transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah adalah kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) yang dialami oleh daerah-daerah. *Fiscal gap*

merupakan selisih dari kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal pada daerah tersebut.

- a. kebutuhan fiskal (*fiscal needs*), yaitu kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluarannya dalam rangka menjalankan fungsi/kewenangan daerah dalam menyediakan pelayanan publik.
- b. kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), adalah kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun keuangan berdasarkan sumber-sumber yang dimilikinya.

Untuk menghindari kemungkinan terjadinya penurunan kemampuan daerah, maka alokasi dana hendaknya mempertimbangkan pula faktor penyeimbang, selain formula *fiscal gap* itu sendiri. Dengan demikian, bagi daerah yang memperoleh alokasi dana nol atau relatif rendah berdasar formulasi murni akan terbantu dengan adanya alokasi yang dihitung berdasar faktor penyeimbang.

Berdasarkan kajian di atas maka reformulasi alokasi dana yang akan dipergunakan pada tahun anggaran 2002 pada dasarnya merupakan penyempurnaan dari perhitungan *fiscal gap* baik yang menyangkut kebutuhan daerah (*fiscal needs*) maupun kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) seperti yang tercantum dalam pasal 17 PP Nomor 104 Tahun 2000, ditambahkan dengan beberapa variabel yang tidak menyimpang dari ketentuan yang ada dalam undang-undang itu sendiri, selain tetap memperhatikan faktor penyeimbang.

Beberapa variabel yang dipergunakan dalam formulasi alokasi dana adalah sebagai berikut :

- a. Variabel-variabel potensi daerah (*fiscal capacity*), terdiri dari potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang dihitung dari PDRB sektor jasa dengan menggunakan metode ekonometrika dan potensi penerimaan bagi hasil (PBB, BPHTB, PPh Prseorangan, dan SDA).

- b. Variabel-variabel kebutuhan Daerah (*fiscal needs*) dibagi atas variabel kependudukan dan variabel kewilayahan. Variabel kependudukan meliputi: jumlah penduduk, indeks kemiskinan relatif, dan kepadatan penduduk. Untuk variabel kewilayahan meliputi luas wilayah dan indeks harga bangunan.
- c. Variabel untuk Faktor Penyeimbang (FP), yaitu berupa alokasi minimum yang terdiri dari:
- *Lumpsum* yang berasal dari sejumlah proporsi DAU yang akan dibagikan secara merata kepada seluruh Daerah yang besarnya tergantung pada kemampuan keuangan negara. Pemberian *lumpsum* ini dimaksudkan sebagai komitmen pemerintah untuk menjamin terlaksananya proses pemerintahan di Daerah.
  - Transfer dari Pemerintah Pusat yang dialokasikan secara proporsional dari kebutuhan gaji pegawai masing-masing Daerah.

## BAB IV

### GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN

#### 4.1. KOTA MALANG

##### 4.1.1 LOKASI

Kota Malang merupakan salah satu daerah otonom yang memiliki wilayah seluas 11.005,66 Ha, yang terdiri dari 5 Kecamatan dan 57 Kelurahan. Kota Malang terletak pada koordinat 7°06' - 8°02' Lintang Selatan dan 112°06' - 112°07' Bujur Timur dengan ketinggian antara 339 – 662,5 meter dari permukaan laut. Wilayah ini dibagian utara berbatasan dengan Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso, di bagian timur berbatasan dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang, di bagian selatan dengan Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji, sedangkan dibagian barat dengan Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau. Karena letaknya yang cukup tinggi, Kota Malang memiliki udara yang sejuk dengan suhu rata-rata 24,13°C dan kelembaban udara 72% serta curah hujan rata-rata 1.883 milimeter per tahun.

##### 4.1.2 STRUKTUR EKONOMI

Struktur perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari peranan sektor - sektor perekonomian yang ada di daerah tersebut. Kota Malang sebagai kota yang bercirikan daerah perkotaan (*urban area*) menunjukkan peran sektor sekunder dan tersier yang sangat besar di dalam membentuk perekonomian kota Malang.

**Tabel 4.1:** Struktur Perekonomian Kota Malang (1997 - 1999) atas harga konstan 1993 (%)

Sektor	1997	1998	1999
Primer	0,66	0,68	1,61
Skunder	36,65	38,02	38,08
Tertier	62,69	61,30	60,31

Sumber: BPS, Kota Malang Dalam Angka, 2000

Keterangan:

Primer: Pertanian dan Pertambangan Galian

Skunder: Industri Pengolahan dan Bangunan

Tertier: Listrik dan Air Minum; Perdagangan, Hotel dan Restoran; Angkutan dan Komunikasi; Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan; Jasa - jasa

Dari **tabel 4.1** diatas dapat terlihat bahwa perekonomian kota Malang di dominasi oleh kegiatan sektor skunder dan tertier. Sektor skunder yang paling menonjol di kota Malang adalah makanan, minuman dan tembakau. Sebagaimana diketahui bahwa di kota Malang terdapat pabrik rokok ke 4 terbesar di Indonesia yakni industri Rokok Bentoel dan beberapa pabrik rokok kecil-kecil. Sedangkan jumlah industri makanan dan minuman jumlahnya sangat banyak di kota Malang, mengingat kota Malang selain kota pendidikan juga merupakan kota tujuan wisata dan secara lokasi dekat dengan kota besar lainnya. Faktor - faktor tersebut pada akhirnya secara langsung maupun tidak mendorong perkembangan kota Malang.

Sedangkan pada sektor tertier (jasa) banyak disokong oleh sektor perdagangan, terutama ini karena dukungan daerah - daerah sekitar kota Malang seperti daerah Blitar, Pasuruan, Trenggalek. Sedangkan sektor Hotel dan restoran tidak terlalu besar sumbangannya terhadap sektor jasa keseluruhan. Secara teoritis, ciri - ciri negara - negara maju (*developed countries*) salah satunya adalah berkembangnya sektor industri dan jasa, dimana perkembangan kedua sektor tersebut di dorong oleh perkembangan

sektor primer yang sangat kokoh. Walaupun pada kenyataannya ada beberapa negara maju (Singapura, Swiss) yang hanya didorong sektor jasa saja dan tidak memiliki sektor primer yang kokoh.

Untuk kasus daerah perkotaan terutama di Indonesia, perkembangannya banyak disupport oleh daerah sekitarnya (*sub-urban* atau bahkan *periphery*) sehingga perkembangan daerah perkotaan banyak menimbulkan dampak negatif untuk daerah sekitarnya (*backwash effect*).

Secara umum, krisis ekonomi yang berkepanjangan membawa dampak ekonomi yang sangat berat bagi Kota Malang. Hal ini ditandai oleh menurunnya tingkat pertumbuhan ekonomi kota Malang. Penurunan pertumbuhan ekonomi kota Malang sebesar 8,5 % selama 2 tahun terakhir (1999 – 2000). Penurunan pertumbuhan ekonomi tersebut secara sektoral dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Sektor pertanian mengalami penurunan sebesar 7,44%;
2. Sektor pertambangan dan penggalian mengalami penurunan sebesar 4,84%;
3. Industri pengolahan mengalami peningkatan sebesar 2,66%;
4. Sektor Listrik, Gas dan Air Bersih mengalami peningkatan 0,59%;
5. Sektor Bangunan mengalami penurunan sebesar 51,01%;
6. Sektor Perdagangan Hotel dan Restoran mengalami penurunan sebesar 14,2%;
7. Sektor Angkutan dan Komunikasi mengalami penurunan sebesar 10,59%;
8. Sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan mengalami penurunan sebesar 14,77%;
9. Sektor Jasa-jasa mengalami peningkatan sebesar 0,84%.

### 4.1.3 PENDUDUK

Kota Malang adalah kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah kota Surabaya. Rata-rata laju pertumbuhan penduduk setiap tahunnya adalah 2,13 % (menurut hasil Sensus Penduduk 1990). Jumlah penduduk di Kota Malang selama 2 tahun terakhir mengalami peningkatan sebesar 12 % yaitu dari 720.984 jiwa pada tahun 1999 menjadi 810.600 jiwa pada tahun 2000. Kondisi penduduk menurut mata pencaharian di Kota Malang selama 2 tahun terakhir secara sektoral menunjukkan di sektor pertanian mengalami peningkatan sebesar 51,24 %, pertambangan dan galian meningkat sebesar 45,51 %, industri meningkat 6,32 %, Listrik, Gas dan Air turun 64,98 %, Konstruksi meningkat 4,36 %, Perdagangan meningkat 20,37 %, Komunikasi meningkat sebesar 11,02 %, Keuangan turun sebesar 34,84 %, Jasa-jasa turun 9,19 % dan lainnya meningkat 36,7 % (BPS, 2000).

Penduduk yang bekerja di sektor Keuangan yang turun tersebut banyak disebabkan oleh adanya **hancurnya sektor perbankan di Indonesia**, terutama sejak adanya krisis moneter yang melanda negara kita. Kehancuran sektor perbankan tersebut segera diikuti oleh pemutusan hubungan kerja yang berdampak pada penurunan jumlah angkatan kerja di sektor tersebut.

Seperti kondisi kota pada umumnya, bahwa hunian terpadat berada di pusat kota yaitu di Kecamatan Klojen memiliki hunian terpadat dengan tingkat kepadatan penduduk mencapai 13.867 jiwa per km persegi. Sedangkan tingkat kepadatan penduduk terendah berada di wilayah Kecamatan Kedungkandang dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 3.459 jiwa per km persegi.

### 4.1.4 Usaha Kecil Menengah Dan Koperasi

Perkembangan industri di Kota Malang selama 2 tahun terakhir pascakrisis (tahun 1999-tahun 2000) terlihat bahwa untuk industri berskala sedang mengalami penurunan sebesar 2,38 %. Meskipun demikian, keberadaan

industri yang terdapat di kota Malang dapat dikatakan memiliki potensi yang memungkinkan untuk dikembangkan di masa mendatang mengingat secara kuantitas jumlahnya cukup banyak.

Selanjutnya mengenai perkembangan industri menurut kelompok/jenis industri dan nilai produksi di Kota Malang tahun 1999-2000 menunjukkan bahwa untuk kelompok industri ILMK nilai produksinya mengalami peningkatan sebesar 246,00% yaitu dari sebesar Rp. 30.336.710.000,- tahun 1999 menjadi sebesar Rp.105.160.972.000 tahun 2000. Untuk aneka industri mengalami peningkatan sebesar 40,00 % yaitu dari sebesar Rp. 8.584.500.000,- tahun 1999 menjadi sebesar Rp. 12.018.300.000,- tahun 2000. Untuk industri IHPK mengalami peningkatan sebesar 31,00 %, yaitu dari sebesar Rp. 266.169.540.000,- tahun 1999 menjadi sebesar Rp. 350.859.598.000,- tahun 2000. Adapun untuk kelompok industri kecil mengalami peningkatan sebesar 20,00 % yaitu dari sebesar Rp. 299.508.030,- tahun 1999 menjadi sebesar Rp. 359.665.210,- tahun 2000 (BPS, 2000)

Sesuatu yang menarik dari data - data diatas adalah menurunnya nilai produksi usaha besar, sebaliknya jumlah nilai produksi usaha kecil dan menengah meningkat tinggi. Hal ini disebabkan banyak hal, secara eksternal menurunnya nilai mata uang rupiah mendorong permintaan luar negeri karena meningkatnya daya beli (*purchasing power*) karena penurunan mata uang. Secara internal, produk - produk usaha kecil menunjukkan biaya produksi yang lebih kecil secara proporsional sehingga harga yang terjadi cukup murah dan akhirnya mampu bersaing.

Keberadaan koperasi di Kota Malang, sampai pada posisi akhir tahun 2000 berjumlah 579 buah koperasi yang terdiri dari berbagai jenis koperasi dan kegiatan usaha. Adapun jumlah koperasi di Kota Malang antara tahun 1999 dan tahun 2000 jumlahnya meningkat sebesar 36 buah atau 6,62%. Jumlah anggotanya mengalami peningkatan sebesar 3.718 anggota atau 4,40%.

Simpanan anggota mengalami peningkatan sebesar Rp. 5.029.209,- atau 23,03%. Asset koperasi mengalami peningkatan sebesar Rp. 8.147.238,- atau 10,54% dan volume usaha mengalami penurunan sebesar Rp. 3.698.549,- atau 3,20%.

Sedangkan perdagangan di kota Malang pada tahun 1999 dan tahun 2000 menunjukkan peningkatan sebesar 23,08% untuk pedagang besar; 7,28% untuk pedagang sedang; 5,57% untuk pedagang kecil. Dengan kondisi perdagangan yang demikian berarti di Kota Malang pada tahun-tahun mendatang memiliki potensi yang sangat strategis dan menguntungkan jika upaya pengembangan di bidang perdagangan terus ditingkatkan.

Hal yang perlu digaris bawahi disini adalah sektor perdagangan. Sektor ini merupakan salah satu sektor yang paling berkembang di saat krisis ekonomi melanda negeri ini. Pertumbuhan ekonomi nasional tahun 1999 ( $\pm 1\%$ ) ternyata didorong oleh konsumsi dalam negeri (*domestic consumption*). Hal ini mengindikasikan besarnya transaksi perdagangan di dalam negeri. Sebagaimana di jelaskan dalam uraian diatas, sektor perdagangan merupakan peenyumbang terbesar pada pendapatan daerah kota Malang.

#### **4.1.5 PENDIDIKAN**

Disamping potensi sumberdaya alam, nampaknya sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki oleh suatu daerah juga merupakan aset yang tidak kalah pentingnya. Hal ini disebabkan sumber daya manusia termasuk subjek atau pelaku dari pelaksanaan pembangunan. Selain itu SDM yang berkualitas akan mampu membuat inovasi, terobosan serta memiliki kemampuan untuk mengaplikasikan teknologi, sehingga nilai tambah dari suatu kegiatan meningkat.

Dengan alasan seperti itu, kota Malang memposisikan diri sebagai kota pendidikan. Untuk itu fasilitas pendidikan yang diperlukan tersedia dari mulai

Taman Kanak-kanak, SD sampai Pendidikan Tinggi dan jenis pendidikan non-formal seperti kursus bahasa asing dan kursus komputer, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta.

Pada **tabel 4.2.** dibawah ini akan dijelaskan gambaran fasilitas pendidikan yang ada di kota Malang.

**Tabel 4.2:** Jumlah Sekolah/Lembaga, Murid dan Guru menurut Tingkat Pendidikan Tahun Ajaran 1999/2000

Tingkat Pendidikan	Sekolah		Murid		Guru	
	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
<u>Pendidikan Dasar</u>						
1. SD	305	64	57.224	11.898	2.321	808
2. SMP	22	78	21.813	14.696	1.134	1.321
3. SMP Terbuka	5	-	588	-	105	-
<u>Pendidikan Atas</u>						
1. SMU	10	41	8.558	15.524	573	1.091
2. SMK	5	37	4.181	17.445	297	1.149

Sumber : Biro Pusat Statistik, 1999, Kota Malang.

Kalau kita perhatikan data pada **tabel 4.2** diatas terlihat bahwa dominasi pendidikan dasar masih dikuasai oleh pemerintah. Untuk pendidikan dasar setiap sekolah negeri diisi oleh murid sebanyak 247 (rata-rata). Angka ini cukup besar, yang menunjukkan jumlah daya tampung sekolah - sekolah negeri cukup besar. Sedangkan jumlah guru yang ada dibandingkan dengan jumlah murid, adalah 22. Artinya setiap guru yang ada mengajar untuk 22 orang murid. Tentunya ini cukup bagus dan ini berarti tidak ada kekurangan jumlah guru di kota Malang.

Untuk kondisi sekolah pendidikan dasar swasta menampilkan jumlah yang cukup fantastis, terutama kalau dilihat dari rasio jumlah murid dan guru yang ada, yakni sebesar 11. Artinya setiap guru yang ada menangani murid sebanyak 11 orang.

Dari uraian diatas kondisi pendidikan dasar di kota Malang sudah baik, terutama kalau dilihat dari rasio - rasio yang ada serta fasilitas yang ada.

Sedangkan untuk tingkat pendidikan menengah kondisi ini juga hampir sama (nilai rasio sekitar 14). Dengan demikian untuk pendidikan menengah Kota Malang juga menunjukkan kondisi yang cukup baik.

**Tabel 4.3** Jumlah Mahasiswa dan Tenaga Pengajar pada Perguruan Tinggi Negeri Tahun Akademi 1999/2000

Perguruan Tinggi	Mahasiswa	Tenaga Pengajar	
		Tetap	Tidak Tetap
<b>1. Univ. Brawijaya</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Program S-1 Reguler</li> <li>• Program S-1 Ekstensi</li> <li>• Program S-2 (Magister)</li> <li>• Program S-3 (Doktor)</li> <li>• Program Dokter Spl</li> <li>• Politeknik</li> <li>• Program Diploma</li> </ul>	14.160 2.411 1.147 76 42 3.248 4.990	1.155	509
<b>2. <u>Pend. Ahli Madya Keperawatan (AKPER)</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diploma III Keperawatan</li> </ul>	436	37	60
<b>3. <u>Pend. Ahli Madya Gizi (AKSI)</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pend. Ahli Gizi</li> </ul>	278	30	14
<b>4. <u>Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN)</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Program S-1</li> <li>• Program D-2</li> </ul>	3.426 132	94	
<b>5. <u>Univ. Negeri Malang</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Program S-1</li> <li>• Program D3</li> <li>• Program S-2</li> <li>• Program S-3</li> </ul>	5.476 800 567 108	926	

Sumber : Biro Pusat Statistik, Kantor Statistik Kota Malang 1999

Dari **tabel 4.3** diatas dapat dilihat bahwa jumlah mahasiswa yang ada di beberapa perguruan tinggi negeri Kota Malang cukup banyak. Tetapi kalau kita perhatikan rasio jumlah tenaga pengajar dengan jumlah mahasiswa terutama di perguruan tinggi cukup rendah. Hal ini terutama dikarenakan banyak di bukanya program – program baru sedangkan jumlah tenaga pengajar tidak

mengalami perubahan yang berarti. Hal yang patut dicermati disini adalah jumlah penyelenggara perguruan tinggi swasta serta negeri yang terus meningkat jumlah mahasiswanya. Tentunya hal ini sangat mendukung pembangunan kota Malang sebagai kota pendidikan yang ternyata mampu menyumbang nilai yang cukup besar pada pendapatan daerah. Selain itu dengan makin banyaknya jumlah mahasiswa yang tinggal di kota Malang, mendorong sektor – sektor ekonomi yang lain untuk terus berkembang untuk memenuhi kebutuhan mahasiswa yang ada.

## **4.2 KABUPATEN TRENGGALEK**

### **4.2.1 LOKASI**

Kabupaten Trenggalek keberadaannya di bagian selatan dari wilayah propinsi Jawa Timur, terletak di antara koordinat 111° 24' dan 112°11' bujur timur, serta diantara 7°63' dan 8°34' lintang selatan. Wilayah ini di bagian utara berbatasan dengan wilayah kabupaten Tulungagung dan Ponorogo, di bagian timur dengan kabupaten Tulungagung, di bagian barat dengan kabupaten Ponorogo dan Pacitan, sedang di bagian selatan berbatasan dengan Samudera Hindia.

Kabupaten Trenggalek sebagian besar terdiri dari tanah pegunungan dengan luas meliputi 2/3 bagian dari luas wilayah. Adapun sisanya merupakan tanah dataran rendah. Ketinggian tanahnya diantara 0 sampai 690 meter diatas permukaan laut.

### **4.2.2 STRUKTUR EKONOMI**

Struktur perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari seberapa besar peran masing - masing sektor ekonomi terhadap pendapatan daerah. Struktur perekonomian kabupaten Trenggalek sendiri dapat dilihat perkembangan sektor – sektor ekonomi yang ada dan besar di daerah tersebut. Pada **tabel 4.4** dibawah ini akan di jelaskan struktur perekonomian kabupaten Trenggalek.

**Tabel 4.4:** Struktur Ekonomi Kabupaten Trenggalek 1997 – 2000 berdasarkan harga konstan 1993 (%)

Sektor	1997	1998	1999	2000
Primer	35.91	35.19	35.28	35.42
Skunder	10.25	10.98	10.98	11.10
Tertier	53.84	53.83	53.74	53.48

Sumber: Trenggalek Dalam Angka 2001, BPS, 2001

Keterangan:

Primer: Pertanian dan Pertambangan Galian

Skunder: Industri Pengolahan dan Bangunan

Tertier: Listrik dan Air Minum; Perdagangan, Hotel dan Restoran; Angkutan dan Komunikasi; Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan; Jasa - jasa

Dalam tabel 4.4 diatas dapat dilihat bahwa peran sektor pertanian masih cukup besar. Sedangkan sektor skunder masih kurang dapat berkembang di kabupaten Trenggalek. Tetapi untuk sektor tertier cukup berkembang terutama jasa – jasa dan perdagangan.

Perkembangan sektor primer ini sangat menggembirakan walaupun pertumbuhannya sangat lambat (rata – rata pertumbuhan pertahunnya sebesar 0,06 selama 1997 - 2000). Demikian juga untuk sektor – sektor ekonomi yang lain. Hal ini mengindikasikan betapa krisis ekonomi telah menjadikan kabupaten Trenggalek daerah yang paling tidak berkembang serta statis. Kondisi inipun sesuai dengan karakter dari negara berkembang (*under developed and developing countries*) yang memang selalu di dominasi oleh sektor primernya. Sektor primernya sendiri masih mendominasi segala kegiatan ekonomi di daerah dan sektor tersebut belum tersentuh oleh inovasi dan teknologi.

Dibawah ini dapat kita lihat berbagai produk sektor primer di kabupaten Trenggalek. Sektor – sektor tersebut adalah sebagai berikut:

### 4.2.3 Pertanian

Kabupaten Trenggalek dengan luas wilayah seluas 126140 ha, pada tahun 2000 memiliki tanah sawah seluas 10975 ha, atau sebanyak 8,70 % dari luas wilayah.

Luas panen tanaman padi pada tahun 2000 sebanyak 24263 ha, yang terdiri dari padi sawah dan padi ladang, masing-masing sebanyak 86,12 % dan 13,88 %. Pada tahun 2000 terjadi kenaikan luas panen sebesar 4,60 % dibanding tahun 1999. Produksi padi yang di hasilkan tercatat sebanyak 119656 ton, dimana 90,79 % berasal dari padi sawah dan sisanya berasal dari padi ladang. Begitu juga produksi padi pada tahun 2000 bila dibandingkan dengan tahun 1999 mengalami kenaikan sebesar 4,21 %.

Pada **tabel 4.5** dibawah ini dijelaskan tentang luas panen, rata - rata produksi untuk tanaman pangan di kabupaten Trenggalek. Untuk padi sawah dapat kita lihat bahwa produktifitas lahan yang ada cukup baik. Sedangkan untuk padi ladang produktifitas lahan cukup rendah, walaupun untuk tahun 2000 luas panen yang ada bertambah terus (*extensification*). Kebijakan ekstensifikasi ini tentunya masih bisa diterapkan untuk kabupaten Trenggalek, selama keberadaan lahan masih melimpah.

Sedangkan untuk kacang - kacangan menunjukkan angka produktifitas lahan yang kecil. Hal ini dikarenakan kacang-kacangan bukan meruapakan komoditi utama didalam kegiatan usaha pertanian ini, tanaman itu hanya sebagai tumpang sari dan mampu sebagai tambahan pendapatan (*additional income*) bagi petani.

**Tabel 4.5:** Luas Panen, Rata-rata Produksi per Ha dan Produksi Tanaman Bahan Makanan, 1999-2000

Uraian	1999	2000
<b>1. Padi Sawah</b>		
- Luas Panen (ha)	21.070	20.895
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	51,21	51,99
- Produksi (ton)	107.896	108.633
<b>2. Padi Ladang</b>		
- Luas Panen (ha)	2.127	3.368
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	32,58	32,73
- Produksi (ton)	6.930	11.023
<b>3. Padi Sawah dan Ladang</b>		
- Luas Panen (ha)	23.197	24.263
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	49,50	49,32
- Produksi (ton)	114.826	119.656
<b>4. Jagung</b>		
- Luas Panen (ha)	8.526	10.184
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	35,83	44,74
- Produksi (ton)	30.551	45.563
<b>5. Ubi Kayu</b>		
- Luas Panen (ha)	16.621	15.506
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	100,38	200,47
- Produksi (ton)	299.814	310.847
<b>6. Ubi Jalar</b>		
- Luas Panen (ha)	33	38
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	126,67	126,76
- Produksi (ton)	418	482
<b>7. Kacang Tanah</b>		
- Luas Panen (ha)	1.177	1.853
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	9,85	9,67
- Produksi (ton)	1.159	1.792
<b>8. Kacang Kedele</b>		
- Luas Panen (ha)	8.167	7.058
- Rata-rata produksi per Ha (kw)	9,41	8,34
- Produksi (ton)	7.684	5.890

Sumber : Cabang Dinas Pertanian Tanaman Pangan Daerah di Trenggalek & BPS Kabupaten Trenggalek (di ambil dari Trenggalek Dalam Angka, Badan Pusat Statistik dan BAPPEKAB, 2000, Trenggalek).

## Peternakan

**Tabel 4.6** memperlihatkan perkembangan populasi ternak Besar dan Kecil per kecamatan se kabupaten Trenggalek. Pada tahun 2000 terdapat kenaikan jumlah populasi ternak yaitu sebesar 2,53 %, sedangkan untuk ternak Kecil pada tahun 2000 jumlah populasinya juga mengalami kenaikan sebesar 4,34 %. Populasi ternak Sapi terbanyak di Kecamatan Karanganyan dan Kecamatan Tugu, sapi perah terbanyak di Kecamatan Bendungan dan Kerbau terbanyak di Kecamatan Munjungan dan Kecamatan Pogalan. Sedangkan untuk populasi ternak Kecil selama tahun 2000 tidak secara keseluruhan mengalami kenaikan populasi.

**Tabel 4.6:** Populasi Ternak Besar dan Kecil, 1999-2000.

Kecamatan	Ternak Besar				Ternak Kecil		
	Sapi Perah	Sapi	Kerbau	Kuda	Kambing	Domba	Babi
1.Panggung	-	3515	274	-	16809	3573	-
2.Munjungan	-	2042	1014	2	20709	3530	-
3.Watulimo	-	1415	104	-	20709	1541	-
4.Kampak	-	2329	197	-	11544	1372	-
5.Dongko	-	3222	181	-	28128	3686	-
6.Pule	-	2953	153	-	16901	3711	-
7.Karanganyan	-	4197	151	12	10756	2325	505
8.Gandusari	-	2471	104	11	10545	2176	-
9.Durenan	-	3694	184	6	8991	2176	-
10.Pogalan	18	3191	351	12	8337	1321	-
11.Trenggalek	15	1355	165	20	10297	937	-
12.Tugu	-	4150	164	25	20314	2935	68
13.Bendungan	1115	2407	110	-	9646	2739	-
2000	1148	36941	3152	88	193686	32022	573
1999	1100	35943	3177	88	183879	32473	507

Sumber : Dinas Peternakan Kabupaten Trenggalek (di ambil dari Trenggalek Dalam Angka, Badan Pusat Statistik dan BAPPEKAB, 2000, Trenggalek).

## Perikanan

Salah satu sektor yang dapat diharapkan untuk memperbaiki gizi dan protein masyarakat adalah sektor perikanan. Jumlah rumah tangga perikanan laut tahun

2000 sebanyak 1354 (naik 17,13 %) dari tahun sebelumnya, untuk perikanan darat jumlah rumahtangga yang bergerak perairan umum tahun 2000 sebanyak 675 (naik 50,67 %) dibandingkan tahun sebelumnya, untuk rumahtangga perikanan darat yang bergerak di budidaya kolam tahun 2000 sebanyak 1059 (turun 26,81 %) dari tahun sebelumnya. Dengan naiknya jumlah rumahtangga perikanan laut juga mempengaruhi terhadap produksi yang didapat sehingga produksi tahun 2000 sebesar 7707 ton (turun 47,35 %) dan nilai produksi juga turun sebesar 1,07. Adapun untuk perikanan darat baik diperairan umum maupun budidaya kolam jumlah rumahtangganya mengalami kenaikan dan mempengaruhi jumlah produksi yang didapat (turun 33,25 %) untuk perairan umum dan untuk budidaya kolam naik 79 % dibandingkan tahun sebelumnya.

#### **4.2.4 Perkebunan**

Jenis tanaman perkebunan rakyat di kabupaten Trenggalek yang mempunyai luas terbanyak diantara jenis-jenis tanaman perkebunan yaitu tanaman kelapa dan cengkeh. Pada tahun 2000 areal tanaman kelapa tercatat seluas lebih dari 14 ribu ha lebih, sementara tanaman cengkeh lebih dari 2 ribu ha. Sedangkan untuk tanaman lain seperti kopi, kakao, tebu, vanili, jambu mete dan kapuk randu, masing-masing mempunyai luas sebesar 589 ha, 1062 ha, 783 ha, 50 ha, 267 ha dan 710 ha. Produksi tanaman perkebunan pada tahun 2000 tercatat 1576 ton untuk tanaman kelapa, 2052 ton untuk tanaman cengkeh. Adapun untuk tanaman perkebunan lainnya seperti kopi, kakao, tebu, vanili, jambu mete dan kapuk randu masing-masing produksinya sebesar 136 ton, 62 ton, 147 ton, 7,50 ton, 2,20 ton dan 63 ton.

#### **Kehutanan**

Luas Hutan di Kabupaten pada tahun 2000 sebesar 61.222 ha dengan rincian 26,43 % merupakan hutan lindung, 73,48 % hutan produksi dan 0,09 % hutan wisata. Kecamatan yang wilayah hutannya paling luas adalah kecamatan Watuliso dan Munjungan, masing-masing 13.559 ha dan 11.003 ha.

#### 4.2.5 Pemerintahan

Kabupaten Trenggalek dengan luas wilayah 126140 Ha dibagi habis menjadi 4 wilayah pembantu bupati, 13 Kecamatan, dan 157 desa. Seperti kabupaten lainnya di Indonesia kabupaten Trenggalek dipimpin oleh seorang Bupati, masing-masing kecamatan dipimpin oleh camat dan desa/kelurahan dipimpin oleh kepala Desa/Lurah.

Disamping Pemerintah Daerah, lembaga legislatif (DPRD) juga berpengaruh dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di kabupaten Trenggalek, karena Bupati sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab kepada DPRD. Anggota DPRD periode 1999-2004 berjumlah 45 orang, partai pemenang pemilu adalah PKB. Untuk lebih lengkapnya berikut jumlah anggota DPRD yang mewakili partainya.

**Tabel 4.7:** Anggota DPRD II Kabupaten Trenggalek

Periode	PKB	PDI-P	GOLKAR	TNI/ POLRI	PAN	PPP	PKP	PDI	jumlah
1982-1987	-	-	22	8	-	9	-	1	40
1987-1992	-	-	31	9	-	3	-	2	45
1992-1997	-	-	22	9	-	7	-	7	45
1997-1999	-	-	26	9	-	10	-	-	45
1999-2004	16	14	6	5	2	1	1	-	45

Sumber: DPRD II Kabupaten Trenggalek (di ambil dari Trenggalek Dalam Angka, Badan Pusat Statistik dan BAPPEKAB, 2000, Trenggalek).

#### 4.2.6 Penduduk

Pada tahun 2000 jumlah penduduk sebesar 667.247 jiwa dan jumlah rumah tangganya 168.379. Jumlah penduduk ini naik sebesar 0,66 % bila dibandingkan dengan keadaan akhir tahun sebelumnya. Dari jumlah seluruh penduduk tersebut sebanyak 49,68 % merupakan penduduk laki-laki dan 50,32 % adalah penduduk perempuan. Sedangkan jumlah penduduk warga negara asing di kabupaten Trenggalek relatif sangat kecil, yaitu sebanyak 2 jiwa yang berkewarganegaraan cina. Sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, maka jumlah rumah tangga juga mengalami peningkatan sekitar 4,98 % jika

dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kepadatan penduduk juga mengalami peningkatan di mana pada tahun 1999 tercatat sebanyak 550 jiwa/km<sup>2</sup> dan tahun 2000 meningkat menjadi 554 jiwa/km<sup>2</sup> (naik sebesar 0,73 %).

**Tabel 4.8:** Jumlah Rumah Tangga, Penduduk dan Kepadatan Rumah Tangga, 2000

Kecamatan	Jumlah Rumah Tangga	Penduduk			Kepadatan Penduduk (orang/km <sup>2</sup> )
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah	
1. Panggul	17.435	35.989	37.581	73.570	550
2. Munjungan	12.783	23.068	23.285	46.353	322
3. Watulimo	14.599	30.526	29.996	60.522	441
4. Kampak	9.515	17.544	17.568	35.112	475
5. Dongko	13.545	29.916	30.428	60.344	441
6. Pule	12.313	24.852	25.242	50.094	435
7. Karang	16.637	33.817	33.709	67.526	772
8. Gandusari	11.596	23.441	23.646	47.087	974
9. Durenan	13.319	23.156	24.019	47.175	1.152
10. Pogalan	13.362	23.199	23.311	46.510	982
11. Trenggalek	15.055	30.748	31.132	61.880	1.214
12. Tugu	12.114	22.397	23.362	45.759	621
13. Bendungan	6.106	12.824	12.491	25.315	219
Jumlah	168.379	331.477	335.770	667.247	554

Sumber : Badan Pusat Statistik Trenggalek ( di ambil dari Trenggalek Dalam Angka, Badan Pusat Statistik dan BAPPEKAB, 2000, Trenggalek).

#### 4.2.7 Usaha Kecil Menengah dan Koperasi

Jumlah Industri yang ada di kabupaten Trenggalek mulai tahun 1998 s/d 2000 menunjukkan perkembangan yang terus meningkat, adapun untuk tahun 2000 jumlah industri meningkat sebesar 0,25 % dibandingkan dengan tahun 1999. Bila diamati lebih jauh terlihat bahwa pada industri kecil yaitu industri yang menggunakan tenaga kerja antara 5 s/d 19 orang pada tahun 1990 s/d 2000 menunjukkan adanya perkembangan, sedangkan untuk tahun 2000 jumlah industri mengalami kenaikan sebesar 0,65 %. Untuk industri rumah tangga yang menggunakan tenaga kerja kurang dari 5 orang di tahun 2000 jumlahnya mengalami kenaikan sebesar 0,08 % dan pada industri yang menggunakan tenaga kerja 20 s/d 99 orang jumlahnya naik sebesar 30 %.

**Tabel 4.9:** Jumlah Perusahaan Industri Pengolahan Menurut Kelompok Industri & Tenaga Kerja, 1996 – 2000

Kel. Industri	< 5 Org	5 - 19 Org	20 - 99 Org	> 99 Org	Jumlah
1. Makanan, minuman & tembakau	4688	473	15	-	5176
2. Tekstil, pakaian jadi & kulit	1759	25	5	-	1789
3. Kayu, barang-barang dari kayu termasuk perabot RT dari kayu	5760	330	4	-	6094
4. Kertas, barang-barang dari kertas, percetakan dan penerbitan	20	6	-	-	26
5. Kimia & barang-barang dari bahan kimia	-	26	6	-	32
6. Barang-barang mineral bukan logam kecuali minyak & batubara	2924	3727	7	-	6658
7. Logam dasar	-	-	-	-	-
8. Barang-barang dari logam & peralatannya	138	16	-	-	154
9. Pengolahan lainnya	526	37	2	-	565
2000	15815	4640	39	-	20494
1999	15802	4610	30	-	20442
1998	15800	4593	29	-	20422
1997	14993	4550	23	-	19566
1996	14895	4528	19	-	19442

Sumber : Kandep Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Trenggalek (di ambil dari Trenggalek Dalam Angka, Badan Pusat Statistik dan BAPPEKAB, 2000, Trenggalek).

Sedangkan perkembangan koperasi di kabupaten Trenggalek dari tahun 1995 s/d 1999 menunjukkan kenaikan. Pada tahun 1999 jumlah koperasi sebanyak 264 dimana 261 merupakan koperasi primer dan 3 merupakan koperasi pusat atau besarnya masing-masing 98,86 % dan 1,14 %. Dari jumlah koperasi primer dan pusat sebanyak 264 ini digolongkan menjadi 13 jenis koperasi, adapun dari jumlah jenis koperasi tersebut yang paling banyak adalah jenis koperasi lain-lain dengan jumlah mencapai 119 atau 45,08 % dari banyaknya koperasi yang ada di kabupaten Trenggalek.

**Tabel 4.10:** Jumlah Koperasi Menurut Jenisnya, 1995-1999

Jenis	1995	1996	1997	1998	1999
1. K U D	13	13	13	13	13
2. K P R I	46	46	46	46	46
3. Kop. Karyawan	3	3	6	6	6
4. Koppas	2	5	7	7	9
5. K S U	-	1	5	5	27
6. Kop. Pensiunan	4	4	4	4	4
7. Kop. A B R I	2	2	2	2	2
8. K S P	1	1	3	3	3
9. Kopontren	1	2	4	9	9
10. Kop. Wanita	1	1	1	1	3
11. Pusat	2	2	2	2	2
12. K B P R	1	1	1	1	1
13. Lain-lain	2	3	14	19	119
Jumlah	78	84	108	118	264

Sumber : Kantor Dep. Koperasi Kab. Trenggalek (di ambil dari Trenggalek Dalam Angka, Badan Pusat Statistik dan BAPPEKAB, 2000, Trenggalek).

## BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

### 5.1. GAMBARAN RESPONDEN

#### 5.1.1. Jenis Kelamin dan Pendidikan

Sebagaimana yang dijelaskan pada bab metodologi penelitian, responden dari penelitian ini berjumlah 60 orang, dimana pemilihan responden ini didasarkan atas metoda *purposive random sampling*. Gambaran responden berdasarkan atas jenis kelamin dan pendidikan terakhir dijelaskan pada **tabel 5.1** dibawah ini.

**Tabel 5.1: Jenis Kelamin Responden dan Pendidikan Terakhir**

Jenis Kelamin	Pendidikan Terakhir					Total
	1	2	3	4	5	
Laki – Laki	4 (6,7)	1 (1,7)	7 (11,7)	36 (60,0)	2 (3,3)	50 (83,3)
Perempuan	1 (1,7)	1 (1,7)	3 (5,0)	3 (5,0)	2 (3,3)	10 (16,7)
Total	5 (8,3)	2 (3,3)	10 (16,7)	39 (65,0)	4 (6,7)	60 (100,0)

Sumber: Data lapangan, diolah

Keterangan: ( ) : prosentase

1= SD dan sederajat

2= SMP dan sederajat

3= SMA dan sederajat

4= Perguruan Tinggi/Akademi/S1

5= S2 dan S3

Dari tabel 5.1 diatas terlihat bahwa jumlah responden laki-laki sebesar 50 orang (83,3%) dan responden perempuan 10 orang (16,7%). Pendidikan terakhir dari responden bervariasi, untuk lulusan SD berjenis kelamin laki-laki 4 orang (6,7%),

sedangkan berjenis kelamin perempuan 1 orang (1,7%). Lulusan SMP berjenis kelamin laki-laki 1 orang (1,7%), berjenis kelamin perempuan 1 orang (1,7%). Lulusan SMA berjenis kelamin laki-laki 7 orang (11,7%), berjenis kelamin perempuan 3 orang (5,0%). Lulusan Perguruan Tinggi/Akademi/S 1 berjenis kelamin laki-laki 36 orang (60,0%), berjenis kelamin perempuan 3 orang (5,0%). Lulusan S 2, berjenis kelamin laki-laki 2 orang (3,3%), berjenis kelamin perempuan 2 orang (3,3%). Sehingga rincian total responden untuk Lulusan SD adalah sebanyak 5 orang (8,3%), lulusan SMP, 2 orang (3,3%), lulusan SMA, 10 orang (16,7%), lulusan Perguruan Tinggi/Akademi/S 1, 39 orang (65,0%), lulusan S2, 4 orang (6,7%).

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa mayoritas responden sudah memiliki pendidikan yang cukup tinggi. Diharapkan tentunya dengan pendidikan formal yang cukup tinggi ini, mendorong proses desentralisasi semakin baik dikemudian hari.

### **5.1.2. Pendidikan Terakhir dan Jabatan Saat Ini**

Untuk mengetahui kesesuaian antara pendidikan terakhir yang dimiliki oleh responden dengan jabatan yang dipegang saat ini, baik di Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek, dapat dilihat pada **tabel 5.2**.

Dari tabel 5.2, dapat dilihat untuk Kota Malang, jabatan yang dipegang saat ini pada staf Pemda, mayoritas pendidikan terakhirnya adalah Perguruan Tinggi yaitu 13 orang (43,3%), SMA dan S2 dan S3 masing-masing 2 orang (6,7%). Sedangkan bagi pemilik (pengusaha dan swasta), mayoritas pendidikan terakhirnya adalah Perguruan Tinggi yaitu 2 orang (6,7%), SMA 1 orang (3,3%). Untuk tenaga pengajar, mayoritas pendidikan terakhirnya adalah perguruan tinggi, yaitu 4 orang (13,3%), S2 dan S3 1 orang (3,3%). Sedangkan untuk Kepala Dinas, pendidikan terakhir yang dimiliki adalah SMA, sebanyak 1 orang (3,3%). Untuk jabatan anggota DPRD, ternyata memiliki pendidikan terakhir yang cukup, yakni Perguruan Tinggi/Akademi/S1 sebanyak 4 orang (13,3%).

Dari uraian diatas, responden yang dipilih untuk Kota Malang mayoritas tingkat pendidikan yang dimiliki sudah mencukupi. Tetapi hal yang perlu diperhatikan adalah pengetahuan teknis dan keahlian (*skills*) tentang pekerjaannya. Misalkan untuk kepala dinas, responden tersebut telah menapak karir sejak pegawai rendahan di pemerintah daerah. Sedangkan bagi anggota DPRD pendidikan yang dimiliki sudah cukup memadai, tetapi pengalaman teknis, kemampuan managerial (koordinasi antar dinas) masih perlu ditingkatkan, sebab pengetahuan seperti itu tidak dapat diperoleh hanya dari pendidikan formal perguruan tinggi atau akademi, tetapi perlu belajar dari lapangan dan pengalaman.

Tabel 5.2: Pendidikan Terakhir dan Jabatan Saat ini di Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek

Alamat Kantor				Pendidikan terakhir					Total
				SD	SMP	SMA	PT/Akade mi	S2 dan S3	
Malang	Jabatan Saat Ini	Staf Pemda	Count			2	13	2	17
			% of Total			6.7%	43.3%	6.7%	56.7%
		Pemilik	Count			1	2		3
			% of Total			3.3%	6.7%		10.0%
		Tenaga Pengajar	Count				4	1	5
			% of Total				13.3%	3.3%	16.7%
		Kepala Dinas	Count			1			1
	% of Total			3.3%			3.3%		
	DPRD	Count				4		4	
		% of Total				13.3%		13.3%	
	Total	Count			4	23	3	30	
		% of Total			13.3%	76.7%	10.0%	100.0%	
Trenggalek	Jabatan Saat Ini	Staf Pemda	Count			3	8		11
			% of Total			10.0%	26.7%		36.7%
		Pemilik	Count	5	2	1			8
			% of Total	16.7%	6.7%	3.3%			26.7%
		DPRD	Count			2	5	1	8
			% of Total			6.7%	16.7%	3.3%	26.7%
		Partai	Count				2		2
	% of Total				6.7%		6.7%		
	Ormas	Count				1		1	
		% of Total				3.3%		3.3%	
	Total	Count	5	2	6	16	1	30	
		% of Total	16.7%	6.7%	20.0%	53.3%	3.3%	100.0%	

Sumber: Data lapangan, diolah

Untuk Kabupaten Trenggalek, staf Pemerintah daerah yang ada, mayoritas berpendidikan perguruan tinggi, yaitu 8 orang (26,7%), SMA 3 orang (10%).

Untuk pengusaha (pemiliki, swasta) hanya berpendidikan terakhir SD, yaitu 5 orang (16,7%), SMP 2 orang (6,7%), SMA 1 orang (3,3%). Sedangkan untuk anggota DPRD sebagian besar mereka berpendidikan Perguruan Tinggi, yakni 5 orang (16,7%), SMA 2 orang (6,7%), S2 dan S3 1 orang (3,3%). Sebagai anggota/pengurus Partai, responden yang ada memiliki pendidikan terakhir Perguruan Tinggi sebanyak 2 orang (6,7%). Untuk pengurus Organisasi Masyarakat, memiliki pendidikan terakhir Perguruan Tinggi, yaitu 1 orang (3,3%).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan untuk kabupaten Trenggalek, mayoritas responden yang ada berpendidikan Perguruan Tinggi, dan bahkan ada sejumlah anggota DPRD yang sedang menempuh program pasca sarjana untuk S2 dan S3.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa untuk jabatan yang ada di kota Malang dan kabupaten Trenggalek sebagian besar responden sudah memiliki pendidikan formal yang cukup baik. Hal ini mengindikasikan bahwa penyelenggara pemerintahan (*government*) di kedua daerah tersebut sudah cukup memadai. Walaupun pengetahuan teknis (*skills*) serta sifat bijak (*wise*) juga harus dimiliki dan sangat penting terutama oleh pengambil keputusan, karena hal tersebut menjadi penghubung nurani di dalam suatu proses pengambilan keputusan (*decision making*).

### **5.1.3. Pekerjaan Sebelumnya dan Jabatan Saat Ini**

Untuk mengetahui kesesuaian antara pekerjaan sebelumnya dengan Jabatan responden saat ini, dapat dilihat pada **tabel 5.3** dibawah ini :

Tabel : 5.3. Pekerjaan Sebelumnya, Jabatan Saat ini di Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek

Alamat Kantor				Pekerjaan Sebelumnya				Total
				Guru/Dosen	Swasta	Staf Pemda	Lain-lain	
Malang	Jabatan Saat Ini	Staf Pemda	Count		2	14	1	17
			% of Total		6.7%	46.7%	3.3%	56.7%
		Pemilik	Count		3			3
			% of Total		10.0%			10.0%
		Tenaga Pengajar	Count	4			1	5
			% of Total	13.3%			3.3%	16.7%
		Kepala Dinas	Count		1			1
	% of Total		3.3%			3.3%		
	DPRD	Count		3		1	4	
		% of Total		10.0%		3.3%	13.3%	
	Total	Count	4	9	14	3	30	
		% of Total	13.3%	30.0%	46.7%	10.0%	100.0%	
Trenggalek	Jabatan Saat Ini	Staf Pemda	Count		1	9	1	11
			% of Total		3.3%	30.0%	3.3%	36.7%
		Pemilik	Count		8			8
			% of Total		26.7%			26.7%
		DPRD	Count		3	3	2	8
			% of Total		10.0%	10.0%	6.7%	26.7%
		Partai	Count		1		1	2
	% of Total		3.3%		3.3%	6.7%		
	Ormas	Count				1	1	
		% of Total				3.3%	3.3%	
	Total	Count		13	12	5	30	
		% of Total		43.3%	40.0%	16.7%	100.0%	

Sumber: Data lapangan, diolah

Dari tabel 5.3 diatas dapat kita perhatikan bahwa untuk kota Malang, jabatan staf pemerintah daerah saat ini sebelumnya juga sebagai staf pemda dengan jumlah sebanyak 14 orang (46,7%) dan swasta 2 orang (6,7%). Hal ini menunjukkan bahwa staf pemerintah daerah yang di teliti merupakan staf yang meniti karir dari bawah, walaupun ada beberapa yang juga merangkap sebagai wiraswasta. Sedangkan untuk pengusaha (pemilik), pekerjaan sebelumnya juga berwiraswasta 3 orang (10,0%). Situasi ini menunjukkan bahwa kegiatan berwiraswasta tidak bisa dilakukan dengan *dadakan*/tanpa perencanaan dan berbasis pengalaman. Untuk jabatan Tenaga Pengajar, pekerjaan sebelumnya juga dosen/tenaga pengajar 4 orang (13,3%), lain-lain 1 orang (3,3%). Sebagai pemegang jabatan Kepala Dinas, ada juga yang sebelumnya juga memiliki pekerjaan berwiraswasta sebanyak 1 orang (3,3%). Hal yang menarik, anggota

DPRD yang ada, sebelumnya juga memiliki pekerjaan sebagai wiraswasta sebanyak 3 orang (10%), lain-lain 1 orang (3,3%). Hal ini juga menunjukkan bahwa sebagian anggota DPRD berasal dari pengusaha dan ini tentunya menarik untuk dikaji tentang kepentingan bisnis mereka dengan peraturan – peraturan yang akan dikeluarkan oleh mereka.

Dari uraian diatas untuk kota Malang, khususnya anggota DPRD yang banyak berasal dari pengusaha, tentunya perlu mendapat perhatian lebih hati – hati terutama tentang indikasi kerjasama dan hubungan business dan kepentingan masyarakat keseluruhan.

Untuk kabupaten Trenggalek, staf Pemerintah daerah yang ada juga merupakan pejabat karir dari lingkungan pemerintah daerah itu sendiri, yakni sebanyak 9 orang (30,0%). Sedangkan yang berwiraswasta 1 orang (3,3%), dan lain-lain 1 orang (3,3%). Bagi pengusaha yang ada, mereka sebelumnya berprofesi sebagai wiraswasta sebanyak 8 orang (26,7%). Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan wiraswasta ini sudah merupakan profesi yang sudah cukup lama. Bagi anggota DPRD saat ini, sebagian besar pekerjaan sebelumnya adalah staf pemerintah daerah sebanyak 3 orang (10%), swasta 3 orang (10%), lain-lain 2 orang (6,7%). Dari kondisi dapat dikatakan bahwa anggota DPRD yang ada sudah memiliki pengalaman teknis dan managerial (terutama yang berasal dari staf pemerintah daerah), sedangkan bagi yang sebelumnya adalah wiraswasta memang perlu garis yang tegas antara pekerjaannya sebagai pengusaha dan anggota DPRD. Bagi pengurus partai, pekerjaan sebelumnya sebagian besar adalah wiraswasta yakni 1 orang (3,3%), lain-lain 1 orang (3,3%). Hal ini tentu mendukung penjelasan diatas, bahwa dengan menjadi pengurus partai (dan juga sebagai pengusaha) maka jalan untuk menjadi anggota DPRD semakin mudah dan ini terbukti banyak sekali anggota DPRD yang ternyata juga berprofesi sebagai pengusaha.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa sebagian besar staf pemerintah daerah yang ada di kota Malang pekerjaan sebelumnya adalah staf pemerintah daerah juga. Sedangkan untuk kabupaten Trenggalek, gambaran untuk staf pemerintah daerah juga hampir sama. Begitu juga untuk jabatan anggota DPRD, baik di kota Malang maupun kabupaten Trenggalek pekerjaan sebelum menjadi anggota DPRD rata – rata adalah berwiraswasta. Walaupun ada sedikit perbedaan untuk kabupaten Trenggalek beberapa staf pemerintah daerahnya juga menjadi anggota DPRD. Hal ini mengindikasikan bahwa anggota DPRD di dua kota sebagian besar berprofesi sebagai wiraswasta sebelumnya dan beberapa bahkan masih aktif. Hal ini tentunya perlu diwaspadai tentunya dengan fungsi DPRD yang semakin penting dalam proses pengambilan keputusan kebijakan pembangunan di daerah, terutama menyangkut objektivitas dan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

#### **5.1.4. Jabatan Saat Ini, Lama Bekerja dan Lama Menjabat**

Berapa lama responden memegang jabatan saat ini?. Pada tabel sebelumnya (5.3.) kita dapat melihat jenis pekerjaan sebelumnya dari responden. Pada **tabel 5.4** di bawah ini ditunjukkan berapa lama jabatan saat ini responden di dua kota yang di amati.

Tabel 5.4 dibawah ini menunjukkan bahwa untuk anggota DPRD sudah bekerja selama 1 – 5 tahun. Hal ini cukup logis karena DPRD yang ada sekarang ini merupakan hasil pemilu 1999. Walaupun ada 3 orang anggota DPRD yang sudah menjabat selama 13 tahun, artinya mereka sudah mengikuti 3 kali pemilu dan tetap dipercaya sebagai anggota DPRD. Gambaran ini tentunya menunjukkan bahwa anggota DPRD yang seperti itu sudah cukup memiliki keahlian (*skill*). Sedangkan untuk staf pemerintah daerah responden yang ada cukup beragam mulai dari yang junior (1-5 tahun) sampai dengan yang senior (26 – 30 tahun). Bagi pengusaha sebagian besar responden dari kelompok ini sudah cukup berpengalaman (6-10 tahun) sampai dengan (25 – 30 tahun). Hal ini sesuai dengan penjelasan sebelumnya bahwa sebagian besar pengusaha

yang diteliti sudah cukup berpengalaman di bidangnya. Untuk pengurus partai gambaran responden yang dipilih cukup beragam, ada yang baru memulai aktif di partai (1-5 tahun) tetapi juga ada yang cukup senior (11-15 tahun).

**Tabel 5.4 : Lama Menjabat di Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek**

Lama Bekerja	Jabatan saat ini							Total
	Staf Pemda	Pemilik	Tenaga Pengajar	Kepala Dinas	DPRD	Partai	Ormas	
1 – 5	8	-	1	-	9	1	-	19
6 – 10	2	6	-	1	-	-	1	10
11 – 15	9	1	2	-	3	1	-	16
16 – 20	5	-	2	-	-	-	-	7
21 – 25	-	2	-	-	-	-	-	2
26 – 30	4	2	-	-	-	-	-	6

Sumber :Data lapangan, diolah

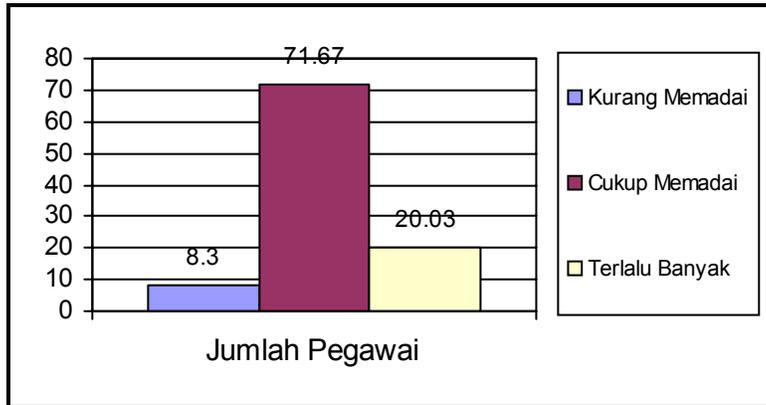
Dengan beragamnya pengalaman dan masa kerja responden yang terpilih, diharapkan kondisi ini memberikan informasi yang berimbang terhadap pertanyaan – pertanyaan penelitian yang berikutnya.

## 5.2. PREFERENSI RESPONDEN

### 5.2.1. Jumlah Pegawai

Dari gambar dibawah ini kita dapat melihat bahwa berdasarkan pengamatan responden jumlah pegawai yang ada saat ini pada tiap instansi/kantor sudah cukup memadai (71,67%) dan terlalu banyak (20,03%). Dengan kata lain, hal ini menunjukkan bahwa jumlah pegawai pada tiap kantor/instansi dari segi jumlah tidak perlu ditambah/ada penambahan pegawai lagi. Termasuk dalam hal pembentukan organisasi/badan baru lagi di lingkungan pemerintah daerah.

**Gambar 5.1: Preferensi Responden Terhadap Jumlah Pegawai**



Sumber: Data lapangan, diolah

### 5.2.2. Latar Belakang Pendidikan Pegawai Dan Penempatan Pegawai

Untuk melihat bagaimana selama ini penempatan pegawai dihubungkan dengan latar belakang pegawainya, dapat dilihat pada **tabel 5.5** di bawah ini.

**Tabel 5.5 : Latar Belakang Pendidikan Pegawai dan Penempatan Pegawai**

	Latar Belakang Pendidikan Pegawai		Penempatan Pegawai	
	Jumlah Responden	%	Jumlah Responden	%
Kurang Memadai	25	41,7	26	43,3
Cukup Tepat	24	40,0	23	38,3
Tepat	8	13,3	7	11,7
Tidak Tahu	3	5,0	4	6,7

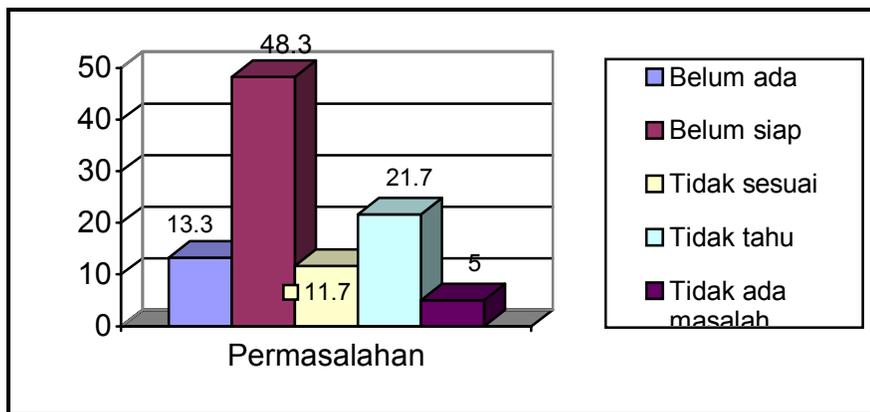
Sumber: Data lapangan, diolah

Dari tabel 5.5 diatas dapat digambarkan, bahwa sesungguhnya latar belakang pegawai dan penempatan pegawai yang ada sekarang ini kurang memadai untuk tiap instansi/kantor. Hal ini menunjukkan bahwa selama ini penempatan pegawai yang ada selama ini tidak disesuaikan dengan latar belakang pendidikan yang dipunyai, sehingga jawaban ini muncul sebagai akibat dari pelayanan kepada masyarakat yang kurang selama ini.

### 5.2.3. Permasalahan Yang Dihadapi Daerah Dalam Menerima Pelimpahan Pegawai Pusat Ke Daerah

Gambar 5.2 di bawah ini menunjukkan beberapa permasalahan yang dihadapi oleh daerah dalam menerima pelimpahan pegawai pusat ke daerah. Hal ini dimunculkan pada saat ini, dengan alasan beberapa daerah menolak adanya pemindahan pegawai dari pusat ke daerah.

**Gambar 5.2:** Permasalahan yang dihadapi daerah dalam menerima pelimpahan pegawai pusat ke daerah



Sumber: Data lapangan, diolah

Dari gambar 5.2. diatas dapat dikatakan bahwa mayoritas pegawai daerah belum siap menerima pelimpahan pegawai pusat (48,3%). Sedangkan ada 21,7% menyatakan merasa tidak tahu atas permasalahan yang dihadapi dalam menerima pelimpahan pegawai tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa para pegawai daerah belum secara menyeluruh menerima pelimpahan pegawai pusat ke daerah tersebut. Ketidak siapan ini banyak dipicu oleh akan bermunculannya masalah penggajian, jenjang karir pegawai daerah serta kecemburuan di lingkungan pemerintah daerah.

#### 5.2.4. Keberadaan Data Jabatan Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Selama ini selalu menjadi pertanyaan bahwa dalam proses pelimpahan pegawai pusat ke daerah, sudahkah daerah memiliki data tentang jabatan pegawai yang disusun berdasarkan atas tingkat pendidikan. Dengan adanya data kepegawaian seperti itu, daerah tidak akan mengalami kesulitan dalam menyusun jabatan baru atau penjenjangan karir pegawai yang ada.

Data mengenai ada tidaknya data tentang jabatan pegawai yang diklasifikasikan berdasarkan tingkat pendidikan, dapat dilihat pada **tabel 5.6** di bawah ini.

**Tabel 5.6: Keberadaan Data Jabatan Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Ada	31	51,7
Tidak Ada	2	3,3
Tidak ada, belum pernah dilakukan	1	1,7
Tidak ada, saat ini hanya yang ada hanya di bagian kesekretariatan	2	3,3
Masih disusun, karena selama ini berdasarkan pangkat/golongan	3	5,0
Tidak Tahu	21	35,0

Sumber: Data lapangan, diolah

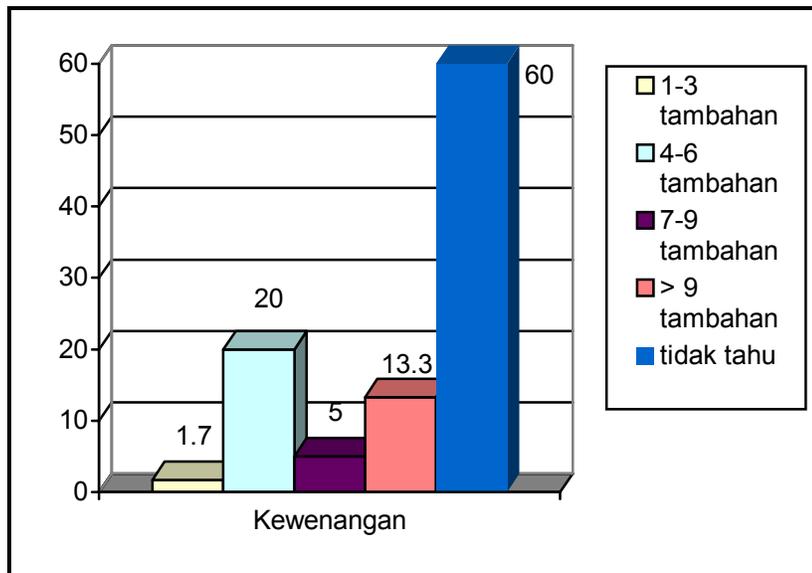
Dari tabel 5.6 dapat dilihat bahwa pemerintah daerah yang diteliti sudah memiliki data kepegawaian yang disusun berdasarkan pendidikan pegawainya. Dengan kata lain, mayoritas jabatan pegawai yang ada sudah diklasifikasikan berdasarkan tingkat pendidikan. Hal ini tentunya mendukung dugaan bahwa

transfer pegawai (*transfer of personnel*) akan mengalami banyak gangguan/ hambatan dari daerah, karena daerah sebenarnya sudah mempersiapkan penjenjangan karir pegawainya dan kalau dipaksakan tentunya akan memunculkan masalah baru di daerah.

### 5.2.5. Tambahan Kewenangan Dengan Adanya Otda

Sebagaimana diuraikan diatas, bahwa dalam proses implementasi kebijakan desentralisasi yang diberlakukan, ada kecenderungan beberapa daerah menuntut diberikannya kewenangan yang lebih banyak dari sebelumnya. Tentunya hal ini, dengan harapan membawa konsekuensi peningkatan pendapatan daerah tersebut. **Gambar 5.3** dibawah ini menggambarkan keinginan responden akan tambahan kewenangan yang diinginkan.

**Tabel 5.3 : Tambahan Kewenangan Karena Otda (%)**



Sumber: Data lapangan, diolah

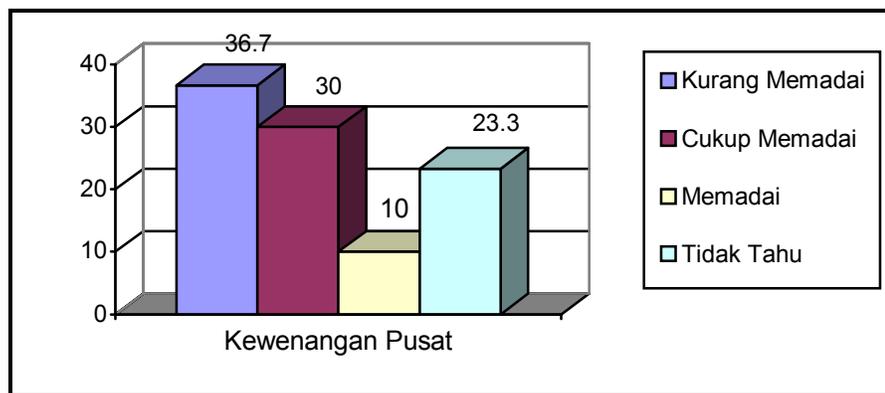
Dari gambar 5.3 dapat dilihat bahwa sejak dimulai kebijakan otonomi daerah pada Januari 2001, tambahan kewenangan yang diinginkan daerah sebagian besar sebanyak 4 – 6 wewenang (20%), diikuti dengan lebih dari 9 tambahan wewenang (13,3%). Dari gambar diatas, dapat kita lihat juga bahwa sebagian

besar responden tidak mengetahui secara pasti tentang kewenangan yang diinginkan oleh pemerintah daerah, terutama responden yang memang tidak terlibat didalam urusan teknis pemerintahan daerah.

### 5.2.6. Kewenangan Pemerintah Pusat Pada Pemerintah Daerah

**Gambar 5.4** dibawah ini menunjukkan bagaimana kewenangan pusat kepada daerah selama ini, terutama yang sudah diberikan kepada daerah. Sebagaimana dalam UU no 22 tahun 1999, kewenangan pusat sudah di tentukan dan hanya terbatas pada permasalahan – permasalahan yang diharapkan mampu menjaga kesatuan negara Republik Indonesia. Termasuk didalamnya adalah kebijakan tentang keuangan/moneter yang memang harus ditangani oleh pemerintah pusat, agama dan pertahanan. Oleh karena itu, bagaimana persepsi masyarakat terhadap kondisi itu dapat kita lihat pada gambar 5.4. dibawah ini.

**Gambar 5.4: Kewenangan Pemerintah Pusat Pada Pemerintah Daerah**



Sumber: Data lapangan, diolah

Dari gambar 5.4 dapat dilihat bahwa kewenangan pemerintah pusat selama ini kepada pemerintah kabupaten/kota, menurut responden dikatakan masih kurang memadai (36,7%), artinya dengan munculnya berbagai permasalahan di daerah selama pelaksanaan kebijakan otonomi ini peran pemerintah pusat dalam permasalahan ini dirasakan cukup kurang. Selain itu, juga dapat dikatakan pemerintah pusat masih belum dapat membagi kewenangan yang

seharusnya merupakan kewenangannya dan kewenangan yang seharusnya merupakan kewenangan daerah. Walaupun begitu, sebagian yang lain (30%) dan (10%) menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat itu sudah cukup memadai. Atau dengan kata lain sudah cukup.

### 5.2.7. Kesesuaian Pembagian Kewenangan Menurut PP No. 25 tahun 2000

Data yang dikumpulkan di lapangan menunjukkan bahwa kewenangan yang sudah diatur oleh PP No. 25 tahun 2000 memberikan gambaran yang berbeda bagi responden. Dengan adanya pembagian kewenangan antara pusat dan daerah yang sudah diatur oleh PP No. 25, 38,3 % responden menyatakan setuju dengan PP tersebut, sedangkan 31,7% menyatakan tidak setuju.

Gambaran ini menunjukkan bahwa PP tersebut belum seluruhnya bisa diterima oleh responden. Hal ini dapat dikatakan bahwa sosialisasi PP tersebut belum optimal dan perlu menggunakan metoda yang berbeda (30%).

**Tabel 5.7: Kesesuaian Pembagian Kewenangan PP No. 25/2000**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Setuju	23	38,3
Tidak Setuju	19	31,7
Tidak Tahu	18	30,0

Sumber: Data lapangan, diolah

### 5.2.8. Kejelasan Kewenangan Pemda Berdasarkan PP No. 25 tahun 2000

**Tabel 5.8** dibawah ini memperlihatkan bahwa kewenangan pemerintah daerah berdasarkan PP No. 25 tahun 2000 ternyata belum cukup jelas bagi para pegawai pemerintah daerah (73,3%), sedangkan sebanyak (21,7%) mengatakan tidak tahu akan hal itu. Hal ini menunjukkan bahwa meski

pembagian kewenangan berdasarkan PP No. 25 tahun 2000 sudah diberikan, tetapi ternyata masih belum cukup jelas untuk dipahami.

**Tabel 5.8 : Kejelasan PP No. 25 tahun 2000 Bagi Pemda**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Belum jelas	44	73,3
Tidak Jelas	3	5,0
Tidak Tahu	13	21,7

Sumber : Data lapangan, diolah

### 5.2.9. Kewenangan Tambahan Pemda

**Tabel 5.9** dibawah ini menunjukkan bahwa beberapa kewenangan tambahan yakni pengaturan SDM, keuangan serta kerjasama, merupakan kewenangan tambahan yang banyak diinginkan (43,3%).

**Tabel 5.9: Kewenangan Tambahan Yang Diinginkan**

	Jumlah Responden	%
Pengolahan SDA dan fasilitas umum	15	25,0
Pengaturan SDM dan keuangan, serta kerjasama	26	43,3
Perda dan Umum	6	10,0
Tetap/Tidak ada tambahan wewenang	2	3,3
Tidak Tahu	11	18,3

Sumber : Data lapangan, diolah

Disusul dengan pengelolaan SDA dan fasilitas umum (25,0%). Hal ini menunjukkan bahwa Keuangan merupakan tambahan kewenangan yang banyak diinginkan daerah untuk mengatur dan menggunakannya. Tentang

pengelolaan SDM juga merupakan tambahan kewenangan dimana daerah berharap memiliki kewenangan penuh untuk membuat perencanaan, pengembangan dan penempatan Sumber Daya Manusiannya.

### 5.3. PENDAPATAN ASLI DAERAH

#### 5.3.1. Jumlah PAD Daerah

Salah satu parameter untuk melihat seberapa besar kewenangan keuangan daerah bisa dilihat dari besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kecenderungannya, semakin tinggi kewenangan keuangan yang dimiliki daerah, maka semakin tinggi peranan PAD dalam struktur keuangan daerah; demikian sebaliknya. Sehingga dalam konteks desentralisasi fiskal ini, adalah menarik untuk mengetahui pemahaman masyarakat tentang PAD serta jumlahnya di daerahnya masing-masing. Hasil survei ini menunjukkan, bahwa tidak semua responden mempunyai pemahaman dan pengetahuan yang sama mengenai PAD. Bahkan, kecenderungannya, responden tidak mengetahui secara pasti berapa sebenarnya jumlah PAD di daerahnya. Jumlah PAD di daerah dapat dilihat pada **tabel 5.10** dibawah ini

**Tabel 5.10 : Jumlah PAD di Daerah**

	<b>Jumlah Responden</b>	<b>%</b>
< 5 M	11	18,3
5 – 10 M	9	15,0
11 – 25 M	6	10,0
> 25 M	7	11,7
Tidak Tahu	27	45,0

Sumber : Data lapangan, diolah

Dari tabel diatas dapat dilihat dari 60 responden ada 27 responden atau sekitar 45% responden yang tidak mengetahui berapa sebenarnya PAD daerahnya. Sementara itu sisanya 55% (33 responden), tidak sama pengetahuannya tentang berapa besarnya PAD di daerahnya. Tercatat ada 18,3% responden

yang menjawab lebih kecil atau sama dengan 5 milyar, sebanyak 15% responden yang menjawab antara 5 – 10 milyar, kemudian 10% responden menjawab antara 11 – 25 milyar, dan terdapat 11,7% responden yang menjawab lebih besar atau sama dengan 25 milyar. Sebagai catatan tambahan, 5 responden yang menjawab lebih kecil atau sama dengan 5 milyar dan antara 5 – 10 milyar adalah responden yang berasal dari Kabupaten Trenggalek; sementara 6 responden yang menjawab 11 – 25 milyar dan 7 responden yang menjawab di atas 25 milyar adalah responden yang berasal dari Kota Malang. Sedangkan 27 responden adalah gabungan dari responden Kota Malang dan Kabupaten Trenggalek.

Dalam temuan yang lebih detail lagi, sebagian besar responden yang mengetahui jumlah PAD ternyata memiliki kedudukan sebagai staf Pemda dan DPRD, yang memang bertugas menyusun rencana PAD. Tentu saja ini menyimpan pertanyaan besar, mengapa elemen masyarakat lainnya tidak mengetahui dana PAD tersebut? Selebihnya, sebagian besar responden yang bukan berasal dari Pemda ataupun anggota DPRD, namun mereka menduduki peran strategis seperti anggota partai politik, ormas, tenaga pendidik dan sebagainya; tidak tahu mengenai informasi PAD daerahnya. Jumlah mereka ini mencapai 27 responden atau hampir mendekati 50%, sehingga fenomena ini tidak bisa dianggap remeh.

### **5.3.2. Persentase PAD Dari Total Penerimaan**

Berkaitan dengan pertanyaan berapa besarnya persentase PAD dari total penerimaan daerah, mayoritas responden atau sebanyak 29 responden (48,3%) menjawab tidak tahu, dan 28,3% responden yang menjawab bahwa persentase PAD dari total penerimaan lebih kecil atau sama dengan 5%. Sementara itu 6,7% responden menjawab persentase PAD antara 5-10%, 11,7% responden menjawab antara 11 – 20%, dan sisanya yang menjawab di atas 20% (lihat **tabel 5.11**).

**Tabel 5.11: Persentase PAD dari Total Penerimaan**

	Jumlah Responden	%
< 5 %	17	28,3
5 – 10 %	4	6,7
11 – 20 %	7	11,7
> 20%	3	5,0
Tidak Tahu	29	48,3

Sumber : Data lapangan, diolah

### 5.3.3. Peran PAD dalam Pembiayaan Pembangunan

Bila kedua penjelasan tabel di atas dikaitkan dengan pertanyaan apakah peran PAD sudah memadai untuk pembiayaan pembangunan, maka terdapat dua jawaban yang kontradiktif. Jawaban pertama, hasil tersebut relevan dengan data dua tabel sebelumnya; dan jawaban kedua, hasil tersebut tidak relevan dengan dua tabel di atas.

Seperti yang terdapat dalam **tabel 5.12**, dari 60 responden terdapat 43 responden (71,7%) yang menyatakan bahwa peran PAD belum memadai untuk pembiayaan pembangunan. Sementara itu ada 10% responden menjawab bahwa peran PAD telah cukup memadai dalam pembiayaan pembangunan, 1,7% responden menjawab memadai, dan sisanya 16,7 responden menjawab tidak tahu.

**Tabel 5.12: Peran PAD Untuk Pembiayaan Pembangunan**

	Jumlah Responden	%
Belum memadai	43	71,7
Cukup memadai	6	10,0
Memadai	1	1,7
Tidak Tahu	10	16,7

Sumber : Data lapangan, diolah

Bila hasil di atas dikaitkan dengan dua tabel sebelumnya, maka jawaban mayoritas dari tabel 5.12 bisa dikatakan relevan. Hal ini dapat dilihat dari jawaban responden pada tabel 5.10 yang menyatakan besarnya PAD tidak lebih dari 5 milyar merupakan jawaban terbanyak kedua setelah jawaban tidak tahu. Sedangkan tabel 5.11 yang menjelaskan bahwa persentase PAD dari total penerimaan dianggap kecil, yaitu 5%, merupakan jawaban terbanyak kedua pula setelah jawaban tidak tahu. Dengan demikian, jawaban pada tabel 5.12 yang menunjukkan mayoritas responden menyatakan bahwa peran PAD belum memadai untuk pembiayaan pembangunan bisa dianggap sejalan dengan data sebelumnya. Logikanya, dengan kecilnya PAD yang diterima oleh daerah dan kecilnya persentase PAD dari total penerimaan yang diterima daerah, maka cukup logis untuk mengatakan peran PAD kurang memadai dalam pembiayaan daerah.

Namun demikian, hasil dari penjelasan tabel 5.12 tersebut dapat saja dianggap bertentangan bila melihat hasil dari tabel 5.10 dan tabel 5.11 Hal ini dikarenakan hasil kedua tabel tersebut menyebutkan secara mayoritas responden tidak mengetahui berapa jumlah PAD daerah mereka (45% dari total 60 responden) dan jawaban berapa persentase PAD dari total penerimaan mayoritas responden menjawab tidak tahu (48% dari total 60 responden). Tentu saja, fakta ini agak tidak sejalan hasil tabel 5.12 yang mayoritas responden mengatakan peran PAD belum memadai. Pertanyaan yang bisa diajukan adalah, bagaimana mungkin responden bisa menganggap bahwa peran PAD belum memadai dalam pembiayaan pembangunan, sementara mereka tidak mengetahui berapa besarnya PAD yang diterima dan berapa persentase PAD itu dari total penerimaan. Dengan begitu, pernyataan “kurang memadai” dari responden dalam konteks ini merupakan opini yang kurang didasari oleh pemahaman yang jelas menyangkut PAD itu sendiri.

### 5.3.4. Jumlah BUMD di Daerah

Ketidaktahuan mayoritas responden tentang berapa jumlah PAD tampaknya tidak mempengaruhi pengetahuan responden terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) asal responden. Dari 60 responden, hanya 10 responden (16,7%) yang tidak mengetahui BUMD di daerahnya. Ini berarti sekitar 83% responden mengetahui keberadaan BUMD di daerahnya. Namun pengetahuan mengenai BUMD ini pun cukup bervariasi. Terungkap, ada 19 responden (31,7%) yang hanya mengetahui PDAM sebagai BUMD, sementara itu ada 36,7% responden tidak hanya mengetahui PDAM sebagai BUMD tetapi juga BUMD lainnya, seperti BPR/Bank Pasar dan Perusahaan Daerah Pembantaian. Sisanya ada 15% responden yang menganggap bahwa BUMD itu adalah selain PDAM, yakni antara lain bidang perkebunan dan pom bensin (lihat **tabel 5.13**)

**Tabel 5.13: Jumlah BUMD di daerah**

	Jumlah Responden	%
PDAM	19	31,7
PDAM, BPR/Bank Pasar, dan PD Pembantaian	22	36,7
PDAM, Perkebunan dan Pom Bensin	9	15,0
Tidak Tahu	10	16,7

Sumber : Data lapangan, diolah

Hasil tersebut, meskipun tidak secara langsung menunjukkan pengetahuan responden bahwa BUMD bisa menjadi sumber penerimaan daerah, setidaknya menjelaskan bahwa responden paling tidak mempunyai gambaran dan pemahaman awal menyangkut kegiatan usaha yang dikuasai (dimiliki) oleh daerah.

### 5.3.5. Peran BUMD Dalam Menunjang Penerimaan Daerah

Peran BUMD terhadap sumber penerimaan daerah, seperti terlihat dalam **tabel 5.14**, nampaknya sebagian besar responden menganggap peran BUMD kurang memadai sebagai sumber penerimaan daerah.

**Tabel 5.14: Peran BUMD dalam Menunjang Penerimaan Daerah**

	Jumlah Responden	%
Tidak Menunjang	18	30,0
Kurang Menunjang	19	31,7
Cukup Menunjang	13	21,7
Sangat Menunjang	4	6,7
Tidak Tahu	6	10,0

Sumber : Data lapangan, diolah

Data tersebut menunjukkan bahwa 19 responden (31,7%) menganggap bahwa peran BUMD kurang menunjang sebagai sumber penerimaan daerah, kemudian 30% responden menyatakan bahwa peran BUMD tidak menunjang sebagai sumber penerimaan daerah, dan 21,7% responden menyatakan cukup menunjang. Selebihnya, cuma 6,7% responden yang mengatakan bahwa peran BUMD selama ini sangat menunjang sebagai sumber penerimaan daerah, dan sisanya 10% responden yang menjawab tidak tahu. Informasi ini setidaknya bisa menjadi masukan penting bagi pemerintah daerah menyangkut keberadaan BUMD. Diharapkan dalam jangka panjang pemerintah daerah bisa membuktikan kontribusi BUMD terhadap penerimaan daerah, sehingga skeptisme yang muncul dari masyarakat mengenai keberadaan BUMD bisa dinetralisir. Bila hal ini tidak dilakukan, maka dikhawatirkan akan muncul reaksi yang kurang baik dari masyarakat menyangkut keberadaan BUMD, misalnya menganggap BUMD hanya sebagai “sapi perahan” pejabat pemerintah daerah.

### 5.3.6. Pelayanan Pemda Kepada Masyarakat

Meskipun dianggap kurang dapat meningkatkan kontribusi BUMD secara maksimal, namun masyarakat masih memberikan apresiasi terhadap kinerja pemerintah daerah. Seperti yang terungkap dalam **tabel 5.15**, pemerintah daerah saat ini cukup mendapat tanggapan yang positif menyangkut pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Tentunya hal ini dapat dianggap sebagai prestasi yang membanggakan, mengingat pada era Orde Baru pelayanan pemerintah daerah dipandang sangat tidak memadai, bahkan kerap dituding sebagai sarang korupsi dan kolusi. Tanggapan positif ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah semenjak era reformasi telah berupaya keras dan serius untuk menata jajarannya, sehingga aparatur pemerintah tidak lagi menjadi abdi kekuasaan tetapi menjadi pelayan masyarakat. Seperti yang terlihat dalam tabel, sebesar 27 responden (45%) menyatakan pelayanan pemerintah sudah cukup baik, kemudian sebanyak 26,7% masih melihat pelayanan pemerintah daerah kurang baik, 21,7% responden menyatakan bahwa pelayanan pemerintah baik, 1,7% responden menyatakan sangat baik, dan sisanya 5% responden menyatakan tidak tahu. Walaupun begitu, meskipun mayoritas responden menyatakan pelayanan pemerintah daerah sudah cukup baik, namun pemerintah daerah harus tetap memperhatikan 26,7% responden yang masih menyatakan pelayanan kurang baik.

**Tabel 5.15: Pelayanan Yang Diberikan Pemda terhadap Masyarakat**

	<b>Jumlah Responden</b>	<b>%</b>
Kurang baik	16	26,7
Cukup Baik	27	45,0
Baik	13	21,7
Sangat Baik	1	1,7
Tidak tahu	3	5,0

Sumber : Data lapangan, diolah

### 5.3.7. Program Peningkatan Kinerja Pegawai

Meskipun tanggapan masyarakat menunjukkan nilai positif, namun upaya-upaya peningkatan kinerja pegawai Pemda tetap harus dilakukan terutama dalam masalah PAD. Seperti terungkap dalam **tabel 5.16**, sebagian besar responden setuju untuk meningkatkan kinerja dan kemampuan pegawai Pemda untuk menunjang meningkatkan PAD.

**Tabel 5.16: Program Peningkatan Kinerja Pegawai Untuk PAD**

	Jumlah Responden	%
Pelatihan dengan tema spesifik, pendidikan lanjutan	32	53,3
Pelatihan dengan tema spesifik, pendampingan/konsultan	6	10,0
Pelatihan dengan tema spesifik, khusus	3	5,0
Pelatihan dengan tema spesifik, pendidikan lanjutan dan kursus	2	3,3
Lain-lain	3	5,0
Tidak menjawab	14	23,3

Sumber : Data Lapangan, diolah

Tampak dalam tabel, mayoritas responden mengusulkan adanya pelatihan yang spesifik terhadap pegawai pemda. Selain pelatihan spesifik, responden menganggap pendidikan lainnya juga menjadi agenda peningkatan kinerja pegawai Pemda. Setidaknya terdapat 32 responden (53,3%) yang menginginkan atau mengusulkan adanya pelatihan spesifik dan ditambah dengan pendidikan lanjutan. Pendapat yang lain, sebanyak 10% responden mengusulkan di samping pelatihan spesifik juga dilakukan pendampingan terhadap pegawai Pemda dalam meningkatkan kinerjanya. Sementara itu ada juga 5% responden yang menginginkan adanya pelatihan dengan tema spesifik disertai dengan kursus, dan 3,3% responden malah menginginkan lebih lengkap lagi; yakni selain adanya pelatihan dengan tema spesifik, pegawai

pemda juga diikuti pendidikan lanjutan serta beberapa kursus yang berkaitan dengan upaya-upaya pemda meningkatkan PAD.

### 5.3.8. Penyusunan Anggaran Berdasarkan Skala Prioritas

Selain masalah pelayanan, pernyataan lain yang cukup membanggakan bagi Pemda adalah pada kemampuan Pemda dalam menyusun anggaran berdasarkan skala prioritas pembangunan. Hal ini dapat dilihat pada **tabel 5.17** Tabel tersebut menunjukkan bahwa mayoritas responden (63,3%) responden menyatakan bahwa sejauh ini daerah sudah bisa menyusun anggaran berdasarkan skala prioritas pembangunan. Hanya 13,3% responden yang mengatakan belum bisa menyusun anggaran sesuai dengan prioritas pembangunan, sisanya 23,3% responden tidak tahu apakah pemda sudah bisa menyusun anggaran berdasarkan skala prioritas atau belum. Tetapi hasil ini masih perlu mendapatkan catatan khusus, mengingat sebagian besar responden yang menjawab bahwa pemda sudah menyusun anggaran berdasarkan skala prioritas adalah mereka yang bekerja sebagai staf pemda, yakni sebanyak 28 dari 38 orang. Tentu saja fakta ini menimbulkan masalah obyektivitas akibat posisi mereka yang memang harus menjawab demikian.

**Tabel 5.17: Penyusunan Anggaran Berdasarkan Skala Prioritas**

	Jumlah Responden	%
Sudah	38	63,3
Belum	8	13,3
Tidak Tahu	14	23,3

Sumber : Data lapangan, diolah

### 5.3.9. Kualitas Perencanaan Pembangunan

Demikian pula, responden juga menilai kualitas perencanaan anggaran sudah cukup baik. Dari 38 responden yang mengatakan bahwa pemda sudah melakukan penyusunan anggaran pembangunan berdasarkan skala prioritas, maka ada 15 responden (39,5%) yang mengatakan bahwa kualitas

perencanaan itu sudah cukup, kemudian 23,7% responden malahan mengatakan bahwa kualitas perencanaan pembangunan sudah baik, selanjutnya 10,5% responden mengatakan bahwa kualitas perencanaan masih jauh dari baik, dan sisanya 26,3% responden tidak tahu apakah kulaitas perencanaan itu sudah baik atau belum. Paling tidak hasil penilaian ini masih menunjukkan apresiasi masyarakat kepada pemerintah daerah (lihat **tabel 5.18**).

**Tabel 5.18: Kualitas Perencanaan Pembangunan**

	<b>Jumlah Responden</b>	<b>%</b>
Sangat Jauh	4	6,7
Cukup	26	43,3
Baik	13	21,7
Tidak Tahu	17	28,3

Sumber : Data lapangan, diolah

### **5.3.10. Langkah-langkah Strategis Meningkatkan PAD**

Meskipun dalam muncul beberapa anggapan bahwa PAD sejauh ini belum dapat memberi kontribusi bagi pembiayaan pembangunan, tetapi menurut mayoritas responden -seperti tertera dalam **tabel 5.19** pemerintah daerah dianggap telah melakukan beberapa langkah-langkah yang cukup strategis menyangkut upaya peningkatan PAD. Meskipun ada 17 responden (28,3%) yang menjawab tidak mengetahui langkah-langkash strategis pemda dalam meningkatkan PAD, tetapi 71,7% responden menyatakan bahwa pemda telah melakukan langkah-langkah strategis dalam upaya peningkatan PAD. Langkah-langkah strategis yang diketahui masyarakat itu antara lain adalah peningkatan pengolahan SDA (5%), perencanaan strategis, investasi dan kerjasama (11,7%), peningkatan SDM dan produk unggulan (28,3%), serta perbaikan perda dan fasilitas umum (26,7%).

**Tabel 5.19 : Langkah-langkah Strategis untuk Peningkatan PAD?**

	<b>Jumlah Responden</b>	<b>%</b>
Peningkatan Pengolahan SDA	3	5,0
Perencanaan Strategis, investasi dan kerjasama	7	11,7
Peningkatan SDM dan produk unggulan	17	28,3
Perda dan Fasum	16	26,7
Tidak tahu	17	28,3

Sumber : Data lapangan, diolah

Dengan demikian tugas pemda adalah segera mencari penyebab mengapa sebagian responden tidak mengetahui adanya rencana strategis tersebut. Bisa jadi hal itu masyarakat yang kurang mencari informasi menyangkut kegiatan pemda, atau sebaliknya sosialisasi yang dilakukan pemda masih kurang menjangkau masyarakat sehingga tidak semua anggota masyarakat tahu akan rencana pemerintah daerah. Tentunya upaya ini relevan untuk dilakukan agar tidak timbul masalah dikemudian hari suatu kebijakan yang ditetapkan pemda gagal diimplementasikan gara-gara kurangnya sosialisasi.

Dari sejumlah temuan yang telah dipaparkan di muka, maka ada beberapa hal yang dapat dijadikan catatan:

1. Sosialisasi menyangkut PAD selama ini belum dapat dilaksanakan secara menyeluruh pada semua aspek masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari fakta bahwa sebagian besar yang mengetahui PAD adalah staf pemda atau anggota DPRD sendiri, yang memang sebagian tugasnya adalah menyangkut penghitungan PAD.

2. Peran pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD perlu lebih ditingkatkan, meskipun responden telah melihat ada langkah-langkah strategis dalam meningkatkan PAD yang dilakukan Pemda.
3. Tanggapan positif masyarakat atas pelayanan Pemda perlu ditingkatkan lagi, karena masih terdapat beberapa responden yang melihat kelemahan pemerintah daerah dalam memberikan fungsi pelayanan.
4. Tanggapan positif dari masyarakat kepada Pemda juga diberikan menyangkut pembuatan anggaran pembangunan yang dipandang sudah berdasarkan skala prioritas. Tidak saja pembuatan rencana pembangunan, tetapi kualitas dari perencanaan tersebut juga dianggap cukup bagus menurut responden.

#### 5.4. POTENSI DAERAH

##### 5.4.1. Potensi daerah yang dapat dikembangkan

**Tabel 5.20: Potensi Daerah yang Bisa Dikembangkan**

	<b>Jumlah Responden</b>	<b>%</b>
SDA	13	21,7
Industri	6	10,0
Jasa	5	8,3
SDA dan Industri	12	20,0
SDA dan Jasa	3	5
Industri dan Jasa	5	8,3
Semua	13	21,7
Tidak Tahu	3	5

Sumber : Data lapangan, diolah

Tentang potensi daerah, sebagian besar responden -baik di Kota Malang maupun Kabupaten Trenggalek, menunjukkan pemahaman yang baik apa saja

yang menjadi potensi daerahnya sehingga bisa dikembangkan. Mayoritas responden memberi informasi menyangkut potensi-potensi daerah yang dapat dikembangkan. Sebagaimana tercantum dalam **tabel 5.20**, dari 60 responden hanya 3 responden (5%) yang menjawab tidak tahu potensi daerahnya, sehingga dapat dikatakan hampir semua responden mengetahui potensi daerahnya dengan sangat baik.

Dari 57 responden yang mengetahui potensi daerahnya, potensi sumber daya alam (SDA) tampaknya menjadi salah satu potensi yang masih mempunyai prospek bagus. Hal ini dapat dilihat dari jawaban 13 responden (21,7%) yang menjawab SDA adalah potensi yang bisa dikembangkan, sementara 10% memilih sektor industri, 8,3% memilih sektor jasa, 20% responden memilih SDA dan industri, 5% responden memilih SDA dan jasa sebagai potensi yang menonjol, 8,3% responden memilih sektor Industri dan Jasa, dan sisanya 21,7% memilih SDA, industri, dan jasa sebagai potensi yang terdapat di daerahnya.

#### **5.4.2. Alasan Memilih Sektor Potensial**

Faktor menguntungkan tampaknya menjadi alasan yang kuat bagi responden sehingga memilih sektor SDA, industri, dan jasa sebagai potensi daerah. Sebagaimana terlihat dalam **tabel 5.21**, faktor menguntungkan dipilih oleh 30 responden (50%), 6,7% responden memilih potensi daerah karena pertimbangan aset daerah, dan 3,3% responden memilih potensi daerah berdasarkan kedudukan secara geografis. Sementara itu dalam jumlah yang tidak kalah besar, yaitu 31,6% responden, memilih alasan lain-lain (misalnya keberadaan infrastruktur ekonomi), 8,4% responden menjawab tidak tahu.

**Tabel 5.21: Alasan Memilih Sektor yang Potensial**

	<b>Jumlah Responden</b>	<b>%</b>
Karena berpotensi dan menguntungkan	30	50
Karena merupakan Asset daerah	4	6,7
Karena secara posisi, sarana dan prasarana	2	3,3
Lain-lain	19	31,6
Tidak tahu	5	8,4

Sumber: Data lapangan, diolah

#### **5.4.3. Penggalan dan Pemanfaatan Potensi Daerah**

Namun demikian, meskipun ada potensi yang cukup besar di daerah, tampaknya responden merasakan kekecewaannya terhadap proses pemanfaatannya. Responden merasa pemerintah kurang optimal untuk menggali sumber potensi daerah ini secara maksimal. **Tabel 5.22** menunjukkan, dari 60 responden ada 37 responden (61,7%) yang menganggap potensi daerah yang kurang optimal untuk digali dan dimanfaatkan, 23,3% responden malah mengatakan potensi daerah tersebut belum pernah sama sekali digali dan dimanfaatkan, 11,7% responden mengatakan potensi daerah telah cukup optimal digali dan dimanfaatkan, dan 3,3% responden menjawab tidak tahu.

Dari perbandingan antara responden yang menjawab “cukup tergali” potensi daerah serta responden yang menjawab “belum tergali”, tampaknya perbedaannya cukup signifikan. Hasil ini setidaknya menjadi petunjuk bahwa sebenarnya pemerintah daerah dianggap belum menggali potensi daerah atau memang pemerintah daerah dipandang tidak tanggap akan potensi daerahnya.

**Tabel 5.22: Penggalian dan Pemanfaatan Potensi Daerah**

	<b>Jumlah Responden</b>	<b>%</b>
Belum pernah sama sekali	14	23,3
Kurang optimal	37	61,7
Cukup Optimal	7	11,7
Tidak Tahu	2	3,3

Sumber : Data lapangan, diolah

#### **5.4.4. Hambatan Pengembangan Potensi Daerah**

Sejumlah responden menganggap tidak tergal dan termanfaatkannya secara optimal potensi daerah ini disebabkan oleh beberapa hal. 5% responden menganggap bahwa faktor modal dan teknologi merupakan alasan utama bagi terhambatnya penggalian potensi daerah, dan 5% responden mengatakan faktor penyebabnya adalah masalah SDM dan infrastruktur. Mayoritas responden (65%) memilih alasan pertama dan kedua menjadi faktor utama. Kemudian 16,7% responden memilih hambatan penggalian potensi adalah akibat faktor yang tercantum pada alasan pertama, kedua, dan ketiga. Dengan demikian hambatan menyangkut keterbatasan modal, teknologi, SDM, dan infrasutruktur merupakan hambatan yang utama. Sementara itu 3,3% responden memilih jawaban lain-lain, dan sisanya 5% responden tidak tahu dengan faktor penghambat pengembangan potensi daerah (**tabel 5.23**).

**Tabel 5.23: Hambatan dalam Mengembangkan Potensi Daerah**

	Jumlah Responden	%
Modal dan Teknologi	3	5
SDM dan Infrastruktur	3	5
Pilihan 1 dan 2	39	65
Pilihan 1, 2, dan 3	10	16,7
Lain-lain	2	3,3
Tidak Tahu	3	5,0

Sumber : Data lapangan, diolah

#### 5.4.5. Potensi Daerah yang Perlu Dikembangkan

Meskipun ada sejumlah hambatan menyangkut pengembangan potensi daerah, bukan berarti tidak ada yang tidak bisa dikembangkan terlebih dahulu. Menurut sejumlah responden sebagaimana tercantum dalam **tabel 5.24** menunjukkan bahwa pengembangan SDM, fasilitas umum, permodalan, dan kerjasama adalah potensi yang dapat dikembangkan. Pilihan ini didukung oleh 28 responden (46,7%). Selain itu potensi yang dapat dikembangkan adalah SDA yang diinginkan oleh 25% responden, 10% responden menginginkan pengembangan industri kecil dan pertanian, 8,3% responden memilih lain-lain, dan 8,3% responden lainnya tidak tahu apa yang mesti dikembangkan di daerahnya.

**Tabel 5.24: Potensi Daerah yang Perlu Dikembangkan**

	Jumlah Responden	%
SDA	15	25,0
SDM, fasum, permodalan dan kerjasama	28	46,7
Industri Kecil dan Peranian	6	10,0
Lain-lain	5	8,3
Tidak Tahu	5	8,3
Tidak Menjawab	1	1,7

Sumber : Data lapangan, diolah

#### 5.4.6. Partisipasi Masyarakat dalam Memanfaatkan Potensi Daerah

Di tengah kuatnya keinginan masyarakat untuk menggali dan memanfaatkan potensi daerah, namun tampaknya keinginan ini tidak sama menyangkut partisipasi masyarakat. Seperti tampak dalam pengakuan responden yang melihat bahwa partisipasi masyarakat masih kurang baik, yakni mencapai 50% responden. Sementara itu 33,3% responden mengatakan bahwa partisipasi masyarakat sudah cukup, 3,3% responden mengatakan baik, 6,7% responden mengatakan sangat baik., dan 6,7 % responden menjawab tidak tahu (lihat tabel 5.25).

**Tabel 5.25: Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Memanfaatkan Potensi Daerah**

	Jumlah Responden	%
Sangat baik	4	6,7
Baik	2	3,3
Cukup	20	33,3
Kurang baik	30	50,0
Tidak tahu	4	6,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Berkaitan dengan upaya-upaya pemanfaatan potensi daerah, salah satu hal utama menurut sejumlah reponden adalah melakukan langkah kerjasama antara semua pihak. Pernyataan ini merupakan keinginan dari 32 responden (53,3%), yang melihat upaya kerjasama ini dapat membuka sekaligus menjadi langkah strategis pemanfaatan potensi daerah. Selain kerjasama sama, peningkatan potensi itu sendiri merupakan langkah-langkah yang bisa ditempuh, di mana hal ini menjadi keinginan 3,3% responden. Sementara itu 26,7% responden belum mengetahui apa langkah-langkah yang bisa ditempuh, dan 26,7% responden tidak tahu apa yang mesti dilakukan (lihat **tabel 5.26**).

**Tabel 5.26: Langkah-langkah Strategis yang Telah Dirintis Dalam Memanfaatkan Potensi Daerah**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Kerjasama	32	53,3
Peningkatan potensi	2	3,3
Belum ada	10	16,7
Tidak tahu	16	26,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Dari beberapa penjelasan diatas dapat diperoleh beberapa gambaran sebagai berikut:

1. Temuan pada penelitian menunjukkan bahwa responden sangat memahami potensi yang ada didaerahnya masing-masing, misalnya potensi SDA, industri, dan jasa. Potensi-potensi tersebut sangat mungkin untuk digali mengingat potensi tersebut dapat menguntungkan bagi daerah yang mau mengelolanya.
2. Responden juga menganggap masih banyak potensi daerah yang belum digali dan dimanfaatkan. Hal ini bisa terjadi karena responden

menganggap Pemda memiliki keterbatasan, seperti SDM, Modal, infrastruktur, dan teknologi.

3. Selain itu dukungan dan partisipasi masyarakat nampaknya juga perlu ditingkatkan. Sejumlah responden juga melihat rendahnya partisipasi masyarakat dalam membantu pemerintah daerah untuk memanfaatkan potensi daerah.
4. Berkaitan dengan sejumlah hambatan tersebut, maka langkah yang bisa diambil pada masa depan adalah upaya kerjasama kepada semua pihak agar potensi daerah benar-benar tergali.

## **5. 5. PERATURAN-PERATURAN TENTANG OTONOMI DAERAH**

### **5.5.1. Pembuatan Peraturan Daerah Baru**

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka sejumlah pembuatan peraturan daerah sebagai peraturan penunjang mutlak diperlukan oleh pemerintah daerah. Sebagaimana dinyatakan oleh sebagian besar responden, pemerintah daerah di daerahnya dipandang telah membuat peraturan-peraturan daerah (perda) baru. **tabel 5.27** menjelaskan bahwa 37 responden (61%) mengatakan pemerintah di daerahnya telah membuat peraturan daerah baru, 8,3% responden mengatakan bahwa pemerintah daerah belum membuat peraturan daerah baru, dan 30% responden tidak tahu apakah sudah ada atau belum peraturan daerah baru. Ketidaktahuan sejumlah responden memang sangat mungkin terjadi, karena sebagian perda-perda mungkin mengalami hambatan menyangkut sosialisasinya, sehingga kadangkala perda yang baru tersebut hanya diketahui oleh staf pemda atau DPRD saja.

**Tabel 5.27 : Pembuatan Peraturan daerah Baru**

Pernyataan	Jumlah Reponden	%
Sudah	37	61,7
Belum	5	8,3
Tidak tahu	18	30,0

Sumber: Data lapangan, diolah

### 5.5.2. Pengaruh Peraturan Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pemahaman responden menyangkut keberadaan peraturan daerah baru tampaknya tidak sebatas tahu saja. Sejumlah responden bahkan mengetahui dan memahami keberadaan perda-perda baru tersebut dalam kaitannya dengan proses pelaksanaan otonomi daerah. Sejumlah responden melihat ada implikasi dari munculnya perda-perda baru. Sebagaimana ditunjukkan dalam **tabel 5.28**, sebanyak 24 responden (40%) menyatakan bahwa perda-perda baru tersebut berpengaruh pada pelaksanaan otonomi daerah, walaupun mereka tidak menjelaskan apa bentuk pengaruhnya. Sementara itu ada 8,3% responden yang menyatakan bahwa perda baru tidak berpengaruh, dan sisanya 51,7% responden tidak mengetahui apakah perda baru ini berpengaruh atau tidak bagi pelaksanaan otonomi daerah.

**Tabel 5.28: Pengaruh Peraturan Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Ya	24	40,0
Tidak	5	8,3
Tidak tahu	31	51,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Peraturan daerah yang dibuat ini pun oleh sejumlah daerah tidak saja digunakan untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah secara umum, tetapi perda baru ini juga secara khusus dipakai untuk meningkatkan pendapatan

daerah. 22 responden (36,7%) mengatakan bahwa perda baru berpengaruh terhadap pendapatan Asli Daerah (PAD) terutama pada retribusi dan pajak, 3,3% responden menyebutkan perda baru berpengaruh pada industri, dan 6,7% responden menyebut berpengaruh pada bentuk lainnya, dan 53,3% responden tidak tahu apakah perda tersebut berpengaruh terhadap PAD (lihat **tabel 5.29**)

**Tabel 5.29 : Peraturan Daerah yang Berpengaruh terhadap Peningkatan PAD**

Jenis perda	Jumlah Responden	%
Restribusi dan Pajak	22	36,7
Industri	2	3,3
Lain-lain	4	6,7
Tidak tahu	32	53,3

Sumber: Data lapangan, diolah

Agar perda-perda baru tersebut dapat mencapai sasaran sejumlah responden memberikan beberapa pandangan. Sebanyak 9 responden atau (15%) menginginkan agar perda tersebut bersifat fleksibel, 26,7% responden menginginkan perda yang baru bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, 48,3% responden menginginkan perda itu bersifat fleksibel dan sekaligus berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, dan 15% responden menyatakan tidak tahu apa yang mesti dilakukan perda agar mampu mendorong pembangunan daerah (lihat **tabel 5.30**)

**Tabel 5.30: Perda yang Dapat Mencapai Sasaran Tujuan Daerah**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Fleksibel	9	15,0
Mendorong pertumbuhan ekonomi	16	26,7
Pilihan 1 dan 2	29	48,3
Tidak tahu	6	10,0

Sumber: Data lapangan, diolah

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan beberapa hal, yakni:

1. Salah satu prioritas dari setiap pembuatan peraturan daerah adalah masalah sosialisasi. Peraturan daerah menjadi tidak efektif ketika peraturan itu tidak diketahui oleh masyarakat. Dalam konteks ini, masyarakat (yang terwakili oleh responden) tingkat pengetahuannya terhadap keberadaan perda baru relatif tinggi. Untuk itu, dalam masa mendatang masalah sosialisasi perda baru ini perlu ditingkatkan.
2. Peningkatan sosialisasi ini menjadi lebih penting ketika perda-perda baru tersebut mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah, sekaligus juga dapat mendorong meningkatkan pendapatan daerah. Untuk itu, selain masalah sosialiasi, pembuatan perda yang fleksibel dan mendorong upaya pertumbuhan ekonomi hendaknya menjadi prioritas pembangunan daerah, karena ini yang dianggap oleh responden penting dan strategis.

## 5.6. REORGANISASI INSTANSI DI DAERAH

Seiring dengan dilaksanakannya otonomi daerah, akan lebih baik jika reorganisasi juga mulai dilakukan, untuk lebih mengefisienkan wewenang pada kantor/instansi daerah. Untuk mengetahui pelaksanaan reorganisasi didaerah dapat dilihat pada **tabel 5.31** di bawah ini.

**Tabel 5.31: Pelaksanaan reorganisasi**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Sudah	39	65
Belum	2	3,33
Tidak Tahu	19	31,6

Sumber: Data lapangan, diolah

Dari tabel 5.31 diatas dapat dilihat, 39 orang responden (65%) mengatakan sudah melakukan reorganisasi, 2 orang (3,33%) belum dan 19 orang (31,6%) tidak tahu. Hal ini menunjukkan bahwa instansi sudah mulai membenahi organisasi, siring berjalannya perubahan-perubahan dilingkungannya.

Dari reorganisasi yang sudah dilakukan tersebut 37 orang (61,67%), mengatakan reorganisasi sudah didasarkan atas pertimbangan rasional-obyektif, 3 orang (5%) belum tahu dan 20 orang (33,33%) tidak tahu. (Lihat tabel 5.32).

**Tabel 5.32: Apakah reorganisasi didasari pertimbangan rasional-obyektif ?**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Sudah	37	61,67
Belum	3	5,00
Tidak Tahu	20	33,33

Sumber : Data lapangan, diolah

Dampak dari reorganisasi terhadap perampingan organisasi dapat dilihat pada **tabel 5.33**. 29 orang responden (48,33%) mengatakan bahwa reorgaisasi berdampak terhadap perampingan struktur organisasi, sedangkan sisanya, 31 orang (51,67%) mengatakan tidak berdampak pada perampingan struktur oraganisasi. Hal ini menunjukkan bahwa tidak selalu reorganisasi berdampak pada perampingan struktur organisasi.

**Tabel 5.33 : Reorganisasi berdampak pada perampingan ?**

Pernyataan	Jumlah Responden	%
Ya	29	48,33
Tidak	31	51,67

Sumber : Data lapangan, diolah

## 5.7. PINJAMAN DAERAH

Suatu daerah yang tidak memiliki kecukupan dana tentu memerlukan tambahan dari pihak lain agar program pembangunan daerah yang telah direncanakan dapat terlaksana. Pinjaman ini dipergunakan untuk menutupi kekurangan penerimaan yang berasal dari pajak, retribusi serta bantuan dari pemerintah pusat. Adapun ketentuan yang mengatur tentang pinjaman daerah pada UU No. 22/1999 tertuang pada pasal 81, sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman dari sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD.
2. Pinjaman dari dalam negeri diberitahukan kepada pemerintah dan dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah.
3. Pinjaman yang berasal dari luar negeri, sebagaimana dimaksud ayat (1) harus mendapatkan persetujuan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Tata cara peminjaman, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), ditetapkan oleh Pemerintah.

Namun, demikian, ketentuan di atas nampaknya memperoleh tanggapan yang beragam dari responden. Ini menunjukkan bahwa ketentuan yang telah dibuat bukan berarti dapat dilakukan secara serta merta oleh pemerintah daerah, yakni dalam konteks ini melakukan pinjaman. Tanggapan yang beragam dari responden nampak pada **tabel 5.34**. Dari 60 orang responden yang dilibatkan dalam penelitian ini, 37 orang responden (61,7%) setuju terhadap kebijakan daerah melakukan pinjaman dari pihak lain. Namun demikian masih ada 20% responden yang mengatakan tidak setuju terhadap kebijakan daerah untuk

melakukan pinjaman dari pihak lain, 18,3% responden menjawab tidak tahu. 12 responden yang tidak setuju ini tentunya mempunyai alasan-alasan tertentu, yang melihat bahwa pembangunan daerah tidak perlu harus melakukan pinjaman, lebih-lebih mereka memiliki fakta bahwa pemerintah Indonesia sendiri selama ini mempunyai utang luar negeri yang sangat besar dan kesulitan untuk membayarnya hingga sekarang.

**Tabel 5.34: Sikap Responden Terhadap Kebijakan Daerah dalam Melakukan Pinjaman**

Sikap	Jumlah Responden	%
Setuju	37	61,7
Tidak Setuju	12	20
Tidak Tahu	11	18,3

Sumber: Data lapangan, diolah

Sikap responden yang secara mayoritas setuju dengan kebijakan daerah untuk melakukan pinjaman kepada pihak lain tampaknya mempunyai tanggapan yang beragam. Dalam **tabel 5.35** diungkapkan bahwa dari 60 responden, 30 (50%) responden menyatakan perlu bagi Pemda untuk melakukan pinjaman. Sementara itu sebanyak 25% responden menganggap bahwa Pemda tidak perlu untuk melakukan pinjaman, dan sisanya sebanyak 25% responden menyatakan tidak tahu. Hasil dari tabel ini menunjukkan bahwa tidak semua responden merasa perlu bila Pemda melakukan pinjaman.

**Tabel 5.35: Sikap Responden Terhadap Perlunya Pemda Melakukan Pinjaman**

Sikap	Jumlah Responden	%
Perlu	30	50
Tidak Perlu	15	25
Tidak Tahu	15	25

Sumber: Data lapangan, diolah

Bila dibandingkan dengan temuan sebelumnya tampak sekali ada perubahan menyangkut sikap responden tentang pinjaman. Bila dalam tabel 5.36. ada sebanyak 37 responden yang setuju adanya kebijakan daerah menyangkut pinjaman, namun bukan berarti sikap setuju tersebut mutlak untuk pada akhirnya menyetujui Pemda melakukan pinjaman. Dalam tabel 5.35 terlihat bahwa responden yang memilih tidak perlu Pemda melakukan pinjaman terdapat 15 responden, sementara mereka yang menganggap perlu ada 30 responden. Dengan demikian data tersebut menunjukkan bahwa meskipun mereka setuju adanya kebijakan daerah menyangkut pinjaman, namun bukan berarti mereka juga mengatakan bahwa Pemda perlu melakukan pinjaman. Dengan demikian, pemahaman responden terhadap kebijakan daerah untuk melakukan pinjaman dapat dikatakan tidak saja sekedar tahu, tetapi responden juga paham dengan konteks, dalam arti responden memahami suatu kondisi kapan Pemda harus meminjam dan kapan Pemda tidak perlu meminjam.

Perdebatan perlu dan tidaknya keputusan untuk melakukan pinjaman memang suatu hal yang penting untuk dibahas. Namun demikian, setiap perdebatan tentunya diharapkan membawa hasil yang terbaik menyangkut pembangunan daerah. Ini berarti, mereka yang tidak setuju pinjaman bukan berarti tidak mempunyai keinginan untuk membangun daerah, atau sebaliknya mereka yang setuju pinjaman bukan berarti dianggap hanya menjual daerahnya dan visi pembangunannya hanya berorientasi pada pinjaman. Bisa jadi mereka yang tidak setuju dengan keputusan Pemda untuk melakukan pinjaman dikarenakan orientasi atau prioritas pinjaman itu. Perbedaan orientasi dan prioritas dapat menjadi alasan mengapa keputusan itu tidak disetujui atau dianggap perlu oleh responden.

Berkaitan dengan uraian di atas, dalam **tabel 5.36** ditunjukkan sejumlah aktivitas yang setidaknya menjadi prioritas bila Pemda melakukan penggunaan pinjaman. Seperti yang terbaca, peningkatan SDM merupakan kegiatan yang mempunyai prioritas tinggi bagi responden. Dari 60 responden, 37 (61,7%)

responden menginginkan peningkatan SDM menjadi prioritas dari penggunaan dana pinjaman. Sementara itu prioritas kedua yang menjadi keinginan responden (sekitar 19%) adalah untuk tujuan lain-lain, seperti: pembangunan sarana produktif, perbaikan infrastruktur, pendidikan, dan peningkatan PAD. Berikutnya prioritas peningkatan pembangunan perekonomian dipilih oleh 5% responden. Untuk peningkatan potensi daerah, ada 1,7% responden yang menginginkannya menjadi prioritas penggunaan dana pinjaman.

**Tabel 5.36 : Prioritas Penggunaan Pinjaman**

Penggunaan	Jumlah Responden	%
Peningkatan SDM	37	61,7
Peningkatan Perekonomian	3	5,0
Peningkatan Potensi Daerah	1	1,7
Lain-lain	19	31,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Keinginan mayoritas responden untuk menjadikan peningkatan SDM dari dana pinjaman sebagai prioritas utama, nampaknya konsisten dengan sikap responden terhadap penggunaan dana pinjaman untuk pembangunan daerah. Menurut 34 responden (56,7%) mengharapkan bahwa tidak sepenuhnya dana pinjaman digunakan untuk pembangunan daerah, meskipun pada kenyataannya selama ini pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah banyak yang diprioritaskan untuk penyediaan fasilitas di berbagai sektor-sektor yang menjadi kebutuhan dasar utilitas, seperti pada sektor air bersih, sanitasi dan lingkungan, dan sebagainya. Nampaknya masalah pemenuhan kebutuhan dasar masih menjadi prioritas utama bagi pengeluaran pemerintah daerah sedangkan di sisi lain peningkatan SDM juga diperlukan bagi peningkatan kinerja aparatur di pemerintahan daerah. Sementara itu ada 20% responden yang mengatakan bahwa sebaiknya dana pinjaman digunakan untuk pembangunan daerah. Ada 21,7% mengatakan tidak tahu, dan 1,7 % menjawab lain-lain (lihat **tabel 5.37**).

**Tabel 5.37 : Pinjaman Untuk Pembangunan Daerah**

Sikap	Jumlah Responden	Persentase
Tidak Sepenuhnya	34	56,7
Tidak Tahu	13	21,7
Ya	12	20,0
Lain-lain	1	1,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Sampai sejauh ini, jawaban responden menyangkut pinjaman daerah nampak selalu konsisten. Pada awal analisis responden setuju dan merasa perlu Pemda melakukan pinjaman daerah, maka respondenpun secara mayoritas juga merasa yakin bahwa Pemda dapat melunasi pinjaman daerah tersebut. Seperti nampak dalam **tabel 5.38**, 27 responden (45%) optimis bahwa daerah akan mampu untuk melunasi pinjaman ini, sedangkan 30% responden menyatakan tidak yakin bahwa daerah mampu melunasinya. Sementara itu 23,3 responden menjawab tidak tahu, dan 1,7% menjawab lainnya.

**Tabel 5.38: Pelunasan Pinjaman Daerah**

Sikap	Jumlah Responden	%
Yakin	27	45,0
Tidak Yakin	18	30,0
Tidak Tahu	14	23,3
Lain-lain	1	1,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Di sini tidak ada alasan yang pasti, mengapa responden begitu yakin Pemda bisa melakukan pelunasan pinjaman. Tetapi bila merujuk pada dasar pemberian pinjaman, bahwa pemberian pinjaman itu diukur dari kemampuan daerah itu dalam menghimpun penerimaan yang didasarkan atas jumlah penerimaan asli daerah, maka bisa jadi keyakinan tersebut tidak berlebihan. Di

Indonesia dasar penerimaan ini diatur dalam ketentuan oleh pemerintah pusat dan rasionya adalah minimal pemerintah daerah memiliki DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) sebesar 2,5. Dengan rasio sebesar itu daerah dianggap mampu untuk melunasi angsuran pinjaman daerahnya.

Selanjutnya dalam UU No.25 tahun 1999 pasal 12 ayat 1 dijelaskan bahwa pinjaman daerah harus dilakukan dengan persetujuan DPRD. Sedangkan yang berwenang mengadakan dan menanggung pinjaman daerah adalah kepala daerah. Hal ini tampaknya sesuai dengan harapan sebagian responden sebagaimana tampak dalam **tabel 5.39**. Dalam tabel tersebut terungkap, bahwa 22 responden (36,7%) menyatakan bahwa DPRD dan kepala daerah lah yang bersama-sama harus bertanggung jawab dan mengontrol pemanfaatan pinjaman daerah. Dalam jumlah yang sama, yaitu 36,7% responden, mengharapkan juga peran LSM atau *auditor independen* untuk bersama-sama dengan DPRD dan kepala daerah melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan pinjaman. Secara lebih detail, ada 8,3% responden yang menyatakan bahwa LSM dan auditor independen lah yang bertanggungjawab, 1,7% responden menyatakan yang bertanggungjawab adalah masyarakat. Sementara itu sisanya, 15% responden mengatakan tidak tahu, dan 1,7% responden menyatakan semua elemen, termasuk Bupati, DPRD, LSM, *Auditor independen* dan masyarakat bertanggungjawab atas penggunaan dana pinjaman.

**Tabel 5.39: Tanggung Jawab dan Kontrol Pemanfaatan Pinjaman**

Tanggung Jawab	Responden	%
DPRD dan Bupati	22	36,7
LSM/auditor independen	5	8,3
Masyarakat	1	1,7
Pilihan 1 dan 2	22	36,7
Tidak Tahu	9	15
Semua	1	1,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Tampaknya dari hasil temuan di atas dapat dikatakan pemahaman masyarakat sangat tinggi menyangkut pertanggungjawaban penggunaan dana pinjaman. Hasil ini menjelaskan pula bahwa pembangunan bukan saja milik pemerintah (daerah) atau DPRD, tetapi milik seluruh masyarakat dan elemen-elemen yang ada di dalamnya. Dalam konteks ini diharapkan pengambil kebijakan daerah juga bisa menangkap semangat kesadaran masyarakat menyangkut pembangunan. Situasi ini pun sekaligus menjadi kondusif untuk menjalankan fungsi kontrol kepada pemerintah daerah atas jalannya pembangunan. Sehingga dengan demikian apa yang dikerjakan pemerintah daerah atas dana pinjaman benar-benar dapat dilaksanakan sesuai tujuannya, karena kalau tidak Pemda akan berhadapan dengan kepentingan masyarakat.

Dalam bentuk yang lebih konkret, seperti apa pertanggungjawaban dan kontrol dari semua pihak ini dapat dilakukan? Sebagian besar responden nampaknya sedikit tidak konsisten dengan keinginannya di atas bahwa pertanggungjawaban dan kontrol dilakukan oleh semua pihak. Ketidakkonsistenan tersebut terletak pada mekanisme pertanggungjawaban dan mekanisme kontrol. Dalam mekanisme pertanggungjawaban, nampaknya responden tidak konsisten karena ketika pertanggungjawaban pinjaman itu juga menjadi tanggungjawab masyarakat seperti dalam penjelasan tabel 5.39, tetapi dalam **tabel 5.40** responden secara mayoritas mengharapkan mekanisme

pertanggungjawabannya dalam bentuk laporan rutin yang diserahkan kepada DPRD dan atau Bupati, yaitu ada sebanyak 29 responden (48,3%). Sementara itu ada 11,7% yang menunjuk masyarakat sebagai penerima laporan, dan 28,3% responden mengharapkan bahwa laporan rutin tidak saja ditujukan kepada Bupati atau DPRD tetapi juga kepada masyarakat.

**Tabel 5.40: Mekanisme Pertanggungjawaban**

Mekanisme	Jumlah Responden	%
Laporan Rutin ke DPRD dan/atau Bupati	29	48,3
Laporan ke masyarakat	7	11,7
Pilihan 1 dan 2	17	28,3
Tidak Tahu	7	11,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Ketidakkonsistenan responden ini juga terjadi pada soal mekanisme kontrolnya. Seperti halnya mekanisme pertanggungjawaban, mekanisme kontrol pelaporan secara mayoritas responden juga memilih diserahkan kepada DPRD, seperti tercatat dalam **tabel 5.41**, ada 32 responden (53,3%). Sementara itu responden yang memilih mekanisme pelaporan ke masyarakat mengalami penurunan pula. Bila pada responden yang memilih mekanisme pertanggungjawaban diserahkan kepada masyarakat sebanyak 7 responden, di dalam mekanisme kontrol turun menjadi 4 responden (6,7%). Hal ini nampak jelas responden mengalihkan pendapatnya pada pilihan laporan rutin ke DPRD. Sementara itu 28,3% responden masih konsisten bahwa setiap laporan baik kontrol atau pertanggungjawaban itu dilaporkan kepada Bupati, DPRD dan Masyarakat luas. Sementara itu dengan data sebelumnya, jumlah responden yang tidak tahu bagaimana mekanisme kontrol harus dilakukan jumlahnya sama, yaitu 11,7% responden.

**Tabel 5.41: Mekanisme Kontrol Terhadap Pinjaman**

No.	Mekanisme	Jumlah Responden	%
1.	Laporan Rutin ke DPRD	32	53,3
2.	Laporan ke umum	4	6,7
3.	Pilihan 1 dan 2	17	28,3
4.	Tidak Tahu	7	11,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Ketidakkonsistenan responden ini sangatlah penting untuk dianalisis lebih lanjut. Karena ketika pertanggungjawaban dan kontrol atas dana pinjaman ini juga menjadi tanggungjawab DPRD, Bupati, LSM, *auditor independen*, dan masyarakat luas maka secara otomatis juga masyarakat juga berhak mendapatkan laporannya sebagai upaya penciptaan mekanisme pertanggungjawaban dan kontrol publik. Hal ini diperlukan untuk mengantisipasi beberapa kemungkinan buruk, seperti penyelewengan dana, prioritas pembangunan, dan sebagainya. Tetapi bisa jadi alasan mayoritas responden memilih Bupati atau DPRD yang menerima laporan karena efektivitas dan efisiensi. Hal ini memang tidak salah, namun mengingat sejak semula keinginannya pertanggungjawaban berada pada semua pihak, maka laporan terhadap semua pihak juga mutlak diperluka. Dengan demikian ketika ada kegagalan pembangunan maka hal itu menjadi tanggung jawab semua pihak.

Sementara itu, berkaitan dengan rencana pembangunan daerah sebenarnya ada banyak pilihan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Artinya, pemerintahan daerah sebenarnya tidak saja melakukan pinjaman, tetapi pemerintah daerah juga bisa melakukan kerjasama dengan pihak swasta, misalnya. Tentunya pilihan-pilihan ini sudah diperhitungkan dengan matang. Namun, bagi responden, sistem kerjasama atau kemitraan dengan swasta menjadi pilihan utama sebagian besar responden. Sebanyak 39 responden (65%) menilai bahwa sistem ini lebih menguntungkan dan mudah dilakukan

dibandingkan misalnya dengan sistem BOT (yang hanya dipilih oleh 8,3% responden). Selebihnya ada 6,7% memilih melakukan pinjaman murni, dan sisanya 20% responden memilih tidak tahu bentuk pinjaman yang menguntungkan (lihat **tabel 5.42**).

**Tabel 5.42: Pilihan Pembangunan Daerah, Pinjaman dengan Kerjasama Swasta atau Sistem BOT**

Sistem	Jumlah Responden	%
Kerjasama / Kemitraan	39	65,0
BOT	5	8,3
Pinjaman	4	6,7
Tidak Tahu	12	20,0
Jumlah	60	100

Sumber: Data lapangan, diolah

Tampaknya pilihan untuk melakukan kerjasama atau kemitraan dengan pihak swasta bukan tanpa alasan. Dari 60 responden, 31 responden (51,7%) mengatakan bahwa pilihan melakukan kerjasama atau kemitraan dengan swasta karena di daerahnya model ini sudah pernah dilakukan dan berpengalaman dengan sistem kerjasama (lihat **tabel 5.43**). Sementara itu hanya 8,3% responden yang mengatakan bahwa daerahnya belum pernah mempunyai pengamalan kerjasama tersebut, dan 40% responden mengatakan tidak tahu.

**Tabel 5.43: Pengalaman Dalam Kerjasama**

Pengalaman	Responden	%
Sudah	31	51,7
Belum	5	8,3
Tidak Tahu	24	40,0

Sumber: Data lapangan, diolah

Pengalaman kerjasama ini pernah dilakukan oleh responden dalam beberapa bidang. Seperti tercantum dalam **tabel 5.44**, menurut 22 responden (36,7%)

daerah pernah melakukan kerjasama dalam bidang pariwisata, sedangkan 11,7% responden mengatakan bahwa daerahnya pernah melakukan kerjasama dalam bidang pembangunan fasilitas umum dan industri, sementara 1,7% mengatakan kerjasama dalam bidang pendidikan, dan 1,7% responden menjawab kerjasama yang berorientasi pada bagi hasil (namun tidak diketahui dalam bidang apa). Sementara itu sisanya 48,3% responden tidak mengetahui dalam bidang apa daerahnya pernah melakukan kerjasama.

**Tabel 5.44: Kerjasama yang Pernah dilakukan Pemerintah Daerah**

Bidang	Jumlah Responden	%
Pariwisata	22	36,7
Pembangunan Fasum & Industri	7	11,7
Pendidikan	1	1,7
Bagi Hasil	1	1,7
Tidak Tahu	29	48,3

Sumber: Data lapangan, diolah

Namun demikian, apakah bentuk kerjasama ini menguntungkan atau tidak, menurut pendapat responden yang memberi pernyataan tegas, sebenarnya kerjasama ini tidak sepenuhnya menguntungkan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh 17 responden (28,3%) yang mengatakan bahwa kerjasama selama ini tidak menguntungkan. Sementara itu ada 25% responden yang mengatakan bentuk kerjasama tersebut menguntungkan. Sedangkan 38,3% responden menjawab tidak tahu apakah sistem ini menguntungkan atau tidak. Ada 3,3% responden yang mengatakan kerjasama tersebut sudah cukup menguntungkan, dan 5% yang mempunyai pemahaman menguntungkan itu dalam bentuk yang berbeda sehingga ia menjawab lain-lain. Menguntungkan di sini tentunya sangat relatif, tergantung prioritas dan orientasi dari bentuk kerjasama itu (lihat tabel 5.45)

**Tabel 5.45: Anggapan Responden Terhadap Keuntungan Kerjasama**

Anggapan	Jumlah Responden	%
Tidak Menguntungkan	17	28,3
Menguntungkan	15	25,0
Cukup	2	3,3
Tidak Tahu	23	38,3
Lain-lain	3	5

Sumber: Data lapangan, diolah

Nampaknya masalah lemahnya SDM aparatur daerah dan kekuranghlian dengan sistem kerjasama yang melibatkan sektor swasta ini seringkali justru mengakibatkan daerah merasa tidak diuntungkan dan hanya dimanfaatkan secara sepihak oleh sektor swasta. Hambatan utama bagi daerah dalam melakukan pinjaman diakui oleh 15 responden (25%) adalah justru masalah penyelewengan dan kurang transparannya pemerintah daerah terhadap pinjaman tersebut. Masalah internal ini juga didukung oleh minimnya kemampuan SDM dan sarana prasarana seperti diungkapkan 21,7% responden dalam melakukan kerjasama ini. Sementara itu 10% responden mengatakan hambatan yang dihadapi adalah masalah sistem yang kurang baik. Hanya 1,7% responden yang melihat bahwa sejauh ini pembangunan daerah tidak ada hambatan. Selebihnya, 33,3% tidak tahu apakah ada hambatan atau tidak. (lihat **tabel 5.46**).

**Tabel 5.46: Hambatan yang Dihadapi**

Hambatan	Jumlah Responden	%
Penyelewengan dan Transparansi	15	25
Tidak Tahu Kemampuan SDM	13	21,7
Sistem Kurang Baik	6	10
Lain-lain	5	8,3
Tidak Ada	1	1,7
Tidak tahu	20	33,3

Sumber: Data lapangan, diolah

Dari uraian diatas dapat diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan menyangkut pinjaman daerah merupakan keputusan yang secara umum dapat diterima dalam konteks pembangunan daerah. Diharapkan pinjaman daerah akan bisa dimanfaatkan dan diperoleh oleh tiap pemerintah daerah untuk mengakselerasi proses pembangunan yang sedang berjalan.
2. Meskipun pinjaman daerah perlu dilakukan tidak serta merta pinjaman dilakukan tanpa arah dan prioritas. Salah satu syarat terpenting dari dana pinjaman daerah adalah sasaran pembangunan dari pinjaman tersebut. Sasaran ini menyangkut prioritas penggunaan dana pinjaman. Dari hasil penelitian ini, nampaknya masalah peningkatan SDM merupakan prioritas penting yang direkomendasikan oleh responden bila ingin melakukan pinjaman daerah.
3. Salah satu hal yang membanggakan dari hasil ini adalah tumbuhnya kesadaran bersama menyangkut konsep pembangunan. Hampir secara mayoritas responden mengatakan bahwa pertanggungjawaban pinjaman daerah tidak saja pada Bupati atau DPRD, melainkan juga pada LSM, auditor independen, dan masyarakat secara lebih luas. Dengan demikian

responden menginginkan adanya tanggungjawab bersama, bukan saja menjadi tanggungjawab pemerintah daerah.

4. Melakukan kerjasama dengan pihak swasta merupakan rekomendasi yang diberikan oleh responden mengenai model pinjaman. Hal ini juga harus ditopang dengan penataan aparatur pemerintahan daerah dan sistem yang baik.

### **5.8. DANA ALOKASI UMUM**

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang ideal adalah apabila setiap tingkat pemerintahan dapat mandiri dalam bidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing. Hal ini berarti bantuan dari pemerintah pusat yang selama ini menjadi sumber utama APBD harus berkurang kontribusinya. Daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri. PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan keuangan pusat dan daerah sebagai prasarat sistem pemerintahan suatu negara. Keberadaan UU no. 25/99 sendiri disadari bukanlah merupakan solusi terbaik yang dapat membawa perubahan langsung pada daerah. Namun di lain pihak harus disepakati bahwa dengan keberadaan undang-undang tersebut, pengelolaan dan penerimaan keuangan daerah menjadi lebih baik dibandingkan sebelum berlakunya undang-undang tersebut.

Dari penelitian ini ditemukan bahwa sebagian besar responden, yaitu 29 responden (48,3%) tidak mengetahui secara jelas mekanisme dana perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan UU no. 25/99 dan PP 104/2000 ini. Sedangkan sisanya, 16 26,7% responden menyatakan tidak setuju, 23,3% responden menyatakan setuju, dan 1,7% responden mengatakan kurang setuju. Meskipun demikian secara tegas mayoritas responden tidak setuju dengan model perimbangan keuangan seperti yang

telah diatur oleh UU. Sayangnya, dalam jumlah yang cukup besar, yaitu 29 responden (48,3%) responden tidak tahu mereka setuju atau tidak, padahal dilihat dari jumlahnya sangat signifikan untuk mempengaruhi pendapat. Untuk itu, tampaknya pelaksanaan perimbangan keuangan ini masih memerlukan sosialisasi yang mendalam terhadap pemerintah daerah dan DPRD (lihat **tabel 5.47**).

**Tabel 5.47: Sikap Responden Terhadap Mekanisme Dana Perimbangan**

Sikap	Jumlah Responden	%
Setuju	14	23,3
Tidak Setuju	16	26,7
Kurang Setuju	1	1,7
Tidak Tahu	29	48,3

Sumber: Data lapangan, diolah

Dilihat dari jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang diharapkan akan diterima daerah, 30 responden (50%) menyatakan tidak tahu dan 33,3% responden menyatakan sebesar lebih dari Rp 200 milyar. Dilihat dari asal responden, jumlah sebesar itu banyak diminta oleh responden yang berasal dari Kabupaten Trenggalek, yang notabene tingkat kemandirian daerahnya lebih rendah dibandingkan Kota Malang (lihat tabel 5.48).

**Tabel 5.48: Harapan Terhadap Jumlah DAU 2001**

Harapan	Kab. Malang	Kab. Trenggalek	%
> 200 M	1	19	33,3
151-200 M	5	0	10
121-150 M	2	1	3,3
70-120 M	2	0	3,3
Tidak Tahu	20	10	50

Sumber: Data lapangan, diolah

Adapun pemberian DAU kepada setiap daerah sebenarnya didasarkan pada besar kecilnya bobot masing-masing daerah. Jika bobot suatu daerah besar, maka DAU yang akan diterimanya besar, sebaliknya bila bobot suatu daerah rendah maka DAU yang diperolehnya juga kecil. Rumus perhitungan DAU ini sebenarnya dapat dengan mudah diaplikasikan oleh daerah untuk menghitung proyeksi bagian DAU yang akan ditetapkan dalam APBD. Namun ketidaktersediaan data di daerah mengenai variabel DAU yang diperlukan seringkali menghambat lancarnya penetapan APBD.

Penetapan DAU bukanlah sesuatu yang mudah karena ada banyak variabel yang mesti diperhitungkan. Sebagaimana pemahaman responden, bahwa variabel penentuan DAU itu terdiri dari berbagai hal (lihat **tabel 5.49**). Meskipun mayoritas responden tidak mengetahui variabel penentuan DAU, yaitu 22 responden (36,7%), tetapi ada 23,3 responden yang menyatakan bahwa pembayaran gaji pegawai adalah salah satu variabel dalam penentuan DAU. Sementara itu 16,7% responden mengatakan bahwa pajak termasuk dalam variabel penentuan DAU, 11,7% responden melihat bahwa variabel DAU dapat dipertimbangkan dari sejauh mana sektor tersebut mempunyai keterikatan atau saling mempengaruhi dengan sektor-sektor yang lain. Sedangkan yang lainnya ada 5% responden yang mengatakan jumlah penduduk, 1,7% responden yang mengatakan faktor kemampuan daerah menghasilkan PAD, 1,7% responden yang memilih faktor jumlah penduduk dan juga pembayaran gaji pegawai menjadi variabel, 1,7% responden yang mengatakan jumlah penduduk, gaji pegawai, dan sektor-sektor yang terkait, dan 1,7% responden lagi yang mengatakan bahwa variabel DAU ditentukan dari SDM yang terkait dengan masalah ekonomi.

**Tabel 5.49: Variabel yang Paling Menentukan Besarnya DAU**

Sikap	Jumlah Responden	%
Pajak	10	16,7
Jumlah penduduk	3	5,0
Kemampuan daerah menghasilkan PAD	1	1,7
Pembayaran gaji pegawai	14	23,3
Sektor yang saling terkait	7	11,7
Tidak tahu	22	36,7
Pilihan 2 dan 3	1	1,7
Pilihan 2,3 dan 5	1	1,7
SDM yang terkait dengan masalah ekonomi	1	1,7

Sumber: Data lapangan, diolah

Masalah yang tidak kalah penting menyangkut DAU adalah pengalokasian DAU tersebut. Sebagaimana ditunjukkan pada **tabel 5.50**, meskipun mayoritas responden (65%) menyatakan tidak tahu bagaimana sebenarnya DAU ini akan dialokasikan oleh daerah, tetapi 33,3% responden menyatakan bahwa salah satu alokasi DAU adalah untuk belanja rutin seperti juga gaji pegawai. Sementara itu 1,7% responden menyatakan bahwa DAU dapat dialokasikan pada peningkatan pembangunan.

**Tabel 5.50: Kemana DAU Dialokasikan**

Alokasi	Jumlah Responden		
Jumlah	%	Belanja	
Lebih Baik	3	13	26,7

Sama /Tetap	13	6	31,7
Lain-lain	0	2	3,3
Tidak Tahu	14	9	38,3

Sumber: data lapangan, diolah

Peranan DAU sendiri akan turut menciptakan kemandirian pemerintah daerah dibidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugasnya, di samping mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Besarnya porsi yang diterima setiap daerah yang berbeda-beda tentunya akan membawa konsekuensi yang berlainan pula. Namun perlu diingat bahwa besarnya porsi tersebut juga disebabkan oleh semakin banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu pengelolaan yang baik adalah mutlak diperlukan, agar dana yang tersedia dapat dialokasikan pada kegiatan peningkatan pelayanan publik yang dapat memacu pembangunan serta mendorong perkembangan perekonomian daerah.

Dari uraian diatas dapat diperoleh gambaran singkat sebagai berikut:

1. Ketentuan tentang DAU sebagai produk dari peraturan UU no 25/99 di samping kurang dipahami oleh sebagian responden, kehadirannya pun masih banyak yang tidak menghendaki karena sebagian responden melihat DAU sendiri belum bisa untuk secara maksimal memberikan kontribusi bagi PAD. Dalam konteks ini maka pensosialisasian tentang ketentuan DAU ini harus ditingkatkan lagi. Bisa jadi mereka yang tidak setuju dengan DAU, seperti yang telah ditentukan dalam UU No 25/99, akibat tidak bisa memahami ketentuan tersebut secara baik dan benar.
2. Menyangkut berapa kebutuhan DAU yang cukup memadai sulit untuk mencari angka pastinya. Ini berarti berapa besarnya DAU masing-masing daerah sangat tergantung dari banyak hal, termasuk potensi alam, kondisi geografis, dan sebagainya. Tetapi pada prinsipnya alokasi DAU bagi sejumlah responden terutama adalah untuk kegiatan belanja

rutin daerah termasuk juga gaji pegawai dan upaya-upaya peningkatan pembangunan. Namun demikian, peranan DAU sendiri setidaknya dapat menciptakan independensi pemerintah daerah dibidang keuangan dibandingkan dengan SDO (Subsidi Daerah Otonom) yang juga pernah diterapkan.

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1. Kesimpulan

Analisis yang telah dilakukan pada penelitian ini, terutama di daerah kota Malang dan kabupaten Trenggalek menghasilkan beberapa kesimpulan menarik yang bermanfaat bagi peningkatan kualitas penyelenggaraan otonomi daerah di masa mendatang, khususnya implementasi kebijakan desentralisasi fiskal. Berikut ini adalah beberapa kesimpulan yang dihasilkan dari penelitian ini:

1. Dua daerah yang diambil sebagai sampel penelitian menunjukkan gambaran daerah yang berbeda. Kota Malang daerah yang sangat menonjol sektor jasanya, sedangkan Kabupaten Trenggalek dengan sumber daya alamnya (khususnya Pertanian dan Perkebunan). Sehingga dua daerah ini, cukup mewakili gambaran daerah di propinsi Jawa Timur.
2. Kualitas pegawai Pemerintah Daerah serta anggota legislatif (DPRD) sudah cukup di dua daerah ini. Dalam arti tingkat pendidikan formal yang di capai rata- rata sudah diatas SMA. Walaupun ada kecenderungan sekarang ini, staf pemerintah daerah dan DPRD untuk melanjutkan sekolah bahkan sampai program doktor (S3) perlu dipertanyakan kembali. Berdasarkan jawaban responden, peningkatan skills (ketrampilan) *mestinya* lebih tepat untuk DPRD dan staf pemerintah daerah tersebut.
3. Sosialisasi menyangkut PAD (sumber-sumber PAD) selama ini belum dapat dilaksanakan secara menyeluruh kepada semua masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari fakta bahwa sebagian besar yang mengetahui

peraturan menyangkut PAD adalah staf pemerintah daerah atau anggota DPRD sendiri, yang memang sebagian tugasnya adalah menyangkut penghitungan PAD.

4. Peran pemerintah daerah dalam peningkatan PAD perlu lebih ditingkatkan, meskipun responden telah melihat ada langkah-langkah strategis dalam meningkatkan PAD yang telah dilakukan oleh Pemda. Salah satunya adalah dengan pemberdayaan BUMD, bagi hasil dari sumber daya alam yang dimiliki serta pajak dari industri yang berlokasi di daerah tersebut.
5. Fungsi pemerintah pusat menurut responden lebih banyak mengacu pada UU yang telah disepakati. Khusus untuk pemerintah propinsi diharapkan fungsi koordinasi dan perencanaan sangat diperlukan. Karena di dalam implementasinya kebijakan otonomi daerah ini menuntut koordinasi dan kerjasama (horisontal dan vertikal) antar daerah.
6. Tanggapan positif dari masyarakat kepada Pemda diberikan menyangkut kualitas pelayanan dan pembuatan anggaran pembangunan yang dipandang sudah berdasarkan skala prioritas. Tidak saja pembuatan rencana pembangunan, tetapi kualitas dari perencanaan tersebut juga dianggap cukup bagus menurut responden.
7. Ketentuan tentang DAU sebagai produk dari peraturan UU No. 25/1999 di samping kurang dipahami, kehadirannya pun masih banyak yang tidak menghendaki karena sebagian responden melihat DAU sendiri belum bisa secara maksimal memberikan kontribusi bagi APBD. Dalam konteks ini maka penyosialisasian tentang ketentuan DAU ini harus ditingkatkan lagi dengan program sosialisasi yang lebih terarah.

8. Pada prinsipnya alokasi DAU bagi sejumlah responden terutama adalah untuk kegiatan belanja rutin daerah termasuk juga gaji pegawai dan upaya-upaya peningkatan pembangunan. Namun demikian, peranan DAU (sebagai *block grant*) sendiri setidaknya dapat menciptakan independensi pemerintah daerah dibidang keuangan dibandingkan dengan SDO (Subsidi Daerah Otonom) yang juga pernah diterapkan.
9. Salah satu prioritas dari setiap pembuatan peraturan daerah adalah masalah sosialisasi. Peraturan daerah menjadi tidak efektif ketika peraturan itu tidak diketahui oleh masyarakat. Dalam konteks ini, masyarakat (yang terwakili oleh responden) tingkat pengetahuannya terhadap keberadaan perda baru relatif kurang tinggi. Untuk itu, dalam masa mendatang masalah sosialisasi perda baru ini perlu ditingkatkan.
10. Peningkatan sosialisasi ini menjadi lebih penting ketika perda-perda baru tersebut mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah, sekaligus juga dapat mendorong meningkatkan pendapatan daerah. Untuk itu, selain masalah sosialiasi, pembuatan perda yang fleksibel dan mendorong upaya pertumbuhan ekonomi hendaknya menjadi prioritas pembangunan daerah, karena ini yang dianggap oleh responden penting dan strategis.
11. Kebijakan menyangkut pinjaman daerah merupakan keputusan yang secara umum dapat diterima dalam konteks pembangunan daerah. Diharapkan pinjaman daerah akan bisa dimanfaatkan dan diperoleh oleh tiap pemerintah daerah untuk mengakselerasi proses pembangunan yang sedang berjalan.
12. Meskipun pinjaman daerah perlu dilakukan tidak serta merta pinjaman dilakukan tanpa arah dan prioritas. Salah satu syarat terpenting dari dana pinjaman daerah adalah sasaran pembangunan dari pinjaman tersebut. Sasaran ini menyangkut prioritas penggunaan dana pinjaman.

Dari hasil penelitian ini, nampaknya masalah peningkatan SDM merupakan prioritas penting yang direkomendasikan oleh responden bila ingin melakukan pinjaman daerah.

13. Salah satu hal yang membanggakan dari hasil ini adalah tumbuhnya kesadaran bersama menyangkut konsep pembangunan. Hampir secara mayoritas responden mengatakan bahwa pertanggungjawaban pinjaman daerah tidak saja pada Bupati atau DPRD, melainkan juga pada LSM, *auditor independen*, dan masyarakat secara lebih luas. Dengan demikian responden menginginkan adanya tanggungjawab bersama, bukan saja menjadi tanggungjawab pemerintah daerah.
14. Temuan pada penelitian menunjukkan bahwa responden sangat memahami potensi yang ada di daerahnya masing-masing, misalnya potensi SDA, industri, dan jasa. Potensi-potensi tersebut sangat mungkin untuk digali mengingat potensi tersebut dapat menguntungkan bagi daerah yang mau mengelolanya.
15. Responden juga menganggap masih banyak potensi daerah yang belum digali dan dimanfaatkan. Hal ini bisa terjadi karena responden menganggap Pemda memiliki keterbatasan, seperti SDM, Modal, infrastruktur, dan teknologi.

## 6.2. Saran

Dari uraian diatas dapat diperoleh beberapa hal untuk perbaikan implementasi kebijakan otonomi daerah. Hal yang paling mendasar adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia yang memang menjadi kendala di beberapa daerah sekarang ini. Untuk itu pendidikan yang ditempuh lebih baik yang mengarah kepada keahlian/ketrampilan misalnya teknik penyusunan anggaran, peningkatan kemampuan lobi/kerjasama. Hal – hal demikian perlu diberikan dengan focus kebutuhan daerah. Sementara ini sebagian besar staf pemerintah

daerah (juga DPRD) berlomba – lomba untuk memperoleh gelar S2 bahkan S3 dengan segala cara. Bahkan di beberapa daerah juga di biyai dengan APBD, tentunya niat baik ini akan lebih mengena jika diarahkan pada peningkatan keahlian (*skills*) staf pemda maupun DPRD.

Langkah – langkah peningkatan kinerja BUMD memerlukan terobosan besar dalam mamjemen pengelolaan BUMD tersebut. Sebaiknya setiap BUMD harus memiliki *business plan* agar dalam pengelolaan kedepan berjalan secara professional, tentunya dengan tetap menerapkan konsep *good corporate governance*. Dengan demikian pengelolaan ini juga memerlukan terobosan peraturan daerah yang mendukung ke arah itu.

Peraturan daerah yang diperlukan daerah adalah yang mampu meningkatkan kinerja ekonomi, social dan politik daerah itu sendiri. Tetapi perlu diingat, bahwa munculnya perda yang ada jangan sampai mematikan kegiatan ekonomi itu sendiri (*diseconomic*) atau bahkan menimbulkan restriksi (*trade barriers*) perdagangan antar daerah sendiri yang akhirnya menurunkan kesejahteraan daerah itu sendiri. Untuk itu, daerah perlu mengembangkan kerjasama horisontal dan vertikal (*horizontal and vertical integration*) dengan daerah maupun pemerintahan di tingkat yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, sebenarnya implementasi desentralisasi fiskal ini memerlukan tuntutan perubahan yang mendesak di berbagai sektor baik dari eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Dengan kata lain, dalam pengelolaan manejemen daerah masih diperlukan waktu dan keseriusan dari segala fihak.

### Daftar Pustaka

- Bird, Richard, 2001: **Intergovernmental Transfer in Developing And Transition Countries: Principles and Practice, Draft**
- Kaho, Joseph Rewu, 1997: **Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia**
- Kustianto, Bambang; Yansekardinas, 2001: **Analytical Hierarchy Process (AHP), Sebuah Metode Pembobotan Alternatif dalam Pembagian Dana Alokasi Umum (DAU)**, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia Vol. 16 No 3, Yogyakarta
- Musgrave, Richard, A., 1993: **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill Co
- Republik Indonesia, **Peraturan Pemerintah Nomor 104 tahun 2000** tentang Dana Perimbangan
- , **Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000** tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
- , **Undang – Undang no 22 tahun 1999** tentang Pemerintahan Daerah
- , **Undang – Undang no 25 tahun 1999** tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah
- Sidik, M., 2001: **Studi Empiris Desentralisasi Fiskal, Prinsip pelaksanaan di Berbagai Negara Serta Evaluasi Pelaksanaan Penyerahan P3D (personil, peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi)** Sebagai konsekuensi Kebijakan Pemerintah. Makalah disampaikan dalam Sidang Pleno X Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, Batam.