

Otonomi Daerah adalah Program Pemerintah

H. Sumitro Maskun

Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah
Departemen Dalam Negeri

Prisma (P): Bagaimana pemahaman Aparatur Negara tentang Otonomi Daerah?

Sumitro Maskun (SM): Pemahaman dan penghayatan terhadap ilmu yang mengatur ketatanegaraan selama ini tidak merata kepada semua *authorities*. Penguasa yang harus menyerahkan itu justeru bukan orang yang berasal dari latar belakang ilmu pemerintahan. Aparatur pada bidang pekerjaan umum, pertanian, kesehatan, dan lain-lain yang harus menyerahkan urusan pemerintahan bukan berlatar belakang ilmu pemerintahan. Pada umumnya mereka beranggapan hal-hal yang diserahkan itu adalah urusan-urusan teknis. Masalah teknis ini justeru dikuasai oleh pembidangan para pejabat yang spesialisasinya di bidang teknis. Mereka memang mempunyai kesempatan untuk mempelajari lebih jauh tentang ilmu pemerintahan, apakah itu desentralisasi atau dekonsentrasi. Pemerintah berupa pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, daerah otonom, daerah tingkat I dan daerah tingkat II.

Dulu pada tahun 1950-an ada *political will* dari pemerintah. Zaman Wongsonegoro pernah menghimpun urusan apa saja yang bisa diserahkan. Selanjutnya tidak ada lagi pemikiran seperti itu. Sampai saat ini pun bahkan ada menteri yang mengatakan tidak ada otonomi dalam urusan agama. Yang dipermasalahkan justeru adalah urusan teknis operasional. Seolah-olah tanggungjawab otonomi daerah ada pada Menteri Dalam Negeri saja. Persepsi mengenai ketatanegaraan Indonesia yang membagi-bagi sistem pemerintahan antara lain sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan *medebewind* ternyata belum begitu mendalam.

P: Kenapa otonomi daerah tampak kurang diperhatikan?

SM: Selama ini pemerintah pusat sibuk dengan pembangunan. Pemerintah daerah dianggap belum mampu dan belum punya biaya. Memang ada sifat ketergantungan kepada pusat. Hendak membicarakan otonomi, bagaimana kalau kita baru membangun? Sampai hari ini pun masih ada orang yang menyangsikan, walaupun kita sudah terlambat 20 tahun, apakah daerah mampu melaksanakan otonomi. Pada waktu itu konsentrasi pemikiran kita hanya pada masalah pembangunan yang mula-mula berupa pembangunan fisik kemudian pembangunan ekonomi. Sampai sekarang kita masih menjalankan pembangunan ekonomi. Pembangunan bidang lainnya seperti sosial budaya, politik, administrasi belum begitu dijamah. Pembangunan politik saja baru tertuang dalam GBHN 1993. Dahulu tidak ada yang menyebut pembangunan politik. Sejak di Biro Perencanaan Depdagri 1979 saya berjuang habis-habisan untuk menggolkan DIP pembangunan politik, dan sekarang sudah dimasukkan dalam sektor pembangunan hukum dan politik.

Otonomi baru digencarkan sekarang. Walaupun otonomi sudah dicanangkan pada tahun 1974, tapi gagasan itu sama nasibnya dengan undang-undang tentang desa. Desa yang ada sekarang belum semuanya disesuaikan dengan undang-undang. Sekarang sudah ada otonomi formal atau otonomi birokrasi.

Pemerintah daerah juga sudah mulai berperan. Dahulu, pemilihan kepala daerah selalu dianggap sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah hanya melakukan formalitas saja. Sekarang sudah dimulai de-

ngan, misalnya, daerah mengajukan calon-calon bupati/walikota. Jadi, *role* daerah sudah mulai tampil, walaupun belum seratus persen. Kalau 30% dari 300 lebih daerah tingkat II punya *role* seperti itu, saya bersyukur; lainnya masih mengikuti Pusat. Saya selalu memberikan *briefing* agar kebijaksanaan pusat jangan dilaksanakan secara takut-takut. Orientasikan atau modifikasikan *policy* tersebut dengan kondisi daerah. Kalau perlu, adakan perubahan, bahkan bisa saja mereka mengatakan kebijaksanaan itu tidak cocok. Misalnya, bestek pembangunan sebuah SD memakai besi-beton-batu. Bestek seperti ini sulit dilaksanakan di Kalimantan; di sana bestek SD yang cocok tersebut dari kayu.



■ H. Sumitro Maskun

Seharusnya dibuat semacam SK Gubernur untuk mengganti persyaratan itu. Karena tidak mau *memodified* akhirnya pembangunan sekolah itu tidak muncul. Begitu lah kondisi daerah di mana belum ada inisiatif yang kuat.

Dalam kuliah *policy decision making*, saya jelaskan hal-hal seperti itu mulai dari *general policy*, *executive policy*, *manager policy* dan *technical policy*. Dari *technical* dan *manager policy* akan tercermin kondisi daerah. Karena daerah di Indonesia bervariasi dari Sabang sampai Merauke, maka strukturnya bisa saja distandarkan, tetapi secara manajerial atau cara mengelola pastilah tidak sama.

Karena itu arah otonomi daerah akan membentuk suatu manajemen pemerintahan otonomi yang satu sama lain berbeda-beda. Perbedaan itu muncul selain dari karakteristik daerah juga dari inisiatif kepemimpinan dan staf aparatur. Aparatur adalah motor penggerak otonomi. Otonomi itu bukan untuk aparatur, tetapi hanya untuk rakyat dan masyarakat setempat di mana inspirasi, aspirasi dan kebutuhannya terpenuhi secara tepat. Saya ingin mengingatkan bahwa tidak akan muncul raja-raja kecil di daerah kerana justeru dengan otonomi, kepala daerah akan dikontrol lebih ketat oleh masyarakat.

P: Apa tujuan otonomi daerah?

SM: Sebenarnya otonomi daerah mempunyai empat tujuan. *Pertama*, peningkatan ekonomi masyarakat setempat. Ekonomi yang secara tepat memenuhi kebutuhan dan berorientasi pada kondisi serta kemampuan mereka. *Kedua*, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Pelayanan ini bisa saja telah ada, kemudian volumenya diintensifkan. Bila *Public service* tidak ada, kemudian diadakan. Misalnya, selama ini tidak ada rumah sakit swadana, lantas rumah sakit itu diadakan. *Ketiga*, meningkatkan sosial budaya masyarakat. Pembangunan selama ini seolah-olah hanya membangun ekonomi saja, sedangkan sosial budaya masyarakat tertinggal. *Keempat*, untuk demokratisasi. Kita menghendaki suatu sistem birokrasi yang memuat demokratisasi. Karena tujuan otonomi untuk masyarakat, maka suara masyarakat harus didengar. DPRD akan menjadi lebih efektif.

Pemerintah pusat akan membuat strategi tertentu supaya DPRD menjadi lebih berperan. Pemerintah daerah berperan artinya kepala daerah (eksekutif) plus DPRD. Meskipun sudah begitu erat, tetapi masih ada pertentangan. Sekarang sedang dibuat cara supra-

ya tidak ada pertentangan sistem kerja, pola kerjanya, proses untuk mengambil keputusan. Begitu pula data dan input yang ada di masyarakat bisa tersalur baik kepada DPRD melalui proses menjadi *policy* bagi eksekutif.

Karena itu tenaga ahli akan kita tekankan harus tumbuh di Daerah Tingkat II. Kita sedang menyusun penempatan tenaga ahli dalam bentuk tenaga fungsional. Tenaga fungsional adalah tenaga yang tidak tergantung pada struktur organisasi. Katakanlah seperti peneliti atau dosen yang berdiri sendiri tetapi bekerja secara analitis-akademis. Kita harapkan dia mendukung dengan masukan ke DPRD. DPRD bisa menjembatani inspirasi dan aspirasi masyarakat yang sekarang belum tersalur. Ini adalah masalah demokrasi atau pembinaan politik.

Dimensi Politik dan Integrasi Nasional

P: Apa saja dimensi politik dari otonomi daerah?

SM: Otonomi Daerah bersangkutan dengan stabilitas politik dan pertahanan keamanan. Tidak perlu ada nepotisme dan disintegrasi! Otonomi Indonesia tidak sama dengan otonomi Palestina, otonomi Moro atau otonomi Khasmir. Otonomi Indonesia adalah otonomi *within the bureaucracy*. Otonomi dalam ketatanegaraan Indonesia adalah otonomi yang melaksanakan fungsi desentralisasi atau dekonsentrasi di antara sistem-sistem yang lain, seperti *medebewind*, sentralisasi dan dekonsentrasi. Sistem desentralisasi memiliki aspek teritorial. Kita punya daerah-daerah administratif yang diberi otonomi dan desentralisasi fungsional.

Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II secara teritorial dibagi-bagi, menurut UUD 45, menjadi daerah otonom atau daerah administratif. Daerah administratif bisa diberikan otonomi. Misalnya, sekarang kita hendak menjadikan daerah otonom Kotamadya Kendari atau Kupang. Apakah sudah terselenggara otonomi yang dimaksudkan? Sekarang mereka masih berada dalam taraf otonomi pemula atau *pseudo* otonomi.

Kembali kepada masalah stabilitas politik,

maka disintegrasi, nepotisme dan lahirnya raja kecil tidak mungkin ada. Negara kita bukanlah kerajaan tetapi republik. Kenapa sampai ada pemikiran, bahwa dengan diberikan otonomi lantas orang berpikir bahwa nanti akan ada nepotisme, raja kecil bahkan disintegrasi? Ini disebabkan adanya persepsi bahwa dengan pemberian otonomi kepala daerah akan bebas menentukan dan punya *power* sendiri. Tidak seperti itu! Mereka tetap dikontrol dan dimonitor dengan tiga macam pengawasan. *Pertama*, pengawasan pusat terhadap daerah. Pusat memonitor Peraturan Daerah. Kepala Daerah menjalankan *policy* lewat Perda. Perda mengenai pertanian, kesehatan, perhubungan, dan lain-lain harus disetujui dulu di Pusat. Perda itu dibicarakan oleh semua departemen. Setelah siap barulah Perda itu diparaf kemudian di-Perda-kan dan berfungsi. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat. Fungsi-fungsi daerah tidak boleh bertentangan dengan fungsi-fungsi instansi di atasnya. Bila fungsi sudah dilaksanakan di tingkat atas, maka tingkat bawah tidak boleh melaksanakan; atau fungsinya dilaksanakan tapi berbenturan, maka fungsi bawah dikalahkan. *Kedua*, pengawasan eksekutif oleh DPRD. Masyarakat mengawasi eksekutif bagaimana pelaksanaan pemerintahan melalui saluran inspirasi, aspirasi, dan ide mereka lewat DPRD. *Ketiga* adalah pengawasan teknis fungsional, mulai dari inspektorat, BPKP atau BPK.

Disintegrasi tidak mungkin terjadi karena satu kabupaten itu berada dalam daerah tingkat I. Justru karena otonom penuh maka pemerintah daerah dekat dengan masyarakat. Mereka harus serius bekerja. Bupati atau kepala daerah tingkat II tidak boleh lagi lengah atau tidak memperhatikan kondisi masyarakat. Target grup otonomi adalah masyarakat bukan aparatur. Banyak hal akan kita ukur dalam pelaksanaan otonomi; mulai pelayanannya, kondisi masyarakatnya, sampai apakah kemiskinan itu hilang atau tidak. Misalnya, Departemen Kesehatan telah menyerahkan urusan kepada daerah tingkat II. Dengan cara yang mereka tentukan sendiri, kita meminta Departemen Kesehatan untuk menentukan apakah kesehatan masyarakat sudah berjalan baik atau belum. Di setiap

daerah tingkat II yang berpenduduk 1 juta jiwa diwajibkan memiliki satu rumah sakit swadana, di samping rumah-rumah sakit tipe B. Bila penduduknya mencapai 2 juta berarti harus ada 2 rumah sakit. Bila aspek ini bisa dipenuhi, maka kami anggap daerah itu berhasil. Masyarakat bisa diajak berpartisipasi yang kemudian berkembang swastanisasi. Otonomi akan mendukung partisipasi tinggi dari masyarakat dalam bentuk swastanisasi kegiatan ekonomi maupun kegiatan sosial budaya lainnya.

Beberapa Kriteria

P: Apa saja kriteria penentuan daerah uji-coba otonomi?

SM: Kita tidak menggunakan kriteria baku di dalam menentukan 26 daerah percontohan. Semua Daerah Tingkat II sebetulnya kita anggap sama. Namun penetapan itu lebih mempertimbangkan faktor-faktor praktis, misalnya, daerah itu dekat ke ibukota propinsi, komunikasi lancar dan mudah jangkauannya. Atau mungkin juga ditambahkan faktor kepemimpinan Bupati yang baik dan daerah itu terlihat ada pertumbuhan. Karena itu tidak dibuat kriteria. Pemerintah Pusat hanya bertanya kepada gubernur untuk menetapkan kabupaten di propinsi masing-masing yang potensial menjadi percontohan.

Faktor kemampuan berkomunikasi dengan Pusat juga penting. Kalau dia tidak bisa menangkap ide dan berkomunikasi dengan Pusat, tentunya akan sulit. Yang penting bupati bisa menangkap ide. Di samping mengerti dia juga bisa membina.

Walaupun demikian kita menyebutkan agar jangan sampai memiliki daerah-daerah yang sama sekali tidak bisa tumbuh lalu dijadikan percontohan. Yang kita pentingkan bukanlah daerah yang kaya atau daerah miskin, tetapi mekanisme kerjanya. Keberhasilan mereka menjalankan otonomi akan dilihat dalam dua tahun.

Kita *start* dengan soal administratif, penyerahan personil, urusan, keuangan. Enam bulan ini diharapkan mereka siap. Setelah itu mereka akan dinilai oleh departemen-departemen yang menyerahkan urusan. Dari 26

daerah percontohan ini kelak akan dibuat prototipe, sehingga pelaksanaan otonomi ke kabupaten-kabupaten lain akan menggunakan prototipe tersebut.

Sekarang ditetapkan 26 daerah percontohan yang berorientasi pada situasi kondisi Banyumas untuk kondisi Jawa Tengah, Simalungun untuk kondisi Sumatera Utara. Bandung untuk kondisi Jawa Barat. Minahasa untuk kondisi Sulawesi Utara. Kita kelak akan memiliki empat prototipe: istimewa, normal, berkembang, dan pemula. Hal ini akan diberitahu kepada departemen lain kalau membuat standar persyaratan untuk diarahkan kepada empat prototipe itu.

Kami bersikap transparan. Dalam penerapannya secara Nasional kelak, kita tinggal menyebutkan saudara memakai tipe A; daerah anda memakai tipe B, dan seterusnya. Kabupaten ini, bisa kenapa kabupaten saudara tidak bisa? Surabaya dan Semarang, misalnya, tidak dimasukkan dalam model percontohan karena levelnya sudah tinggi. Kalau kabupaten di seluruh Indonesia hampir sama. Tentang kaya dan miskin suatu daerah, itu karena kondisi daerah. Kelak satu kota dengan kota lain akan kita adu, misalnya Bandung, Semarang, Medan dan Surabaya. Kalau kota-kota ini diadu dengan kabupaten tentulah kabupaten yang kalah sebab Prototipenya tidak sama.

P: Apakah dimungkinkan daerah-daerah yang tidak masuk di dalam percontohan mencoba untuk menciptakan sesuatu yang baru?

SM: Meskipun di satu provinsi sudah ada satu Daerah Tingkat II percontohan, gubernur setempat bisa saja mengajukan kabupaten lain untuk dijadikan semacam percontohan. Tapi pola-pola yang ada di daerah itu sekarang tidak bisa diubah. Daerah itu tinggal mengikuti mekanisme daerah percontohan saja. Misalnya, gubernur bisa saja menyerahkan urusan kepada semua kabupaten di provinsinya. Urusan daerah tingkat I diserahkan kepada daerah tingkat II bersangkutan. Tapi Gubernur Jawa Tengah tidak hanya menyerahkan kepada Banyumas, misalnya, tapi kepada semua daerah tingkat II se Jawa Tengah. Yang tidak bisa atau yang tidak boleh

dilakukan adalah eselon pegawai kabupaten yang bukan percontohan tidak boleh naik. Daerah percontohan, kalau tidak berhasil, dia akan diturunkan lagi. Jangan sampai ada anggapan personil daerah yang satu naik maka eselon personil daerahnya juga harus naik.

P: Di dalam pelaksanaan uji coba daerah otonomi percontohan tampak ada keseragaman. Misalnya pembentukan dinas-dinas dengan Peraturan Daerah. Kenapa demikian?

SM: Itu karena ada Peraturan Pemerintah tentang Penyerahan Urusan yang menjadi landasan bagi semua daerah yang belum ataupun yang sudah menyerahkan urusan.

Kemudian PP tersebut diterjemahkan di daerah. Pembentukan dinas-dinas, struktur dan mekanisme kerja harus di-Perda-kan. Ditolak sinilah Perda itu kadang-kadang masih mengandung salah pengertian. Misalnya, PP belum keluar kenapa sudah ada Perda. Contohnya, urusan dinas sosispol-Depdagri diserahkan kepada daerah; dalam hal ini diserahkan kepada Gubernur sebagai kepala wilayah. Hal ini sempat ramai dibicarakan.

Karena tidak ada petunjuk-petunjuk pada akhirnya departemen-departemen bertanya tentang otonomi daerah. Walaupun tidak ada petunjuk bagi departemen, tetapi dalam UU NO:5/1974 ada mekanismenya, tapi tidak dibaca. Ada beberapa departemen yang menyusun petunjuk penyerahan otonomi. Apakah sudah melaksanakan desentralisasi? Mereka menjawab bahwa urusan-urusan mereka sudah diserahkan kepada kantor wilayah. Jawaban seperti ini mencerminkan pemahaman desentralisasi model Amerika. Kalau menurut pengertian kita, model tersebut adalah devolusi atau pendelegasian, bukan desentralisasi. Sarjana

tamatan Amerika berdebat ramai dengan sarjana tamatan Belanda. Di Amerika hanya ada sentralisasi dan desentralisasi, tidak ada dekonsentrasi. Sentralisasi adalah terpusat, sedangkan desentralisasi itu adalah dekonsentrasi yang kita pakai sekarang. Desentralisasi di Belanda memiliki otonominya. Di Amerika tidak ada otonominya. Yang ada hanya *delegation of authority* yang tidak memerlukan Perda. Kalau ada Perda, itu adalah pendelegasian.

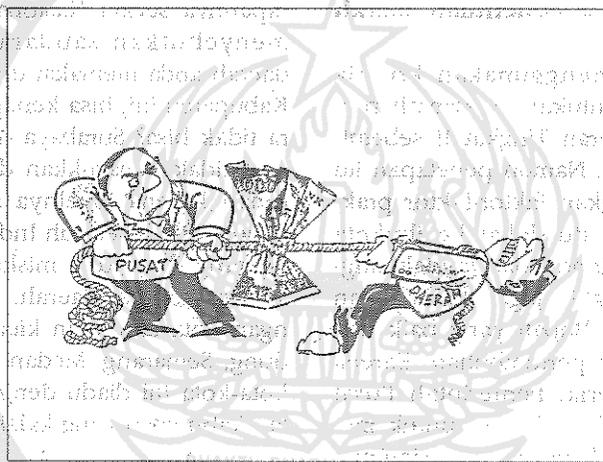
P: Perampangan semacam ini apakah bisa diterima oleh departemen-departemen lain?

SM: Walaupun tidak diserahkan, Bupati tetap bertanggungjawab karena dia adalah kepala wilayah.

Dia harus *support* dekonsentrasi. Walaupun suatu urusan belum diserahkan oleh Pemerintah pusat, tetapi urusan haji misalnya dijalankan oleh otonom. Urusan haji ini belum diserahkan kepada daerah. Biaya angkutan calon haji dari desa ke Bandar Udara itu berasal dari pusat. Secara formal belum diserahkan, tetapi realitasnya sudah ada yang diserahkan. Sekarang kita ingin memformalkannya.

Dengan adanya pendekatan otonomi seperti ini, akan terjadi proses manajemen yang lebih efektif dan efisien serta menghilangkan duplikasi dan memperbaiki mutu hasilnya. Misalnya, ada Kantor Wilayah, Kantor Departemen, dan Dinas, tetapi kepalanya satu. Satu lembaga bersifat otonom satunya lagi lembaga dekonsentrasi, tetapi kepalanya satu orang. Dalam ilmu administrasi tidak ada organisasi yang dipimpin satu orang tetapi berbeda tanggungjawabnya. Ada dinas yang melaksanakan fungsi-fungsi otonomi, tapi ternyata melaksanakan fungsi-fungsi Kantor Wilayah. Memang agak kacau. Belum lagi masalah dana serta personil.

Nanti akan ada proses yang harus dilaku-



kan untuk merampingkan manajemen otonomi. Misalnya, tenaga harus lebih profesional, kepangkatan dan kariernya jelas.

P: Dengan pemberian perangkat, perlengkapan dan pembiayaan, apakah itu akan memberikan dampak menuju pada efisiensi yang sebenarnya?

SM: Bisa saja! Tapi kalau dana pembangunan tetap harus ditambah. Sekarang masih sama saja, karena penyerahan urusan didukung oleh dana rutinnya. Apakah tidak ada dana pembangunannya? Justeru itu yang harus dituntut. Mungkin pembangunannya sudah selesai, atau tidak memperoleh DIP tahun ini. Hal itu sudah dipikirkan. Alternatifnya adalah pemberian kewenangan merencanakan, dan daerah tidak usah mencari di Pusat karena sudah diberi otonomi. Memang perlu diberi tenaga ahli atau konsultan. Dananya dari Inpres tingkat II yang bersangkutan. Kalau bisa, *block grant*-nya dibengkakan. Ini untuk mendukung pembangunan, di samping ada dana rutinnya. Ini adalah rencana yang akan dilaksanakan pada tahun 1996.

P: Bagaimana pemindahan aset selama ini?

SM: Semua aset kantor departemen akan mengalir kepada dinas. Saya tidak melihat ada suatu hal yang membahayakan. Tinggal mengaturnya saja dengan baik. Sekarang kadang-kadang ada aset mobil, karpet dan sebagainya yang sudah hilang. Tinggal tersisa gedungnya saja karena tidak bisa diangkat.

Memang akan ada muncul masalah, terutama masalah perubahan mental. Padahal otonomi itu bertujuan agar semangat personil menjadi besar. Tapi kalau salah menanganinya semangat bisa menjadi kecil. Misalnya Kandeptnya dihapus, lalu Kepalaanya menjadi kepala dinas. Bagaimana Kepala dinas yang digantikan? Bisa saja dia minta kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara agar dirinya menjadi wakil kepala dinas. Dia minta agar nasibnya diperhatikan. Dia bisa kehilangan semangat. Dulu kepala, sekarang bukan kepala karena jenjang kepangkatannya belum memenuhi syarat. Sulit mencari orang pangkat tinggi di daerah tingkat II. Misalnya pangkat jabatan itu harus IV A, pada-

hal dia baru III B. Dia bakal lemas dan menggerutu karena perampangan organisasi.

Hal serupa bisa dialami oleh orang kanwil sendiri. Karena sudah tinggi pangkatnya, lalu ditempatkan menjadi kepala dinas di daerah yang dirasakan agak rendah. Atau diganti karena dia bukan profesional. Ini adalah masalah yang mengikuti. Dalam dua tahun ke depan kita coba terus melihatnya. Kalau ini terjadi di semua daerah, hal ini akan menambah pusing.

P: Apakah kriteria kemampuan pendapatan asli daerah menjadi salah satu pertimbangan?

SM: Dari daerah kita mengharapkan ada kepemimpinan yang baik, perangkat yang profesional, struktur yang berorientasi pada kondisi lapangan, dan mempunyai pendanaan sendiri. Soal pendanaan jangan dihubungkan dengan Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Perimbangan keuangan itu berjalan sendiri, begitu pula dengan otonomi. Bahwa kelak ada perimbangan keuangan itu akan menambah kekuatan daerah. Tapi jangan lantas dikatakan bahwa otonomi tidak bisa berjalan tanpa adanya perimbangan keuangan. Walaupun undang-undang itu belum keluar, kenyataannya menunjukkan pemerintah melakukan pemerataan anggaran bagi daerah-daerah terpencil. Dengan *power* dan kewenangan yang lebih besar, daerah otonom diberikan fungsi yang merupakan peluang untuk meningkatkan bisnis ekonomi daerah sehingga dapat mendatangkan uang. Karena itu ke pada daerah kita sarankan untuk membuat perusahaan daerah atau perusahaan patungan. Kita akan mengeluarkan peraturan swastanisasi dan peranan daerah dalam perusahaan atau bisnis.

Perusahaan tersebut mungkin dapat berbentuk seperti PDAM, PD Pasar, Rumah Sakit, dan lain-lain. Apapun yang bisa di-swastakan oleh daerah kami persilahkan. Kami minta agar daerah diberi kewenangan yang bermanfaat, jangan hanya kewenangan rutin saja. Kewenangan itu seperti, misalnya, daerah otonom diberi keleluasaan urusan dalam bidang pertambangan golongan C, diberi golongan B atau melihat golongan B1, B2, B3. Dengan pertambangan daerah oto-

nom akan mempunyai pendapatan. Ada kabupaten yang tidak memiliki tambang C karena sudah diambil oleh propinsi. Akhirnya bahkan tambang pasir pun diambil oleh daerah tingkat I.

Ada kiat-kiat yang diberikan kepada daerah-daerah untuk meningkatkan PAD. Daerah bisa membuat perusahaan daerah dan menggali potensi setempat dengan mengundang investor. Yang penting daerah harus tetap berpartisipasi. Daerah juga bisa melakukan investasi yang ditunjang oleh dana pembangunan daerah.

P: Bagaimana Bapak melihat entusiasme Bupati-bupati daerah percontohan otonomi?

SM: Ini merupakan suatu prestise bagi daerah yang menjadi percontohan otonomi. Kalau daerah itu tidak jadi berkembang atau tidak seperti yang diharapkan tentunya akan menjadi "blunder" bagi bupatinya. Karena itu dia diharapkan untuk menangani lebih serius. Karena penduduk daerah bersangkutan berjumlah dua juta jiwa misalnya maka kita menetapkan daerah itu harus memiliki dua rumah sakit swadana dengan enam spesialis. Pastilah daerah itu akan berusaha sekuat tenaga memenuhi "persyaratan" itu. Kalau tidak bisa memenuhi berarti si bupati tidak bisa berbuat sesuatu. Kalau disyaratkan seperti itu, bupati akan semangat mencari modal.

P: Untuk daerah percontohan berapa dana yang diberikan pemerintah?

SM: Pemerintah menyediakan dana hanya untuk keperluan administrasi. Dana setiap tahun untuk setiap daerah percontohan besarnya sekitar Rp. 60 juta. Kekurangannya diisi oleh daerah percontohan. Namanya saja daerah otonom.

P: Bagaimana kiat Dirjen PUOD agar program otonomi daerah dapat berhasil?

SM: Sebagai umat beragama pertamanya yang dibutuhkan adalah memohon ridho Tuhan. Bekerja tanpa ridho Tuhan kita akan terbentur-bentur. Saya mengerjakannya secara normal. Saya melakukan kampanye, komunikasi serta menjelaskan semua hal dengan setiap departemen. Memang masih

banyak departemen yang tidak tahu mengenai pelaksanaan otonomi. Dengan adanya kampanye mereka sering bertanya kepada saya. Saya pun menjelaskan kepada mereka untuk membuat pola penilaian hasil karya daerah-daerah yang urusannya diserahkan oleh masing-masing departemen. Caranya tentu terserah departemen bersangkutan.

Berikutnya saya menjelaskan ke daerah-daerah, mulai DPRD sampai camat, bahkan saya juga menjelaskan masalah-masalah tersebut kepada universitas yang selama ini banyak melakukan kritik.

Sayang sekali kalau undang-undang tentang otonomi daerah ini tidak dilaksanakan. Mungkin dapat diibaratkan dengan rumah yang tidak pernah dihuni. Undang-undang itu merupakan rumah, tugas kita sekarang adalah mengisinya supaya menjadi otonomi yang sebenarnya. Ibarat lain adalah seperti mobil Mercedes yang bagus dan mahal tetapi tidak memiliki bensin. Begitu juga dengan otonomi ini yang merupakan barang bagus tetapi harus "diisi" agar dapat berjalan.

Dengan melaksanakan otonomi, pihak luar negeri pun menilai kita lebih progres dan moderen. Mereka tertarik sekali dengan upaya Indonesia melakukan otonomi. Indonesia, menurut beberapa pengamatan mereka, yang menonjol bukan soal-soal ekonomi melainkan masalah desentralisasi yang mulai berkembang.

P: Wilayah Indonesia begitu luas dengan jumlah penduduk yang banyak. Apakah jumlah kabupaten dinilai masih kurang atau ada yang perlu diturunkan derajatnya mengingat pengalaman selama ini?

SM: Pertumbuhan tidak mungkin didasarkan atas keadaan daerah semata. Daerah harus diberi pusat pertumbuhan. Misalnya, bagaimana NTT dapat tumbuh bila tidak ada kabupaten dan kecamatan. Secara teoritis suatu wilayah bisa berkembang bila ada *power institution* di situ. Saya sarankan kepada daerah, walaupun tidak otonom, silakan untuk memecah satu desa, kecamatan, kabupaten menjadi beberapa bagian. Semakin banyak pusat-pusat pertumbuhan maka semakin cepat perkembangan atau pembangunan di wilayah bersangkutan.

Konsepsi kita tentang pertumbuhan itu didasarkan adanya *local entities group*. Di Sumatera Barat perlu ada kabupaten administratif Mentawai. Kabupaten ini kecil tetapi penduduknya memiliki keahlian menebang pohon. Akhirnya pohon-pohon di sana akan habis. Tapi kalau ada *administration* yang mengontrol di sana, tentu ada aturan larangan.

Menurut saya, wilayah Indonesia diupayakan menjadi wilayah bersatu yang juga dipertimbangkan secara efektif dan efisien. Misalnya di Irian Jaya, sebesar kabupaten namun penduduknya jarang. Di sana untuk mengelilingi sebuah desa membutuhkan waktu kurang lebih sebulan. Waktu itu ada gagasan untuk menjadikan wilayah Irian Jaya menjadi 3 propinsi. Kita lihat saja perkembangannya.

Kalau di Jawa bisa saja kabupaten yang ada dipecah-pecah. Tetapi ini tergantung dari situasi masing-masing propinsi di Jawa. Bahkan Jawa Barat merencanakan membagi kabupaten-kabupaten yang ada menjadi 42 kabupaten. Kita lihat saja nanti apakah efisien atau tidak. Tapi jangan berlebihan, karena malah tidak efektif. Indonesia merupakan negara kesatuan. Kalau kita berbicara penambahan dan pengurangan kabupaten harus dilihat dari sisi positif dan negatifnya. Saya mendukung adanya

local entities. Tiga kecamatan membentuk satu kabupaten.

P: Apakah dapat terjadi tumpang-tindih fungsi masing-masing departemen di daerah otonom?

SM: Kita menganggap UU No. 5/74 itu sudah baku. Sama sekali tidak benar pendapat yang mengatakan bahwa kalau urusan diserahkan berarti menyerahkan sebagian fungsi mereka. Misalnya, Menpan bertanggungjawab atas pembentukan aparatur organisasi di Pusat dan di Daerah. Departemen Dalam Negeri hanya membina saja. Dalam membina itu pun kita tidak membina fungsi kita saja. Yang penting pembinaan teknis harus tetap pada departemen bersangkutan. Kami hanya melakukan pembinaan umum, pengawasan dan pembinaan administrasi.

Prinsip penyerahan otonomi pemerintahan daerah itu ada dua, pembinaan teknis dan pembinaan administratif. Pembinaan teknis oleh departemen bersangkutan yang menyerahkan. Departemen bersangkutan yang memperbesar atau memperkecil strukturnya. Bupati tidak bisa melakukan itu. Mendagri atau Menpan tidak bisa menghapus. Tetapi yang berhak menghapus Kantor Departemen adalah menteri departemen yang bersangkutan. ●

Persepsi Harus Sama antara Pusat dan Daerah

H. Djoko Sudantoko

Bupati KDH Tingkat II Kabupaten Banyumas

BAGI aparaturnya Daerah Tingkat II Kabupaten Banyumas, sebagai salah satu daerah percontohan Daerah Otonomi, tak ada istilah tidak siap. Selama ini kita bekerja berdasarkan program-program dari pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I Jawa Tengah, dan Kabupaten Banyumas. Pada prinsipnya, program pemerintah yang lebih tinggi yang harus diutamakan. Karena otonomi daerah

merupakan program pemerintah pusat, maka Kabupaten Banyumas berkewajiban melaksanakannya.

Terpilihnya Banyumas sebagai salah satu daerah percontohan merupakan hasil kerja tim interdep tingkat pusat yang sejak bulan Maret 1994 dan Mei 1994 berkeliling ke seluruh Indonesia. Saya tidak tahu apakah Kabupaten Banyumas dianggap mempunyai ke-

unggulan tertentu sehingga sesuai dengan tolok ukur dan kriteria dari tim pusat untuk menjadi percontohan otonomi daerah.

Untuk Kabupaten Banyumas ada 58 urusan yang sudah diserahkan. Nantinya pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat I akan menyerahkan 152 urusan, sehingga seluruhnya menjadi 220 urusan. Jumlah urusan yang semakin banyak tidak menjadi masalah, karena yang diserahkan tidak hanya pekerjaannya saja tetapi juga disertai personal, perlengkapan, dan pembiayaannya. Tinggal bagaimana kita mengorganisasikan aparatur untuk mengendalikan pola serta sistem kerja. Pada prinsipnya, sebagai penerima, Kabupaten Banyumas berusaha mengurus sebaik mungkin.

Dengan pemberian otonomi jelas akan terjadi efisiensi baik dari segi waktu, tenaga maupun biaya. Mekanisme pekerjaan yang dahulu harus ke pusat, dengan dilimpahkan ke tingkat II, otomatis menjadi lebih efisien. Urusan-urusan yang ditangani pusat sekarang cukup di tingkat II. Meskipun saya tidak hafal jumlah pegawai Kabupaten Banyumas, yang jelas pasti akan bertambah. Pegawai-pegawai yang sebelumnya tidak di bawah kendali Pemda sekarang berada di bawah kendali Pemda, contohnya Kande. Dahulu secara administratif Kande tidak berada di Pemda, sekarang menjadi administratif di Pemda. Begitu pula dengan Cabang Dinas.

Langkah pertama yang kita tempuh adalah penataan personal dan kelembagaan, terutama aparaturnya. Investasi untuk mengembangkan usaha-usaha tanpa didahului penataan ke dalam nantinya akan sulit. Memang akhirnya akan berlangsung kalau semua penataannya telah lengkap. Investasi yang masuk memungkinkan kita berhubungan dengan pihak luar sejak dari proses, mempersiapkan bahan baku sampai produksi serta pemasaran. Karena itu target kita selama dua tahun ke depan cukup banyak. Namun yang utama jelas pertama-tama harus meningkatkan produktivitas, efisiensi, efektivitas, dan pelayanan kerja.

Produktivitas kerja akan banyak ditentukan oleh aparaturnya sendiri. Produktivitas aparatur di tingkat kabupaten memang harus semakin ditingkatkan. Paling utama dalam



■ H. Djoko Sudantoko

masalah kinerja adalah manusianya, bukan sistemnya. Walaupun sistemnya *amburadul* tetapi kalau manusianya cekatan, lincah, dan mampu, pasti akan bisa cepat dan efisien. Begitu pula sebaliknya. Walaupun sistem sudah sedemikian bagus tetapi manusianya lambat, kurang terampil, atau kurang pintar tentu akan jadi lama.

Dengan otonomi daerah, urusan yang hendak dilaksanakan Kabupaten Banyumas semakin banyak sehingga aparatur harus lebih terampil, bermotivasi serta memiliki wawasan luas. Peningkatan aparatur di samping melalui pendidikan atau penataran tingkat kedinasan juga mengadakan kerjasama dengan perguruan tinggi. Untuk memberi pengalaman serta menambah pengetahuan aparatur di bidang perencanaan, misalnya, kami mengadakan kerjasama dengan perguruan tinggi seperti Unsud, Unwiku, atau IKIP Muhammadiyah. Kita memang sudah cukup lama bekerjasama dengan perguruan tinggi dalam hal-hal bersifat strategis seperti penyusunan perencanaan pembangunan tahunan dan Repelita.

Sektor swasta pun telah lama kita dorong untuk ikut berperan membangun daerah:

Berbagai macam cara kita lakukan seperti mengadakan kerjasama, memberi keleluasaan, atau meminta bantuan swasta. Contohnya kita mempunyai program yang membutuhkan pengelolaan dan manajerial secara lebih serius dan profesional. Karena aparaturnya yang kita miliki mungkin terbatas, pengelolaan itu bisa saja kita serahkan kepada swasta. Juga dalam pengembangan perekonomian daerah seperti pembangunan sektor perumahan atau beberapa sektor lainnya. Penanganannya diserahkan kepada swasta karena kalau ditangani langsung oleh kita mungkin masih banyak kendala yang akan dihadapi. Jadi, keterlibatan swasta dalam pembangunan Kabupaten Banyumas sangat kita harapkan.

Dalam rangka pembangunan kita tidak bisa berorientasi kepada kabupaten saja. Pembangunan yang kita laksanakan harus berkait dengan tetangga sekitar baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan. Jalur jalan merupakan salah satu alternatif meningkatkan perekonomian pedesaan. Jalur jalan yang kita bangun tidak hanya untuk daerah kita saja karena mungkin berkait dengan daerah lain. Untuk membangun kita akan berkoordinasi dengan daerah di mana jalur jalan itu berhubungan. Contoh lain, kita hendak meningkatkan produksi ekspor Kabupaten Banyumas tetapi sarana perhubungan tidak kita miliki. Karena itu kita perlu mengkaitkan dengan Kabupaten Cilacap yang memiliki pelabuhan samudera.

Mereka yang tidak mengerti persoalan otonomi tentu akan melemparkan berbagai isu negatif seperti bupati akan menjadi "raja kecil." Otonomi yang kita laksanakan sekarang adalah otonomi dalam birokrasi negara kesatuan RI, bukan otonomi dalam pengertian kebebasan kedaulatan. Sebagaimana kita ketahui, otonomi ada yang dituntut oleh beberapa negara dalam pengertian otonomi kedaulatan, tapi yang kita selenggarakan adalah otonomi dalam birokrasi negara. Jadi yang diberikan adalah pekerjaan. Sejak UU No. 13 tahun 1950 diberlakukan untuk Kabupaten Banyumas, kabupaten ini sebenarnya sudah memiliki otonomi.

Selama ini saya mengaplikasikan kepemimpinan *ing ngarso sung tulodo, ing madya mbangun karsa, tut wuri handayani, waspo-*

do purbowiseso, dan lain-lainnya. Seorang pimpinan harus bisa menjadi contoh dalam segala aspek kehidupan. Kalau sudah bisa memberi contoh kepada bawahan, kemudian kita berikan pengertian kepada dia apa yang seharusnya dilakukan. Saya menerapkan kepemimpinan ABRI yang mengajarkan bahwa anak buah harus menyadari dengan pasti apa yang dilakukan, tujuan apa hal itu dilakukan, serta bagaimana melakukannya. Hal ini ditanamkan kepada mereka sehingga akan tumbuh suatu kesadaran bahwa mereka melakukan sesuatu karena tujuan yang lebih besar dan mereka mempunyai keyakinan mampu melakukan. Kewajiban seorang pimpinan untuk menyadarkan dan memberi pengertian itu kepada bawahan. Sama halnya dengan *ing madya mbangun karsa*. Kita harus mampu menggerakkan mereka, dalam pengertian kalau mereka kita suruh berbuat sesuatu kita harus mampu pula berbuat sesuatu itu. Sedangkan *tut wuri handayani* dalam pengertian kita sekali-sekali melepas mereka dengan tanggungjawab yang kita bebankan. Tetapi mereka tetap dalam pengawasan kita. Artinya, kita lihat apakah yang dilakukan itu sejalan, sesuai dan tepat sasaran dengan program yang kita gariskan. Yang jelas saya berupaya memberi contoh kepada mereka bagaimana melakukan sesuatu. Mudah-mudahan karena kesadaran, mereka akan tumbuh untuk mengikutinya. Di samping itu saya juga menanamkan etos kerja kebersamaan yakni di dalam menangani masalah tidak hanya diselesaikan sendiri tetapi juga diselesaikan secara bersama-sama. Tidak ada suatu masalah sekecil apapun yang bersifat berdiri sendiri, semua pasti ada kaitan satu sama lain. Kesemua ini dilandasi dengan keyakinan bahwa apabila kita mempunyai niat baik, *insyaallah* Tuhan akan memberi jalan yang benar.

Seluruh instansi yang ada di negara kita mempunyai kewajiban menyelenggarakan undang-undang. Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang pemerintahan daerah merupakan perintah, karena itu harus dilakukan. Kalau urusan diberikan oleh pemerintah pusat, maka kewajiban daerah tingkat II mengupayakan bagaimana kewenangan itu diselenggarakan dengan baik dari segi organisasi, personil, dan pembiayaan. Kalau kita, misal-

nya di bidang personil, dipandang kurang mampu seharusnya dibuat supaya memiliki kemampuan dengan dilatih, dididik, dan diberi pengalaman. Kalau jumlah personalnya kurang, kita dapat meminta kepada pemerintah pusat. Pemerintah pusat pun berkewajiban memenuhi, misalnya, dengan menambah tenaga ahli di daerah. Pada prinsipnya penyelenggaraan otonomi itu adalah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pusat yang ada di daerah. Walaupun dana tidak mencukupi, pemerintah daerah tingkat II harus mengupayakan. Meskipun telah diupayakan tetapi tetap tidak cukup, pemerintah pusat mempunyai kewajiban untuk membantu.

Sesuai dengan struktur pemerintahan kita semua urusan negara dipegang oleh pemerintah pusat. Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa negara kesatuan RI dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil berbentuk propinsi. Daerah-daerah ini dibagi lagi menjadi daerah lebih kecil yang otonom. Artinya, urusan itu diberikan kepada propinsi yang kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah lebih kecil. Menurut struktur pemerintahan kita yang diberikan otonomi hanya sampai tingkat kabupaten. Jadi, yang lebih kecil dari propinsi tidak ada lagi selain kabupaten. Kalau semua urusan pemerintah pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sendiri, hal itu akan berat. Karena itu perlu diberikan ke bawah. Artinya, apa yang dilakukan pemerintahan di bawah dalam rangka menopang penyelenggaraan pemerintah pusat.

Azas dekonsentrasi yang dilaksanakan

oleh pemerintah pusat di daerah wajib memperkuat azas desentralisasi supaya si "anak" kalau saya ibaratkan pemerintah pusat sebagai ibu dan pemerintah daerah sebagai anak - diberi kemampuan dan kekuatan. Jangan dilepas begitu saja. Tetapi si anak sendiri tidak boleh manja dan semata-mata tergantung pada ibunya saja. Anak harus mandiri meningkatkan kemampuannya sendiri. Sebenarnya tidak ada kesulitan bila memang benar-benar disadari sepenuhnya. Masalahnya sekarang adalah persamaan persepsi terhadap otonomi daerah baik yang berada di pusat maupun yang ada di daerah. Kalau daerah punya kewajiban untuk memperkuat kemampuannya, pusat juga punya kewajiban untuk membantu daerah. Persepsi inilah yang menjadi masalah.

Otonomi di desa diberikan sesuai dengan kondisi pedesaan. Desa tetap mendapat dukungan, namun tidak berarti dapat langsung menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Undang-undang No. 5 tahun 1979 merupakan implementasi dari Undang-undang No. 5 tahun 1974 yang mengatur pemerintahan pedesaan dan perkotaan. UU No. 5 tahun 1979 tentang pedesaan itu pada hakekatnya merupakan perwujudan pemerintahan di desa yang didasarkan pada UU No. 5 tahun 1974. Pedesaan diberikan kewenangan mengatur anggaran rumah tangga desa lewat APPKD (Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa). Mereka diberi kewenangan untuk memotivasi kemampuan desa lewat pemerintah desa berdasarkan musyawarah desa. ●

Bekerja Keras Meningkatkan Kualitas Masyarakat

Arifin Ilyas

Bupati KDH Tingkat II Kabupaten Sleman

PRINSIP pelaksanaan kepemimpinan di Yogyakarta memakai pola "Manunggal Ratu dan Kawulo;" manunggalnya pimpinan dengan masyarakat. Kabupaten Sleman juga

menggunakan pola kepemimpinan semacam itu selain prinsip kepemimpinan nasional *ing ngarso sung tulodo, ing madya mbangun karsa, tut wuri handayani*. Dalam pelaksana-

an kegiatan apa pun, tidak hanya dalam masalah otonomi, kita terlebih dahulu memberi kesempatan kepada sosial demokrasi masyarakat, sehingga masyarakat akan mengerti posisinya di dalam pelaksanaan pemerintahan. Kondisi masyarakat harus dibuat sedemikian rupa melalui tahapan *pra-conditioning*, *social understanding*, *social support*, dan *social participation*. Sistem yang kita laksanakan adalah turut bersama mereka di lapangan dan menerima masukan dari mereka. Karena itu dalam pelaksanaan otonomi kita lebih banyak memakai pola-pola kepemimpinan bersifat "bapakisme" dalam pengertian positif; dia bukan bawahan atau rakyat tetapi anak yang perlu kita perhatikan.

Dalam rangka menggugah dan mendorong masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan kita menggunakan slogan "Sleman Sembada." Slogan itu bukan berasal dari bahasa Indonesia tetapi diambil dari bahasa rakyat kecil. Mereka tidak bisa menerjemahkan arti *sembada*, namun mereka mampu menjwai slogan tersebut sebagai suatu semangat yang berani berkorban dan bertanggungjawab.

Kadang saya bertanya kenapa Kabupaten Sleman terpilih sebagai percontohan daerah otonomi. Tetapi setelah ditelusuri ternyata pada tahun 1991 ada tim khusus dari Depdagri dan UGM yang pernah meneliti sekitar 296 daerah tingkat II di seluruh Indonesia. Dengan mempergunakan beberapa indikator serta variabel tertentu, kemampuan daerah tingkat II diteliti. Kabupaten Sleman akhirnya masuk urutan ke-16. Dari segi kemampuan, Kabupaten Bantul berada di bawah Kab. Sleman tetapi Kotamadya Yogyakarta berada di atas kita. Barangkali dilihat dari prospek pengembangan potensi, Kabupaten Sleman layak dijadikan percontohan. Ini sudah disepakati pada tingkat nasional. Kotamadya Yogyakarta atau kotamadya lain di seluruh Indonesia mungkin tahun depan diberi kesempatan oleh pusat mengajukan diri untuk ditunjuk sebagai daerah otonom.

Dalam kaitan dengan otonomi daerah pertama-tama yang harus dilihat adalah letak dan potensi Kabupaten Sleman. Sudah sejak lama Kabupaten Sleman menjadi gudang beras bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Se-



■ Ariifin Ilyas

jalan dengan perkembangan globalisasi belakangan ini ternyata nilai tambah atau keuntungan yang diperoleh petani semakin berkurang. Pada Pelita IV, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sleman yang disumbangkan sektor pertanian sebesar 27%, sedangkan sekitar tinggal 23%. Setiap tahun lahan sawah kita berkurang secara alamiah sebesar 0,5 persen. Tapi sektor-sektor lainnya seperti jasa, perdagangan dan industri malah semakin meningkat.

Kenyataan demikian harus diakui dan sesuai dengan pola GBHN bahwa sasaran kita adalah industri canggih didukung oleh pertanian yang tangguh. Karena itu dalam kegiatan-kegiatan yang kami rancang banyak yang mengarah ke industrialisasi, jasa, dan pariwisata. Aset pariwisata kita cukup banyak, dari pariwisata budaya sampai agrowisata. Namun upaya peningkatan pendapatan petani sawah tetap kami perhatikan. Di tempat-tempat tertentu, misalnya, dipergunakan teknologi traktor, sehingga waktu yang tersisa dapat dimanfaatkan petani untuk bekerja sambil menambah penghasilan. Pekerjaan sambilan tersebut di antaranya adalah membuat anyaman bambu, stagen, ATBM, memanfaatkan pe-

karangan agar ditanami tanaman produktif seperti kopi, salak pondoh, buah mangga, durian, dan lain-lain.

Salah satu upaya menghadapi globalisasi adalah peningkatan sumberdaya manusia. Bagi kami, masyarakatlah yang seharusnya diberi kesempatan, misalnya, membuat kerajinan yang tidak asal jadi tetapi yang sanggup berkompetisi. Peningkatan aparatur lebih mudah karena hanya disekolahkan saja. Artinya, berkaitan dengan otonomi, bagaimana meningkatkan kualitas masyarakat. Kalau masyarakat sudah terlatih dan peka bagaimanapun juga mereka akan berani berkompetisi. Kualitas masyarakat semacam ini akan sangat membantu aparatur. Ketika penancangan otonomi daerah pun, Bapak Presiden tidak memberikan target. Beliau hanya menekankan bahwa otonomi daerah adalah suatu kewajiban dan yang penting jangan mengejar target dahulu tetapi harus bekerja keras meningkatkan kesejahteraan dan kualitas masyarakat. Ini yang harus kita terjemahkan, karena pemimpin tidak pernah memberi petunjuk dari A sampai Z. Saya pun mengajak rekan-rekan supaya berbuat semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuan dan kondisi yang ada. Sasarannya adalah bagaimana menjadikan masyarakat itu sebagai obyek sekaligus subyek pembangunan.

Sasaran pertama dalam otonomi adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Ada beberapa aspek persyaratan dalam Undang-undang No. 5/1974. *Pertama*, pemberian otonomi untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat Indonesia dalam rangka pembangunan dan kesejahteraan. *Kedua*, otonomi yang dilaksanakan pemerintah Indonesia adalah otonomi gaya Indonesia yang nyata dan bertanggungjawab serta berbeda dengan otonomi riil dan seluas-luasnya. Otonomi yang nyata adalah otonomi yang bisa dilaksanakan tetapi juga punya tanggungjawab. Otonomi yang diberikan atasan menyangkut sebagian urusan, tidak semua urusan, sesuai dengan kemampuan daerah yang melaksanakan otonomi. Pemberian otonomi itu berjenjang, tidak sekaligus. Jadi antara satu kabupaten dengan kabupaten yang lain bisa saja berbeda. Otonomi yang diberikan pada daerah tingkat II tidak menyera-

gamkan tapi, masing-masing bisa berbeda. *Ketiga*, otonomi di Indonesia dilaksanakan dengan aspek desentralisasi, dekonsentrasi dan perbantuan. Jadi, pelaksanaan pemerintahan di daerah tingkat II tidak mutlak hanya desentralisasi, tapi dilaksanakan juga bersamaan dengan dekonsentrasi kalau, perlu juga tugas perbantuan. Kalau hanya desentralisasi saja, bupati itu namanya sudah kepala daerah dan pengabdianya sama dengan dewan. Tapi otonomi di Indonesia dilaksanakan bersamaan dengan dekonsentrasi, ada titipan atau tugas-tugas atasan yang tidak bisa dilaksanakan kemudian dititipkan kepada aparatur daerah. Jadi, bupati, dalam undang-undang, menjadi penguasa tunggal dalam pengertian membawa titipan dari pemerintah atasan.

Kadang-kadang hal tersebut menimbulkan anggapan bahwa bupati kelihatan lebih menonjol daripada DPRD. Penanganan otonomi rumah tangga sendiri adalah urusan departemen namun didukung oleh fungsi kepala daerah. Tetapi sebagai bupati dia mendapat tugas-tugas dekonsentrasi. Tidak mungkin kalau disamakan kecuali kalau kita sudah otonomi secara riil dan seluas-luasnya. Kepala daerah tidak disebut bupati kepala daerah lagi tapi sebagai kepala daerah. Di sebelah bupati adalah kepala wilayah yang mewakili presiden. Ini tidak bisa dipisahkan. Selama kita menggunakan UU No. 5/74 atau mengatakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Sebagai kepala daerah saya bertanggungjawab kepada DPRD, tapi sebagai kepala wilayah saya bertanggungjawab kepada presiden.

Selama ini urusan yang diserahkan kepada Kabupaten Sleman lebih banyak bersifat administratif. Sebanyak 235 urusan yang sekarang diserahkan juga lebih banyak masalah penyuluhan dan pembinaan. Namun, urusan yang sekarang diserahkan jauh lebih baik karena diikuti dengan penyerahan personil, peralatan dan juga sumber dana dalam arti gaji pegawai dan lain-lain. Sedangkan dahulu yang diserahkan hanya urusan bersifat *public-service*. Peluang untuk peningkatan dana tidak ada, kecuali beberapa instansi saja. Bagaimanapun juga kita tidak bisa membedakan karena masih ada "keinginan" atasan maupun tingkat I. Misalnya, sampai seka-

rang kita tidak memiliki peluang ekonomi dari bandar udara, kecuali dampak berupa turis. *Airport tax* menjadi milik atau masuk ke pusat. Retribusi parkir pariwisata saja masuk ke Kalasan. Kalau dari tontonan kita memang mendapat pajak sekitar 10%. Kalau kita mencoba meningkatkan kemampuan dalam menggali pendapatan. Peluang yang ada dalam hal ini mungkin DLLAJR, selain yang sudah ada seperti PBB. Tetapi terminalnya tidak atau belum diserahkan. Terminal yang berada di kabupaten seharusnya menjadi wewenang bupati. Ada pula peluang pajak yang diperoleh dari wisatawan yang menginap. Kerajinan kita yang berkembang juga cukup banyak menyumbang pendapatan. Pertambangan pasir golongan C dulu ditangani tingkat I, sekarang sudah tingkat II. Yang memang besar hasilnya adalah air bawah tanah yang mungkin akan dibawa pulang ke daerah. Perkebunan dan perikanan juga bisa. Kita juga sedang mencoba pajak

kendaraan bermotor. Selama ini Pajak Kendaraan Bermotor di Sleman diperhitungkan menghasilkan Rp. 5-6 miliar, tetapi Kabupaten Sleman hanya mendapat bagian Rp. 1 miliar. Selelbihnya masuk kas daerah tingkat I, begitu pula dengan pajak-pajak pendapatan yang masih masuk ke pusat. Selama ini memang kita masih tetap disubsidi pusat. Tugas kami yang paling berat adalah bagaimana dengan potensi yang ada tidak menjadikan Sleman sebagai beban daerah tingkat I. Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menentukan rata-rata pertumbuhan ekonominya selama Pelita VI sebesar 6%. Kabupaten Sleman sendiri membutuhkan anggaran Rp. 2 triliun demi mendukung pertumbuhan selama Pelita VI yang sebesar 7,4%. Artinya, setiap tahun dibutuhkan anggaran sekitar Rp. 400 milyar untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi tersebut. Diperkirakan subsidi dari pusat paling tinggi sebesar 20%. Dari mana dan siapa yang harus menanggung kekurangannya yang sebesar 80 persen? ●

"Langkah Kami Sejalan dengan Program Otonomi Daerah"

U. Hatta Djatipermana

Bupati KDH Tingkat II Kabupaten Bandung

WAKTU Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung ditetapkan menjadi daerah otonomi percontohan kami juga kaget. Rupanya, Departemen Dalam Negeri dan Gubernur Jawa Barat sudah punya kriteria yang mengangap bahwa potensi Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam, menunjang ke arah kemungkinan dilaksanakannya otonomi daerah. Selain itu, Kabupaten Bandung dinilai sebagai *bumper* pusat pemerintah Daerah Tingkat I, dan penunjang ibukota Daerah Tingkat I Jawa Barat.

Situasi dan kondisi pemerintahan Kota-

madya Bandung dan Kabupaten Bandung dapat dikatakan hampir sama, tetapi kondisi alamnya berbeda. Kotamadya Bandung, katakanlah sebagai metropolitan, sedang Kabupaten Bandung di samping ada daerah perkotaan juga ada daerah pegunungan sehingga tidak hanya ada satu strata kehidupan, kemasyarakatan saja tetapi berbagai macam strata. Dilihat dari strata intelektualnya, ada yang paling atas ada pula yang paling bawah, strata ekonomi dari yang paling kaya sampai yang melarat. Kondisi sosial politiknya juga cukup bagus, tidak jauh berbeda dengan Kotamadya, karena bagaimanapun

juga Kotamadya dan Kabupaten Bandung selaku dua daerah yang berhimpitan selalu ada komunikasi dan saling mempengaruhi.

Di samping potensi tadi, baik SDM sebagai aparat sudah cukup baik, sumberdaya manusianya juga cukup tinggi, sebanyak 3,2 juta jiwa. Dilihat dari potensi sumberdaya alam, Kabupaten Bandung cukup menantang, artinya, di sini terdapat banyak sumber yang dapat dimanfaatkan, dan kontribusinya terhadap nasional juga cukup besar. Di antaranya pemanfaatan air sungai Citarum dengan PLTA Saguling, dan PLTA Girata, PLTA Jatiluhur dan pada akhirnya sumber air itu dimanfaatkan untuk daerah Pantai Utara Jawa, termasuk sebagai pemasok air minum untuk daerah Jakarta. Itu sebagian sumberdaya alam Kabupaten Bandung.

Selanjutnya, potensi untuk mendukung keberadaan aparat ataupun pemerintah daerah itu sendiri, dari potensi-potensi yang ada dan hasil atau Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bandung sudah memadai untuk bisa menerima otonomi. Dengan pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan Kabupaten Bandung selama ini, pada tahun 1990/1991, PADS Kabupaten Bandung hanya Rp.5,8 milyar, sekarang sudah bisa Rp.27,5 milyar. Berangkat dari Rp.5,8 milyar pada 1990, dengan intensifikasi, efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan, sekarang kita bisa menyiapkan dana untuk membangun yang didapatkan dari PADS itu. Hal ini juga mungkin merupakan pertimbangan untuk menunjuk Kabupaten Bandung sebagai daerah percontohan.

Di samping itu, APBD Daerah Tingkat II Bandung dari tahun ke tahun selalu meningkat. Kalau rata-rata PADS meningkat lima kali lipat, maka APBD tahun 1990/91 diawali Rp. 48 milyar maka tahun 1994/95 menjadi Rp.85 milyar, meningkat antara 20-30% setiap tahunnya. Kenaikannya cukup fantastis, apalagi kalau dikaitkan dengan PADS, dalam lima tahun bisa naik lima kali lipat. Peningkatan ini cukup membantu pelaksanaan proyek percontohan otonomi daerah.

Kualitas SDM sebagai aparatur cukup tinggi yaitu, 27.000 lebih personil, dengan tingkat pendidikan formalnya, 5 orang sudah melaksanakan SESPA, 38 orang SESPADIA, dan beberapa yang telah mengikuti SEPALA

dan SEPADA. Kita tetap konsekuen untuk bisa melaksanakan kebijakan dibidang SDM sesuai petunjuk yaitu 10% sampai 15% dari dana kesejahteraan pegawai harus digunakan untuk kepentingan pendidikan. Karena kita mengacu juga ke sana, peningkatan kualitas personil dalam rangka melaksanakan tugas-tugas mereka ini, selalu berorientasi kepada meningkatkan kemampuan personil.

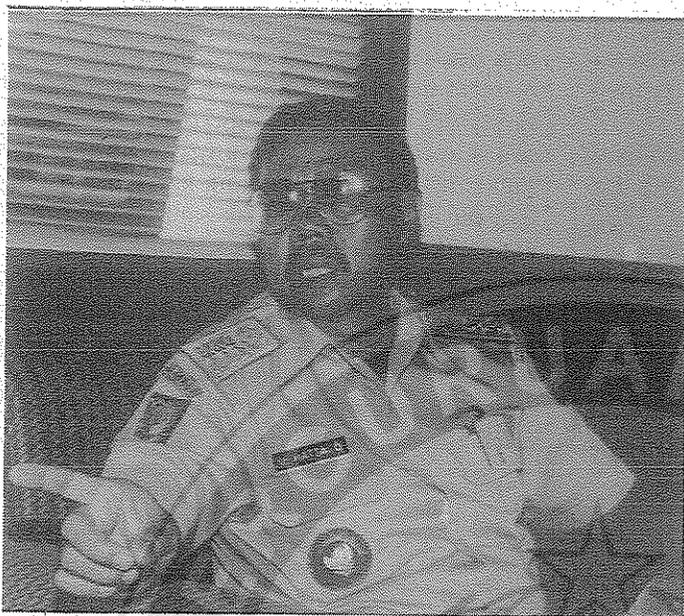
Sumber-sumber Ekonomi

Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung mempunyai fungsi sebagai daerah industri, daerah pertanian dan daerah pariwisata. Dari ketiga fungsi ini yang menonjol adalah daerah industri dan pertanian. Kita bertindak konsekuen dengan kebijakan pemerintah Pusat bahwa kita harus memiliki industri yang kuat dengan pertanian yang tangguh. Hal ini kita pegang teguh.

Kontribusi sektor industri di Kabupaten Bandung ini terhadap Produk Domestik Regional Brutto hampir 50%, pertanian sekitar 17%, dan sektor lainnya seperti jasa, pariwisata dan sebagainya kurang lebih 18%. Jadi kontribusi bidang industri di Kabupaten Bandung terhadap PDRB cukup besar. Kalau kita ingin mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat, mestinya lewat industrialisasi. Tetapi karena kami konsekuen dengan industri yang kuat ditupang oleh pertanian yang tangguh, maka Kabupaten Bandung tetap mempertahankan daerah industri dan daerah pertanian, dengan *fifty-fifty*. Industri tetap dipertahankan dan pertanian tetap dikembangkan. Namun tidak mustahil akibat dari industrialisasi, lahan-lahan pertanian akan berkurang.

Itu logis! Tapi kami berusaha untuk mengganti lahan-lahan pertanian yang berkurang karena industri, perumahan dan sebagainya, dengan pencetakan sawah-sawah baru.

Jelas peluang untuk peningkatan PADS dari beberapa bidang masih memungkinkan sejauh kita tidak akan merusak pola *fifty-fifty* antara industri dan pertanian. Karena bagaimana pun juga dengan penyuluhan yang sampai dipahami masyarakat, katakanlah dengan intensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan,



■ U. Hatta Djalipermana

retribusi, pajak daerah maupun pajak tontolan dan sebagainya, ternyata kita masih bisa berbuat banyak hal untuk itu. Kemungkinan dikembangkan juga terbuka, setelah otonomi daerah berjalan, misalnya membentuk institusi baru seperti perusahaan-perusahaan daerah. Kami akan kembangkan perusahaan-perusahaan daerah di bidang pariwisata. Mungkin peningkatan perusahaan daerah yang sudah ada, seperti PDAM. Tidak mustahil kita akan memanfaatkan dinas-dinas yang masih mungkin bisa membuat perusahaan daerah, contohnya sektor pertanian. Kita mempunyai pertanian bidang hortikultura, khususnya buah-buahan. Kenapa tidak mungkin kita buat sentra-sentra buah? Mungkin kita dapat bekerjasama dengan pihak investor.

Sebenarnya banyak peluang yang kami coba untuk kembangkan. Satu peluang yang telah kami bicarakan dengan kepala dinas adalah pembangunan sektor perhubungan seperti jalan, jembatan dan sebagainya yang cukup besar. Kalau material pembuatan jalan itu dikelola sendiri oleh Perusahaan Daerah, apakah itu tidak merupakan sumber pemasukan kepada pemerintah daerah itu sendiri? Contohnya, kami merencanakan meng-hotmix semua jalan di Kabupaten Ban-

dung. Kenapa Dinas PU tidak membentuk perusahaan daerah yang mengolah *plaston*-nya, bahan hotmix dan sebagainya. Hal ini sedang kami rintis dalam dua tahun anggaran sebelum percontohan otonomi dan sekarang mungkin melengkapi alat-alatnya. Pemanfaatan hotmix untuk pembuatan jalan-jalan, *plaston* untuk pembuatan jalan-jalan hotmix sudah bisa diatasi oleh PU kita sendiri. Pendapatannya bisa masuk ke pemerintah daerah.

Di Kabupaten Bandung yang sudah berjalan adalah Perusahaan Tanah dan Bangunan, Perusahaan Daerah Bank Karya Pembangunan Daerah (BKPD). Di masa mendatang akan kami kembangkan lagi lebih intensif.

Rumah Sakit Swadana

Direktur Jenderal PUOD Bapak Sumitro Maskun mengatakan, salah satu penilaian apakah Daerah Tingkat II yang menjadi daerah percontohan bisa mencapai nilai yang tinggi, ada kriteria-kriterianya adalah adanya rumah sakit swadana. Di Kabupaten Bandung mungkin agak berat. Masalahnya, Kabupaten Bandung baru memiliki ibukota pada tahun 1990, yaitu Soreang. Sebelumnya, Ibu kotanya adalah kota Bandung. Kita pindah ke sini, sehingga ibukota kabupaten tidak punya rumah sakit. Tapi, di daerah-daerah kita memiliki rumah sakit tipe D. Kami berharap dalam jangka waktu dua tahun ada lonjakan, tidak usah ke tipe C lagi, tapi langsung ke swadana. Karena bagaimana pun juga, rumah sakit memiliki faktor sosial yang tinggi. Kita punya RS Cibabat dan RS Majalaya.

Sebelum otonomi, saya telah memerintahkan kepada para direktur rumah sakit untuk belajar mengurus RS swadana. Waktu Pak Sumitro Maskun mengatakan hal ini, berarti program Kabupaten Bandung cocok dengan program Pusat. Sekarang masalahnya, rumah sakit ini masih memerlukan subsidi untuk

kegiatannya. Sistem swadana itu kami dukung sepenuhnya. Dua rumah sakit serta para pengurusnya sudah belajar agar bisa mencapai swadana.

Urusan-urusan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat I, ada yang langsung dari pusat ke daerah tingkat II, ada dari pusat lewat daerah tingkat I. Yang baru-baru ini diserahkan ada 6 urusan. Kita belum bisa menilai bagaimana hasilnya, karena baru kita terima. Tapi tampaknya tidak ada masalah, karena personil-perengkapan-pembiayaan diserahkan. Sekarang, masalahnya yang sedikit ada, --bukan keterlambatan tetapi memang proses ini memerlukan waktu-- kami rasakan keterlambatan soal DIK yang oleh Departemen Keuangan dianggarkan tidak masuk ke Kanwil. SKO untuk mengurusnya belum turun. Tapi syukur masa transisinya hanya satu minggu saja. Sekarang sudah berjalan normal kembali.

Sebagai daerah otonom, Daerah Tingkat II dalam kaitannya Negara Kesatuan RI, bukan berbentuk otonom dalam pengertian liberalis atau otonom negara bagian. Daerah Tingkat II ini otonom dalam kaitannya Negara Kesatuan RI, di mana sumber-sumber pendapatan sudah diserahkan. Masalahnya adalah perubahan ketentuan atau perundang-undangan yang ada. Dahulu diatur oleh Tingkat Satu, setelah diserahkan ke Tingkat Dua perlu ada peraturan bagaimana pelaksanaan urusan yang telah diserahkan tersebut.

Masalah perubahan mental pegawai adalah masalah yang aktual dan faktual. Beberapa hari yang lalu saya mengumpulkan mereka, karena bagaimana pun juga sebenarnya walaupun sebelumnya urusannya diserahkan pada daerah tingkat II kita mempunyai PP No. 8/1986, tentang koordinasi di daerah. Kalau PP ini dilaksanakan dengan baik, sebenarnya permasalahan-permasalahan peren-

canaan yang digarap oleh sektor-sektor itu pun tidak ada, karena dikoordinasikan. Tapi, masalahnya apakah PP 8/86 ini telah dilaksanakan? Saya menganggap PP itu dilaksanakan, karena memang kami melaksanakan, walaupun kadang-kadang muatan dari dinas vertikal ini tidak sama dengan keinginan kami.

Dengan dijadikan daerah percontohan dan mereka sudah menjadi aparat daerah, tentunya mereka harus mengubah mental. *Switch mental* inilah yang kami tekankan pada mereka. Sekarang mereka, dalam bidang perencanaan, tidak lagi bertanggungjawab kepada

Kanwil tetapi langsung kepada Bupati. Mereka sudah menyatakan siap untuk itu dan memang ini sudah saya amati sebelumnya. *Switch mental* ini memerlukan waktu. Untuk itu kami melaksanakan rapat-rapat koordinasi, dan sudah kami laksanakan dua kali. Rapat ini dalam rangka mengubah mental agar mereka sekarang merasa sebagai aparat pemerintah daerah Kabupaten Bandung, bukan lagi Kantor Wilayah.

Sementara inilah yang telah kami laksanakan. Hasilnya mungkin dapat dilihat manakala kita sudah

membuat program pembangunan yang bisa diukur dengan fisik. Bagaimana koordinasinya, dan bagaimana hal itu dikoordinir oleh para asisten. Kita sedang membawa mereka ke arah itu. Kalau dahulu bisa langsung, sekarang ada koordinatornya, misalnya bidang administrasi dikoordinasi oleh Sekretaris Wilayah. Pembidangan -- terletak pada para asisten. Secara teknis mereka harus dapat melaksanakannya.

Menyangkut koordinasi suatu dinas yang masih ada keterkaitan dengan Pusat yang tidak secara keseluruhan dan bersama-sama diserahkan kepada Daerah Tingkat I, hal itu tergantung pada Daerah Tingkat II. Secara departemental adalah Kakandepen, Kakandepag dan Depdikbud. Sekarang urusan olahraga



dan budaya diserahkan kepada daerah, dan kita buat organisasinya dalam Kepala Sub Seksi, —pola Dinas P dan K dengan pola maksimal ditambah, untuk menampung fungsi kebudayaan dan olahraga— ke Dinas P dan K, yang semula oleh departemen. Berkaitan dengan kurikulum Sekolah Lanjutan Atas dan sebagainya yang tidak bisa diserahkan untuk Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung, akan dibentuk satu institusi baru penampung tugas perbantuan dari Kanwil atau departemen yang ada di kabupaten ini.

Masalah yang terkait dengan Departemen Agama dan Departemen Penerangan sebenarnya tergantung pada Daerah Tingkat II. Fungsi-fungsi Departemen Agama dan Departemen Penerangan sudah banyak yang dikerjakan atau dibantu oleh Pemerintah Daerah Tingkat II. Justeru kami membantu tugas mereka. Katakanlah mendanai pekerjaan-pekerjaan yang seharusnya dibiayai oleh departemen. Kita membiayai penyelenggaraan pameran pembangunan. Begitu pula kegiatan-kegiatan pembinaan generasi muda, kelompokcapir, penerangan pedesaan. Kita bantu operasional pelaksanaannya. Kita menyediakan fasilitas transportasi di mana Dinas Penerangan kekurangan kendaraan. Demikian pula dengan Departemen Agama.

Persinggungan dengan Daerah Lain

Kabupaten Bandung ini melingkupi daerah kotamadia, dan bersinggungan dengan daerah Cianjur, Purwakarta, Subang, Sumedang dan Garut. Menyadari hal itu, sejak awal saya melakukan kerjasama dengan daerah-daerah tingkat dua tersebut. Manusia tidak bisa hidup sendiri. Ada faktor ketergantungan pada orang lain. Pemerintah daerah pun menganggap begitu. Di bidang pemerintahan, kami sudah bekerjasama dengan Kodya Bandung, Sumedang, Garut, Cianjur, Subang dan Purwakarta. Dalam penyusunan perencanaan pembangunan kita selalu diikutsertakan, apalagi berhubungan dengan daerah perbatasan.

Sekarang kami sedang membangun daerah Cilenyi-Rancaekek-Nagreg. Selain berbatasan dengan Sumedang, daerah itu juga

"masuk" jauh ke Sumedang. Kalau tidak ada kerjasama antar dua pemerintah daerah akan ada kesulitan.

Kerjasama ini dapat berbentuk peraturan bersama. Misalnya, mustahil angkutan kota berhenti persis di perbatasan. Karena itu kita bekerjasama dalam bidang lalu lintas. Bila ada sesuatu yang tidak bisa diselesaikan oleh masing-masing Dati II karena keterbatasan kewenangan, lalu kita naikkan ke Tingkat I.

Kita juga memanfaatkan Perguruan-perguruan tinggi. Kita bekerjasama dengan ITB, UNPAD, dan IKIP Bandung. Kerjasama dengan ITB, cenderung lebih banyak dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bandung. Konsultan-konsultan yang ada di Bappeda berasal dari ITB. Kerjasama yang lebih teknis dengan UNPAD, misalnya di bidang pertanian.

Kita buat *Memorandum of Understanding*-nya sebagai "payungnya." MOU bidang pertanian dengan Universitas. Selanjutnya secara parsial dengan fakultas-fakultasnya. Sekarang ini kita merencanakan bekerjasama dengan ITB. Bidang peternakan bekerjasama dengan Fakultas Peternakan membuat Kinak (Kawasan industri ternak).

Justeru itu peranan dan kontribusi perguruan tinggi merupakan materi yang akan kami sampaikan pada mereka. Karena kegiatan sekarang adalah parsial, sebab dilaksanakan bukan dalam rangka persiapan sebagai daerah otonom. Sekarang dengan adanya otonomi daerah, kami memberikan soal kepada perguruan tinggi, bagaimana cara terbaik agar otonomi daerah itu dapat berjalan dengan baik. Caranya mungkin secara ilmiah dibahas, apakah dalam seminar, penelitian dan sebagainya. Kita akan biayai kegiatannya. Pekerjaan Rumahnya akan kami berikan kepada perguruan tinggi, khususnya pada ITB. Carikan jalan ke luar agar otonomi daerah sukses. Sebagai bahan masukan mereka, kami akan sampaikan rencana pengembangannya.

Sebagai daerah percontohan, kita harus sukses mencapai kriteria-kriteria yang ditetapkan. Kami akan berusaha membentuk perusahaan-perusahaan daerah; bekerjasama dengan pihak ketiga untuk bisa meningkatkan PAD dan bekerjasama dengan perguruan tinggi. ●