

KAJIAN

KEMAMPUAN SUMBER DAYA APARATUR DAERAH

Kajian "Kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah" ini bertujuan untuk mengungkap kriteria-kriteria yang bisa digunakan untuk mengetahui kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan yang diamanatkan UUD 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 1999.

Kajian ini dilatarbelakangi oleh adanya fenomena-fenomena awal di lapangan bahwa dalam melihat kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah (Pemerintah Daerah) hanya dilihat dari aspek tertentu dan belum melihat dari aspek secara "holistik" (keseluruhan). Penilaian yang dilakukannya pun belum memperlihatkan indikator-indikator/ kriteria-kriteria yang digunakan secara jelas, sehingga penilaian yang dihasilkan belum bisa dijadikan acuan dan standar bahkan terkadang menimbulkan polemik.

Adanya instrumen pengukuran kemampuan SDA Daerah dilihat dari berbagai aspek atau dimensi, sangat dibutuhkan untuk dapat mengetahui kemampuan daerah. Penilaian yang dihasilkan inipun dengan menggunakan instrumen pengukuran tersebut dapat mengetahui perkembangan kemampuan daerah dan berguna untuk menentukan strategi pengembangan kemampuan SDA suatu Daerah.

Penelitian ini melihat dari tiga aspek utama yang dominan dalam menentukan kemampuan SDA Daerah. Ketiga aspek tersebut adalah *Aspek Sumber Daya Manusia, Aspek Keuangan dan Aspek Sarana dan Prasarana* yang meliputi dukungan kelembagaan dan dukungan sarana prasarana Pelayanan Umum.

ISBN 979-3382-03-1



COVER DESIGNED BY dhdoyol



KAJIAN

KEMAMPUAN SUMBER DAYA APARATUR DAERAH



PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG - 2001



Kajian Kemampuan Sumber Daya Aparatur dalam Menyelenggarakan Kewenangan Daerah

Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara
2001



Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Kajian kemampuan sumber daya aparatur daerah/
tim pelaksana, Joni Dawud ... (et al.). —
Bandung : PKDA I- LAN, 2003.
vii, 88 hlm. ; 21 cm.

Bibliografi ; hal 87
ISBN 979-3382-03-1

1. Pemerintahan daerah. I. Dawud, Joni
352.14

TIM PELAKSANA PENGKAJIAN KEMAMPUAN SUMBER DAYA APARATUR DAERAH

A. Koordinator Merangkap Peneliti : Drs. Joni Dawud, DEA.

B. Peneliti

1. Dra. Ara Ruhara
2. Baban Sobandi, SE., M.Si.
3. Drs. Dayat Hidayat
4. Dr. Sedarmayanti, M.Pd.
5. Wawan Dharma Setiawan, SH.
6. Drs. Wahyu Gia Uliantoro, MT., MRP.
7. Drs. Eris Yustiono, M.Sc.
8. Drs. Syarifudin Hidayat
9. Drs. Nugaraha Lili Nujiana

C. Pembantu Peneliti

1. Dra. Hayuni Rachmawati
2. Drs. Sabar Gunawan, MA.
3. Dra. Tetty Kurniati, M.Ed.
4. Drs. Riyadi
5. Dra. Nefi Aris Ambar Asmara

KATA PENGANTAR

Assalamu'alikum Wr. Wb.

Efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk memenuhi tuntutan publik terhadap terciptanya *good local governance* sangat dipengaruhi oleh kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah (Pemerintah Daerah) itu sendiri. Kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah saat ini menjadi prioritas utama di dalam PROPENAS yang diwujudkan dalam bentuk program-program Pembangunan yang ditujukan untuk peningkatan kapasitas Pemerintah Daerah.

Dalam kaitan dengan upaya peningkatan kapasitas yang dimaksud, terlebih dahulu dibutuhkan adanya alat yang dapat menilai kemampuan Pemerintah Daerah sebagai dasar pijakan untuk melangkah lebih lanjut. Alat / instrumen penilaian ini berisikan kriteria-kriteria atau indikator-indikator yang menjadi takaran/kadar kemampuan Pemerintah daerah tersebut.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mencari dan mengidentifikasi kriteria-kriteria yang dapat digunakan untuk pengukuran tersebut. Mengingat keterbatasan waktu, dana dan kemampuan penelitian ini hanya membatasi diri pada 3 aspek / dimensi utama yakni Sumber Daya Manusia, Keuangan dan Sarana prasarana.

Tim Peneliti menyadari, hasil penelitian ini belum dapat memuaskan secara intelektual konseptual maupun secara operasional, mengingat bahwa hasil penelitian ini masih memerlukan pendalaman dan pengkajian lebih lanjut. Oleh karena itu, segala saran, koreksi dan kritik yang konstruktif akan kami terima dengan lapang dada disertai ucapan terima kasih. Kepada semua pihak baik internal Lembaga Administrasi Negara maupun Pemerintah Daerah khususnya yang menjadi sampel penelitian ini yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung, disampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya. Demikian pula kepada para nara sumber lapangan, kami sampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Akhirnya kami berharap bahwa hasil penelitian ini tidak sekedar menjadi alasan dan kepentingan yang bersifat administratif, namun lebih

dari itu akan bermanfaat jika dapat dijadikan sebagai salah satu pertimbangan bagi pemerintah maupun Pemerintah Daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan. Amien

Wabillahitauq Wal Hidayah
Wassalamualaikum Wr. Wb.

Bandung, Desember 2001

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
Daftar Gambar	v
Daftar Tabel	vi
Bab I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Maksud dan Tujuan Kajian	5
D. Kerangka Pikir	5
E. Metodologi	10
1. Metode Pengumpulan Data	10
2. Populasi dan Sampel Penelitian	10
Bab II Reformasi Pemerintahan Daerah	12
A. Pergeseran Peran Pemerintahan	12
B. Penerapan Desentralisasi di Indonesia	20
C. Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Menjalankan Otonomi Daerah	25
Bab III Analisis Kemampuan Sumber Daya Manusia Aparatur di Daerah	31
A. Otonomi Daerah dan Pengembangan Kapasitas SDM	31
B. Kriteria Kemampuan SDM	33
C. Indikasi Hasil Penelitian Lapangan	38
D. Analisis Kapasitas SDM Daerah Survey	41

Bab	IV	Analisis Kemampuan Keuangan Daerah	45
	A.	Kriteria Kemampuan Keuangan Daerah	45
	B.	Perumusan Kriteria Kemampuan Keuangan Daerah	50
	C.	Indikasi Hasil Penelitian Lapangan	52
	D.	Analisis Kemampuan Keuangan Daerah	62
Bab	V	Analisis Kemampuan Kelembagaan dan Sarana Prasarana Daerah	65
	A.	Kriteria Kemampuan Kelembagaan dan Sarana Prasarana Daerah	65
	B.	Temuan Hasil Penelitian Lapangan	68
	1.	Aspek Kelembagaan Daerah	68
	2.	Aspek Layanan Pendidikan	71
	3.	Aspek Layanan Kesehatan	74
	4.	Aspek Layanan Transportasi	78
	5.	Aspek Layanan Perdagangan	79
	C.	Analisis Kemampuan Sarana Prasarana Daerah	82
Bab	VI	Penutup	84
	A.	Kesimpulan	84
	B.	Rekomendasi	86
Daftar Pustaka		87
Lampiran-Lampiran		89

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Otonomi dan Pengembangan Kemampuan SDA Daerah	6
Gambar 1.2 Pemerintah Daerah Sebagai Sistem Terbuka	8
Gambar 1.3 Level Assesment Kapasitas Organisasi	9
Gambar 3.1 Model Pengaruh Jumlah Pegawai Terhadap Kinerja Otonomi Daerah	34
Gambar 4.1 Model Pengaruh Kemampuan Keuangan Dengan Kinerja Otonomi Daerah	62
Gambar 5.1 Model Pengaruh Kemampuan Kelembagaan Dengan Kinerja Otonomi Daerah	82

DAFTAR TABEL

Tabel	1.1	Perubahan Kapasitas SDA Daerah	7
Tabel	2.1	Kriteria Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan	27
Tabel	3.1	Rasio Jumlah Pegawai terhadap Jumlah Penduduk	39
Tabel	3.2	Rasio Jumlah Pegawai terhadap Jumlah Jabatan Struktural dan Fungsional	40
Tabel	3.3	Rasio Jumlah Pegawai terhadap Jenjang Pendidikan Pegawai	41
Tabel	3.4	Skor dan Ranking Kapasitas SDM Daerah Survei	44
Tabel	4.1	Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah	46
Tabel	4.2	Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah Berdasarkan Pos-pos Penerimaan	49
Tabel	4.3	Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah Berdasarkan Pos-pos Pengeluaran	50
Tabel	4.4	Rasio Kemampuan Keuangan Dengan Aspek Kemampuan Keuangan yang Diukurnya	51
Tabel	4.5	Kemampuan Keuangan Daerah (Rasio APBD terhadap PDRB)	52
Tabel	4.6	Kemampuan Sumber Keuangan Asli Daerah (Langsung) (Rasio PAD terhadap APBD)	53
Tabel	4.7a	Kemampuan Sumber Keuangan Asli Daerah (Tidak Langsung) (Rasio BH dari PBB terhadap APBD)	54
Tabel	4.7b	Kemampuan Sumber Keuangan Asli Daerah (Tidak Langsung) (Rasio BH-BHTB dan SDA terhadap APBD) ..	55
Tabel	4.8a	Kemampuan Pendapatan Asli Daerah Dalam Membiayai Operasi Organisasi (Rasio PAD terhadap Belanja Rutin)	56
Tabel	4.8b	Kemampuan Total Kemampuan Asli Daerah Dalam Membiayai Operasi Organisasi (Rasio PAD + BH terhadap Belanja Rutin)	56

Tabel	4.9	Proporsi Belanja Operasional dari Total Belanja (Rasio Belanja Rutin terhadap APBD)	58
Tabel	4.10	Proporsi Belanja Pemupukan Modal Dari Total Belanja (Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD)	59
Tabel	4.11	Pengaruh Tingkat Investasi Pemerintah (Rasio Belanja Pembangunan terhadap PDRB)	60
Tabel	4.12	Proporsi Investasi Pemerintah dari Bantuan Eksternal (Rasio DAU + DAK terhadap Belanja Pembangunan) ..	61
Tabel	5.1	Rasio Jumlah Penduduk Dengan Jumlah Kelembagaan Daerah	69
Tabel	5.2	Rasio Jumlah APBD dengan Jumlah Kelembagaan Daerah	70
Tabel	5.3	Rasio Jumlah Sarana Sekolah (SD,SLTP, SLTA, PT) Dengan Jumlah Penduduk	71
Tabel	5.4	Rasio Jumlah Tenaga Pendidik Dengan Jumlah Anak Didik	72
Tabel	5.5	Rasio Jumlah Tenaga Pendidik Dengan Jumlah Sarana Sekolah	73
Tabel	5.6	Rasio Jumlah Sarana Kesehatan Dengan Jumlah Penduduk	75
Tabel	5.7	Rasio Jumlah Tenaga Medis Dan Para Medis Dengan Jumlah Penduduk	76
Tabel	5.8	Rasio Jumlah Tenaga Medis Dan Para Medis Dengan Jumlah Sarana Kesehatan	77
Tabel	5.9	Rasio Panjang Jalan Dengan Luas Wilayah	78
Tabel	5.10	Rasio Jumlah Pasar Dan Supermarket Dengan Luas Wilayah	80
Tabel	5.11	Rasio Jumlah Pasar Dan Supermarket Dengan Jumlah Penduduk	81

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

TAP MPR Hasil Sidang Istimewa No. XV/MPR/1998, TAP MPR IV/MPR/2000 mengamanatkan "penyelenggaraan Otonomi Daerah" selanjutnya dengan keluarnya UU 22 Tahun 1999 dan UU 25 tahun 1999 yang ditindak lanjuti dengan PP 25 tahun 2000 tentang Kewenangan dan PP 84 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat daerah. Aturan-aturan tersebut memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat daerah. Amanat tersebut mengisyaratkan untuk sesegera mungkin mewujudkan Otonomi Daerah di Indonesia yang menjadi tuntutan dalam Reformasi Total di segala bidang.

Namun demikian perubahan yang dilakukan secara cepat dan tiba-tiba sering menimbulkan permasalahan-permasalahan lain yang bahkan lebih sulit untuk diatasi. Begitu juga halnya dalam praktek pemerintahan, perubahan pemerintahan yang sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik, bila dilakukan secara cepat dan tidak terencana akan menimbulkan permasalahan baru bukan memecahkan masalah. Untuk itu dalam proses perubahan dari sentralistik ke desentralistik perlu dilakukan secara terencana, bertahap dan terpadu.

Untuk merealisasikan amanat MPR tersebut diterbitkanlah UU No. 22 Tahun 1999 yang merupakan koreksi terhadap UU No. 5 tahun 1974 yang memberikan bentuk pemerintahan yang terlalu sentralistik. UU No. 22 tahun 1999 memperlihatkan corak pemerintahan yang lebih desentralistik dimana Daerah memiliki otonomi yang luas dan bertanggung jawab dengan mengikutsertakan unsur demokratisasi, transparansi dan pemberdayaan masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Dengan digulirkannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang masa transisinya selama dua tahun, akan membawa implikasi-implikasi yang cukup mendasar terhadap sistem pemerintahan di Indonesia baik di Pusat maupun di Daerah dengan pemberian kewenangan yang luas

terhadap Daerah menyebabkan harus mengadakan perubahan-perubahan, baik kelembagaan, ketatalaksanaan maupun sumber daya aparatur.

Pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999 dengan memberikan kewenangan otonomi yang luas kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, diikuti dengan langkah-langkah sbb:

1. Dengan berlakunya UU tersebut sebagian besar kewenangan dilimpahkan ke Daerah Kabupaten dan Kota, sedang Daerah Propinsi memiliki kewenangan yang terbatas dengan kriteria tertentu dan pemerintah Pusat hanya memiliki kewenangan penuh dalam bidang Pertahanan Keamanan, Peradilan, Fiskal dan Moneter, Luar Negeri, dan Agama serta bidang-bidang lain menurut UU ini. Dengan adanya perubahan tersebut dibutuhkan adanya Penataan Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat, Daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota supaya tidak terjadi duplikasi mengingat penafsiran terhadap UU ini masih belum mendapat kata sepakat.
2. Perubahan kewenangan yang dimiliki baik oleh Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah berimplikasi terhadap Penataan kembali Kelembagaan Pemerintah baik di Pusat maupun di daerah. Penataan kelembagaan tersebut akan mengarah pada :
 - a Likuidasi lembaga-lembaga vertikal di daerah, baik itu Kantor wilayah di Daerah Propinsi dan Kantor Departemen di Daerah Kabupaten / Kota (kecuali untuk urusan yang masih dipegang pusat yaitu luar negeri, hankam, moneter, peradilan dan agama).
 - b Perampingan struktur kelembagaan di Propinsi, seperti hilangnya beberapa struktur dinas (kecuali untuk urusan yang menjadi kewenangan Daerah propinsi).
 - c Perampingan struktur akan juga terjadi di tingkat Pemerintah Pusat, fungsi departemen teknis akan diganti oleh yang bersifat koordinatif dan fungsional, terutama untuk menjawab kebutuhan kewenangan departemen teknis yang bersifat lintas Daerah Propinsi.
 - d Pengembangan organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan bertambahnya kewenangan-kewenangan yang dimilikinya.

Daerah dan masyarakat daerah dengan pemberlakuan otonomi daerah ini menaruh harapan besar dapat meningkatkan pelayanan publik yang diberikan pemerintah maupun dapat meningkatkan dan pemeratakan pembangunan yang berorientasi kerakyatan dan

lingkungan. Akan tetapi harapan tersebut tidak akan dapat berjalan atau dapat direalisasikan tanpa didukung oleh kapasitas daerah, termasuk didalamnya kapasitas sumber daya aparatur.

Kapasitas Sumber Daya Aparatur Daerah dewasa ini dirasakan menjadi salah satu kendala penyelenggaraan Otonomi Daerah, untuk itu dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004 mencanangkan program pengembangan otonomi daerah yang meliputi :

1. *Program peningkatan kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah* yang ditujukan untuk meningkatkan profesionalisme dan kemampuan manajemen aparat Pemerintah Daerah sesuai dengan kebutuhan.
2. *Program peningkatan kapasitas kelembagaan Pemerintahan Daerah*, Yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah yang menyangkut mekanisme kerja, struktur organisasi dan peraturan perundang-undangan
3. *Program Penataan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah secara profesional, efisien, transparan, dan bertanggung jawab.
4. *Program Penguatan Lembaga Nonpemerintah*, yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dan keterlibatan lembaga-lembaga nonpemerintah, baik formal maupun informal dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan jalannya pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat (PROPENAS 2000 – 2004)

Hal senada yang dikemukakan oleh UNDP (1999) Prospek otonomi daerah tidak akan dapat berjalan mulus tanpa dukungan kapasitas daerah termasuk didalamnya kapasitas Sumber Daya Aparatur Daerah, lebih lanjut UNDP mengemukakan upaya pengembangan kapasitas organisasi yang didalamnya juga terkait kapasitas pemerintahan harus diawali dengan sebuah assessment terhadap kapasitas yang dimiliki saat ini.

Beberapa kalangan baik praktisi maupun akademisi menyangsikan akan kapasitas/kemampuan yang dimiliki daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Hal ini terlihat dari pernyataan-pernyataan yang merasa pesimis akan kemampuan daerah. Namun demikian kriteria untuk menentukan mampu atau tidak mampu belum tergambarkan secara jelas dan tegas. Bahkan terkesan hanya melihat salah satu aspek saja yakni aspek keuangan, sehingga dipersepsikan bahwa daerah yang

kaya akan sumber daya alam merupakan Daerah yang memiliki kemampuan Otonomi Daerah.

Untuk mengetahui kapasitas SDA Daerah yang objektif perlu melihat dari berbagai aspek. Namun mengingat luasnya cakupan dari Sumber daya aparatur Daerah maka dalam konteks penelitian ini SDA Daerah dibatasi yang hanya meliputi Sumber daya Keuangan, Sumber Daya Manusia dan sumber daya Sarana dan Prasarana yang dalam bahasa keseharian dikenal dengan sebutan 3P (Pembiayaan, Personil dan Prasarana dan Sarana). Kapasitas dari ketiga aspek tersebut merupakan faktor dominan yang berpengaruh besar terhadap kapasitas suatu organisasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien.

Penelitian ini diarahkan untuk mencari kejelasan indikator dan kriteria-kriteria yang akan digunakan untuk menilai secara objektif dan akurat tentang kemampuan Sumber Daya Aparatur daerah sehingga dengan instrumen tersebut kita dapat mengetahui titik lemah dari suatu daerah dan mencari strategi pemecahannya.

B. Identifikasi Masalah

Berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999, secara umum akan membawa perubahan yang sangat mendasar dalam sistem kewenangan pemerintahan, apalagi dengan adanya UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat – daerah, sekaligus juga memberi dasar perubahan dalam hal keuangan, sehingga akan membawa perubahan secara keseluruhan dalam aspek kesisteman di pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (baik daerah propinsi maupun daerah Kabupaten / Kota).

Kondisi seperti ini, walau disadari atau tidak, menyatakan bahwa setiap perubahan akan membawa konsekuensi yang tidak sedikit dalam sistem pemerintahan negara kita, baik itu di pusat maupun di daerah, baik konsekuensi yang menyangkut struktural kesistemannya maupun yang bersifat kulturalnya.

Adapun inti permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah *"Belum dimilikinya indikator-indikator dan kriteria untuk menilai kemampuan suatu daerah baik secara komprehensif maupun partial"*. Dengan belum dimilikinya instrumen tersebut strategi pengembangan

kapasitas Sumber Daya Aparatur daerah tidak dilakukan secara sistematis dan terpadu

C. Maksud dan Tujuan Kajian

Atas dasar identifikasi masalah tersebut, maka kegiatan penelitian ini dimaksudkan untuk Meningkatkan Kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah dalam melaksanakan UU 22 tahun 1999.

Adapun Tujuan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tersusunnya konsep instrumen penilaian Kemampuan Sumber Daya Aparatur daerah yang dapat digunakan secara general di setiap daerah.
2. Teruji Cobanya instrumen penilaian kemampuan Daerah kepada daerah-daerah yang dijadikan sample penelitian ini, sehingga dapat mengetahui sejauhmana kemampuan daerah-daerah tersebut.

D. Kerangka Pikir

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, Pengembangan kapasitas Sumber Daya Aparatur sudah menjadi tuntutan bagi setiap daerah. Disadari atau tidak disadari, diakui atau tidak diakui fenomena-fenomena menunjukan bahwa kapasitas SDA Daerah saat ini dalam melaksanakan tantangan otonomi daerah dihadapkan pada suatu permasalahan kesenjangan antara harapan dengan kenyataan (antara Das Sein dan Das Sollen).

Dalam menuju kearah pengembangan kapasitas sumber daya aparatur yang sistematis dan terintegrasi, langkah awal yang dibutuhkan adalah menentukan posisi kapasitas SDA Daerah sekarang berada di mana dan mau menuju arah ke mana dan bagaimana strategi dan langkah mengatasi kesenjangan yang masih ada. Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.1
Otonomi dan Pengembangan kemampuan SDA Daerah

Perubahan Kapasitas SDA Daerah yang ada pada saat ini dengan kapasitas SDA Daerah pada masa yang akan datang, Kapasitas SDA Daerah dewasa ini diwarnai oleh pendekatan Birokrasi tradisional atau Birokrasi patrimonial (Priyo, 1997) sedangkan Kapasitas SDA Daerah pada masa yang akan datang dan yang diharapkan akan banyak dipengaruhi oleh Birokrasi modern dengan tuntutan penerapan *good local governance* yang kriterianya tidak jauh berbeda dengan *good governance*, perbedaannya hanya terletak pada level pemerintahan yakni level pemerintahan daerah. Karakteristik Kapasitas SDA Daerah di masa datang antara lain sebagai berikut

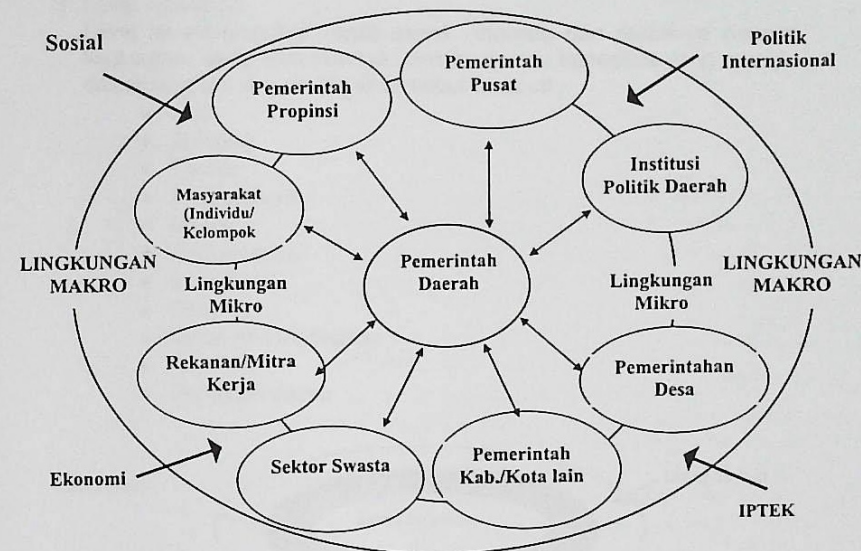
Tabel 1.1
Perubahan Kapasitas SDA Daerah

Karakteristik SDA masa Datang
Partisipasi Masyarakat dengan peningkatan demokratisasi di Daerah
Penegakan Rule of Law dan supremasi hukum
Transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan
Responsif terhadap tuntutan dan kebutuhan yang ada
Mewujudkan rasa keadilan dan pemerataan
Effectiveness and efficiency
Accountabilitas pelaksanaan
Memiliki Strategic Vision
Mempertimbangkan dampak terhadap lingkungan
Pemberdayaan kapasitas masyarakat
Menjalin Kemitraan Publi - Private
Pelaksanaan Desentralisasi

Dengan melihat Karakteristik kapasitas yang ingin dikembangkan dimasa datang bisa dikatakan merupakan visi kedepan kapasitas SDA Daerah, guna menuju ke arah perwujudan visi tersebut, Langkah awal pengembangan kapasitas SDA Daerah diawali dengan assesment terhadap kapasitas SDA yang dimiliki saat ini. Dalam menilai kapasitas organisasi menurut UNDP (1998) dapat dilakukan dalam 3 level yakni :

1. Level sistem

Level ini yakni level makro yang di dalamnya juga meliputi organisasi formal dan informal yang melingkupi suatu organisasi dan tidak hanya melihat kondisi internal tetapi juga eksternal. Level ini pun terkait dengan kapasitas inisiatif lingkungan dalam mengembangkan konteks kesisteman yang luas baik bersifat nasional maupun internasional, baik formal maupun informal yang mempengaruhi jalannya organisasi yang bersangkutan. Sistem-sistem yang mempengaruhi kapasitas SDA Daerah (Pemerintah Daerah) dapat dipetakan sebagai berikut :



Gambar 1.2
Pemerintah Daerah Sebagai Sistem Terbuka

2. Level Entity atau Organisasi

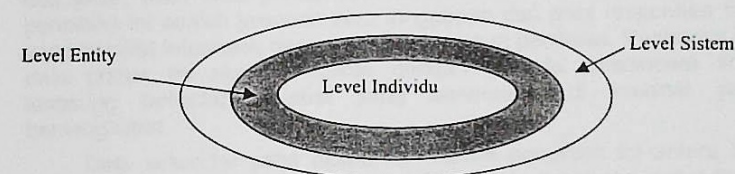
Level ini menyangkut kapasitas sebuah organisasi internal yang didalamnya menyangkut aspek-aspek organisasi yang menyumbang pada pembentukan kapasitas organisasi. Aspek-aspek itu meliputi antara lain :

- Mission and strategy
- Culture/structure and competencies
- Process
- Human Resources
- Financial Resources
- Information Resources
- Infrastructure

3. Level Individual

Level ini menyangkut aspek-aspek individu dan relasinya dengan lingkungan, yang memberikan kontribusi pada kapasitas yang mampu dikembangkan. Aspek-aspek tersebut meliputi :

- Skill
- Training
- Career
- Accountability
- Ethics
- Performance
- Incentives
- Security
- Moral and Motivation
- Relation
- Profesionalisme



Gambar 1.3
Level Assesment Kapasitas Organisasi

Mengingat dimensi assessment kapasitas organisasi begitu luas yang menyangkut dimensi-dimensi tersebut diatas, dalam konteks penelitian ini hanya dibatasi pada level entity organisasi yang difokuskan pada aspek-aspek yang dominan dalam menentukan kapasitas SDA Daerah, aspek-aspek yang akan diteliti meliputi sebagai berikut :

- Human Resources
- Financial Resources
- Infrastructure

Dalam melakukan penilaian Kemampuan SDA Daerah pada penelitian ini dilakukan dalam dua tahapan yakni : Tahapan menentukan indikator dan kriteria serta formula penentuan kemampuan yang digunakan untuk menilai ketiga aspek yang menjadi fokus penelitian ini,

Tahapan kedua menerapkan konsepsi yang telah diformulasikan pada tahapan pertama dengan menguji cobakan pada daerah-daerah yang dijadikan sample penelitian ini.

E. Metodologi

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang akan dilakukan ini adalah **metode deskriptif**, yang dirancang untuk dapat menjawab dan menjabarkan kondisi yang ada berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas.

1. Metode Pengumpulan Data

Data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini adalah jawaban atau tanggapan dari para responden baik yang bersifat informasi, persepsi, opini maupun penilaian. Pengumpulan data primer ini akan dilakukan dengan metode wawancara tidak langsung terhadap pejabat yang berwenang di instansi yang bersangkutan.

Data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini antara lain mencakup informasi tentang dasar hukum dan peraturan perundang-undangan yang menetapkan keberfungsian penyelenggaraan pelayanan umum oleh instansi pemerintah tertentu di daerah. Data ini dikumpulkan dan dianalisis dengan teknik studi literatur atau studi dokumenter.

2. Populasi Dan Sampel Penelitian.

Populasi penelitian ini adalah pemerintah daerah. Kategori populasi penelitian ini adalah bervariasi, tidak bersifat homogen.

Berdasarkan kriteria tersebut, maka wilayah penelitian yang dijadikan sampel adalah sebagai berikut :

- a. Propinsi Jawa Timur
- b. Propinsi Jambi
- c. Kab. Serang
- d. Kab. Kutai
- e. Kota Kupang
- f. Kota Gorontalo

- g. Kota Bandung
- h. Kota Surakarta (Solo)

Adapun instansi yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan antara lain:

- Bagian/Biro Kepegawaian
- Bagian/Biro Keuangan dan atau Bagian Perekonomian
- Dinas Pendidikan
- Dinas Perdagangan
- Dinas Perhubungan
- Dinas PU
- Dinas Kesehatan

BAB II REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pergeseran Peran Pemerintahan

Perkembangan paradigma pemerintahan di negara-negara maju dewasa ini telah mencapai tingkatan yang jauh meninggalkan konsep pemerintahan/Birokrasi yang dikembangkan Max Weber, yang menekankan pada konsep Administrasi pemerintahan yang mekanistik dan kaku. Konsep tersebut dikenal dengan sebutan birokrasi feodal atau tradisional.

Birokrasi Feodal atau tradisional lebih cenderung menerapkan sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dalam banyak hal tidak dapat melayani perkembangan kebutuhan masyarakat. Sentralisasi menurut Dennis A. Rondinelli (Fadillah Putra, 1999 ; 6) lebih membawa pada kondisi yang anti demokrasi dengan ditandai oleh :

1. Seringnya rencana-rencana yang tidak diketahui oleh masyarakat padahal sebenarnya tindakan pemerintah itu adalah berkenaan dengan kepentingan rakyat sehingga hal tersebut merupakan pengingkaran terhadap kehendak rakyat oleh Pemerintah (Alvin de Janvry, 1983);
2. Lemahnya dukungan elit lokal yakni pendapat-pendapat elit lokal sangat terabaikan
3. Lemahnya kontak pemerintah daerah dengan masyarakat
4. Tidak dapat memotong Red Tape prosedur politik administrasi yang panjang.

Kondisi tersebut menjadi tidak kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis bahkan menimbulkan disfungsi birokrasi dilembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif baik di level pemerintah pusat maupun di level pemerintah daerah yang menjadi pelaksana teknis operasional. Birokrasi Indonesia masih ditandai oleh Birokrasi tradisional atau feodal yang ditandai dengan :

1. Menunjukkan sentralisasi yang sangat kuat, keputusan-keputusan dan sumber daya, termasuk dalam arena pembangunan cenderung dikontrol oleh birokrasi pusat.

2. Struktur birokrasi di setiap tingkatan dan wilayah dibuat seragam demi untuk efisiensi.
3. Pendelegasian wewenang di dalam birokrasi bersifat kabur, meskipun struktur birokrasi pada umumnya sangat hirarkis, akan tetapi dalam prakteknya pereincian wewenang menurut jenjang sulit dilakukan.
4. Birokrasi sulit menyusun uraian tugas dan analisis jabatan. Jarang ada lembaga birokrasi yang memiliki uraian tugas yang lengkap, walaupun ada pelaksanaannya sering tidak konsisten
5. Sistem imbalan pada lembaga birokrasi masih menunjukkan adanya kesenjangan yang besar antara penghasilan pejabat pada level tertinggi dengan penghasilan pejabat pada level terendah.

Disfungsionalisasi Birokrasi dalam pemerintahan yang menimbulkan semakin menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, permasalahan disfungsionalisasi birokrasi juga terjadi dinegara-negara berkembang dan maju. Penyebabnya bukan hanya bersumber dari penerapan sentralisasi Pemerintahan tetapi lebih disebabkan karena kegagalan pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsi yang diemban yang memberikan kesejahteraan dan kemakmuran pada rakyat disatu sisi dan disisi yang lain beban pemerintah dalam hal anggaran semakin berat. Fenomena lain yang terjadi dalam pemerintahan manipulasi dan inefisiensi menimbulkan keresahan dikalangan masyarakat. Untuk itu tuntutan untuk mengadakan public sector reform atau mengadakan reinventing Government dan mewujudkan good governance yang didalamnya menuntut terciptanya good government, good corporate governance dan good civil society. konsepsi *governance* sendiri terkandung unsur utama yang terdiri dari *akuntabilitas (accountability)*, *transparansi (transparency)*, *keterbukaan (openness)*, dan *aturan hukum (rule of law)* (Bhatta, 1996 : 2) Terhadap keempat unsur tersebut, Adamolekun dan Bryant (1994) menambahkan dua unsur lainnya yaitu kompetensi *manajemen (management competence)* dan hak-hak asasi manusia (*human rights*). Hak-hak asasi manusia pada dasarnya merupakan bagian dari unsur *governance* (meskipun pada tingkatan pengertian umum atau global). Sedangkan kompetensi manajemen lebih cenderung merupakan akibat atau *symptom* dari adanya *good governance*, sebagai bagian dari unsur utamanya. Sedangkan menurut Laporan UNDP good governance memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

a. Participation

secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijaksanaan publik dan tindakan pelaksanaannya (implementasinya). Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

3. Keterbukaan

Keterbukaan disini mengacu kepada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Dan Pemerintah menerima secara positif terhadap tuntutan dan tanggapan serta kritikan yang konstruktif. Pemerintah terbuka untuk memberikan informasi data yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktek, dewasa ini kita masih melihat kenyataan bahwa pemerintah masih menganggap apa yang dilakukannya telah benar dan sempurna, sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat sehingga kritik dan saran dianggap sebagai suatu tindakan untuk merongrong dan merecoki pemerintah.

4. Aturan Hukum (Rule of Law)

Prinsip *rule of law* disini diartikan bahwa *good governance* mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. Oleh karena itu, setiap kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang sudah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah perbedaan pendapat (*conflict resolution*), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau perundang-undangan tertentu. Hal ini penting untuk dikemukakan, mengingat bahwa pada kenyataannya sektor swasta dewasa ini telah semakin terlibat dalam perekonomian nasional maupun internasional, dan karenanya, terdapat kebutuhan untuk memiliki kejelasan tentang kerangka hukum yang mampu melindungi hak-hak kepemilikan seseorang (*property rights*) dan yang mampu menghormati nilai-nilai perjanjian dalam kontrak bisnis.

Dalam hubungan itu, UNDP (Badan PBB untuk Program Pembangunan, 1996) merumuskan bahwa "Key Features" atau ciri-ciri pokok *good governance* adalah sebagai berikut:

1. Bahwa legitimasi pemerintah diakui dan diterima secara umum oleh rakyatnya;
2. Bahwa masyarakat memiliki kebebasan individu maupun kelompok untuk berserikat dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik;
3. Bahwa kerangka landasan hukum telah terbentuk secara jelas dan diketahui, dipahami dan dihormati oleh seluruh lapisan masyarakat;
4. Bahwa pemerintah memiliki akuntabilitas yang tinggi serta transparan dalam setiap tindakan dan kebijaksanaannya;
5. Bahwa pemerintah selalu menyediakan informasi yang akurat bagi masyarakat untuk mengevaluasi jalannya pemerintahan.

Agar pemerintah di negara manapun mampu melaksanakan fungsinya dengan bercirikan *good governance* itu, maka perlu diciptakan suatu kerangka administrasi publik yang mengandung unsur-unsur terciptanya suatu sistem kooperasi, serta pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat. Dalam hubungan ini, menurut **Institute On Governance** (1996), hal ini dapat ditempuh dengan menciptakan hal-hal sebagai berikut :

1. Kerangka kerja tim (*teamworks*) antar organisasi, departemen dan antar wilayah;
2. Hubungan kemitraan (*partnership*) antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan (jadi tidak hanya sekedar kemitraan internal di antara sesama jajaran instansi pemerintahan saja);
3. Pemahaman dan komitmen akan manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama (*cooperation*) dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan;
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistik dapat dikembangkan;
5. Adanya kepatuhan dan ketaatan terhadap nilai-nilai internal (*values*) administrasi publik, juga terhadap nilai-nilai etika dan moralitas yang diakui dan dijunjung tinggi secara bersama-sama dengan masyarakat yang dilayani;

6. Adanya pelayanan administrasi publik yang :

- Berorientasi kepada masyarakat yang dilayani (*client centered*);
- Mencerminkan layanan yang mencakup secara merata seluruh masyarakat bangsa yang bersangkutan, tanpa ada perkecualian (*inclusive*);
- Administrasi pelayanan publik yang mudah dijangkau (*accessible*) masyarakat;
- Bersifat bersahabat (*user friendly*);
- Berasaskan pemerataan yang berkeadilan (*equitable*) dalam setiap tindakan dan layanan yang diberikan kepada masyarakat;
- Mencerminkan wajah pemerintah yang sebenarnya (*tidak bermuka dua*) atau tidak menerapkan standar ganda (*double standards*) dalam menentukan kebijaksanaan dan memberikan layanan terhadap masyarakat;
- Berfokus pada kepentingan masyarakat dan bukannya kepentingan internal organisasi pemerintah (*outwardly focused*);
- Bersikap *profesional*; dan
- Bersikap tidak memihak (*non-partisan*).

Dengan ada perubahan orientasi pemerintahan yang menuntut terjadinya perubahan peran dan fungsi pemerintahan maka tugas dan fungsi pemerintahan baik di level pemerintah pusat maupun di level Daerah sekarang dan masa yang akan datang akan mengalami pergeseran yang tentu saja dengan terjadinya perubahan tatanan nilai yang tidak lagi menyandarkan pada figus individual tetapi akan menyandarkan diri pada sistem dan kesisteman yang berlaku. Peran dan fungsi Pemerintahan akan mengalami reposisi ulang yang lebih menekankan pada aspek-aspek strategis pemerintahan yang menyesuaikan diri dengan tingkat perkembangan dan peradaban dari suatu masyarakat, Peran dan fungsi yang diemban pemerintahan itu adalah sebagai berikut:

a *Pengaturan (regulation)*

Pemerintahan akan menempatkan diri sebagai pengatur dan pembuat aturan serta pengawas/pengendali sedangkan pelaksana digeserkan pada sektor swasta dan masyarakat, semakin berdayanya masyarakat semakin memungkinkan pelaksanaan dilakukan swasta

dan masyarakat. Pemerintah dimasa yang akan datang lebih banyak bergerak dalam aspek kebijakan dalam konsep Reinventing Government yang dikembangkan oleh *Ted Gabler dan David Osborn* peran pemerintah lebih banyak pada hal *steering rather than Rowing*, dalam pengertian lain Pemerintah lebih berkonsentrasi pada membuat pengaturan-pengaturan dalam melindungi dan mengatur public goods dan public affairs untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan kadar pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat akan semakin menyusut seiring dengan semakin berdayanya masyarakat

- b *Pemberdayaan (empowering) masyarakat*, pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan diorientasikan untuk memberdayakan masyarakat agar mampu berdiri sendiri dan mengembangkan dirinya dalam meningkatkan kehidupan dan penghidupannya. Pemerintah di masa yang akan datang cukup memberikan rangsangan-rangsangan, dorongan-dorongan, masyarakatlah yang menjadi pelaku utama dalam melaksanakan pembangunan. Dalam suatu masyarakat atau bangsa yang belum berdaya peran pemerintah sangat dibutuhkan karena penyerahan pemberdayaan masyarakat pada mekanisme pasar justru akan menimbulkan ketimpangan-ketimpangan dan jurang kesenjangan keberdayaan semakin melebar.
- c *Pelayanan Masyarakat (Public Service)*, Pemerintahan sekarang dan kedepan bukan pemerintahan *amtenaar* yang menganggap masyarakat sebagai hamba yang perlu mengabdikan pada pemerintah, tetapi pemerintahan yang *Public Servant* yakni pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang mengabdikan dirinya untuk memberikan layanan-layanan terbaik kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.
- d *Pendorong Demokrasi di daerah*. Dewasa ini, dimana bangsa Indonesia sedang berupaya untuk mewujudkan demokrasi dalam berbangsa dan bernegara. Maka Pemerintah Daerah memiliki tugas untuk menumbuhkan kembangkan pelaksanaan demokrasi di daerah.

Senada dengan hal tersebut diatas Mustopadidjaja (2000) dalam makalahnya "Capacity Building" mengemukakan prinsip-prinsip format bernegara dalam mengoptimalkan kapasitas khususnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yaitu :

- a Demokratisasi dan pemberdayaan

Adanya pengakuan dan penghormatan negara atas hak dan kewajiban warga negaranya, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional sebagai wujud rasa tanggung jawabnya dalam menyelenggarakan negara dan pembangunan bangsa. Proses demokratisasi juga mendorong Pemberdayaan yakni memberikan peran kepada masyarakat lapisan bawah di dalam keikutsertaannya dalam berbagai kegiatan pembangunan

b Pelayanan

Menumbuh kembangkan semangat untuk melayani masyarakat (A Spirit Of Public Services) dan menjadi mitra masyarakat (partner of society) atau melakukan kerjasama dengan masyarakat (co-operation).

c Transparansi dan akuntabilitas

Mengembangkan keterbukaan dan akuntabilitas yang mendorong para pemimpin dan seluruh sumber daya aparatur dapat berperan dalam mengamalkan dan melembagakan kode etik.

d Partisipasi

Masyarakat diikutsertakan dalam perencanaan dan pelaksanaan serta pengendalian pemerintahan dan pembangunan, Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat dan kepercayaan masyarakat harus ditingkatkan.

e Kemitraan

Masyarakat diikutsertakan dalam proses menghasilkan public good dan memberikan layanan public services dengan mengembangkan pola-pola kemitraan (Public – Private Partnership)

f Desentralisasi

Pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri, untuk itu langkah lebih lanjut penguatan kelembagaan sangat diperlukan dalam mewujudkan format otonomi daerah yang sesuai dengan kondisi dan situasi Indonesia, termasuk didalamnya kemampuan dalam proses pengambilan keputusan.

g Konsistensi kebijakan dan kepastian hukum

Peningkatan efisiensi nasional membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan, dimana Penyesuaian tersebut perlu dibarengi dengan adanya kepastian hukum untuk berbagai kalangan masyarakat.

B. Penerapan Desentralisasi di Indonesia

Dengan diberlakukannya UU 22 Tahun 1999 Paradigma Pemerintahan Daerah yang akan dikembangkan mengalami pergeseran. Dewasa ini paradigma yang dipergunakan bertumpu pada nilai **demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan**, yaitu pemerintahan daerah yang memiliki keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas pelayan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Dengan tiga paradigmanya ini pemerintahan daerah diharapkan lebih siap untuk menyongsong setiap perubahan yang akan terjadi di masa mendatang. Nilai demokrasi akan memberi ruang yang lebih leluasa kepada warga negara sipil (*civil society*) dalam menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional, sehingga dominasi kekuatan negara (*state*) harus sudah berkurang, termasuk didalamnya untuk kewenangan penyelenggaraan negara.

Dalam kaitan ini, aparatur pemerintah hendaknya tidak selalu melaksanakan sendiri segala kewenangannya, tetapi justru lebih banyak bersifat mengarahkan (*steering rather than rowing*), atau memilih kombinasi yang paling optimal antara melaksanakan atau mengarahkan. Yang jelas sesuatu yang sudah dijalankan oleh masyarakat hendaknya tidak usah dilaksanakan oleh pemerintah, tapi pemerintah cukup melakukan upaya pemberdayaan (*empowering*), dengan spirit untuk mencapai kualitas pelayanan terbaik bagi masyarakat. Artinya keputusan atas pilihan tersebut mesti didasari oleh satu kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan dan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Pemberlakuannya UU Nomor 22 Tahun 1999 telah merubah paradigma otonomi daerah yang telah berlaku dalam pelaksanaan otonomi daerah. UU Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan paradigma "*The structural efficiency Model*" telah bergeser dengan cenderung menggunakan paradigma "*The Local Democracy Model*" dengan format otonomi "*Split Model*" yang meletakkan otonominya pada daerah Kabupaten dan Kota pada UU Nomor 22 Tahun 1999.

Dengan demikian, daerah Kabupaten dan daerah Kota sebagai daerah otonom murni yang tidak lagi dirangkap dengan daerah administratif. Kepala daerah hanyalah berfungsi sebagai "alat daerah" tidak dirangkap sebagai "alat pusat" dan tidak merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat. Kepala Daerah dipilih langsung oleh DPRD tanpa campur tangan Pemerintah Pusat dan bertanggung jawab kepada DPRD dengan kata lain "sistem pemerintahan parlementer" daerah diperlakukan dalam UU Nomor 22 tahun 1999. Pemisahan kedudukan yang jelas dan tegas antara DPRD sebagai badan *Legislatif* dan Kepala daerah sebagai lembaga *eksekutif* daerah, sehingga tidak terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas legislatif dan tugas eksekutif. Dengan demikian DPRD mendapatkan tempat yang sejajar bahkan lebih tinggi dalam Sistem pemerintahan di daerah sehingga fungsi legislatif dan pengawasan dan sebagai penyalur aspirasi rakyat dapat dijalankan lebih efektif.

UU Nomor 22 tahun 1999 tidak secara konsisten menggunakan *Split Model*, tidak sepenuhnya menggunakan split model dimana pengaturan terhadap Daerah propinsi tidak sama dengan perlakuan terhadap Daerah Kabupaten dan Kota. Daerah propinsi ditempatkan sebagai *Daerah Otonom* sekaligus sebagai *Wilayah administratif*, jadi masih menggunakan "*fused model*". Pemberian kedudukan Propinsi sebagai Daerah Otonom dan sekaligus sebagai wilayah Administratif dengan pertimbangan :

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan republik Indonesia.
2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Walaupun demikian, fused model yang diterapkan terhadap Daerah Propinsi tidak sepenuhnya seperti UU No. 5 Tahun 1974 karena kedudukan rangkap Gubernur bukan sebagai kepala wilayah, bukan sebagai penguasa tunggal dan bukan administrator pemerintahan, administrator Pembangunan dan administrator Kemasyarakatan, melainkan hanya sebatas sebagai wakil pemerintah yang menjalankan pelimpahan kewenangan tertentu dari pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi.

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan nuansa baru dalam otonomi, Otonomi daerah tidak didefinisikan sebagai Kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri tetapi Otonomi Daerah diartikan sebagai Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi bukan diartikan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada birokrasi lokal / Pemerintah Daerah sehingga birokrasi daerah cenderung "*vested atau self oriented*" tetapi Otonomi Daerah adalah hak masyarakat daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah yang dimilikinya.

Secara lebih konkrit, paradigma otonomi yang terkandung dalam UU Nomor 22 tahun 1999 yang secara prinsip berbeda dengan UU otonomi sebelumnya adalah sebagai berikut :

1. Didasarkan pada **Asas Desentralisasi** dalam wujud Otonomi yang :

- **luas** adalah menyelenggarakan kewenangan-kewenangan yang besar mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan sepanjang mampu dilaksanakan serta tidak melewati batas-batas kompetensi pemerintah pusat maupun propinsi. Disamping itu, dimungkinkan pula bahwa penyelenggaraan suatu kewenangan pemerintahan meliputi seluruh dimensi manajemennya secara utuh dan bulat, baik sejak tahap perumusan kebijaksanaan, perencanaan dan alokasi, sampai dengan tahap evaluasinya.
- **nyata** adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangannya dalam bidang pemerintahan harus didasarkan pada kenyataan yang diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut. Artinya sebuah kewenangan harus datang dari aspirasi yang berkembang di masyarakat. Sehingga bentuk kewenangan yang ada setiap daerah akan sangat bervariasi, tergantung dari kebutuhan dan kondisi obyektif masyarakat yang bersangkutan.
- **Bertanggung jawab** adalah berupa perwujudan akuntabilitas sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan serasi antar pusat dan daerah serta antar

daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Memperhatikan serta mendorong aspek :

- **Demokratisasi** (*The Local Democracy Model*). Otonomi Daerah merupakan suatu alat atau usaha untuk benar-benar mewujudkan demokratisasi di daerah. Hak Masyarakat untuk menentukan jalannya pemerintahannya di daerah, Pemilihan Pimpinan Daerah, menentukan wakil-wakil yang akan mendampingi pelaksana pemerintahan dikembalikan dan ditumbuhkan kembali.
- **Keadilan dan Pemerataan**, Otonomi Daerah dimaksudkan agar Daerah mendapatkan rasa setimpal apa yang telah didapatkan dengan apa yang diberikan yang diwujudkan dengan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah yang memberikan rasa keadilan tetapi tidak mengabaikan aspek pemerataan. Karena kemampuan setiap Daerah berbeda satu sama lain, daerah yang berkecukupan harus mensubsidi/membantu daerah yang kurang.
- **Potensi dan Keanekaragaman Daerah**. Penerapan Otonomi Daerah dimaksudkan karena potensi dan keanekaragaman daerah sangat beragam satu dengan yang lain, sehingga pola penyeragaman dengan sistem sentralisasi kurang realistis dan menimbulkan inefisiensi. Konsepsi heterogenitas manajemen pemerintahan daerah menjadi pilihan yang cukup tepat dalam mewujudkan otonomi daerah
- **Pemberdayaan Partisipasi, Prakarsa dan Kreativitas Masyarakat**. Masyarakat yang dimobilisasi dan diindoktrinasi menimbulkan masyarakat yang apatis dan tingkat kreatifitasnya, dengan Otonomi daerah masyarakat didorong untuk meningkatkan partisipasi dan kreatifitasnya dalam mengembangkan dan meningkatkan pembangunan.
- **Peningkatan Kemandirian Daerah**. Daerah didorong untuk memenuhi kebutuhannya masing-masing tidak tergantung kepada bantuan dan petunjuk dari Pemerintah Pusat
- **Pengembangan Peran dan Fungsi DPRD** (*Local Institution Strengthening*). DPRD sebagai wakil rakyat harus mampu menyuarakan aspirasi-aspirasi yang berkembang di masyarakat dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai partner Pemerintah Daerah agar jalannya pemerintahan berjalan sesuai dengan kehendak masyarakat.

3. Dilaksanakan sesuai **Konstitusi Negara** agar terjamin **Keserasian Hubungan** Pusat – Propinsi – Kabupaten / Kota.

Paradigma ini sangat penting untuk menjaga agar jangan sampai terjadi kecenderungan eksklusifisme antar daerah yang melahirkan sikap-sikap egoisme regional. Disisi lain, hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat – Propinsi – Kabupaten / Kota juga diharapkan tetap memelihara keutuhan Negara Kesatuan RI.

Keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat – Propinsi – Kabupaten / Kota ini, dapat diupayakan dengan mencari perekat yang dapat mengikat hubungan tersebut. Salah satu hal yang dapat mengikat hubungan disini adalah melalui *sharing kewenangan*. Dengan demikian, meskipun prinsip utama otonomi daerah adalah luas dan utuh, namun tetap diperlukan keseimbangan peran baik oleh Pemerintah Pusat, Propinsi maupun Kabupaten / Kota.

4. Pemerintah melakukan **Pengakuan** terhadap kewenangan Daerah; tidak diperlukan **penyerahan** kewenangan.
5. Sebagai upaya perwujudan *Good Governance* serta pembangunan *Civil Society* (masyarakat madani).

Disamping paradigma diatas, UU Nomor 22 tahun 1999 juga mengandung dan atau mengatur mengenai prinsip Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat – Propinsi – Kabupaten / Kota. Paling tidak, hubungan kewenangan tersebut tercermin dalam empat hal sebagai berikut.

1. **Tidak ada Hubungan Hierarki** antara Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten / Kota, tetapi terdapat hubungan Koordinasi, Kerjasama, Pembinaan dan Pengawasan.

Implikasinya, kelembagaan dan aparatur di daerah harus diperkuat, termasuk dalam hubungan pertanggungjawaban, dimana Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD, dan hanya memberikan laporan kepada pemerintah Pusat.

2. **Tidak ada Prinsip Monopoli** dalam kewenangan administratif (kewenangan bersifat *sharing* antara Pusat – Propinsi – Kabupaten / Kota). Sebagaimana dikemukakan diatas, pentingnya prinsip ini adalah untuk menjamin tetap tegak dan harmonisnya hubungan antara pemerintahan Pusat, Propinsi dan Kabupaten / Kota.
3. Kewenangan **tidak selalu identik** dengan Pembentukan Dinas.

Hal ini perlu ditegaskan agar tidak terjadi preseden pembentukan besaran organisasi secara berlebihan, yang justru akan menjadi kendala bagi pelaksanaan kewenangan yang bersangkutan. Dengan demikian, kewenangan yang dijalankan oleh daerah dapat dilaksanakan juga oleh lembaga non dinas seperti UPT / Lembaga Teknis, Badan Staf, maupun unsur Sekretariat Daerah. Dalam hal akan dibentuk kelembagaan Dinas, tidak berarti bahwa dinas tersebut hanya melaksanakan satu kewenangan tertentu, melainkan dapat dibebani dengan beberapa kewenangan yang sejenis atau serumpun.

Ketentuan bahwa kewenangan tidak selalu harus dilaksanakan oleh dinas ini diharapkan dapat meminimalisir fenomena-fenomena kelembagaan yang cenderung negatif pada masa lalu, misalnya bentuk organisasi pemerintah masih relatif besar ; kecenderungan instansi pemerintah untuk mengembangkan besaran organisasi instansi masing-masing ; terdapatnya penanganan kewenangan pemerintahan dan pembangunan yang tumpang tindih antara instansi satu dengan yang lain ; kurang proporsionalnya antara visi, misi, dan beban kerja organisasi dengan besaran organisasi ; serta kurang proporsionalnya pembagian wewenang antara organisasi di tingkat Pusat, Propinsi serta Kabupaten.

4. Penyelenggaraan kewenangan **tidak selalu harus oleh Pemerintah** (dapat ditempuh moda kemitraan, swastanisasi, dll).

Dengan tingkat kompetensi atau kapasitas aparatur yang relatif terbatas, jelas akan berimplikasi pada keterbatasan kelembagaan yang akan dibentuk. Artinya, kelembagaan yang ada dalam rangka menyelenggarakan suatu kewenangan tertentu tidak harus dipegang sendiri oleh pemerintah. Dalam hal ini dapat ditempuh strategi pemberdayaan kapasitas masyarakat daerah untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui moda kemitraan, swastanisasi, dan sebagainya.

C. Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Menjalankan Otonomi Daerah

Dalam mengemban tugas, fungsi dan kewajibannya, Pemerintah Daerah perlu memiliki kemampuan. *United Nation Development Program/UNDP* (1999) mendefinisikan "Capacity is defined as the ability of individuals and organisations or organisastional unit to perform

functions effectively, efficiently and sustainably". Lebih lanjut UNDP menjelaskan bahwa Kapasitas menunjukan bukan suatu kondisi yang pasip tetapi merupakan bagian dari proses yang berkelanjutan dan Sumber Daya manusia merupakan pusat dari kapasitas pembangunan. Disamping itu Dia juga mengemukakan bahwa "*Capacity is power of something (a System, an Organisation, a person) to perform or to produce*".

Pendapat lain yang berkaitan dengan capacity dikemukakan oleh Hilderbrand dan Grindle (1997) yang mendefinisikan *ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently and sustainably*. Lebih lanjut dia mengemukakan pendapatnya tentang capacity yang dikaitkan dengan pemerintahan dengan menggunakan peristilahan *capacity building* (walaupun peristilahan itu telah muncul setelah perang Dunia ke II) yang dimaksudkan atau bertujuan "*improvement in the ability of public sector Organizations*". Dengan demikian pada dasarnya Kapasitas pemerintah daerah diartikan sebagai suatu kemampuan yang dimiliki untuk menjalankan tugas dan fungsi yang dimilikinya.

Dalam melihat kemampuan Pemerintah Daerah dapat menggunakan aspek-aspek yang dikemukakan UNDP dalam Laporannya tentang *Capacity Assessment* (1998) yang melihat dari tiga level seperti yang telah dijelaskan pada BAB sebelumnya.

Mann yang dikutip Charles Polidano dalam Jurnal *World Development* (2000) membedakan capacity pemerintahan kedalam dua jenis yaitu :

1. The State's despotic yaitu ability of decision makers to act in isolation from or even against the wishes of nonstate actors
2. Infrastructural Power yaitu ability of state to penetrate society and see that its decisions are carried out

Lebih jauh Polidano menjabarkan untuk melihat kapasitas pemerintahan bisa dilihat dari tiga dimensi yakni :

1. Policy Capacity
2. Implementation Capacity
3. Operational Capacity

Sedangkan menurut Hilderbrand dan Grindle (1997) menawarkan lima dimensi untuk melihat kapasitas yaitu :

1. The action environment
2. The institutional Context of Public sector

3. The task network
4. Organizations
5. Human Resources

Pemerintah dalam konteks pengukuran atau penilaian terhadap kriteria-kriteria / indikator-indikator yang mirip dengan menilai kemampuan Daerah dengan maksud dan tujuan untuk Pembentukan, Pemekaran, penghapusan dan pengembangan Daerah yang tertuang dalam PP 129 Tahun 2000 yang mengemukakan sebagai berikut :

Tabel 2.1
Kriteria Pembentukan, Pemekaran,
Penghapusan dan Penggabungan

No	Syarat/Kriteria	Indikator	Sub Indikator
1	Kemampuan Ekonomi	Produk Domestik Bruto	1. PDRB Perkapita 2. Pertumbuhan ekonomi 3. Kontribusi PDRB terhadap PDRB total
		Penerimaan Daerah Sendiri	1. Rasio Penerimaan Daerah sendiri terhadap Pengeluaran rutin 2. Rasio Penerimaan Daerah sendiri terhadap PDRB
2	Potensi Daerah	Lembaga Keuangan	1. Rasio Bank per 10.000 penduduk 2. Rasio bukan bank per 10.000 penduduk
		Sarana dan Prasarana Ekonomi	1. Rasio Kelompok pertokoan per 10.000 penduduk 2. Rasio Pasar per 10.000 penduduk
		Sarana Pendidikan	1. Rasio Sekolah SD per Penduduk usia SD 2. Rasio Sekolah SLTP per penduduk usia SLTP 3. Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA 4. Rasio penduduk usia PT per penduduk 19 tahun ke atas 5. Rasio Fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk 6. Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk
		Sarana	1. Persentase Rumah Tangga yang mempunyai kendaraan bermotor roda 2,3 atau perahu atau perahu motor 2. Persentase Rumah Tangga yang mempunyai kendaraan bermotor roda 4 atau lebih atau kapal motor 3. Persentase pelanggan telepon

BAB II
REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH

			terhadap jumlah rumah tangga 4. Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga 5. Rasio Kantor Pos termasuk jasa-jasa per 10.000 penduduk 6. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor
		Sarana Pariwisata	1. Jumlah hotel/akomodasi lainnya 2. Jumlah Restoran/Rumah Makan 3. Jumlah Obyek Wisata
		Ketenagakerjaan	1. Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas 2. Tingkat partisipasi angkatan kerja 3. Persentase penduduk yang bekerja 4. Rasio PNS terhadap Penduduk
3	Sosial Budaya	Tempat / Kegiatan Institusi Sosial	1. Rasio Sarana Peribadatan per 10 000 penduduk 2. Rasio tempat pertunjukan seni per 10 000 penduduk 3. Rasio panti sosial per 10.000 penduduk
		Sarana Olahraga	1. Rasio fasilitas lapangan Olahraga per 10 000 penduduk
4	Sosial Politik	Partisipasi Masyarakat dalam berpolitik	1. Rasio penduduk yang ikut pemilu terhadap penduduk yang mempunyai hak pilih
		Organisasi Kemasyarakatan	1. Jumlah Organisasi kemasyarakatan
5	Jumlah Penduduk	Jumlah Penduduk	1. Jumlah Penduduk
6	Luas Daerah	Luas Daerah	1. Rasio jumlah penduduk urban terhadap jumlah penduduk 2. Luas wilayah keseluruhan 3. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan
7	Lain-lain	Keamanan dan Ketertiban	1. Angka kriminalitas per 10.000 penduduk
		Ketersediaan dan sarana dan prasarana pemerintah	1. Rasio gedung yang ada terhadap kebutuhan minimal gedung pemerintahan 2. Rasio lahan yang ada terhadap kebutuhan minimal untuk sarana/prasarana pemerintahan
		Rentang Kendali	1. Rata-rata jarak kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota propinsi/kabupaten induk) 2. Rata-rata lama waktu perjalanan dari kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota Propinsi/kabupaten Induk)

Mengingat dimensi kapasitas pemerintah daerah begitu luas yang menyangkut dimensi-dimensi tersebut diatas, dalam konteks penelitian ini hanya dibatasi pada beberapa dimensi yang difokuskan pada aspek-

aspek yang dominan dalam menentukan kapasitas Pemerintah Daerah (Sumber Daya Aparatur Daerah), aspek-aspek atau dimensi yang akan diteliti meliputi sebagai berikut :

- Human Resources (Sumber Daya Manusia)
Kemampuan Pemerintah Daerah dalam berotonomi sangat dipengaruhi oleh kemampuan SDM Aparaturnya baik secara individual maupun secara koligial. Kemampuan sumber daya aparatur tidak hanya dilihat dari segi kualitas yang berupa kompetensi pegawai tetapi juga dilihat dari aspek Kuantitas yakni jumlah. Tetapi bukan berarti semakin banyak SDM semakin kuat suatu organisasi, kekuatan SDM dari aspek kuantitas yaitu jumlah ideal yang harus dimiliki suatu organisasi.
- Financial Resources
Membahas tentang Kapasitas keuangan daerah sangat terkait erat dengan desentralisasi keuangan yang sampai saat ini masih menjadi polemik yang belum terselesaikan untuk menemukan formula yang paling tepat. Perimbangan keuangan yang adil menurut Davey (Devas, 1988) antara pusat dan daerah harus didesain dengan bertujuan sebagai berikut :
 - a. Sistem keuangan Pusat – daerah yang dapat memberikan perimbangan distribusi regional di antara berbagai tingkat pemerintahan mengenai penerimaan dan pengeluaran sumber daya pemerintahan (public resources). Besarnya kewenangan (discretion) yang harus dimiliki oleh suatu pemerintahan daerah dalam mengalokasikan
 - b. Sistem tersebut seharusnya menjamin pertanggung jawaban penggunaan sumber daya kepada masyarakat, karena masyarakatlah yang menjadi objek pemungutan baik berupa pajak atau retribusi
 - c. Sistem tersebut seharusnya menyajikan penggunaan sumber daya yang dapat menjamin terselenggaranya fungsi-fungsi pemerintahan yang mencakup pelayanan rutin dan pembangunan dengan baik
 - d. Sistem tersebut harus peka terhadap ketimpangan kapasitas sumber daya yang dimiliki masing-masing daerah, sehingga bisa mengalokasikan sumber-sumber daya berdasarkan kebutuhan dan kapasitas daerah
 - e. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah regional harus seimbang dengan pengeluaran pemerintah bagi masyarakat

- Kelembagaan dan Sumber Daya Sarana dan Prasarana (Infrastructure)

Kemampuan Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya dipengaruhi pula oleh kelembagaan yang digunakan. kelembagaan yang terlampau gemuk menimbulkan inefisiensi dan pemborosan begitu juga hal yang kalau menggunakan kelembagaan yang terlampau ramping akan menimbulkan pekerjaan terbengkalai dan tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dukungan sarana dan prasarana (infrastruktur) dalam pemberian layanan kepada masyarakat menjadi hal yang penting dalam menentukan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonominya. Semakin lengkap dan ideal sarana dan prasarana yang dimiliki semakin mendukung terhadap peningkatan kemampuan Daerah yang bersangkutan.

BAB III

ANALISIS KEMAMPUAN SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR DI DAERAH

A. Otonomi Daerah dan Pengembangan Kapasitas SDM

Keberadaan SDM yang tepat secara kuantitas maupun kualitas, sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagaimana dinyatakan oleh Joseph Riwukaho (1998), SDM merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan implementasi otonomi daerah. Dalam wacana tentang desentralisasi, SDM atau personalia merupakan faktor determinan yang harus tersedia dan melekat dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan, selain faktor pembiayaan dan prasarana (3P). Itulah sebabnya, UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 8 secara implisit juga menekankan pentingnya pemenuhan terhadap ketiga prasyarat tersebut dengan menyatakan:

“Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut”.

Pernyataan tersebut mengandung pemahaman bahwa tanpa disertai dengan tiga hal diatas, kebijakan desentralisasi nampaknya akan menemui hambatan – jika tidak dikatakan mengalami kegagalan. Oleh karena itu, pembinaan dan pengembangan SDM untuk mewujudkan sosok aparatur yang profesional, berpandangan komprehensif, bervisi modern, bermoral tinggi dan berkomitmen kuat terhadap pelayanan umum, mutlak diperlukan.

Sayangnya, berbagai upaya pembangunan SDM (*human development* dan *human investment*) yang telah dilaksanakan belum mampu menghasilkan sosok dan kinerja aparatur sebagaimana yang diharapkan. Dengan kata lain, kapasitas atau kemampuan SDM di daerah relatif masih rendah. Hal ini sesuai pula dengan hasil penelitian LAN tentang *Capacity Building* (2000) yang menyimpulkan adanya indikasi bahwa daerah masih lemah dalam mengembangkan kapasitas yang dimilikinya. Bahkan dari sembilan aspek yang diteliti, SDM

merupakan aspek terlemah. Disisi lain, dalam menilai tingkat kesiapan aparatur dalam era otonomi, meskipun mayoritas responden menyatakan "siap", namun dari berbagai fenomena yang ada dapat diindikasikan yang sebaliknya. Beberapa fenomena yang diyakini akan menjadi penghambat dalam membangun kompetensi SDM antara lain: kurangnya moralitas dan disiplin aparat, kurang meratanya distribusi pegawai, rendahnya motivasi, inovasi dan kreativitas kerja, serta belum adanya job description yang jelas.

Menghadapi fenomena seperti itu, gagasan Grindle (1997) yang menempatkan pengembangan kapasitas SDM sebagai prioritas dalam program *capacity building*, perlu dipertimbangkan oleh jajaran pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan aspek SDM, maka pengertian *capacity building* disini lebih diarahkan pada konsep yang dikembangkan Bank Dunia (1997) yaitu bahwa: "*Capacity building refers to investment in people, institutions, and practises that will, together, enable countries in the region to achieve their development objectives*".

Pemahaman tentang kapasitas SDM dalam hal ini tidak dibedakan dengan kompetensi. Artinya, SDM dengan kapasitas yang tinggi hanya dapat diwujudkan jika mereka memiliki kompetensi yang prima. Sebaliknya, keunggulan kompetensi akan menghasilkan profil kapasitas terbaik SDM. Adapun konsep tentang kompetensi (*competence*) terdiri dari beberapa aspek sebagaimana dikemukakan Sedarmayanti (2001) yang mengutip beberapa sumber sebagai berikut:

- *Competence encompasses organization and planning of work, innovation and coping with non-routine activities. It includes those qualities of personal effectiveness that are required in the workplace to deal with co-workers, managers, ad customers* (Training Agency, 1988)
- *Competence is an ability and willingness to perform a task* (Burgoyne, 1988)
- *Competence is behavioral dimensions that affect job performance* (Wood-ruffe, 1990)
- *Any individual characteristic that can be measured or counted reliably and that can be shown to differentiate significantly between effective and ineffective performance* (Spencer, 1990)
- *The fundamental abilities and capabilities needed to do the job well* (Furnham, 1990)

- *Any personal trait, characteristic or skill which can be shown to be directly linked to effective or outstanding job performance* (Murphy, 1993; Armstrong, 1989)

Walaupun dukungan SDM yang memiliki kapasitas tinggi sangat krusial bagi suksesnya program otonomi serta pembangunan di daerah, tidak berarti bahwa *semakin banyak pegawai semakin tinggi peluang meraih sukses*. Sebab, jumlah pegawai yang terlalu banyak akan berimplikasi paling tidak pada dua hal, yakni:

1. Menjadikan beban anggaran daerah semakin berat, sebab alokasi pembiayaan akan banyak terserap untuk belanja pegawai.
2. *Excess of supply* pegawai selanjutnya berpeluang besar dalam menciptakan iklim kerja yang kurang kondusif, seperti "pengangguran tidak kentara", mengurangi spirit kompetisi antar pegawai, ketidakseimbangan antara beban kerja dengan tenaga kerja, dan sebagainya.

Berdasarkan prinsip bahwa jumlah pegawai yang tepat akan menghasilkan kinerja otonomi yang optimal tersebut, maka kebijakan yang berorientasi kepada penambahan SDM perlu dipikirkan kembali.

B. Kriteria Kemampuan SDM

Deskripsi diatas menggambarkan bahwa proporsi yang tepat antara jumlah SDM dengan beban kerja (kewenangan otonom) akan berimplikasi kepada keberhasilan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Penambahan SDM bisa dipandang sebagai hal yang positif sepanjang belum melebihi batas optimum. Sampai batas optimum ini, kinerja otonomi daerah dapat didorong dengan strategi ekstensifikasi pegawai. Namun pada titik tertentu, penambahan pegawai justru akan menyebabkan kinerja otonomi menjadi menurun, dikarenakan alasan-alasan yang telah dikemukakan diatas. Dengan kata lain, pada titik optimum ini akan berlaku *the law of diminishing returns*. Artinya, penambahan faktor input pada suatu organisasi akan menimbulkan dampak yang sebaliknya pada faktor outputnya.

Sebagai ilustrasi, gambar 3.1. dibawah menggambarkan bahwa penambahan pegawai (sumbu x) sampai tingkatan ke-5 akan menyebabkan kurva bergerak naik keatas atau *slope upward* hingga kordinat A (5, 5). Dengan kata lain, proporsi yang tepat antara jumlah

SDM dengan beban kerja (kewenangan otonom) akan berimplikasi kepada keberhasilan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Penambahan SDM bisa dipandang sebagai hal yang positif sepanjang belum melebihi batas optimum. Namun setelah titik ini, penambahan pegawai dari 5 menjadi 6 akan menyebabkan kurva turun ke koordinat B (6, 4).

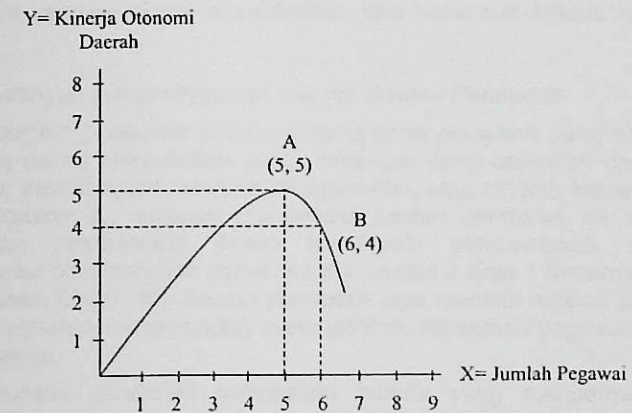
Dalam hal ini dapat dibuat perbandingan total produktivitas antara A dan B, dimana :

Total Produktivitas = jumlah pegawai x kinerja yang dicapai, maka:

$$\text{Total Produktivitas A} = 5 \times 5 = 25$$

$$\text{Total Produktivitas B} = 6 \times 4 = 24$$

Dari proksimasi perhitungan diatas dapat disimak bahwa total produktivitas A lebih baik dibanding B. Oleh karena itu, penambahan pegawai sebagai faktor input justru akan menurunkan tingkat produktivitas. Dan jika penambahan tetap dilakukan, maka penurunan produktivitas akan terus berlanjut. Dalam kasus ini, rekrutmen pegawai mutlak harus dihentikan.



Gambar 3.1
Model Pengaruh Jumlah Pegawai
Terhadap Kinerja Otonomi Daerah

Jika jumlah pegawai sudah mencapai titik jenuh sementara ekstensifikasi pegawai masih berjalan, maka akan terjadi apa yang disebut *Parkinson Law* atau *birokratisasi parkinsonian*, yakni suatu kondisi dimana birokrasi pemerintah 'berkembang biak' tanpa terkendali sehingga menjadikan tubuh birokrasi sangat gemuk yang dicirikan oleh rentang kendali (*span of control*) yang panjang, tumpang tindih antara fungsi yang satu dengan yang lain (*functional overlap*) atau antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain (*institutional overlap*), prosedur kerja yang berbelit-belit, serta pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen (perencanaan, pengawasan, koordinasi) yang cenderung sentralistik. Pada gilirannya, *birokratisasi parkinsonian* ini akan mendorong lahirnya *birokratisasi orwellian*, yakni suatu sistem birokrasi yang memiliki kekuasaan sangat besar (*excessive power*) sehingga cenderung membatasi kebebasan, ruang gerak, kreativitas dan partisipasi publik.

Permasalahannya adalah, bagaimana menentukan titik optimum atau proporsi yang ideal antara jumlah pegawai dalam rangka mendorong kinerja otonomi daerah, sekaligus menghindari kemungkinan munculnya *birokratisasi parkinsonian* atau *orwellian* ? Dalam hal ini, banyaknya pegawai dapat diprediksikan dari beberapa kriteria antara lain:

a *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Penduduk*

Jumlah penduduk biasanya merupakan prasyarat yang sangat penting dalam menentukan suatu kebijakan yang berkaitan dengan struktur kelembagaan, struktur kepegawaian, atau struktur keuangan. Oleh karena itu, wajarlah jika kriteria jumlah penduduk ini selalu dijadikan pembanding dalam mendesain pembentukan suatu organisasi pemerintahan (misalnya Kabupaten / Kota / Kecamatan / Kelurahan, Dinas, dll). Jumlah penduduk juga menjadi rujukan dalam upaya penetapan eselonering suatu jabatan, rekrutmen pegawai, dan sebagainya.

Jumlah penduduk merupakan kriteria yang mencerminkan beban kerja pelayanan yang harus diberikan oleh aparat Pemda. Oleh karena itu, prinsip umum yang digunakan adalah bahwa semakin besar jumlah pegawai – yang berarti semakin kecil rasio antara jumlah pegawai dengan jumlah penduduk, maka fungsi pelayanan akan semakin baik. Dengan kata lain, semakin kecil rasio maka semakin besar kemampuan SDM (catatan: hukum *diminishing returns* tetap berlaku dalam kasus ini).

b *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Jabatan Struktural*

Jabatan struktural merupakan posisi yang membutuhkan kemampuan managerial pada level tertentu. Asumsinya, seorang pejabat struktural memiliki kapasitas untuk mengorganisasikan sumber-sumber daya yang ada untuk mengoptimalkan tugas dan fungsinya. Dengan demikian, banyaknya jabatan struktural akan mencerminkan secara relatif ketersediaan pegawai yang memiliki kapasitas kepemimpinan di daerah.

Meskipun demikian, prinsip umum bahwa semakin banyak pegawai (yang menduduki jabatan struktural) semakin besar kapasitas SDM daerah, tidak berlaku. Sebab, jabatan struktural yang terlalu banyak selain akan membebani anggaran, juga mempersulit proses koordinasi maupun pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Ini berarti bahwa hukum *diminishing returns* juga berlaku untuk kasus ini.

c *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Jabatan Fungsional*

Jabatan fungsional merupakan posisi yang membutuhkan keahlian dan atau keterampilan tertentu pada bidang tertentu. Dengan demikian terdapat asumsi bahwa semakin banyak pejabat fungsional berarti semakin banyak pegawai yang memiliki keahlian dan keterampilan khusus dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Ini berarti pula bahwa banyaknya jabatan fungsional akan mencerminkan secara relatif kapasitas di daerah. Namun perlu diingat kembali tentang kemungkinan munculnya kendala anggaran jika jenis jabatan ini terus dikembangkan.

d *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Tingkat Pendidikan Pegawai*

Tingkat pendidikan formal pegawai pada umumnya dapat digunakan sebagai indikator untuk mengukur kualitas SDM pada suatu organisasi. Dalam hubungan ini, jenjang pendidikan SD hingga SLTA sering dianalogikan dengan SDM dengan kemampuan rendah, sedangkan jenjang S1 keatas diinterpretasikan sebagai SDM dengan kapasitas tinggi dan kompetitif.

Diterapkan pada kasus di daerah, maka jika proporsi pegawai yang berpendidikan SD – SLTA lebih besar dibanding S1 keatas, berarti kapasitas SDM di daerah tersebut relatif rendah. Sebaliknya, kapasitas SDM dapat disebut baik atau tinggi jika jumlah pegawai S1

keatas lebih banyak dibanding SLTA kebawah. Walaupun demikian, tidak berarti bahwa Pemda perlu berusaha untuk meningkatkan taraf pendidikan pegawai menjadi S1 keatas secara keseluruhan. Sebab, tugas-tugas teknis sebagai penunjang terhadap tugas-tugas manajerial tetap dibutuhkan. Dengan demikian, Pemda sendiriilah yang perlu menetapkan struktur pendidikan yang ideal atau proporsi terbaik antara jenjang pendidikan "teknis pelaksana" dengan "manajerial perencanaan".

e *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Besaran Atau Luas Kewenangan Daerah*

Sejak UU Nomor 22 tahun 1999 digulirkan, besaran atau luas kewenangan daerah meningkat secara signifikan. Implikasinya, untuk dapat menjalankan kewenangan secara baik, dibutuhkan dukungan faktor-faktor penunjang, dalam hal ini SDM yang memadai. Atas dasar hal tersebut, maka secara asumtif dapat dikatakan bahwa makin besar kewenangan makin dibutuhkan keberadaan SDM yang lebih besar pula. Atau, semakin kecil rasio antara pegawai dengan kewenangan berarti semakin besar kapasitas SDM.

Hanya saja, sampai saat ini sebagian besar daerah (Propinsi, Kabupaten, Kota) di Indonesia belum memiliki rincian yang definitif tentang kewenangan daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, perbandingan jumlah pegawai dengan besaran atau luas kewenangan daerah belum dapat dilakukan dalam penelitian ini.

f *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Aset / Kekayaan Daerah*

Sebagaimana halnya butir 4 diatas, aset / kekayaan / sarpras merupakan salah satu faktor yang mendukung otonomi daerah. Dalam hubungan ini, penguasaan aset / kekayaan yang semakin besar membutuhkan SDM pengelola yang semakin besar. Untuk itu, terdapat asumsi serupa bahwa semakin besar aset / kekayaan yang dimiliki, maka dibutuhkan SDM yang semakin besar pula. Dengan kata lain, semakin kecil rasio antara pegawai dengan besaran aset / kekayaan, berarti semakin besar kapasitas SDM.

Sayangnya, sampai saat ini sebagian besar daerah di Indonesia belum menyelesaikan identifikasi aset / kekayaan, khususnya yang berasal dari proses pengalihan dari instansi vertikal di daerah. Oleh karena itu, perbandingan jumlah pegawai dengan besaran aset / kekayaan daerah juga belum dapat dilakukan dalam penelitian ini.

Satu hal yang perlu ditekankan disini adalah bahwa kelima macam proporsi atau perbandingan diatas tidak ada standar ideal yang berlaku secara universal. Untuk itu, daerah perlu mengevaluasi tingkat kinerja SDM yang dimiliki, dibandingkan dengan faktor-faktor pembandingnya. Sebagai contoh, jika terdapat fakta adanya pegawai yang tidak menggunakan waktu kerja secara efektif, berarti telah terjadi fenomena pegawai yang berlebih (*excessive labor*). Atau, jika terdapat tanda-tanda tumpang tindih atau duplikasi antara instansi yang satu dengan yang lain, kemungkinan telah berkembang type organisasi yang hierarkis-birokratis yang berorientasi struktural. Dengan kata lain, standar ideal perbandingan jumlah SDM dengan faktor-faktor pembandingnya sesungguhnya tergantung kepada kondisi obyektif dari suatu daerah tertentu.

C. Indikasi Hasil Penelitian Lapangan

Mengingat bahwa kriteria ke-5 dan ke-6 belum dapat diperoleh di lapangan, maka hasil penelitian baru dapat mengindikasikan potensi SDM di daerah berdasarkan empat faktor pembanding yaitu: jumlah penduduk, jumlah jabatan struktural, jumlah jabatan fungsional, serta jenjang pendidikan pegawai.

Dilihat dari rasio jumlah pegawai terhadap jumlah penduduk, data penelitian menunjukkan bahwa pada level Kabupaten / Kota, persentase terbesar ditemukan di Kutai Kertanegara dengan 1,62%, disusul Kota Bandung (0,94%), Surakarta (0,49%) dan Serang (0,38%). Angka ini cukup wajar mengingat jumlah penduduk di Kutai yang nota bene adalah daerah luar Jawa, relatif lebih sedikit dibanding daerah di Pulau Jawa. Sedangkan dalam kasus Kota Bandung, persentase yang cukup besar lebih menggambarkan jumlah pegawai yang cukup besar. Sementara itu, pada level Propinsi, Jawa Timur hanya memiliki pegawai 0,03% dari total penduduk, sedang proporsi pegawai Jambi terhadap penduduk sebesar 0,22%. Hal ini, sekali lagi, mengindikasikan bahwa terdapat perbandingan yang kurang seimbang antara kondisi di Jawa dengan di luar Jawa. Selain itu, perlu dikemukakan disini bahwa analisis dan interpretasi terhadap kondisi Propinsi dan Kabupaten / Kota perlu dibedakan mengingat bahwa perhitungan penduduk Propinsi didasarkan pada total penduduk Kabupaten / Kota di dalam Propinsi yang bersangkutan.

Adapun data tentang rasio jumlah pegawai dengan jumlah penduduk dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 3.1
Rasio Jumlah Pegawai Terhadap Jumlah Penduduk

No	Daerah Survei	Rasio (%)
1	Prop. Jawa Timur	0,03
2	Prop. Jambi	0,22
3	Kab. Kutai Kertanegara	1,62
4	Kab. Serang	0,38
5	Kota Surakarta	0,49
6	Kota Bandung	0,94

Sumber: Kuesioner Penelitian, 2001 (diolah)

Selanjutnya dari rasio jumlah pegawai terhadap jumlah jabatan struktural, pada level Propinsi menunjukkan gejala yang sebaliknya dari rasio terhadap jumlah penduduk. Dalam hal ini, Jawa Timur ternyata memiliki persentase yang lebih besar (19%) dari pada Jambi yang hanya 14%. Namun pada level Kabupaten / Kota masih terdapat kesamaan, dimana Kutai masih merupakan daerah otonom dengan persentase terbesar yakni 35%, diikuti oleh Surakarta (15%), Serang (7%), dan Bandung (2%). Implikasi yang dapat diinterpretasikan dari hal tersebut adalah bahwa persentase yang kecil dapat dianggap sebagai wujud ramping struktur (*lean structures*) tetapi kaya fungsi (*rich in functions*). Disisi lain dapat ditafsirkan bahwa daerah dengan persentase jabatan struktural yang besar cenderung memiliki SDM dengan kemampuan managerial yang memadai, sesuai dengan tuntutan jabatan.

Sementara dalam rasio terhadap jabatan fungsional hanya Propinsi Jawa Timur dan Jambi yang memberikan informasi tentang keberadaan pejabat fungsional. Sedangkan untuk daerah Kabupaten / Kota yang disurvei, semuanya menyatakan bahwa mereka tidak atau belum memiliki pejabat fungsional (misalnya pneliti, widyaiswara, pranata komputer, arsiparis, dll), khususnya di lingkungan Sekretariat Daerah. Akan tetapi, untuk lingkungan Pemda secara keseluruhan, jabatan fungsional pasti ada di suatu daerah, misalnya dokter, guru, dan sebagainya.

Adapun data tentang rasio jumlah pegawai dengan jumlah jabatan struktural dan fungsional dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 3.2
Rasio Jumlah Pegawai Terhadap
Jumlah Jabatan Struktural dan Fungsional

No	Daerah Survei	Rasio (%)	
		Struktural	Fungsional
1	Prop. Jawa Timur	19	5
2	Prop. Jambi	14	4
3	Kab. Kutai Kertanegara	35	0
4	Kab. Serang	7	0
5	Kota Surakarta	15	0
6	Kota Bandung	2	0

Sumber: Kuesioner Penelitian, 2001 (diolah)

Aspek berikutnya yang dikaji adalah perbandingan pegawai dengan jenjang pendidikan. Namun seperti telah dijelaskan dalam bahasan tentang kriteria diatas, pegawai dengan jenjang pendidikan SLTA kebawah tidak diperhitungkan sebagai faktor pendukung terhadap pengembangan kapasitas SDM. Artinya, hanya total pegawai dengan tingkat pendidikan formal S1 keatas yang akan dipertimbangkan.

Dalam hal ini, data lapangan menunjukkan bahwa kapasitas SDM di Pulau Jawa jauh lebih baik dibanding di luar Jawa. Sebagai contoh, perbandingan pegawai berpendidikan S1 keatas dengan total pegawai di Jawa Timur adalah sebesar 47%, sedangkan di Jambi masih berada di kisaran 31%. Demikian pula di level Kabupaten / Kota, Kota Bandung merupakan daerah dengan pegawai berpendidikan tinggi, yakni sebanyak 40 %, diikuti oleh Surakarta (27%), Serang (16%), dan Kutai Kertanegara (15%). Fakta ini dapat diinterpretasikan bahwa kapasitas SDM di Kota Bandung paling baik dibanding daerah lain yang diteliti.

Meskipun demikian, ada fenomena menarik tentang pegawai dengan pendidikan SD. Ternyata, di wilayah luar Jawa, keberadaan pegawai dengan pendidikan SD sudah sangat sedikit, masing-masing sebesar 0% di Jambi dan hanya 3% di Kutai. Padahal di Jawa, masih cukup banyak pegawai 'kelas bawah' ini, misalnya di Jawa Timur

sebanyak 3%, Bandung 4%, Surakarta 11%, bahkan Serang masih "sangat besar" dengan jumlah 14%. Adapun data tentang rasio jumlah pegawai dengan jenjang pendidikan pegawai dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 3.3
Rasio Jumlah Pegawai Terhadap
Jenjang Pendidikan Pegawai (dalam %)

No	Daerah Survei	Rasio						
		SD	SMP	SMA	S1	S2	S3	Σ S1,2,3
1	Prop. Jawa Timur	3	6	44	44	3	0	47
2	Prop. Jambi	0	13	56	31	0	0	31
3	Kab. Kutai Kertanegara	3	6	77	14	1	0	15
4	Kab. Serang	14	5	66	15	1	0	16
5	Kota Surakarta	11	9	53	26	1	0	27
6	Kota Bandung	4	5	50	40	0	0	40

Sumber: Kuesioner Penelitian, 2001 (diolah)

D. Analisis Kapasitas SDM Daerah Survei

Dari keenam kriteria kapasitas SDM diatas, dalam perhitungan kapasitas SDM di daerah survei hanya digunakan *kriteria pertama* (proporsi jumlah pegawai dengan jumlah penduduk) serta *kriteria keempat* (proporsi jumlah pegawai berpendidikan S1 atau lebih dengan jumlah total pegawai). Kedua kriteria ini diberi bobot yang berbeda, dimana kriteria kedua dipandang *dua kali lebih penting atau lebih besar kontribusinya terhadap kapasitas SDM*, dari pada kriteria pertama. Selanjutnya, hasil perhitungan terhadap kedua kriteria tadi akan dijumlahkan, dan daerah yang memiliki angka total terbesar secara kuantitatif dapat dikatakan sebagai daerah dengan kapasitas SDM yang terbesar pula.

Atas dasar perhitungan kedua kriteria diatas dapat diformulasikan *Rumus Umum Perhitungan Kapasitas SDM* sebagai berikut :

$$TK_{sdm} = \left(\frac{\sum \text{peg}}{\sum \text{Pdk}} \right) + 2 \left(\frac{\sum \text{pegS}_1^+}{\sum \text{peg}} \right)$$

Selanjutnya untuk menghitung kapasitas SDM tiap-tiap daerah survai, data obyektif yang berhubungan dengan kriteria yang dibutuhkan, dimasukkan kedalam rumus umum tersebut. Adapun hasil perhitungan masing-masing daerah dapat dilihat sebagai berikut :

1. Kapasitas SDM Propinsi Jawa Timur

Dengan jumlah pegawai sebanyak 10792 orang, jumlah penduduk sebanyak 34.525.588, jumlah pegawai berpendidikan S1 atau lebih sebanyak 5108, maka Propinsi Jawa Timur memiliki angka kapasitas sebesar 0.95 seperti nampak dibawah ini.

$$TK_{sdmjatim} = \left(\frac{10792}{34525588} \right) + 2 \left(\frac{5108}{10792} \right) \\ = 0.95$$

2. Kapasitas SDM Propinsi Jambi

Dengan jumlah pegawai sebanyak 5116 orang, jumlah penduduk sebanyak 2.342.725, jumlah pegawai berpendidikan S1 atau lebih sebanyak 1584, maka Propinsi Jambi memiliki angka kapasitas sebesar 0.62 seperti nampak dibawah ini.

$$TK_{sdmjambi} = \left(\frac{5116}{2342725} \right) + 2 \left(\frac{1584}{5116} \right) \\ = 0.62$$

3. Kapasitas SDM Kabupaten Kutai Kertanegara

Dengan jumlah pegawai sebanyak 7813 orang, jumlah penduduk sebanyak 481.179, jumlah pegawai berpendidikan S1 atau lebih sebanyak 1187, maka Kabupaten Kutai Kertanegara memiliki angka kapasitas sebesar 0.32 seperti nampak dibawah ini.

$$TK_{sdmKutai} = \left(\frac{7813}{481179} \right) + 2 \left(\frac{1187}{7813} \right) \\ = 0.32$$

4. Kapasitas SDM Kabupaten Serang

Dengan jumlah pegawai sebanyak 6148 orang, jumlah penduduk sebanyak 1.631.571, jumlah pegawai berpendidikan S1 atau lebih sebanyak 975, maka Kabupaten Serang memiliki angka kapasitas sebesar 0.32 seperti nampak dibawah ini.

$$TK_{sdmSerang} = \left(\frac{6148}{1631571} \right) + 2 \left(\frac{975}{6148} \right)$$

$$= 0.32$$

5. Kapasitas SDM Kota Surakarta

Dengan jumlah pegawai sebanyak 2670 orang, jumlah penduduk sebanyak 546.469, jumlah pegawai berpendidikan S1 atau lebih sebanyak 727, maka Kota Surakarta memiliki angka kapasitas sebesar 0.55 seperti nampak dibawah ini.

$$TK_{sdmsurakarta} = \left(\frac{2670}{546469} \right) + 2 \left(\frac{727}{2670} \right)$$

$$= 0.55$$

6. Kapasitas SDM Kota Bandung

Dengan jumlah pegawai sebanyak 23.459 orang, jumlah penduduk sebanyak 2.500.000, jumlah pegawai berpendidikan S1 atau lebih sebanyak 9532, maka Kota Bandung memiliki angka kapasitas sebesar 0.82 seperti nampak dibawah ini.

$$TK_{sdmBandung} = \left(\frac{23459}{2500000} \right) + 2 \left(\frac{9532}{23459} \right)$$

$$= 0.82$$

Berdasarkan perhitungan tingkat kapasitas SDM untuk setiap daerah survei, akhirnya dapat dibuat peringkat kapasitas SDM yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Peringkat ini dikelompokkan menjadi dua bagian, yakni kapasitas SDM di level Propinsi dan kapasitas SDM di level Kabupaten / Kota. Pada level Propinsi, Jawa Timur sedikit berada diatas Jambi, terutama dikarenakan dukungan pegawai yang

berpendidikan S1 keatas. Sementara untuk level Kabupaten / Kota, terdapat dua kecenderungan yakni: 1) daerah di dalam Pulau Jawa relatif memiliki tingkat kapasitas SDM yang lebih besar di banding daerah di luar Jawa. 2) daerah besar relatif memiliki tingkat kapasitas SDM yang lebih besar di banding daerah yang lebih kecil.

Secara lebih rinci, skor dan ranking kapasitas SDM di daerah survei dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 3.4
Skor dan Ranking Kapasitas SDM Daerah Survei

Daerah Survei	Skor	Ranking Kapasitas
Propinsi:		
Jawa Timur	0,95	1
Jambi	0,62	2
Kab./Kota:		
Bandung	0,82	1
Surakarta	0,55	2
Kutai Kertanegara	0,32	3
Serang	0,32	3

Sumber: Kuesioner Penelitian, 2001 (diolah)

Penting untuk diperhatikan bahwa formula perhitungan kapasitas SDM diatas bukan merupakan suatu satu-satunya formula. Artinya, daerah dapat mengembangkan suatu formula yang lebih komprehensif dengan menggunakan kriteria-kriteria selain yang digunakan dalam penelitian ini. Semakin akurat dan lengkap kriteria yang dipakai, maka tingkat kapasitas SDM akan semakin tepat.

BAB IV ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang No. 22 Tahun 2000, menghendaki agar titik berat proses pembangunan dilaksanakan oleh Daerah. Semangat tersebut pada giliran berikutnya menghendaki adanya perubahan yang cukup mendasar dalam proses dan pengelolaan sumber daya aparatur di daerah, termasuk di dalamnya aspek keuangan daerah. Perubahan tersebut terutama dipicu oleh semakin besarnya porsi kewenangan yang dimiliki Daerah dalam pengelolaan dan penyelenggaraan fungsi pemerintahan.

Selanjutnya, akibat dari perubahan tersebut, telah melahirkan tuntutan baru berupa semakin meningkatnya kebutuhan dana bagi Daerah dalam pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya. Sementara itu, secara empirikal menunjukkan bahwa kesiapan kemampuan keuangan daerah untuk melaksanakan otonomi daerahnya sebagian besar daerah justru menunjukkan fenomena kurang siap.

Untuk itu, maka analisis tentang kemampuan daerah ini selain diharapkan akan memberikan acuan kriteria bagi ukuran kemampuan keuangan daerah, yang akan memberikan dasar bagi penilaian bagi kemampuan keuangan daerah, juga diharapkan kajian ini mampu melakukan satu analisis yang lebih komprehensif tentang hal tersebut, dengan bagian akhir menghasilkan satu rekomendasi kebijakan yang dapat dikembangkan dalam kebijakan tentang keuangan daerah.

A. Kriteria Kemampuan Keuangan Daerah

Sesuai dengan hasil penelitian Lembaga Administrasi Negara (1995), menyebutkan bahwa ukuran pengelolaan kemampuan keuangan Daerah dapat diukur oleh aspek-aspek sebagai berikut :

1. kemampuan dalam penyusunan rencana dan program pembangunan
2. kemampuan dalam penyusunan anggaran
3. kemampuan dalam membuat desain dan melaksanakan proyek
4. kemampuan Pemda dalam mobilisasi dana

Selanjutnya, dijelaskan bahwa aspek-aspek tersebut dapat diukur dengan indikator-indikator sebagai berikut :

Tabel 4.1
Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah

Variabel	Indikator
Perencanaan & Pemograman	Total investasi per Kapita (Pengeluaran pembangunan/penduduk)
Manajemen Penganggaran	Kecukupan Anggaran (Jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan / jumlah penduduk)
Manajemen Sumber	Realisasi dibandingkan dengan target pengumpulan PAD
Perancangan dan Pelaksanaan Proyek	Tingkat pelayanan umum (Panjang jalan/GRDP/Penduduk

Sumber : LAN, 1995

Selain mengacu kepada konsep yang diajukan oleh LAN tersebut, kajian ini juga mengacu kepada konsep yang diajukan oleh UNDP (1998) tentang konsep *Capacity Assessment and Development*, yang menyebutkan bahwa dalam mengukur kapasitas dan kemampuan suatu pemerintahan dapat dilakukan dengan melakukan pengukuran terhadap "capacity building" nya.

Menurut Eade (1997) ada tiga komponen utama yang dapat diukur untuk menentukan *capacity building* suatu organisasi, yaitu : (1) penguatan organisasi dan manajemen; (2) penyediaan sumber daya, sarana dan prasarana; (3) network.

Sedangkan menurut Endralin (dalam LAN, 2000) menambahkan ketiga kriteria tersebut dengan dua tambahan yaitu faktor lingkungan dan kemampuan fiskal program. Sementara UNDP sendiri menjelaskan bahwa dalam rangka pengukuran *capacity building* tersebut bisa diukur dari tiga level yang meliputi :

Pertama, The System Level. Level sistem ini merupakan jenjang tertinggi dalam pengukuran *capacity building*. Dimana dalam level ini

aspek-aspek yang dapat diukur meliputi: (1) dimensi kebijakan publik; (2) dimensi hukum dan pengaturan; (3) dimensi sumber daya, yang meliputi SDM, keuangan dan informasi; (4) Dimensi Proses.

Kedua, The Entity or Organization Level-Level entitas atau organisasi ini merupakan jenjang kedua dan merupakan level berikutnya dari level sistem. Pada level ini titik tekan pengukurannya dapat dilakukan pada bagaimana atau entitas atau organisasi tersebut mengembangkan strategi dan proses manajemen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal dimensi pada level ini meliputi : misi, visi, struktur dan budaya dan kompetensi, proses dan sumber daya SDM, keuangan dan sarana prasarana, terutama dalam hubungan dengan pencapaian tujuan entitas dan organisasi tersebut.

Ketiga, The Individual Level. Level individual sebagai level terakhir dan sekaligus terkecil, namun merupakan level yang sangat penting bagi pengukuran *capacity building*. Hal ini terutama berhubungan dengan sentralnya fungsi individu dalam suatu entitas atau organisasi. Dalam level ini aspek yang dapat diukur yang meliputi dari rekrutmen individu, paparan pekerjaan (*job description*), kapasitas individu yang diikuti dengan promosi atau pendidikan dan pelatihan, termasuk di dalamnya sistem pertanggungjawaban, kinerja, nilai, etika serta sistem insentif dan rasa aman.

Mengacu kepada kriteria-kriteria di atas, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa aspek keuangan bisa menjadi salah satu kriteria yang dianggap mengukur (*reliable*) dari kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Dalam upaya mengukur kemampuan keuangan daerah tersebut, maka untuk saat konsep keuangan daerah saat ini harus mengacu kepada perundangan terbaru dalam Pemerintahan Daerah, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 khususnya Bab VIII mulai pasal 78 sampai dengan pasal 86. Dalam pasal-pasal tersebut disebutkan bahwa:

1. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah akan didanai dan beban dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah/APBD. (Pasal 86 ayat 1).
2. Sumber Pendapatan Daerah (pasal 79) terdiri atas :
 - a) Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
 - Hasil Pajak Daerah
 - Hasil Retribusi Daerah

- Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan;
 - Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b) Dana Perimbangan; yang terdiri dari atas :
- Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BHBP); serta Penerimaan dari sumber daya alam.
 - Dana alokasi umum;
 - Dana alokasi khusus.
- c) Pinjaman Daerah; dan
- d) Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Sementara itu berbicara tentang anggaran pengeluaran atau belanja Daerah, pasca UU No. 22 Tahun 1999, dimungkinkan satu daerah dengan daerah lain, akan membuat pos-pos anggaran pengeluaran yang tidak sama. Namun jika melihat hasil temuan di lapangan menunjukkan bahwa sistem keuangan daerah yang ada masih mengacu pada sistem yang lama (UU No. 5 tahun 1974). Di mana pos-pos pengeluaran tersebut menurut Devas (1989) bentuk anggarannya terdiri dari dua bagian yaitu:

1. Anggaran Rutin; anggaran ini mengacu kepada pos-pos pengeluaran yang sifatnya pembiayaan operasional rutin organisasi setiap daerah. Contoh jenis pengeluaran ini upah dan gaji (bisa berupa uang dan barang); belanja barang yang sifatnya habis pakai.
2. Anggaran Pembangunan; anggaran ini mengacu kepada pos-pos pengeluaran yang sifatnya pembiayaan pembangunan/ proyek.

Dari rincian sumber penerimaan dan pos pengeluaran tersebut selanjutnya jika dihubungkan dengan pengukuran kapasitas atau kemampuan keuangan Daerah dalam upaya pelaksanaan fungsi pemerintahan di Daerah, maka dapat di analisis sebagai berikut :

Pertama, pos-pos anggaran pendapatan Daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah sesungguhnya dapat diartikan juga sebagai ukuran kemampuan keuangan daerah secara internal (*own sources revenue*). Artinya pos-pos ini menunjukkan tingkat kemampuan/ kapasitas internal (*self-capacity*) suatu organisasi Pemerintahan Daerah.

Sedangkan pos-pos anggaran pendapatan Daerah dari pos-pos perimbangan, menunjukkan sumber keuangan daerah selain yang bersumber selain dari kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah, atau dalam kata lain yang bersumber dari luar organisasi Pemerintah Daerah (Davey,1988).

Walaupun jika dianalisis lebih jauh dan dihubungkan dengan kapasitas suatu Daerah, sebenarnya pos-pos penerimaan dana perimbangan tersebut dapat dibedakan kembali dalam dua kelompok besar yaitu :

1. Pos-pos penerimaan yang sifatnya dari luar tapi memiliki keterkaitan hubungan yang erat dengan kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah, seperti Bagi Hasil dari PBB, BHPD dan Sumber Daya Alam.
2. Pos-pos penerimaan yang sifatnya dari luar dan relatif tidak atau bahkan tidak memiliki hubungan dengan kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah. Pos-pos ini seperti pos dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus serta Pinjaman.

Dengan demikian sesungguhnya jika dihubungkan dengan kemampuan daerah pos-pos penerimaan keuangan daerah dapat dikelompokkan dalam tabel 4.2 berikut ini:

Tabel 4.2
Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah
Berdasarkan Pos-pos Penerimaan

Ukuran Kapasitas	Pos Pembiayaan	Rincian Pos Pembiayaan
Kemampuan Internal, yang sifatnya Langsung	Pos Penerimaan Asli Daerah	-Pajak Daerah -Retribusi Daerah -Laba BUMD
Kemampuan Internal, yang sifatnya Tidak Langsung	Pos Dana Perimbangan	Alokasi Dana Perimbangan dari PBB; BHPD dan SDA
Kemampuan Eksternal	Pos Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah	Alokasi Dana Perimbangan dari DAU, DAK dan Pinjaman Daerah

Sumber : Hasil Analisis dan Kajian (2001)

Sedangkan pos-pos anggaran pendapatan Daerah dari pos-pos perimbangan, menunjukkan sumber keuangan daerah selain yang bersumber selain dari kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah, atau dalam kata lain yang bersumber dari luar organisasi Pemerintah Daerah (Davey, 1988).

Walaupun jika dianalisis lebih jauh dan dihubungkan dengan kapasitas suatu Daerah, sebenarnya pos-pos penerimaan dana perimbangan tersebut dapat dibedakan kembali dalam dua kelompok besar yaitu :

1. Pos-pos penerimaan yang sifatnya dari luar tapi memiliki keterkaitan hubungan yang erat dengan kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah, seperti Bagi Hasil dari PBB, BHPD dan Sumber Daya Alam.
2. Pos-pos penerimaan yang sifatnya dari luar dan relatif tidak atau bahkan tidak memiliki hubungan dengan kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah. Pos-pos ini seperti pos dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus serta Pinjaman.

Dengan demikian sesungguhnya jika dihubungkan dengan kemampuan daerah pos-pos penerimaan keuangan daerah dapat dikelompokkan dalam tabel 4.2 berikut ini:

Tabel 4.2
Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah
Berdasarkan Pos-pos Penerimaan

Ukuran Kapasitas	Pos Pembiayaan	Rincian Pos Pembiayaan
Kemampuan Internal, yang sifatnya Langsung	Pos Penerimaan Asli Daerah	-Pajak Daerah -Retribusi Daerah -Laba BUMD
Kemampuan Internal, yang sifatnya Tidak Langsung	Pos Dana Perimbangan	Alokasi Dana Perimbangan dari PBB; BHPD dan SDA
Kemampuan Eksternal	Pos Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah	Alokasi Dana Perimbangan dari DAU, DAK dan Pinjaman Daerah

Sumber : Hasil Analisis dan Kajian (2001)

Kedua, pos-pos pengeluaran dari anggaran belanja Daerah dapat di analisis:

1. Pengeluaran yang sifatnya rutin, karena sifat pembiayaannya tidak bersifat pemupukan modal (*un-capitalization*). Untuk itu maka pos pengeluaran jenis ini bisa menunjukkan atau mengindikasikan pembiayaan yang sifatnya operasional organisasi Pemerintah Daerah.
2. Pengeluaran yang sifatnya pembangunan, karena sifat pengeluarannya adalah membiayai pembangunan maka pos pengeluaran ini bisa menunjukkan atau mengindikasikan pembiayaan yang sifatnya pemupukan modal.

Tabel 4.3
Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah
Berdasarkan Pos-Pos Pengeluaran

Ukuran Kapasitas	Pos Pembiayaan	Rincian Pos Pembiayaan
Kemampuan Operasi	Pos Pengeluaran Rutin Daerah	-Belanja Rutin Pegawai -Belanja Barang
Kemampuan Pemupukan Modal (Kapitalisasi)	Pos Pengeluaran Pembangunan Daerah	-Pos Belanja Pembangunan Daerah

Sumber : Hasil Analisis dan Kajian (2001)

B. Perumusan Kriteria Kemampuan Keuangan Daerah

Berdasarkan analisis pada bagian terdahulu – point A. tentang tinjauan teori kemampuan keuangan daerah di atas, maka dalam pengukuran kemampuan keuangan daerah dapat digunakan kriteria sebagai berikut :

1. Rasio Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap Produksi Domestik Regional Bruto
2. Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
3. Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang dalam perhitungannya di bagi dua:

- Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah dari PBB terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah dari BHPD dan SDA terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Belanja Rutin
 5. Rasio Anggaran Belanja Rutin terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 6. Rasio Anggaran Belanja Pembangunan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 7. Rasio Anggaran Pembangunan terhadap Produksi Domestik Regional Bruto
 8. Rasio Bantuan Pusat (DAU + DAK) terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Kesemua rasio ini masing-masing mengindikasikan aspek-aspek dari kemampuan keuangan daerah. Untuk itu gambaran selengkapnya dari hubungan rasio dengan aspek-aspek yang di ukur tersebut dapat dilihat pada tabel 4.4 berikut ini.

Tabel 4.4
Rasio Kemampuan Keuangan
Dengan Aspek Kemampuan Keuangan Yang Diukurnya

Rasio	Aspek Kemampuan
APBD terhadap PDRB	Mengukur kemampuan keuangan pemerintah daerah, melalui proporsi Belanja Pemerintah terhadap Total Belanja Daerah
PAD terhadap APBD	Mengukur kemampuan asli Daerah (yang sifatnya langsung)
Pendapatan Bagi Hasil terhadap APBD	Mengukur kemampuan asli Daerah (yang sifatnya tidak langsung)
PAD terhadap Anggaran Belanja Rutin	Mengukur kemampuan asli Daerah dalam membiayai operasi organisasinya
Anggaran Belanja Rutin terhadap APBD	Mengukur proporsi belanja pemerintah daerah yang berbentuk operasional atau bukan investasi

Anggaran Belanja Pembangunan terhadap APBD	Mengukur proporsi belanja pemerintah daerah yang berbentuk investasi/pemupukan modal
Anggaran Belanja Pembangunan terhadap PDRB	Mengukur pengaruh tingkat investasi pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi regional
Rasio Bantuan Pusat (DAU + DAK) terhadap Anggaran Pembangunan	Mengukur proporsi belanja pemerintah daerah dalam investasi / pemupukan modal dari alokasi dana bantuan

Sumber : Hasil Analisis dan Kajian (2001)

C. Indikasi Hasil Penelitian Lapangan

Sesuai dengan hasil temuan lapangan maka dari kedelapan rasio kemampuan keuangan daerah tersebut, untuk masing-masing daerah yang diteliti, selengkapnya dapat dilihat pada uraian dan tabel di bawah ini.

Pertama, kemampuan keuangan daerah yang diindikasikan oleh besarnya kontribusi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto. Data hasil temuan lapangan tentang hal tersebut dapat dilihat pada tabel 4.5 berikut ini.

Tabel 4.5
Kemampuan Keuangan Daerah
(Rasio APBD terhadap PDRB)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	n.a
02.	Propinsi Jambi	n.a
03.	Kota Bandung	n.a
04.	Kota Kupang	0,10
05.	Kota Gorontalo	0,30
06.	Kota Surakarta	0,10
07.	Kab. Serang	n.a
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,13

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Pendapatan Domestik Regional Bruto selama ini dijadikan indikator dari tingkat pertumbuhan keuangan sebuah wilayah atau daerah, yang akan dihitung berdasarkan sumbangan masing-masing sektor pada wilayah tersebut. Sedangkan jika dilihat dari pihak atau rumah tangga yang melakukan belanja maka PDRB, akan ditentukan oleh belanja Rumah Tangga Produksi (I), belanja Rumah Tangga Konsumsi (C) dan belanja Pemerintah (G).

Dalam kata lain, semakin besar rasio APBD terhadap PDRB bisa dianggap semakin besar kekuatan keuangan pemerintah daerah tersebut. Berdasarkan tabel 4.5 di atas dapat maka dijelaskan bahwa rata-rata kemampuan keuangan daerah khususnya dalam rasio perbandingan antara 0,10 sampai dengan 0,30. Artinya rata-rata kontribusi belanja pemerintah daerah terhadap PDRB Daerah sebesar 0,10 sampai dengan 0,20. Dalam hal ini, yang memiliki rasio tertinggi ada pada Gorontalo sebesar 0,30, berikutnya adalah Kutai Kertanegara dengan 0,13 dan Surakarta dan Kupang yang masing-masing sebesar 0,10

Kedua, mengukur kemampuan keuangan asli daerah. Dalam upaya mengukur kemampuan ini, maka akan dibedakan dari sumber keuangan yang sifatnya langsung dipungut oleh Pemerintah Daerah tersebut, maupun melalui pungutan Pemerintah Pusat atau Daerah Propinsi. Selengkapnya gambaran tentang hal tersebut dapat dilihat dalam tiga tabel berikut ini.

Tabel 4.6
Kemampuan Sumber Keuangan Asli Daerah (Langsung)
(Rasio PAD terhadap APBD)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,44
02.	Propinsi Jambi	0,22
03.	Kota Bandung	0,28
04.	Kota Kupang	0,22
05.	Kota Gorontalo	0,05
06.	Kota Surakarta	0,12
07.	Kab. Serang	0,22
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,01

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 4.6 di atas dapat dijelaskan bahwa sumber keuangan Daerah yang berasal dari kemampuan asli daerahnya dan itu sifat langsung dipungut oleh daerah adalah sebagai berikut :

- a. Untuk dua Daerah Propinsi yang di jadikan sampel penelitian yaitu Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa Propinsi Jawa Timur memiliki rasio yang cukup tinggi (0,44) sedangkan Jambi memiliki rasio yang lebih kecil (0,22).
- b. Untuk Daerah Kabupaten dan Kota yang dijadikan sampel penelitian Kota Bandung menunjukkan rasio yang paling tinggi (0,28), Kota Kupang dan Kabupaten Serang (0,22), Kota Surakarta (0,12) dan Kabupaten Kutai (0,01).

Gambaran tersebut di atas, sesungguhnya belum lengkap, sebab pada kenyataannya sumber keuangan asli daerah juga ada juga yang dipungut tidak langsung oleh Pemerintah Daerah tersebut, yang dalam sumber APBN ditunjukkan oleh Bagi Hasil, baik dari PBB maupun dari BHTB dan sumber daya alam. Artinya rasio BH dari PBB walaupun sifatnya tidak langsung atau bagi hasil namun karena pemungutannya melibatkan kinerja pemerintah Daerah maka dalam rasio ini masih melekat kinerja Daerah. Dan hal ini akan sangat berbeda dengan rasio dari BHTB dan SDA yang relatif tidak memiliki keterkaitan dengan kinerja Daerah.

Selengkapnya gambaran temuan penelitian mengenai sumber keuangan asli daerah yang sifatnya tidak langsung ini dapat dilihat pada tabel 4.7a dan 4.7b di bawah ini.

Tabel 4.7a
Kemampuan Sumber Keuangan Asli Daerah (Tidak Langsung)
(Rasio BH dari PBB terhadap APBD)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,04
02.	Propinsi Jambi	0,03
03.	Kota Bandung	0,16
04.	Kota Kupang	n.a
05.	Kota Gorontalo	0,03
06.	Kota Surakarta	0,02
07.	Kab. Serang	n.a
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,03

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Tabel 4.7b
Kemampuan Sumber Keuangan Asli Daerah (Tidak Langsung)
(Rasio BH – BHTB dan SDA terhadap APBD)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,02
02.	Propinsi Jambi	0,23
03.	Kota Bandung	n.a
04.	Kota Kupang	n.a
05.	Kota Gorontalo	0,00
06.	Kota Surakarta	0,02
07.	Kab. Serang	n.a
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,61

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 4.7a dan 4.7b di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Untuk dua Daerah Propinsi yang di jadikan sampel penelitian yaitu Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa dari rasio PBB Propinsi Jawa Timur dan Jambi memiliki rasio yang relatif hampir sama yaitu untuk Jawa Timur (0,04) dan Jambi (0,03). Namun dari BHTB dan SDA dapat dilihat Propinsi Jambi memiliki rasio yang lebih tinggi, yaitu 0,23 sedangkan Jawa Timur hanya 0,02.
- b. Untuk Daerah Kota dan Kabupaten yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat bahwa rasio dari PBB, Kota Bandung memiliki rasio yang paling besar (0,16) dan untuk daerah lainnya rasio tersebut hampir merata pada angka 0,3 – 0,2. Sedangkan untuk rasio dari BHTB dan SDA rasio terbesar dimiliki oleh Kota Kutai Kertanegara (0,61) sedangkan untuk Kabupaten dan Kota lain menunjukkan angka yang relatif kecil 0,02, bahkan untuk Kota Gorontalo hampir mendekati 0.

Ketiga, mengukur rasio kemampuan asli Daerah dalam membiyai anggaran rutin daerah. Rasio kemampuan ini didasarkan pada satu asumsi bahwa anggaran rutin organisasi suatu Daerah adalah sifatnya belanja yang habis pakai oleh internal organisasi dan bukan untuk belanja yang sifatnya investasi yang akan memberikan dampak bagi pembangunan di daerah tersebut. Artinya jika kebutuhan ini mampu dipenuhi oleh PAD daerah atau bahkan ada sisa, sesungguhnya peluang bagi daerah tersebut saving atau melakukan belanja yang sifatnya investasi (pembangunan) akan sangat dimungkinkan. Jadi semakin

besar kemampuan PAD daerah menutup anggaran rutinya bisa menunjukkan semakin besar kemampuan keuangan daerah tersebut.

Dan karena PAD tersebut seperti juga telah diuraikan pada bagian terdahulu adalah ada yang langsung dipungut oleh Daerah dan ada juga yang tidak langsung maka dalam tabel di bawah ini disajikan rasio yang atas PAD yang sifatnya langsung maupun rasio atas PAD secara keseluruhan.

Tabel 4.8a
Kemampuan Pendapatan Asli Daerah Dalam Membiayai Operasi Organisasi (Rasio PAD terhadap Belanja Rutin)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,93
02.	Propinsi Jambi	0,32
03.	Kota Bandung	0,40
04.	Kota Kupang	0,29
05.	Kota Gorontalo	0,08
06.	Kota Surakarta	0,15
07.	Kab. Serang	0,29
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,02

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Tabel 4.8b
Kemampuan Total Kemampuan Asli Daerah Dalam Membiayai Operasi Organisasi (Rasio PAD + BH terhadap Belanja Rutin)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	1,04
02.	Propinsi Jambi	0,69
03.	Kota Bandung	n.a
04.	Kota Kupang	n.a
05.	Kota Gorontalo	0,13
06.	Kota Surakarta	0,21
07.	Kab. Serang	n.a
08.	Kab. Kutai Kertanegara	1,51

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 4.8a dan 4.8b di atas dapat dijelaskan bahwa :

- a. Untuk dua Daerah Propinsi yang di jadikan sampel penelitian yaitu Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa untuk Jawa Timur rasio PAD asli yang sifatnya langsung rasionya hampir mendekati angka 100% yaitu 0,93, artinya PAD asli langsung Daerah Jawa Timur telah mampu menutup 93% kebutuhan belanja rutin Daerahnya. Kemampuan Daerah Jawa Timur ini bahkan jika digabung dengan PAD yang sifatnya tidak langsung rasionya menjadi lebih besar lagi sebab telah mampu saving sebesar 0,04 dari sumber PAD-nya untuk belanja pembangunan.

Sedangkan untuk Propinsi Jambi, ternyata kemampuan PAD-nya untuk menutupi kebutuhan rutinnya masih belum terpenuhi. Hasil temuan lapangan menunjukkan besarnya rasio tersebut (setelah digabung dengan PAD yang sifatnya tidak langsung) adalah sebesar 0,69. Sehingga nampaknya bagi Propinsi Jambi masih ada kebutuhan operasional rutin organisasinya yang diambil dari sumber lain.

- b. Untuk Daerah Kota dan Kabupaten yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat bahwa rasio dari PAD yang sifatnya langsung masing-masing daerah memiliki rasio sebagai berikut :
- Kota Bandung 0,40
 - Kota Kupang 0,29
 - Kab. Serang 0,29
 - Kota Surakarta 0,15
 - Kota Gorontalo 0,08
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,02

Artinya hampir semua Daerah Kabupaten dan Kota yang dijadikan sampel menunjukkan kemampuan PAD terhadap pembelanjaan rutin yang sangat kecil. Kecilnya rasio tersebut juga nampak pada rasio PAD gabungan antara yang langsung dan tidak langsung, kecuali bagi Kutai Kertanegara yang memiliki rasio 1,51, yang berarti Kota Kutai Kertanegara telah mampu melakukan saving hampir lebih dari setengah PAD-nya.

Keempat, mengukur besarnya rasio belanja rutin terhadap total belanja pemerintah daerah. Rasio ini diharapkan mampu mengukur tingkat belanja daerah apakah lebih banyak yang di habiskan untuk belanja rutin organisasi yang sifatnya lebih banyak untuk bahan habis pakai, atau justru lebih banyak di alokasikan untuk belanja pembangunan.

Selengkapnya mengenai rasio ini untuk masing-masing daerah yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat pada tabel 4.9 berikut ini.

Tabel 4.9
Proporsi Belanja Operasional dari Total Belanja
(Rasio Belanja Rutin terhadap APBD)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,47
02.	Propinsi Jambi	0,70
03.	Kota Bandung	0,70
04.	Kota Kupang	0,75
05.	Kota Gorontalo	0,63
06.	Kota Surakarta	0,76
07.	Kab. Serang	0,76
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,43

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 4.9 di atas dapat dijelaskan bahwa :

- Untuk dua Daerah Propinsi yang di jadikan sampel penelitian yaitu Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa dari rasio belanja rutin Propinsi Jawa Timur memiliki rasio yang relatif lebih kecil yaitu sebesar 0,47 sedangkan untuk Propinsi Jambi memiliki rasio yang agak tinggi yaitu sebesar 0,70. Artinya bagi Propinsi Jatim belanja rutinnnya hanya menghabiskan 47% dari total belanjanya (APBD), dan itu lebih kecil jika dibandingkan dengan Propinsi Jambi yang menghabiskan belanja rutinnnya yang mencapai 70% dari APBD-nya.
- Sedangkan untuk Daerah Kota dan Kabupaten yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat bahwa rasio belanja rutin terhadap total APBD-nya mencapai angka sekitar 63%-76%. Artinya hampir semua daerah Kabupaten dan Kota yang dijadikan sampel pada tahun APBD tersebut menghabiskan lebih dari setengahnya total belanjanya hanya untuk belanja rutin. Kecuali bagi Kota Kutai Kertanegara yang relatif lebih kecil yaitu sekitar 43% saja.

Kelima, mengukur besarnya rasio belanja pembangunan terhadap total belanja pemerintah daerah. Rasio ini diharapkan mampu mengukur tingkat pengeluaran pemerintah daerah untuk investasi atau pemupukan modal. Selengkapnya mengenai rasio ini untuk masing-masing daerah yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat pada tabel 4.10 berikut ini.

Tabel 4.10
Proporsi Belanja Pemupukan Modal Dari Total Belanja
(Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,53
02.	Propinsi Jambi	0,30
03.	Kota Bandung	0,30
04.	Kota Kupang	0,25
05.	Kota Gorontalo	0,37
06.	Kota Surakarta	0,24
07.	Kab. Serang	0,26
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,57

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 4.10 di atas dapat dijelaskan bahwa :

- Untuk dua Daerah Propinsi yang di jadikan sampel penelitian yaitu Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa dari rasio alokasi belanja pembangunan atau investasi Propinsi Jawa Timur memiliki rasio yang relatif lebih besar yaitu sebesar 0,53 sedangkan untuk Propinsi Jambi memiliki rasio yang agak kecil yaitu sebesar 0,30. Artinya bagi Propinsi Jatim alokasi belanja pembangunannya telah menghabiskan 53% dari total belanjanya (APBD), dan itu jauh lebih besar jika dibandingkan dengan Propinsi Jambi yang menghabiskan alokasi belanja pembangunannya yang mencapai hanya 30% dari APBD-nya.
- Sedangkan untuk Daerah Kota dan Kabupaten yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat bahwa rasio alokasi belanja pembangunan terhadap total APBD-nya mencapai angka sekitar 24%-37%. Artinya hampir semua daerah Kabupaten dan Kota yang dijadikan sampel pada tahun APBD tersebut hanya mengalokasikan sebagian kecil total belanjanya untuk belanja pembangunan (investasi). Dalam hal ini terkecuali bagi Kota Kutai Kertanegara yang relatif lebih besar yaitu sekitar 57%.

Keenam, rasio kemampuan investasi Pemerintah daerah terhadap PDRB daerah. Rasio ini hampir mendekati dengan rasio pertama tentang sumbangan pemerintah terhadap PDRB daerah, namun titik tekan dalam rasio ini adalah melihat sejauh mana kemampuan investasi pemerintah mendorong atau mempengaruhi pertumbuhan pembangunan daerah. Untuk mengukur rasio ini yang tepat, selayaknya menggunakan

rasio antara perbedaan (delta) investasi pemerintah dari tahun ke tahun dengan perubahan (delta) PDRB dari tahun ketahun pula. Namun nampaknya data untuk itu tidak tersedia sebagai 'proxy'-nya digunakan rasio proporsi belanja pembangunan terhadap PDRB.

Selengkapnya mengenai rasio ini dapat dilihat padatable 4.11 berikut ini.

Tabel 4.11
Pengaruh Tingkat Investasi Pemerintah
(Rasio Belanja Pembangunan terhadap PDRB)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	n.a
02.	Propinsi Jambi	0,42
03.	Kota Bandung	n.a
04.	Kota Kupang	0,02
05.	Kota Gorontalo	0,11
06.	Kota Surakarta	0,02
07.	Kab. Serang	n.a
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,07

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 4.11 di atas dapat dijelaskan bahwa :

- a. Untuk dua Daerah Propinsi yang di jadikan sampel penelitian dalam hal ini Propinsi Jawa Timur dan Jambi ternyata data yang tersedia hanya untuk Propinsi Jambi, sedangkan untuk Propinsi Jawa Timur data PDRB nya tidak tersedia. Dari data tersebut diketahui bahwa rasio tersebut untuk Propinsi Jambi nilainya 0,4. Artinya jumlah belanja pembangunan Pemerintah Daerah Propinsi Jambi memiliki proporsi yang cukup besar dalam menyumbang PDRB daerah tersebut.
- b. Sedangkan untuk Daerah Kota dan Kabupaten yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat bahwa rasio belanja pembangunan daerah terhadap PDRB Daerah masing-masing diketahui :
 - Kota Gorontalo 0,11
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,07
 - Kota Surakarta 0,02
 - Kota Kupang 0,02
 - Kota Bandung n.a

- Kab. Serang n.a

Artinya hampir semua daerah Kabupaten dan Kota yang dijadikan sampel memiliki proporsi belanja pembangunan terhadap PDRB yang relatif kecil, dimana rata-rata sekitar 0,02 – 0,11 saja.

Ketujuh, mengukur proporsi investasi atau pembelanjaan pemerintah daerah yang bersumber dari bantuan luar, khususnya yang berasal dari Pusat. Selengkapnya mengenai rasio ini dapat dilihat pada tabel 4.12 berikut ini.

Tabel 4.12
Proporsi Investasi Pemerintah dari Bantuan Eksternal
(Rasio DAU + DAK terhadap Belanja Pembangunan)

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0.53
02.	Propinsi Jambi	1,60
03.	Kota Bandung	1,70
04.	Kota Kupang	n.a
05.	Kota Gorontalo	2,54
06.	Kota Surakarta	1,84
07.	Kab. Serang	7,45
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,59

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 4.12 di atas dapat dijelaskan bahwa :

- a. Untuk dua Daerah Propinsi yang di jadikan sampel penelitian dalam hal ini Jawa Timur dan Jambi ternyata untuk Propinsi Jambi memiliki rasio kontribusai yang lebih besar dari 1 (1,60), sedangkan untuk Propinsi Jawa Timur rasionya relatif lebih baik yaitu hanya 0,53. Dari data tersebut diketahui bahwa bagi Propinsi Jambi ketergantungan atas belanja pembangunannya dari bantuan DAK dan DAU masih sangat besar, sedangkan untuk Propinsi Jawa Timur ketergantungan tersebut raltif lebih kecil.
- b. Sedangkan untuk Daerah Kota dan Kabupaten yang dijadikan sampel penelitian dapat dilihat bahwa rasio belanja pembangunan daerah dari sumber dana yang sifatnya bantuan rasionya ternyata besarnya cukup bervariasi, dimana hasil temuan penelitian menunjukkan rasio sebagai berikut:

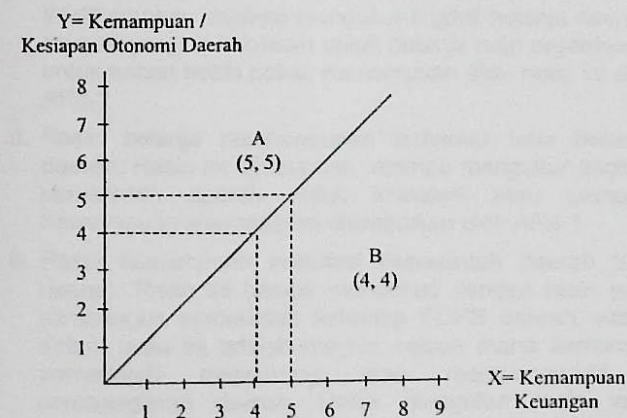
• Kota Kupang	0,02
• Kab. Kutai Kertanegara	0,59
• Kota Surakarta	1,84
• Kota Bandung	1,70
• Kota Gorontalo	2,54
• Kab. Serang	7,45

D. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah

Berdasarkan perumusan kriteria dan temuan hasil-hasil lapangan tersebut di atas, maka selanjutnya dapat di analisis sebagai berikut:

Pertama, hubungan kemampuan keuangan daerah dengan kesiapan pelaksanaan otonomi daerah adalah mengikuti hubungan fungsi kausalitas yang bersifat positif. Yang dimana dapat diartikan bahwa semakin tinggi kualitas kemampuan keuangan daerah akan mengindikasikan kesiapan pelaksanaan otonomi daerah.

Hubungan tersebut dapat digambarkan dalam kurve sebagai berikut:



Gambar 4.1
Model Pengaruh Kemampuan Keuangan
Dengan Kinerja Otonomi Daerah

Kedua, berdasarkan analisis di atas, maka rasio-rasio tersebut dianggap cukup representatif dan memiliki keajegan untuk dijadikan salah satu indikator dalam mengukur kemampuan keuangan daerah. Rasio-rasio dibawah tersebut bisa dijadikan pelengkap dari ukuran-ukuran lain yang selama ini sudah baku dan dijadikan indikator pembangunan sebuah daerah, misalnya penpatan perkapita, indek gini ratio, angka mutu hidup dan lain-lain. Adapun ketujuh rasio tersebut adalah :

1. Ukuran kemampuan keuangan daerah yang diindikasikan oleh besarnya kontribusi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto. Kemampuan atau rasio ini disimbolkan oleh PKd.
2. Kemampuan keuangan asli daerah, baik dari sumber keuangan yang sifatnya langsung dipungut oleh Pemerintah Daerah tersebut, maupun melalui pungutan Pemerintah Pusat atau Daerah Propinsi., yang diindikasikan oleh PAD dan BH terhadap APBD. Kemampuan atau rasio ini disimbolkan oleh PAd.
3. Kemampuan asli Daerah dalam membiyai anggara rutin daerah. Kemampuan atau rasio ini disimbolkan oleh Ard-1
4. Rasio belanja rutin terhadap total belanja pemerintah daerah. Rasio ini diharapkan mampu mengukur tingkat belanja daerah apakah lebih banyak yang di habiskan untuk belanja rutin organisasi yang sifatnya untuk bahan habis pakai. Kemampuan atau rasio ini disimbolkan oleh ARd-2
5. Rasio belanja pembangunan terhadap total belanja pemerintah daerah. Rasio ini diharapkan mampu mengukur tingkat pengeluaran pemerintah daerah untuk investasi atau pemupukan modal. Kemampuan atau rasio ini disimbolkan oleh APd-1
6. Rasio kemampuan investasi Pemerintah daerah terhadap PDRB daerah. Rasio ini hampir mendekati dengan rasio pertama tentang sumbangan pemerintah terhadap PDRB daerah, namun titik tekan dalam rasio ini adalah melihat sejauh mana kemampuan investasi pemerintah mendorong atau mempengaruhi pertumbuhan pembangunan daerah. Untuk mengukur rasio ini yang tepat, selayaknya menggunakan rasio antara perbedaan (delta) investasi pemerintah dari tahun ke tahun dengan perubahan (delta) PDRB dari tahun ketahun pula. Namun nampaknya data untuk itu tidak tersedia sebagai 'proxy'-nya digunakan rasio proporsi belanja pembangunan terhadap PDRB. Kemampuan atau rasio ini disimbolkan oleh APd-2.

7. Proporsi investasi atau pembelanjaan pemerintah daerah yang bersumber dari bantuan luar, khususnya yang berasal dari Pusat. Kemampuan atau rasio ini disimbolkan oleh APd-3

Ketiga, berdasarkan ketujuh rasio tersebut dalam aspek keuangan kemampuan keuangan daerah dalam hubungannya dengan kesiapan otonomi daerah dapat dibuat persamaan matematika sederhana sebagai berikut:

$$KKd = 2 (PKd + PAd + ARd-1) + \\ (Ard-2 + APd-1 + APd-2 + APd-3)$$

Dengan ketentuan semakin besar hasil KKd maka semakin siap daerah tersebut dalam melaksanakan otonomi daerah.

BAB V

ANALISIS KEMAMPUAN KELEMBAGAAN DAN SARANA PRASARANA DAERAH

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang No. 22 Tahun 2000, menghendaki agar titik berat proses pembangunan dilaksanakan oleh Daerah. Untuk mendukung semangat tersebut maka dalam implementasinya harus didukung oleh kesiapan dan kemampuan Daerah, termasuk di dalamnya kemampuan sarana prasarana di daerah.

Untuk itu, maka analisis tentang kemampuan daerah dalam aspek kemampuan kelembagaan dan sarana prasarana, setelah digabungkan dengan kemampuan lainnya (sumber daya manusia dan keuangan) diharapkan akan memberikan gambaran yang cukup tentang kemampuan daerah dalam menyongsong otonomi daerah.

Dan selain itu, dari analisis ini diharapkan akan memberikan acuan kriteria bagi ukuran kemampuan kelembagaan dan sarana prasarana, yang akan memberikan dasar bagi penilaian kesiapan Daerah, juga diharapkan kajian ini mampu melakukan satu analisis yang lebih komprehensif tentang hal tersebut, dengan bagian akhir menghasilkan satu rekomendasi kebijakan yang dapat dikembangkan dalam kebijakan sarana prasarana daerah.

A. Kriteria Kemampuan Kelembagaan dan Sarana Prasarana

Sebagaimana juga telah diuraikan lebih mendalam pada pembahasan Bab IV tentang kemampuan keuangan Daerah, salah satu dasar pijakan dalam melakukan pengukuran kemampuan sebuah pemerintahan adalah menggunakan konsep "*capacity building*". Dalam upaya melakukan pengukuran kemampuan organisasi publik ini UNDP (1998) telah menyampaikan satu konsep yang disebut *Capacity Assessment and Development*.

Dan dari beberapa pendapat, yang juga telah dikutip pada bagian terdahulu menjelaskan bahwa aspek kelembagaan dan sarana prasarana merupakan salah satu aspek yang bisa mengukur *capacity*

building sebuah organisasi termasuk Pemerintah Daerah. Di antara pendapat itu diantaranya adalah Eade (1997) dan Endralin (dalam LAN, 2000) yang menjelaskan dari beberapa komponen utama yang dapat diukur untuk menentukan *capacity building* suatu organisasi, salah satunya adalah penyediaan sumber daya, sarana dan prasarana.

Begitu juga dengan UNDP, lembaga tersebut pada publikasinya yang berjudul *Capacity Assessment and Development in a systems and strategic management context* (1998), menyampaikan bahwa dalam rangka pengukuran *capacity building* bisa diukur dari tiga level yang meliputi: (1) The System Level; (2) The Entity or Organization Level; (3) The Individual Level.

Dan pada Level entitas atau organisasi, yang merupakan jenjang kedua dan merupakan level berikutnya dari level sistem, yang titik tekan pengukurannya dapat dilakukan pada bagaimana atau entitas atau organisasi tersebut mengembangkan strategi dan proses manajemen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dan salah satu dimensi yang dapat diukur adalah dimensi kelembagaan dan sarana prasarana, selain dimensi lain seperti misi, visi, budaya dan kompetensi, proses dan sumber daya SDM, keuangan.

Mengacu kepada kriteria-kriteria di atas, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa aspek kelembagaan dan sarana prasarana dapat menjadi salah satu kriteria yang dianggap dapat mengukur (*reliable*) dari kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Keajegan aspek kelembagaan dan sarana prasarana bisa dijadikan sebagai salah satu kriteria dalam pengukuran kemampuan dan kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah ini, selain didasarkan pada acuan di atas juga didasarkan pada asumsi-asumsi berikut ini.

Pertama, kelembagaan dianggap sebagai satu kesiapan secara organizational untuk pelaksanaan sebuah kewenangan. Dalam arti bahwa penyusunan kelembagaan dilakukan melalui pendekatan analisis kebutuhan, Sehingga bisa diasumsikan, semakin lengkap kelembagaan yang ada semakin siap daerah melaksanakan otonomi daerah.

Kedua, sarana prasarana merupakan output dari proses pembangunan. Dengan demikian sarana prasarana yang ada pada satu wilayah bisa juga menjadi salah satu ukuran kualitas pembangunan pada wilayah tersebut

Ketiga, sarana prasarana sebagai satu output akan memiliki hubungan yang kuat dengan outcomes suatu proses. Dengan demikian

sarana dan prasarana yang ada pada satu wilayah diasumsikan akan memiliki hubungan yang kuat dengan tujuan dibangunnya sarana tersebut. Misalnya Rumah Sakit diasumsikan akan memiliki hubungan dengan kemampuan pelayanan kesehatan pada wilayah tersebut, walaupun mungkin sesungguhnya untuk mengukur kualitas layanan kesehatan tidak serta merta hanya diukur Rumah Sakit saja. Begitu juga dengan yang lain seperti jalan, taman dan lain sebagainya.

Keempat, asumsi berikutnya adalah sarana prasarana yang dijadikan ukuran dalam kajian ini, terbatas pada aspek kuantitas, walaupun sebagian kecil ada yang memasukkan unsur kualitas. Dan *asumsi terakhir*, sarana prasarana yang diukur hanya sebagian dari sarana dan prasarana saja yang dianggap merepresentasikan sarana tersebut, baik pada fungsi layanan maupun jenis sarannya. Pada fungsi layanan hanya dibatasi pada empat aspek yaitu : (1) aspek layanan pendidikan; (2) aspek layanan kesehatan; (3) aspek layanan transportasi serta; (4) aspek layanan perdagangan. Dan pada masing-masing fungsi tersebut jenis saranyapun tidak seluruhnya, tapi dibatasi hanya pada beberapa jenis saja.

Sesuai dengan uraian dan asumsi di atas, maka selanjutnya dalam rangka mengukur kemampuan kelembagaan dan sarana prasarana ini, jumlah atau kualitas kelembagaan dan sarana prasarana yang ada pada satu wilayah dihubungkan dengan kemampuan sarana prasarana tersebut dalam memenuhi fungsinya. Dengan demikian maka kriteria-kriteria yang diajukan dalam kajian ini meliputi :

1. Aspek kelembagaan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah:
 - Rasio jumlah penduduk dengan jumlah kelembagaan yang ada di Daerah;
 - Rasio Jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah (APBD) dengan jumlah kelembagaan yang ada di Daerah;
2. Aspek layanan pendidikan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
 - Rasio jumlah sarana sekolah (SD,SLTP, SLTA, PT) dengan jumlah penduduk
 - Rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah anak didik.
 - Rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah sarana sekolah.
3. Aspek layanan kesehatan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :

- Rasio jumlah sarana kesehatan (Puskesmas, BKIA, RS, Rumah Bersalin) dengan jumlah penduduk.
 - Rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah penduduk.
 - Rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah sarana kesehatan .
4. Aspek layanan transportasi; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
- Rasio panjang jalan dengan luas wilayah,
 - Rasio Jumlah Kendaraan dengan panjang jalan
5. Aspek layanan perdagangan, pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
- Rasio jumlah pasar dan supermarket dengan luas wilayah
 - Rasio jumlah pasar dan supermarket dengan jumlah penduduk.

B. Temuan Hasil Penelitian Lapangan

Sesuai dengan hasil temuan lapangan maka rasio-rasio kemampuan kelembagaan dan sarana prasarana tersebut, untuk masing-masing aspek dalam kelembagaan, sarana dan prasarana pada Daerah yang diteliti, selengkapnya dapat dilihat pada tabel-tabel berikut di bawah ini.

1. Aspek Kelembagaan Daerah

Pada pengukuran aspek kelembagaan Daerah ini rasio yang dipergunakan ada dua yaitu rasio jumlah penduduk dengan jumlah kelembagaan daerah serta rasio jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap jumlah kelembagaan Daerah.

Kedua rasio tersebut menunjukkan pertama, kemampuan kelembagaan daerah dalam memberikan layanan publik yang seharusnya diberikan oleh sebuah Pemerintahan Daerah. Dan yang kedua mengukur seberapa besar rata-rata alokasi dana yang akan membiayai masing-masing kelembagaan daerah tersebut.

Selengkapnya mengenai kedua rasio tersebut dapat dilihat pada tabel 5.1 dan 5.2 berikut ini.

Tabel 5.1
Rasio Jumlah Penduduk Dengan
Jumlah Kelembagaan Daerah

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	531.163
02.	Propinsi Jambi	83.669
03.	Kota Bandung	100.000
04.	Kota Kupang	10.958
05.	Kota Gorontalo	6.967
06.	Kota Surakarta	23.924
07.	Kab. Serang	85.872
08.	Kab. Kutai Kertanegara	15.522

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.1 tersebut di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut :

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio kemampuan satu kelembagaan daerah dalam melayani jumlah penduduk adalah 531.163 penduduk per lembaga daerah untuk Propinsi Jawa Timur dan 83.669 penduduk per lembaga daerah untuk Propinsi Jambi. Atau dalam kata lain, lembaga daerah Propinsi Jawa Timur memiliki beban yang lebih tinggi dibandingkan dengan Propinsi Jambi.
2. Untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, rasio kemampuan kelembagaan daerahnya dalam hubungannya dengan jumlah penduduk yang harus dilayaninya hasil temuan penelitian menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kota Bandung 100.000 penduduk/ lembaga
 - Kab. Serang 85.872 penduduk/ lembaga
 - Kota Surakarta 23.924 penduduk/ lembaga
 - Kab. Kutai Kertanegara 15.522 penduduk/ lembaga
 - Kota Kupang 10.958 penduduk/ lembaga
 - Kota Gorontalo 6.967 penduduk/ lembaga

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata beban daerah Kota Bandung adalah yang paling tinggi, dengan 100.000 penduduk per lembaga daerahnya. Berikutnya adalah Daerah Kabupaten Serang dengan 85.872 penduduk per satu lembaga daerahnya, Kota Surakarta

dengan 23.924 penduduk per satu lembaga daerahnya. Kabupaten Kutai Kertanegara dengan 15.522 penduduk per satu lembaga daerahnya. Kota Kupang dengan 10.958 penduduk per satu lembaga daerahnya dan Kota Gorontalo dengan 6.697 penduduk per satu lembaga daerahnya.

Tabel 5.2
Rasio Jumlah APBD dengan
Jumlah Kelembagaan Daerah

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	24.424
02.	Propinsi Jambi	8.241
03.	Kota Bandung	12.196
04.	Kota Kupang	4.762
05.	Kota Gorontalo	4.865
06.	Kota Surakarta	11.195
07.	Kab. Serang	7.058
08.	Kab. Kutai Kertanegara	28.705

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.2 tersebut di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut :

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio kemampuan pendanaan satu kelembagaan daerah adalah 24.424 juta per lembaga daerah untuk Propinsi Jawa Timur dan 8.241 juta per lembaga daerah untuk Propinsi Jambi. Atau dalam kata lain, lembaga daerah Propinsi Jawa Timur memiliki kemampuan pendanaan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Propinsi Jambi.
2. Untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio kemampuan pendanaan satu kelembagaan daerahnya menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kab. Kutai Kertanegara 28.705 juta/lembaga
 - Kota Bandung 12.196 juta/lembaga
 - Kota Surakarta 11.195 juta/lembaga
 - Kab. Serang 7.058 juta/lembaga
 - Kota Gorontalo 4.865 juta/lembaga
 - Kota Kupang 4.762 juta/lembaga

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata rasio kemampuan pendanaan satu lembaga daerah Kabupaten Kutai Kertanegara adalah yang paling tinggi, dengan 28.705 juta per lembaga daerahnya. Berikutnya adalah Daerah Kota Bandung dengan 12.196 juta per satu lembaga daerahnya, Kota Surakarta dengan 11.195 juta per satu lembaga daerahnya. Kabupaten Serang dengan 7.058 juta per satu lembaga daerahnya. Kota Gorontalo dengan 4.865 juta per satu lembaga daerahnya dan Kota Kupang dengan 4.762 juta per satu lembaga daerahnya.

2. Aspek Layanan Pendidikan

Pada pengukuran aspek layanan kependidikan ada tiga rasio yang dipergunakan, yang pertama rasio antara jumlah sarana sekolah dibandingkan dengan jumlah penduduk pada daerah tersebut. Kedua rasio tenaga pendidik dengan jumlah anak didik, dan yang ketiga adalah rasio tenaga pendidik terhadap jumlah sarana sekolah. Dan dikarenakan ada keterbatasan dalam pengumpulan data, maka data-data tentang layanan pendidikan ini hanya SD, SMP/Mts dan SMU/SMK/Aliyah, sedangkan TK dan Perguruan Tinggi tidak termasuk dalam perhitungan rasio ini.

Selengkapnya mengenai ketiga rasio tersebut dapat dilihat pada tabel-tabel di bawah ini (tabel 5.3, tabel 5.4 dan tabel 5.5).

Tabel 5.3
Rasio Jumlah Sarana Sekolah (SD,SLTP, SLTA, PT)
Dengan Jumlah Penduduk

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,0014
02.	Propinsi Jambi	0,0023
03.	Kota Bandung	0,0009
04.	Kota Kupang	0,0013
05.	Kota Gorontalo	0,0017
06.	Kota Surakarta	0,0014
07.	Kab. Serang	0,0010
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,0023

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.3 tersebut di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut :

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio sarana pendidikan dengan jumlah penduduk adalah 0,0014 untuk Propinsi Jawa Timur dan 0,0023 untuk Propinsi Jambi. Atau dalam kata lain, rasio sarana pendidikan berbanding dengan jumlah penduduknya Propinsi Jambi memiliki kemampuan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Propinsi Jawa Timur.
2. Untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio sarana pendidikan terhadap jumlah penduduk ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,0023
 - Kota Gorontalo 0,0017
 - Kota Surakarta 0,0014
 - Kota Kupang 0,0013
 - Kab. Serang 0,0010
 - Kota Bandung 0,0009

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio kemampuan sarana pendidikan satu daerah, Kabupaten Kutai Kertanegara adalah yang paling tinggi, dengan 0,0023. Berikutnya adalah Daerah Kota Gorontalo dengan 0,0017, Kota Surakarta dengan 0,0014. Kota Kupang dengan 0,0013. Kabupaten Serang dengan 0,0010 serta. Kota Bandung dengan 0,0009.

Tabel 5.4
Rasio Jumlah Tenaga Pendidik
Dengan Jumlah Anak Didik.

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	n.a
02.	Propinsi Jambi	0,073
03.	Kota Bandung	0,104
04.	Kota Kupang	0,077
05.	Kota Gorontalo	0,401
06.	Kota Surakarta	0,123
07.	Kab. Serang	0,272
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,075

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.4 tersebut di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut :

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah anak didik adalah 0,0073 untuk Propinsi Jambi, sedangkan untuk Propinsi Jawa Timur datanya tidak tersedia (n.a/non available).
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah anak didik ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kota Gorontalo 0,401
 - Kab. Serang 0,272
 - Kota Surakarta 0,123
 - Kota Bandung 0,104
 - Kota Kupang 0,077
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,075

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio jumlah tenaga pendidik dalam satu daerah, Kota Gorontalo dengan rasio 0,401 adalah yang paling tinggi, berikutnya adalah Kabupaten Serang dengan rasio 0,272. Kota Surakarta dengan rasio 0,123. Kota Bandung dengan rasio 0,104 serta Kota Kupang dengan rasio 0,077 dan Kabupaten Kutai Kertanegara dengan rasio 0,075.

Tabel 5.5
Rasio Jumlah Tenaga Pendidik
Dengan Jumlah Sarana Sekolah

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	n.a
02.	Propinsi Jambi	8,29
03.	Kota Bandung	20,70
04.	Kota Kupang	20,34
05.	Kota Gorontalo	n.a
06.	Kota Surakarta	23,64
07.	Kab. Serang	38,30
08.	Kab. Kutai Kertanegara	15,93

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.5 di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio jumlah tenaga pendidik dengan sarana sekolah adalah 8,29 untuk Propinsi Jambi, sedangkan untuk Propinsi Jawa Timur datanya tidak tersedia (n.a/non available).
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah anak didik ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kab. Serang 38,30
 - Kota Surakarta 23,64
 - Kota Bandung 20,70
 - Kota Kupang 20,34
 - Kab. Kutai Kertanegara 15,93
 - Kota Gorontalo n.a

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio jumlah tenaga pendidik terhadap sarana dalam satu daerah, Kab. Serang dengan rasio 38,30 adalah yang paling tinggi. Berikutnya adalah Kota Surakarta dengan rasio 23,64. Kota Bandung dengan rasio 20,70. Kota Kupang dengan rasio 20,34 serta Kabupaten Kutai Kertanegara dengan rasio 15,93 dan untuk Kota Gorontalo datanya adalah tidak tersedia.

3. Aspek Layanan Kesehatan

Pada pengukuran aspek layanan kesehatan ada tiga rasio yang dipergunakan, yang pertama rasio antara jumlah sarana kesehatan, yang dalam hal ini karena keterbatasan data hanya dipergunakan Rumah Sakit saja dibandingkan dengan jumlah penduduk pada daerah tersebut. Kedua rasio tenaga medis dan para medis dengan jumlah penduduk, dan yang ketiga adalah rasio tenaga medis dan para medis terhadap jumlah sarana kesehatan.

Ketiga rasio ini sesungguhnya sangat dimungkinkan untuk di tambah dengan rasio yang lain, misalnya rasio toko obat/ apotek, dan lain sebagainya, namun dikarenakan ada keterbatasan dalam

pengumpulan data, maka hanya ada tiga rasio saja yang diangkat dalam penelitian ini.

Selengkapnya mengenai ketiga rasio tersebut dapat dilihat pada tabel-tabel di bawah ini (tabel 5.6, tabel 5.7 dan tabel 5.8).

Tabel 5.6
Rasio Jumlah Sarana Kesehatan
Dengan Jumlah Penduduk

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,0000
02.	Propinsi Jambi	0,0000
03.	Kota Bandung	0,0002
04.	Kota Kupang	0,0002
05.	Kota Gorontalo	0,0003
06.	Kota Surakarta	0,0002
07.	Kab. Serang	0,0001
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,0003

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.6 di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio jumlah sarana kesehatan dengan jumlah penduduk adalah hampir mendekati 0,0000 baik untuk Propinsi Jawa Timur maupun untuk Propinsi Jambi.
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio jumlah sarana kesehatan dengan jumlah penduduk ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,0003
 - Kota Gorontalo 0,0003
 - Kota Bandung 0,0002
 - Kota Kupang 0,0002
 - Kota Surakarta 0,0002
 - Kab. Serang 0,0001

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio jumlah sarana kesehatan terhadap jumlah penduduk dalam satu daerah,

Kabupaten Kutai Kertanegara dan Kota Gorontalo dengan rasio 0,0003 adalah yang paling tinggi, berikutnya adalah Kota Bandung, Kota Kupang dan Kota Surakarta dengan rasio 0,0002 dan terakhir Kabupaten Serang dengan rasio 0,0001.

Tabel 5.7
Rasio Jumlah Tenaga Medis Dan Para Medis
Dengan Jumlah Penduduk.

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,0001
02.	Propinsi Jambi	0,0006
03.	Kota Bandung	0,0007
04.	Kota Kupang	0,0005
05.	Kota Gorontalo	0,0005
06.	Kota Surakarta	0,0009
07.	Kab. Serang	0,0002
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,0005

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.7 di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah penduduk pada satu Daerah Propinsi adalah 0,0001 untuk Propinsi Jawa Timur dan 0,0006 untuk Propinsi Jambi. Artinya dalam rasio ini Propinsi Jambi lebih baik dibandingkan dengan Propinsi Jawa Timur.
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah penduduk ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kota Surakarta 0,0009
 - Kota Bandung 0,0007
 - Kota Kupang 0,0005
 - Kota Gorontalo 0,0005
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,0005
 - Kab. Serang 0,0002

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio jumlah tenaga medis dan para medis terhadap jumlah penduduk dalam satu daerah Kota Surakarta dengan rasio 0,0009 adalah yang paling tinggi. Berikutnya adalah Kota Bandung dengan rasio 0,0007. Kota Kupang dan Kota Gorontalo dan Kabupaten. Kutai Kertanegara dengan rasio 0,0005 serta yang terakhir Kab. Serang dengan rasio 0,0002.

Tabel 5.8
Rasio Jumlah Tenaga Medis Dan Para Medis
Dengan Jumlah Sarana Kesehatan

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	4,9777
02.	Propinsi Jambi	8,4286
03.	Kota Bandung	4,6462
04.	Kota Kupang	2,0435
05.	Kota Gorontalo	1,9211
06.	Kota Surakarta	6,0706
07.	Kab. Serang	1,7565
08.	Kab. Kutai Kertanegara	1,7718

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.8 di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan sarana kesehatan pada satu Daerah Propinsi adalah 4,9777 untuk Propinsi Jawa Timur dan 8,4286 untuk Propinsi Jambi. Artinya dalam rasio ini Propinsi Jambi lebih baik dibandingkan dengan Propinsi Jawa Timur.
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah sarana kesehatan ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kota Surakarta 6,0706
 - Kota Bandung 4,6462
 - Kota Kupang 2,0435
 - Kota Gorontalo 1,9211
 - Kab. Serang 1,7565
 - Kab. Kutai Kertanegara 1,7718

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio jumlah tenaga medis dan para medis terhadap sarana kesehatan dalam satu daerah Kota Surakarta dengan rasio 6,0706 adalah yang paling tinggi. Berikutnya Kota Bandung dengan rasio 4,6462, Kota Kupang dengan rasio 2,0435, Kota Gorontalo dengan rasio 1,9211, serta Kabupaten Serang dengan rasio 1,7565 dan Kabupaten Kutai Kertanegara dengan rasio 1,7718 adalah yang paling kecil.

4. Aspek Layanan Transportasi

Pada pengukuran aspek layanan transportasi hanya satu rasio yang dipergunakan, yaitu rasio antara panjang jalan yang ada pada satu daerah dengan luas wilayah, yang dalam hal ini karena keterbatasan data yang dipergunakan dalam mengukur panjang jalan adalah minus data panjang jalan desa.

Rasio tersebut sesungguhnya sangat dimungkinkan untuk di tambah dengan rasio yang lain, misalnya rasio jumlah kendaraan, rasio angkutan umum, dan lain sebagainya, namun dikarenakan ada keterbatasan dalam pengumpulan data, maka hanya ada satu rasio saja yang diangkat dalam penelitian ini.

Selengkapnya mengenai rasio tersebut dapat dilihat pada tabel 5.9 di bawah ini.

Tabel 5.9
Rasio Panjang Jalan Dengan Luas Wilayah

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	0,2598
02.	Propinsi Jambi	0,3023
03.	Kota Bandung	n.a
04.	Kota Kupang	0,1587
05.	Kota Gorontalo	0,0410
06.	Kota Surakarta	0,1347
07.	Kab. Serang	n.a
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,1025

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.9 di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio panjang jalan terhadap luas wilayah suatu Daerah Propinsi adalah 0,2598 untuk Propinsi Jawa Timur dan 0,3023 untuk Propinsi Jambi. Artinya dalam rasio ini Propinsi Jambi lebih baik dibandingkan dengan Propinsi Jawa Timur.
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio panjang jalan terhadap luas wilayah ini menunjukkan data sebagai berikut:

• Kota Kupang	0,1587
• Kota Surakarta	0,1347
• Kab. Kutai Kertanegara	0,1025
• Kota Gorontalo	0,0410
• Kab. Serang	n.a
• Kota Bandung	n.a

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio panjang jalan terhadap luas wilayah pada satu daerah Kota Kupang dengan rasio 0,1587 adalah yang paling tinggi, berikutnya Kota Surakarta dengan rasio 0,1347, Kabupaten Kutai Kertanegara dengan rasio 0,1025, serta Kota Gorontalo dengan rasio 0,0410 sedangkan untuk Kabupaten Serang dan Kota Bandung data tersebut tidak tersedia.

5. Aspek Layanan Perdagangan

Pada pengukuran aspek layanan perdagangan ada dua rasio yang dipergunakan, yang pertama rasio antara jumlah sarana perdagangan terhadap jumlah penduduk, yang dalam hal ini karena keterbatasan data dipergunakan hanya data pasar dan supermarket. Kedua rasio jumlah sarana perdagangan dengan luas wilayah.

Kedua rasio ini sesungguhnya sangat dimungkinkan untuk di tambah dengan rasio yang lain, misalnya rasio bank, rasio koperasi, rasio badan usaha, dan lain sebagainya, namun dikarenakan ada keterbatasan dalam pengumpulan data, maka hanya ada dua rasio saja yang diangkat dalam penelitian ini.

Selengkapnya mengenai kedua rasio tersebut dapat dilihat pada tabel-tabel di bawah ini (tabel 5.10 dan tabel 5.11).

Tabel 5.10
Rasio Jumlah Pasar Dan Supermarket
Dengan Luas Wilayah

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	n.a
02.	Propinsi Jambi	0,0018
03.	Kota Bandung	n.a
04.	Kota Kupang	0,0870
05.	Kota Gorontalo	0,0028
06.	Kota Surakarta	0,0129
07.	Kab. Serang	0,0141
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,0007

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.10 di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio jumlah pasar dan supermarket dengan jumlah penduduk panjang suatu Daerah Propinsi adalah 0,0018 untuk Propinsi Jambi sedangkan untuk Propinsi Jawa Timur datanya tidak tersedia.
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio jumlah pasar dan supermarket terhadap jumlah penduduk ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kota Kupang 0,0870
 - Kota Surakarta 0,0129
 - Kab. Serang 0,0141
 - Kota Gorontalo 0,0028
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,0007
 - Kota Bandung n.a

Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio jumlah pasar dan supermarket terhadap jumlah penduduk pada satu daerah, Kota Kupang dengan rasio 0,0870 adalah yang paling tinggi, berikutnya Kota Surakarta dengan rasio 0,0129, Kabupaten Serang dengan rasio 0,0141, Kota Gorontalo dengan rasio 0,0028 serta Kabupaten Kutai Kertanegara dengan rasio 0,0007, sedangkan untuk Kota Bandung data tersebut tidak tersedia.

Tabel 5.11
Rasio Jumlah Pasar Dan Supermarket
Dengan Jumlah Penduduk

No.	Nama Daerah	Rasio
01.	Propinsi Jawa Timur	n.a
02.	Propinsi Jambi	0,00002
03.	Kota Bandung	n.a
04.	Kota Kupang	0,00010
05.	Kota Gorontalo	0,00010
06.	Kota Surakarta	0,00010
07.	Kab. Serang	0,00001
08.	Kab. Kutai Kertanegara	0,00004

Sumber: Data diolah kembali, 2001

Berdasarkan tabel 5.11 di atas maka dapat dianalisis sebagai berikut :

1. Untuk dua Daerah Propinsi yaitu Propinsi Jawa Timur dan Jambi menunjukkan bahwa rasio jumlah pasar dan supermarket dengan luas wilayah suatu Daerah Propinsi adalah 0,00002 untuk Propinsi Jambi sedangkan untuk Propinsi Jawa Timur datanya tidak tersedia.
2. Dan untuk daerah kabupaten dan kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, hasil temuan penelitian tentang ukuran rasio jumlah pasar dan supermarket terhadap luas wilayah ini menunjukkan data sebagai berikut:
 - Kota Kupang 0,00010
 - Kota Gorontalo 0,00010
 - Kota Surakarta 0,00010
 - Kab. Kutai Kertanegara 0,00004
 - Kab. Serang 0,00001
 - Kota Bandung n.a

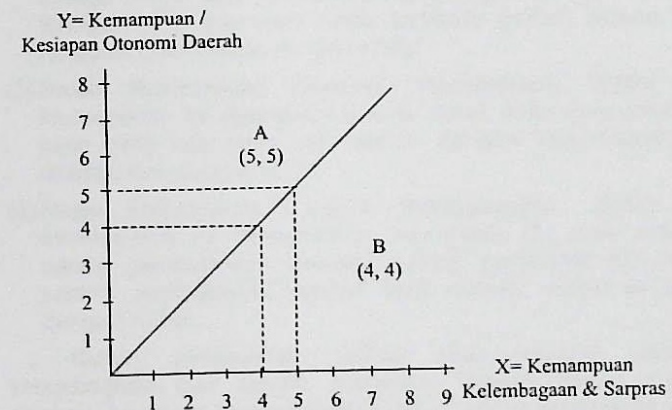
Dari data-data tersebut dapat dilihat ternyata dari rasio jumlah pasar dan supermarket terhadap luas wilayah satu daerah, Kota Kupang, Kota Surakarta dan Kota Gorontalo dengan rasio 0,00010 adalah yang tertinggi. Berikutnya Kabupaten Kutai Kertanegara dengan rasio 0,00004, Kabupaten Serang dengan rasio 0,00001. Sedangkan untuk Kota Bandung data tersebut tidak tersedia.

C. Analisis Kemampuan Sarana Prasarana Daerah

Berdasarkan perumusan kriteria dan temuan hasil-hasil lapangan tersebut di atas, maka selanjutnya dapat di analisis sebagai berikut:

Pertama, hubungan kemampuan kelembagaan dan sarana prasarana daerah dengan kesiapan pelaksanaan otonomi daerah adalah mengikuti hubungan fungsi kausalitas yang bersifat positif. Yang dimana dapat diartikan bahwa semakin tinggi kualitas kelembagaan dan sarana prasarana akan mengindikasikan kesiapan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Sifat hubungan tersebut sama dengan hubungan sumber daya keuangan daerah (bab 4) yang mana dapat digambarkan dalam kurve sebagai berikut:



Gambar 5.1
Model Pengaruh Kemampuan Kelembagaan
Dengan Kinerja Otonomi Daerah

Kedua, berdasarkan analisis di atas, maka rasio-rasio tersebut dianggap cukup representatif dan memiliki keajegan untuk dijadikan salah satu indikator dalam mengukur kemampuan kelembagaan dan sarana prasarana daerah. Rasio-rasio tersebut bisa dijadikan pelengkap dari ukuran-ukuran lain yang selama ini sudah baku dan dijadikan indikator pembangunan kelembagaan dan sarana prasarana, misalnya rasio angka melek huruf, angka mutu hidup, angka kematian bayi dan

lain-lain. Adapun beberapa ukuran rasio tersebut adalah :Rasio Kemampuan Kelembagaan Daerah; dalam mengukur kemampuan ini dipergunakan dua rasio yaitu : (1) rasio jumlah penduduk terhadap jumlah kelembagaan daerah; (2) rasio jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap jumlah kelembagaan Daerah. Rasio ini disimbolkan dengan KKLd.

- (1) Rasio Kemampuan Layanan Pendidikan; dalam mengukur kemampuan ini dipergunakan tiga rasio; yaitu (1) rasio antara jumlah sarana sekolah terhadap jumlah penduduk; (2) Rasio tenaga pendidik terhadap jumlah anak didik; (3) Rasio tenaga pendidik terhadap jumlah sarana sekolah. Rasio ini disimbolkan dengan KLDd
- (2) Rasio Kemampuan Layanan Kesehatan; dalam mengukur kemampuan ini dipergunakan tiga rasio; yaitu ; (1) rasio antara jumlah sarana kesehatan dibandingkan dengan jumlah penduduk; (2) rasio tenaga medis dan para medis dengan jumlah penduduk; (3) rasio tenaga medis dan para medis terhadap jumlah sarana kesehatan. Rasio ini disimbolkan dengan KLHd
- (3) Rasio Kemampuan Layanan Transformasi; dalam mengukur kemampuan ini dipergunakan satu rasio, yaitu rasio antara panjang jalan yang ada pada satu daerah dengan luas wilayah. Rasio ini disimbolkan dengan KLTd
- (4) Rasio Kemampuan Layanan Perdagangan; dalam mengukur kemampuan ini dipergunakan dua rasio; (1) rasio antara jumlah sarana perdagangan terhadap jumlah penduduk; (2) rasio jumlah sarana perdagangan dengan luas wilayah. Rasio ini disimbolkan dengan KLBd

Ketiga, berdasarkan kelima rasio tersebut dalam aspek kelembagaan dan sarana prasarana daerah dalam hubungannya dengan kesiapan otonomi daerah dapat dibuat persamaan matematika sederhana sebagai berikut:

$$KLSPd = KKLd + KLDd + KLHd + KLTd + KLBd$$

Dengan ketentuan semakin besar hasil KLSPd maka semakin siap daerah tersebut dalam melaksanakan otonomi daerah.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah mutlak menjadi salah satu kunci pokok keberhasilan pelaksanaan otonomi Daerah sebagaimana yang dicanangkan UU 22 Tahun 1999. Kemampuan SDA Daerah dapat dilihat dari 3 aspek yakni Sumber Daya Manusia, Keuangan dan Sarana prasarana.

Dalam penelitian ini telah menghasilkan kriteria-kriteria dari ketiga aspek tersebut yang dapat digunakan untuk mengukur kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah. Kriteria-kriteria itu adalah sebagai berikut :

1. Kriteria Kemampuan Sumber Daya Manusia Aparatur
 - a Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Penduduk
 - b Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Jabatan Struktural
 - c Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Jabatan Fungsional.
 - d Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Tingkat Pendidikan Pegawai.
 - e Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Besaran Atau Luas Kewenangan Daerah
 - f Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Aset / Kekayaan Daerah
2. Kriteria Kemampuan Keuangan
 - a Rasio Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap Produksi Domestik Regional Bruto
 - b Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - c Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang dalam perhitungannya di bagi dua:
 - Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah dari PBB terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah dari BHPD dan SDA terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

- d Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Belanja Rutin
 - e Rasio Anggaran Belanja Rutin terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - f Rasio Anggaran Belanja Pembangunan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - g Rasio Anggaran Pembangunan terhadap Produksi Domestik Regional Bruto
 - h Rasio Bantuan Pusat (DAU + DAK) terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
3. Kriteria Kemampuan Keuangan
- a Aspek kelembagaan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah:
 - Rasio jumlah penduduk dengan jumlah kelembagaan yang ada di Daerah;
 - Rasio Jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah (APBD) dengan jumlah kelembagaan yang ada di Daerah;
 - b Aspek layanan pendidikan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
 - Rasio jumlah sarana sekolah (SD,SLTP, SLTA, PT) dengan jumlah penduduk
 - Rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah anak didik.
 - Rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah sarana sekolah.
 - c Aspek layanan kesehatan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
 - Rasio jumlah sarana kesehatan (Puskesmas, BKIA, RS, Rumah Bersalin) dengan jumlah penduduk.
 - Rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah penduduk.
 - Rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah sarana kesehatan .
 - d Aspek layanan transportasi; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
 - Rasio panjang jalan dengan luas wilayah,
 - Rasio Jumlah Kendaraan dengan panjang jalan
 - e Aspek layanan perdagangan, pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
 - Rasio jumlah pasar dan supermarket dengan luas wilayah
 - Rasio jumlah pasar dan supermarket dengan jumlah penduduk.

B. Rekomendasi

Sesuai dengan temuan penelitian ini, beberapa hal yang dapat direkomendasikan untuk tindak lanjut perumusan kebijakan dalam peningkatan kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah adalah sebagai berikut :

- Kajian ini masih perlu ditindak lanjuti dengan penelitian lain yang mengkaji dari aspek-aspek lain dalam kemampuan Pemerintah Daerah (Sumber Daya Aparatur Daerah) dalam melaksanakan otonominya. Aspek-aspek lain yang perlu mendapatkan perhatian antara lain berkaitan dengan Aspek :
 - a. Perumusan kebijakan,
 - b. kultur/struktur,
 - c.kompetensi,
 - d. proses
 - e. informasi.
- Pemerintah perlu membuat kebijakan dalam meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dengan menetapkan kriteria-kriteria dan standar-standar tertentu agar dapat menjadi acuan untuk mengukur kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Dengan dimilikinya kriteria-kriteria dan standar-standar tertentu Pemerintah dapat melakukan suatu pengukuran yang dimaksudkan untuk mengetahui sejauhmana perkembangan kemampuan daerah, sehingga bisa dijadikan sebagai bahan masukan dalam membuat kebijakan-kebijakan Peningkatan Kemampuan Pemerintah Daerah. Kriteria-kriteria antara lain yang dihasilkan dalam penelitian ini dapat menjadi bahan dasar.

DAFTAR PUSTAKA

- Alain de Janvry, 1983, Why Do Governments do what they do ? The Case of food price policy, Westview special studies in Agriculture Sciences and Policy, Westview Press, Colorado.
- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Bandung, Institute of Governance Studies dan Yayasan AKATIGA, *Kajian Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam menjalankan Fungsi Pembangunan Berpusat Rakyat, Studi Kasus Birokrasi Pemda Kota Bandung*, 2000
- Dennis A. Rondinelli, 1981, Government Decentralization in Comparative Perspective, Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Sciences, Vol. XLVII, No. 2
- Esman, Milton J., *Management Dimensions of Development : Perspective and Strategies*, Oakwood Connecticut : Kumarian Press, 1991;
- Fadillah Putra, 1999, Devolusi, Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik – Negara, Pustaka Pelajar
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fittsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Grindle, Merilee S., 1997, *Capacity Building, An Approach to People-Centered Development*, Oxford: Oxfam Publications.
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company

- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Lembaga Administrasi Negara, *Pendayagunaan Sumber Daya Masyarakat Dan Pemerintah Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pelayanan Umum Di Indonesia (Public Service Reform Through Better Use of Public and Private Resources in Indonesia)*, Policy Paper, Jakarta, 1998;
- LAN, 2000, *Kajian Pengembangan "Capacity Building" Dalam Rangka Reformasi Administrasi Negara*, Jakarta
- Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.
- , 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Resources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992: *Reinventing Government*, New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Ramelan, Rahardi, *Kemitraan Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta : LPPN INDES, 1997;
- Riwukaho, Joseph, 1998, *Prospek Otonomi Daerah*, Jakarta: Grafiti
- Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.
- Sedarmayanti, 2001, *Kemampuan Personil (Karyawan)*, makalah tidak diterbitkan, Bandung: Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN
- World Bank, 1997, *Partnership for Capacity Building in Africa: A Progress Report*, New York
- Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.

LAMPIRAN-LAMPIRAN



**DAFTAR ISIAN
PENELITIAN KEMAMPUAN
SUMBER DAYA APARATUR DAERAH**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
2001**

DATA UMUM

No	Data Sekunder	Jumlah
1.	Jumlah Penduduk	
2	Luas Wilayah	

DATA KELEMBAGAAN

No	Data Sekunder	Jumlah						
3.	Jumlah Kewenangan yang dimiliki							
4.	Kelembagaan	Jumlah	Eselonisasi					
			1b	2a	2b	3a	3b	4a
	Sekretariat Daerah							
	Dinas							
	Lembaga Teknis Daerah							
	BUMD							

DATA KEPEGAWAIAN

No	Data Sekunder	Jumlah
5.	Jumlah Pegawai	
	SD	
	SLTP	
	SLTA	
	S1	
	S2	
	S3	
6	Jumlah Pejabat Fungsional	
	Widyaiswara	
	Peneliti	
	Arsiparis	
	Pengawas (Auditor)	
	Perencana	

DATA KEUANGAN

7	APBD	
	Rutin	
	Pembangunan	
8.	APBD Per Sektor	
	1.	
	2.	
	3.	
	4.	
	5.	
	6.	
	7. Dst	
9.	PAD	
	Pajak Daerah	
	Retribusi	
	Laba BUMD	
	Pinjaman	
	Sumber Lain	
	Dana Perimbangan	
	PBB	
	BPHTB	
	Perimbangan SDA	
	DAU	
	DAK	
	Pendapatan lain	
10.	PDRB	
11.	PDRB Per Sektor	
	1	
	2	
	3	
	4	
	5	
	6	
	7	
12	Perkapita Income	

DATA PELAYANAN PENDIDIKAN

No	Data Sekunder	Jumlah
13.	Sarana Pendidikan	
	SD / MI	
	SLTP / MTs	
	SLTA / MA	
	Perguruan Tinggi	
14.	Murid	
	SD / MI	
	SLTP / MTs	
	SLTA / MA	
	Perguruan Tinggi	
15.	Tenaga Pendidik	
	Guru SD / MI	
	Guru SLTP / MTs	
	Guru SLTA / MA	
	Dosen PT	
16.	Jumlah Usia Sekolah	
	SD / MI	
	SLTP / MTs	
	SLTA / MA	
	Perguruan Tinggi	

DATA PELAYANAN KESEHATAN

No	Data Sekunder	Jumlah
17.	Sarana Kesehatan	
	Rumah Sakit	
	Rumah Bersalin	
	Poliklinik	
	Puskesmas	
	BKIA	
18.	Tenaga Medis dan Para medis	
	Dokter	
	Bidan	
	Para Medis	
19.	Jumlah Apotik	

DATA PELAYANAN PERHUBUNGAN

No	Data Sekunder	Jumlah	
20.	Sarana Jalan		
	Negara		
	Propinsi		
	Kabupaten		
	Desa		
21.	Sarana Transportasi	Ada/Tidak ada	Jumlah
	Pesawat (Penerbangan)		
	Kapal Laut (Berlabuh)		
	Bis Antar Daerah		
	Bis Kota		
	Angkutan Kota/Desa		
	Beca		
	Ojeg		
	Angkutan lain Sebutkan		

DATA PELAYANAN EKONOMI DAN PERDAGANGAN

No	Data Sekunder	Jumlah
22.	Sarana Perdagangan	
	Pasar	
	Super Market	
	Toko / Perusahaan Dagang	
23.	Sarana perekonomian	
	Bank	
	Money Changer	
	Perusahaan / Badan Usaha	
	Koperasi	
	Lembaga Keuangan Non Bank	



**KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA LAN BANDUNG
NOMOR : 172 /V/2.1/2001**

TENTANG

**TIM PELAKSANA PENGKAJIAN KEMAMPUAN SUMBER DAYA
APARATUR DAERAH**

**PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA LAN BANDUNG**

Menimbang : a. bahwa dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan pada Perwakilan Lembaga Administrasi Negara Jawa Barat Tahun 2001 dipandang perlu untuk mengangkat personalia yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;

b. bahwa Saudara-saudara yang namanya tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Mengingat : 1. Keputusan Presiden RI Nomor 166 Tahun 2000 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen jo. Keputusan Presiden RI Nomor 173 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 ;

2. Keputusan Presiden RI Nomor 178 Tahun 2000 Tentang Susunan Organisasi dan Tugas Lembaga Pemerintah Non Departemen ;

3. Keputusan Presiden RI Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 24/KEP/M PAN/12/2001 tentang Penetapan Pemimpin Proyek Pada Lembaga / Instansi yang Anggarannya Termasuk Bagian Anggaran 48 dan 59 Tahun Anggaran 2001;

5. Keputusan Kepala LAN Nomor 149/IX/6/4/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan LAN di Daerah;

6. Keputusan Kepala LAN Nomor 1590/IX/6/4/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan :
Pertama : Membentuk Tim Pelaksana Pengkajian Kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah, yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut Tim dengan susunan personalia seperti tersebut dalam Lampiran Surat Keputusan ini.
- Kedua : Tim bertugas melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan Petunjuk Operasional dan kebijaksanaan lain Pimpinan Lembaga Administrasi Negara.
- Ketiga : Kepada para anggota Tim tersebut diberikan honorarium dan / atau tunjangan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Keempat : Biaya untuk keperluan Tim tersebut dibebankan kepada Anggaran Daftar Isian Proyek (DIP) Penelitian dan Pengembangan Administrasi dan Aparatur Negara LAN Bandung Tahun Anggaran 2001.
- Kelima : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Salinan Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Kepala Lembaga Administrasi Negara;
2. Badan Pemeriksa Keuangan;
3. Sekretariat Negara Republik Indonesia;
4. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
6. Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan Republik Indonesia
7. Kantor Perbendaharaan Dan Kas Negara Bandung II di Bandung;
8. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 1 Januari 2001

MENGETAHUI
KEPALA PERWAKILAN
LAN JAWA BARAT

Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si.
NIP. 270 000 518



PEMIMPIN PROYEK

TRI WIDODO WAHYU UTOMO, SH
NIP. 270 000 876

L A M P I R A N
SURAT KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK
PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN ADMINISTRASI DAN APARATUR
NEGARA LAN BANDUNG

NOMOR : 172/V/2.1/2001
TANGGAL : 1 JANUARI 2001
TENTANG : TIM PELAKSANA PENGKAJIAN KEMAMPUAN SUMBER
DAYA APARATUR DAERAH

NO	NAMA	JABATAN	KET.
✓ 1.	Drs. Joni Dawud, DEA.	Koordinator /Peneliti	1 Januari 2001 s.d 31 Desember 2001
2.	Dra. Ara Ruhara	Peneliti	
3.	Baban Sobandi, SE.,M.Si	Peneliti	
4.	Drs. Dayat Hidayat	Peneliti	
5.	Dr. Sedarmayanti, M Pd.	Peneliti	
6.	Wawan D. Setiawan, SH	Peneliti	
7.	Drs. Wahyu Gia Uliantoro, MT. MRP	Peneliti	
8.	Drs. Eris Yustiono, M.Sc.	Peneliti	
9.	Drs. Syarifudin Hidayat	Peneliti	
10.	Drs. Nugraha Lili Nujana	Peneliti	
11.	Dra. Hayuni Rachmawati	Pembantu Peneliti	
12.	Drs. Sabar Gunawan, MA	Pembantu Peneliti	
13.	Dra. Tetty Kurniaty, M Ed	Pembantu Peneliti	
14.	Drs. Riyadi	Pembantu Peneliti	
15.	Dra. Nefi Aris A.A., MA	Pembantu Peneliti	

Ditetapkan di : Bandung
Pada tanggal : 1 Januari 2001

MENGETAHUI
KEPALA PERWAKILAN
LAN JAWA BARAT

[Signature]

Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si
NIP. 270 000 518



PEMIMPIN PROYEK

[Signature]

TRI WIDODO WAHYU UTOMO, SH
NIP. 270 000 876