

NASKAH AKADEMIK

**RENCANA PEMBANGUNAN
JANGKA MENENGAH NASIONAL
BIDANG DESENTRALISASI**

**Advisory Service Supports for Decentralization
(ASSD)**

GTZ-CIDA-Bappenas

2009

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	2
1. PENDAHULUAN	4
2. IDENTIFIKASI ISU STRATEGIS	5
3. KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH	8
a. Isu Kelembagaan Daerah dalam RPJPN 2005-2025	11
b. Kerangka Kebijakan Kelembagaan Daerah dalam RPJMN 2005-2009	12
c. Evaluasi Capaian RPJMN 2005-2009 dalam Pengembangan Institusi	14
d. Tantangan dalam Pengembangan Institusi pada 2010-2014	23
1. Pengelolaan Kebijakan Desentralisasi	25
2. Arsitektur Legal bagi Desentralisasi	27
3. Reformasi Kewilayahan (Pemekaran Daerah)	30
4. Pembagian Urusan (<i>Functional Assignment</i>)	31
5. Kerjasama Antar Daerah	32
6. Peran Masyarakat Madani	32
4. KEUANGAN DAERAH	42
a. Kerangka Kebijakan tentang Keuangan Daerah dalam RPJMN 2005-2009	43
b. Evaluasi Capaian RPJMN 2005-2009 Bidang Keuangan Daerah	44
c. Tantangan Jangka Menengah Bidang Keuangan Daerah	52
4. APARATUR PEMERINTAH DAERAH	64
a. Isu Pengelolaan Aparatur dalam RPJPN 2005-2025	65

b. Kerangka Kebijakan Pengelolaan Aparatur Pemda dalam RPJMN 2005-2009	67
c. Evaluasi Capaian RPJMN 2005-2009 dalam Bidang Pengelolaan Aparatur	69
d. Tantangan Pengelolaan Aparatur Pemda 2010-2014	74
DAFTAR PUSTAKA	85

1. PENDAHULUAN

Sebagai bagian dari proses pembangunan nasional, pelaksanaan rencana pembangunan berdasarkan dokumen RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) periode 2004-2009 akan segera berakhir. Oleh karena itu untuk terus menjaga keberlanjutan pembangunan nasional serta memastikan keterkaitan antara satu dokumen rencana dengan dokumen yang lain, diperlukan penyiapan RPJMN periode 2010-2014 sesuai dengan kerangka kebijakan nasional jangka panjang serta tantangan-tantangan mutakhir yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Naskah akademik ini merupakan bagian dari proses yang dimaksudkan untuk membantu Bappenas (Badan Perencana Pembangunan Nasional) dan para pemangku kepentingan di jajaran pemerintah pusat untuk menyusun dokumen RPJMN, khususnya yang menyangkut Bab tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Tujuan pokok dari kegiatan pendampingan yang dilakukan oleh tim ASSD yang antara lain ditunjang dengan naskah akademik ini adalah membantu memperkuat Bappenas dalam memainkan peran strategis di bidang perencanaan pembangunan, khususnya yang menyangkut arah kebijakan desentralisasi dalam jangka menengah. Kendatipun posisi Bappenas dalam perubahan tatanan politik di Indonesia yang semakin demokratis telah mengalami pergeseran, peran Bappenas tetap merupakan lembaga yang strategis dalam mengkoordinasikan kebijakan pembangunan di bidang desentralisasi. Dalam hal ini, masih banyak kementerian dan departemen sektoral yang menempatkan Bappenas sebagai rujukan ketika mereka berusaha menempatkan prioritas pembangunan sektoral dalam kerangka kebijakan nasional.

Masalahnya adalah bahwa setelah kebijakan desentralisasi dilaksanakan sejak awal tahun 2001, banyak persoalan yang perlu segera diselesaikan terkait dengan koordinasi kebijakan yang bukan hanya menyangkut lembaga-lembaga di jajaran pemerintah pusat tetapi juga di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Meskipun semangat desentralisasi tetap dijadikan sebagai landasan berpikir dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan, di dalam praktik banyak kementerian dan departemen sektoral yang masih belum paham mengenai strategi kebijakan desentralisasi di tingkat nasional dan bagaimana melaksanakan devolusi kewenangan kepada jenjang pemerintahan yang lebih rendah. Persoalan ini muncul bukan hanya karena keengganan dari sebagian pejabat di tingkat pusat untuk mendelegasikan kewenangan mereka kepada daerah tetapi juga disebabkan oleh kerangka peraturan perundangan yang memang dijadikan sebagai rujukan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan selama ini.

Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah merupakan ketentuan perundangan yang bersifat generik bagi kerangka kebijakan nasional desentralisasi. Untuk sebagian, pelaksanaan dari undang-undang ini sudah dapat mencapai tujuan dari segi kestabilan hubungan antar jenjang pemerintahan jika dibanding UU No.22 tahun 1999 yang dipandang sudah terlalu berlebihan dan kurang disertai ketentuan tentang akuntabilitas serta pemaknaan demokrasi dan desentralisasi

yang sesungguhnya. Namun pelaksanaan UU No.32/2004 selama lima tahun terakhir juga masih menghadapi banyak kendala sedangkan substansi peraturannya masih banyak yang harus dibenahi. Permasalahan yang paling pokok adalah ketidakharmonisan undang-undang ini dengan berbagai undang-undang sektoral yang menjadi rujukan bagi kementerian dan departemen teknis. Oleh sebab itu, seiring dengan momentum untuk melaksanakan upaya pembenahan peraturan perundang-undangan, upaya penyempurnaan kebijakan desentralisasi juga harus disertai dengan pemahaman yang menyeluruh tentang evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dilaksanakan serta kemungkinan tantangan kebijakan di masa mendatang.

Sebagai unsur yang sangat mendasar bagi penciptaan sistem pemerintahan yang demokratis, arahan pokok kebijakan desentralisasi perlu dilihat dari keterkaitannya dengan kebijakan penyempurnaan tatanan politik, sistem kelembagaan yang sesuai dengan karakter bangsa, mekanisme pembiayaan pembangunan antar-jenjang pemerintahan yang lebih efisien, serta dukungan sumberdaya manusia yang profesional. Dengan demikian penyusunan RPJMN 2010-2014 harus disertai dengan analisis yang komprehensif berdasarkan perspektif politik, ekonomi, dan administratif sesuai dengan situasi yang sekarang ada maupun yang harus dilakukan dalam lima tahun ke depan.

2. IDENTIFIKASI ISU STRATEGIS

Isu-isu strategis yang dihadapi dalam kerangka kebijakan desentralisasi di Indonesia dapat diperoleh dari berbagai macam sumber. Dalam naskah akademik ini, sumber yang digunakan sebagai landasan analisis adalah data sekunder yang berupa hasil studi dan laporan evaluasi kebijakan desentralisasi yang disusun oleh Bappenas, Departemen Dalam Negeri, maupun studi yang didanai oleh lembaga-lembaga donor, serta data primer yang berasal dari diskusi internal dengan staff pada Direktorat Otonomi Daerah di Bappenas maupun Direktorat Jenderal Otonomi Daerah di Depdagri, serta Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan di Departemen Keuangan.

Sebelum diuraikan tentang isu-isu strategis yang dapat diidentifikasi dalam kebijakan desentralisasi, perlu dijelaskan tentang apa yang dimaksud dengan perencanaan strategis, isu-isu strategis secara umum dan arti pentingnya dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Menurut Bryson (2004:5) perencanaan strategis menjadi isu pokok dalam banyak organisasi publik sekarang ini karena semakin kompleksnya persoalan dan semakin besarnya ketidakpastian yang dihadapi oleh suatu bangsa. Termasuk dalam hal kebijakan desentralisasi di Indonesia, isu yang berkembang saat ini punya kaitan erat dengan persoalan politik karena arus demokratisasi, masalah ekonomi karena tuntutan rakyat yang semakin keras mengenai peningkatan kesejahteraan, serta masalah-masalah sosial yang semakin kompleks karena perubahan budaya dan globalisasi. Dalam hal ini, isu strategis sangat penting

untuk diidentifikasi karena ia menyangkut hal-hal pokok yang akan membawa perubahan besar di masa yang akan datang, sebagaimana dikemukakan oleh Miles (1989:11). Ada banyak faktor yang berpengaruh terhadap kebijakan desentralisasi di Indonesia, tetapi ada sebagian yang memiliki akibat yang luas terhadap unsur-unsur yang lain dan ada yang hanya bersifat sempit sehingga tidak memiliki pengaruh besar di masa mendatang. Isu strategis adalah sebagian dari isu atau masalah yang akan membawa perubahan besar tersebut.

Untuk konteks kebijakan desentralisasi di Indonesia, isu strategis yang dapat diperoleh dari pengumpulan data primer maupun data sekunder ternyata sangat beragam, dan daftar isunya bisa sangat panjang. Namun supaya tetap dapat diidentifikasi bahwa memang isu yang bersangkutan bersifat strategis, perlu ditetapkan beberapa kriteria sehingga pengumpulan informasi dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Berikut ini adalah sebagian dari kriteria untuk menetapkan dimasukkannya sebuah isu kebijakan yang bersifat strategis.

1. Menyentuh kepentingan dari banyak lembaga koordinator dan lembaga sektoral;

Adanya isu strategis ditunjukkan dengan pentingnya dan besarnya dampak yang mungkin terjadi jika isu tersebut diperhatikan. Dalam situasi seperti ini dapat juga dikatakan bahwa para pelaku kebijakan memiliki kepentingan yang sama dan memiliki pendekatan yang serupa.

2. Dapat dipecahkan dalam jangka waktu berlakunya RPJMN (5 tahun);

Karena masa berlakunya RPJMN sebagai dokumen strategis adalah 5 tahun, maka isu strategis harus terjangkau untuk dipecahkan pada jangka waktu ini. Reformasi hendaknya dapat dilakukan dengan rujukan waktu 1-5 tahun.

3. Mampu membawa perbaikan yang bermakna: efisiensi, tata-pemerintahan, kesejahteraan rakyat;

Perubahan atau perbaikan yang dimaksud dalam hal ini dapat diukur dari besaran khalayak yang dipengaruhi, luasnya cakupan pemerintahan daerah yang dipengaruhi, serta besaran pengaruh terhadap perubahan yang dapat dilakukan.

4. Menjadi subjek perdebatan yang keras: Bagaimana cara untuk mencapai tujuan bersama?

Perdebatan yang intensif dan keras merupakan salah satu indikator adanya isu strategis. Dalam hal ini juga dapat ditafsirkan bahwa perdebatan itu menunjuk kepada sesuatu yang penting, bahwa para pelaku punya komitmen untuk melakukan sesuatu, dan menemukan solusi dalam jangka waktu RPJMN yang berlaku.

5. Biaya dan risiko dapat ditanggung;

Dasar dari perhitungan biaya dan risiko mungkin dapat diperoleh dari data berupa angka. Tetapi pada akhirnya perkiraan mengenai biaya dan risiko yang dapat ditanggung itu bersifat subjektif dan pada saat yang sama menunjukkan adanya isu strategis.

6. Terdapat kesepakatan diantara pemegang kunci kebijakan;

Seandainya tidak terjadi kesepakatan tentang isu yang paling penting untuk dipecahkan, sebenarnya dapat ditemukan cara yang baik dengan mendapatkan sebuah isu yang bagi sebagian besar pemangku kepentingan akan memberi keuntungan yang signifikan jika isu tersebut dapat dipecahkan.

7. Terkait dengan kekuatan Bappenas untuk mencapai konsensus dan solusi;

Peran Bappenas sebagai koordinator kebijakan diantara lembaga-lembaga sektoral merupakan salah satu kriteria penting untuk mengidentifikasi isu kebijakan. Dalam hal ini isu tersebut harus terkait dengan perencanaan yang mengaitkan semua lembaga baik di tingkat pusat maupun di daerah beserta isu penentuan prioritas dan penganggaran publik yang merupakan tugas pokok Bappenas.

Selanjutnya, berdasarkan pengumpulan data awal uraian pada Tabel 1 menunjukkan bahwa isu strategis yang berkembang saat ini secara umum dapat dikategorikan menjadi lima bidang pokok, yaitu pengelolaan kebijakan, arsitektur legal atau yang menyangkut ketentuan perundang-undangan, kapasitas sumberdaya yang mendukung kebijakan dan implementasi, reformasi kewilayahan atau penataan administrasi pemerintahan daerah, serta pembagian urusan antar-jenjang pemerintahan. Rincian mengenai masalah pokok yang tercakup di dalam isu strategis mungkin masih banyak perdebatan. Namun dari diskusi terbatas dengan para pemangku kepentingan dan lembaga terkait, isu-isu inilah yang tampaknya akan dihadapi dalam masa pembangunan jangka menengah berikutnya.

Tabel 1. Isu-isu Strategis Desentralisasi di Indonesia

Kategori	Isu/Masalah Pokok
1. Pengelolaan kebijakan desentralisasi	1.1. Perumusan kebijakan yang terfragmentasi, kurang jelasnya prioritas reformasi, dan kurangnya tindakan nyata dalam reformasi di bidang tertentu, yang mengakibatkan ketegangan dan kinerja yang kurang memuaskan.
	1.2. Pendekatan konsultatif dan penggunaan keahlian yang kurang konsisten dalam penyiapan instrumen legal, mengakibatkan rendahnya kualitas kebijakan dan produk legal sehingga resistensi diantara pemangku kepentingan seringkali menguat.
2. Arsitektur legal bagi desentralisasi	2.1. Kurangnya kejelasan dan kecermatan dalam menggunakan prinsip-prinsip dan bentuk desentralisasi di dalam Konstitusi.

	2.2. Produk legal yang saling bertentangan, sehingga mengakibatkan terkikisnya legitimasi undang-undang pokok tentang desentralisasi dan otonomi daerah. Terkadang produk undang-undang tersebut kurang diperhatikan oleh lembaga sektoral.
	2.3. Kurangnya kejelasan dalam hal hierarki, validitas dan jangkauan dari masing-masing instrumen perundangan yang dipergunakan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.
3. Pengembangan kapasitas pendukung bagi perumusan dan implementasi kebijakan.	3.1. Kurangnya pengembangan kapasitas untuk mewujudkan reformasi yang direncanakan, sehingga banyak aktor yang kurang berperan secara optimal.
	3.2. Lemahnya koordinasi dan pemanfaatan sumberdaya (dari anggaran pemerintah, LSM, donor) untuk pengembangan kapasitas dan investasi di bidang SDM.
4. Reformasi kewilayahan	4.1. Seleksi administrative untuk proposal pembentukan daerah baru belum dilaksanakan secara tegas, metode skoring untuk seleksi tidak jelas dan konsisten.
	4.2. Regulasi dan insentif cenderung merangsang pemekaran atau pemisahan daerah. Kerangka berpikir kewilayahan secara makro kurang mendapat perhatian.
5. Pembagian urusan	5.1. Prinsip desentralisasi (devolusi, tugas pembantuan, dekonsentrasi) tidak termuat secara eksplisit di dalam UUD. Inkonsistensi prinsip terdapat di dalam banyak peraturan di tingkat undang-undang maupun peraturan di bawahnya.
	5.2. Pembagian urusan diatur di dalam undang-undang organik (UU No.32/2004) dan peraturan di bawahnya (mis: PP 38/2007; PP mengenai Aceh), tetapi juga diatur di dalam undang-undang dan peraturan sektoral. Harmonisasi diantara berbagai peraturan tersebut sangat mendesak untuk dilakukan.
	5.3. Rumusan tentang urusan tidak jelas dan sering terjadi tumpang-tindih antar jenjang pemerintahan. Ini terjadi pada hampir semua sektor pembangunan.

Untuk memberi gambaran lebih jelas mengenai isu-isu strategis serta fokus kebijakan yang dapat dirumuskan di dalam RPJMN 2010-2014, berikutnya akan diuraikan secara rinci masing-masing isu tersebut. Uraian akan dibagi menjadi tiga bab, yaitu bagian yang menyangkut kelembagaan, kemampuan keuangan, dan pengembangan sumberdaya manusia.

3. KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi telah diterima sebagai suatu hal yang bersifat universal dan dilaksanakan

oleh hampir semua negara di dunia. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui pelaksanaan asas desentralisasi ini diharapkan dapat meningkatkan baik efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maupun partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tersebut.

Kondisi yang ingin dicapai melalui pelaksanaan desentralisasi tersebut, tentu saja tidak begitu saja dapat terwujud, melainkan akan sangat tergantung kepada bagaimana pengaturan berbagai faktor yang dianggap penting dalam pelaksanaan asas desentralisasi tersebut. Terdapat setidaknya enam faktor penting menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema (1983, 34-35) yang dinilai dapat menunjang keberhasilan pelaksanaan desentralisasi di sebuah negara. Keenam faktor tersebut adalah (1) tingkatan dimana desentralisasi dapat memberikan kontribusi dalam pencapaian sasaran luas dari politik seperti mempromosikan stabilitas politik, memobilisasi dukungan dan kerjasama untuk kebijakan pembangunan nasional; memberikan dukungan bagi kelangsungan sistem politik melalui dukungan daerah, kepentingan dan komunitas yang heterogen; (2) tingkatan dimana desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas administrasi seperti mempromosikan koordinasi yang lebih luas diantara unit pemerintah pusat, unit pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat serta mendorong kerjasama yang lebih erat diantara organisasi untuk dapat mencapai tujuan pembangunan yang telah disepakati bersama; (3) tingkatan dimana desentralisasi dapat memberikan kontribusi dalam mempromosikan efisiensi manajerial dan ekonomi dengan cara memberikan kesempatan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk mencapai tujuan pembangunan dalam cara yang paling efisien; (4) tingkatan dimana desentralisasi dapat meningkatkan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan dan permintaan dari berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat; (5) tingkatan dimana desentralisasi dapat memberikan kontribusi akan penentuan nasib sendiri dan kemandirian dari pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat dalam mempromosikan pembangunan atau dalam memenuhi kebutuhan yang bernilai tinggi dari masyarakat; serta (6) tepatnya cara yang digunakan dimana kebijakan dan program telah didefinisikan, didesain dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan desentralisasi.

Sejalan dengan pandangan Rondinelli, Nellis dan Cheema tersebut, Kauzya (2005, 9-10) menawarkan lima karakteristik yang harus dipertimbangkan dalam mendesain kebijakan desentralisasi yang demokratis yakni: (1) kerangka hukum yakni pembentukan reformasi konstitusi dan hukum untuk melimpahkan kekuasaan kepada struktur lokal; (2) kapasitas tata kelola pemerintahan di tingkat lokal yakni dengan meningkatkan kemampuan aktor lokal untuk bertindak (baik dari sisi sumberdaya keuangan dan manusia, organisasi, dan kewenangan); (3) peningkatan akuntabilitas pemerintahan daerah; (4) peningkatan peranan masyarakat sipil (merupakan praktek dari desentralisasi horisontal/pemberdayaan masyarakat); serta (5) peningkatan kehidupan sosial ekonomi (kualitas hidup) masyarakat.

Selain faktor-faktor penentu tersebut, keberhasilan pelaksanaan desentralisasi juga akan sangat ditentukan oleh adanya keseimbangan yang tepat antara pengaturan desentralisasi dan sentralisasi dan menghubungkan keduanya dalam sebuah cara dimana dapat mempromosikan pembangunan yang paling efektif. Hal ini harus turut dipertimbangkan dengan mengingat bahwa pembahasan mengenai desentralisasi juga tidak dapat dilepaskan dari sentralisasi sebagaimana diungkapkan oleh Rondinelli, Nellis dan Cheema (1983, 33-34) yang menyatakan bahwa jarang sekali ada negara di dunia ini yang hanya melaksanakan sentralisasi ataupun desentralisasi saja dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Sentralisasi dan desentralisasi menurut mereka tidaklah eksklusif atau dikotomis satu sama lainnya. Karenanya, keberhasilan pelaksanaan desentralisasi akan sangat ditentukan juga oleh kemampuan sebuah negara dalam menyeimbangkan pelaksanaan kedua asas tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Artinya, harus dipertimbangkan secara tepat dan baik mengenai seberapa besar desentralisasi itu sebaiknya diberikan kepada daerah dan dalam urusan apa daerah seharusnya diberikan kewenangan untuk mengaturnya sehingga didapatkan keseimbangan yang optimal dan dinamik antara derajat intervensi pusat dan diskresi oleh daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Dalam konteks Indonesia, penyelenggaraan desentralisasi khususnya semenjak diterapkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004, dinilai oleh sejumlah kalangan masih menyisakan sejumlah persoalan di lapangan. Sejumlah persoalan ini muncul karena adanya paradigma dan sistem baru dari kedua UU tersebut yang menghendaki beberapa perubahan seperti perubahan kewenangan, kelembagaan dan tatalaksana hubungan antara pusat dan daerah. Terkait dengan munculnya sejumlah permasalahan dalam penyelenggaraan desentralisasi ini, Turner dan Hulme (1997) mengemukakan pertanyaan mengenai penyebab terjadinya permasalahan ini. Menurut mereka, terdapat kesalahan entah karena teori desentralisasi yang salah ataupun kesalahan dalam menjalankan praktik desentralisasi sehingga apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan desentralisasi masih banyak yang belum dapat diwujudkan dan cenderung menimbulkan berbagai masalah dalam pelaksanaannya di berbagai negara. Menyangkut permasalahan ini, tim revisi UU No. 32/2004 menyadari bahwa dalam konteks Indonesia, persoalan desentralisasi dapat muncul dari keduanya atau bahkan interaksi antar keduanya. Terkait hal ini, dalam pandangan tim revisi UU No. 32/2004, substansi yang kabur dalam peraturan perundangan dapat menjadi sumber masalah dalam pelaksanaan desentralisasi sebagaimana juga kegagalan untuk melaksanakan desentralisasi sesuai semangat dari peraturan perundangan yang berlaku. Bahkan, substansi yang salah dalam pengaturan dapat memicu implementasi yang salah pula. Hal ini mereka kemukakan dengan merujuk kepada banyak penelitian yang telah membuktikan bahwa ketidakjelasan dalam pengaturan kebijakan desentralisasi menimbulkan masalah dalam implementasi desentralisasi.

Berangkat dari uraian-uraian di atas, bab ini berusaha untuk melakukan analisis terhadap kondisi pelaksanaan desentralisasi yang saat ini ada khususnya dilihat dari pelaksanaan program-program terkait desentralisasi yang terdapat dalam RPJMN 2005-2009. Sesuai dengan perubahan paradigma dan mekanisme dalam

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan setelah perubahan konstitusi, maka penyelenggaraan pembangunan nasional diatur dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengamanatkan adanya dokumen perencanaan seperti RPJPN sebagai dokumen perencanaan untuk masa 20 (dua puluh) tahun dan RPJMN sebagai dokumen perencanaan untuk masa 5 (lima) tahun. Didalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan ini juga terdapat arahan kebijakan secara nasional dalam pelaksanaan desentralisasi dan pemerintahan daerah. Karenanya, melalui tulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kondisi pelaksanaan program-program terkait desentralisasi dan otonomi daerah dalam RPJM 2005-2009, serta tantangan yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan arah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada RPJMN 2010-2014. Mengingat luasnya permasalahan yang diangkat, maka dalam analisis ini hanya akan dibatasi pada permasalahan yang terkait dengan pengembangan institusi, sementara permasalahan lain menyangkut aparat dan keuangan daerah akan dibahas dalam tulisan tersendiri oleh Tim Konsultan ASSD lainnya.

a. Isu Kelembagaan Daerah dalam RPJPN 2005-2025

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang telah ditetapkan melalui UU No. 17 Tahun 2007 merupakan dokumen yang akan menjadi arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan dalam kurun waktu dua puluh tahun sampai dengan tahun 2025 termasuk didalamnya yang terkait dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Menyangkut permasalahan desentralisasi dan otonomi daerah ini, RPJPN 2005-2025 melihat isu desentralisasi sebagai sebuah isu penting bagi keberhasilan perencanaan dan pembangunan di Indonesia sampai dengan tahun 2025. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari pernyataan dalam RPJPN yang memberikan penekanan bahwa pelaksanaan desentralisasi membawa dampak terhadap penyelenggaraan perencanaan pembangunan nasional (RPJPN, hal 2). Pertanyaan ini muncul terkait dengan adanya potensi dari desentralisasi yang dinilai dapat menyebabkan perencanaan pembangunan daerah yang tidak bersinergi baik antara daerah-daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dengan pembangunan nasional (RPJPN, hal 2).

Penekanan yang sedemikian yang terdapat dalam RPJPN 2005-2025 tidak dapat dilepaskan dari kondisi permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah selama kurun waktu 1999-2004 sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada kurun waktu tersebut, permasalahan utama yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan adalah tidak terpadu dan tidak terintegrasinya rencana dan program pembangunan dalam berbagai sektor antara yang dibuat oleh Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Tidak terpadu dan tidak terintegrasinya rencana dan program pembangunan tersebut selain dikarenakan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai akibat dari perubahan

konstitusi juga disebabkan oleh pemberlakuan desentralisasi dan otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang dalam pelaksanaannya belum diimbangi dengan kejelasan dalam pengaturan dan pembagian kewenangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun akibat dari hilangnya struktur hirarkhis antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota.

Selain penekanan terhadap dampak dan potensi yang dapat ditimbulkan dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, RPJPN juga memberikan gambaran mengenai sejumlah permasalahan lain yang masih dialami dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, antara lain permasalahan yang disebabkan oleh kurangnya koordinasi pusat-daerah dan masih belum konsistennya sejumlah peraturan perundang-undangan, baik antar daerah maupun antara pusat dan daerah (RPJP, hal 13); permasalahan mengenai belum dimanfaatkannya sumber daya kelautan secara optimal akibat belum adanya pemahaman yang sama terhadap pengelolaan sumber daya kelautan dalam pelaksanaan otonomi daerah (RPJP, hal 21); serta permasalahan mengenai meningkatnya konflik pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam, baik antar wilayah, antara pusat dan daerah, serta antar penggunaannya (RPJP, hal 21). Diluar permasalahan-permasalahan tersebut, khususnya dalam upaya mencapai konsolidasi demokrasi, RPJPN juga mencatat adanya tantangan utama untuk meneguhkan kembali makna persatuan nasional dengan memperhatikan berbagai keanekaragaman latar belakang dan kondisi yang diantaranya terkait dengan pelaksanaan desentralisasi (RPJP hal 28).

Merujuk kepada sejumlah permasalahan dan tantangan tersebut, salah satu Misi pembangunan yang diemban dalam RPJPN khususnya yang terkait dengan desentralisasi adalah misi untuk “mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum” (RPJP hal 39). Dalam misi ini, pembangunan selama kurun waktu 2002-2025 diarahkan untuk “mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum” yang akan dilakukan dengan memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh; memperkuat peran masyarakat sipil; memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengomunikasikan kepentingan masyarakat; dan melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil (RPJP hal 39 dan 58).

Untuk mencapai arahan pembangunan yang demikian, RPJPN memberikan penekanan pada program yang ditujukan untuk melakukan penyempurnaan struktur politik dengan menitikberatkan pada proses pelembagaan demokrasi yang akan dilakukan dengan (a) mempromosikan dan menyosialisasikan pentingnya keberadaan sebuah konstitusi yang kuat dan memiliki kredibilitas tinggi sebagai pedoman dasar bagi sebuah proses demokratisasi berkelanjutan; (b) menata hubungan antara kelembagaan politik, kelembagaan pertahanan keamanan dalam kehidupan bernegara; (c) meningkatkan kinerja lembaga-lembaga penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangan dan fungsi-fungsi yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundangan; (d) memantapkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta mencegah disintegrasi wilayah dan perpecahan bangsa; (e) melaksanakan rekonsiliasi

nasional secara tuntas; dan (f) menciptakan pelembagaan demokrasi lebih lanjut untuk mendukung berlangsungnya konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan (RPJP, hal 58).

Berdasarkan paparan-paparan tersebut dapat dilihat bahwa isu desentralisasi dan otonomi daerah dalam RPJPN 2005-2025 diarahkan untuk dapat berperan besar dalam menciptakan masyarakat yang lebih demokratis di Indonesia dalam rangka lebih mengkokohkan persatuan nasional. Untuk itu, RPJPN 2005-2025 memberikan penekanan pada upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang diantaranya akan ditempuh dengan melakukan penyempurnaan struktur politik dalam pelaksanaan desentralisasi yang mampu memantapkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang dapat mencegah disintegrasi wilayah dan perpecahan bangsa. Melalui upaya ini, diharapkan akan mengurangi dampak negatif dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah terhadap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Sejumlah permasalahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang menjadi fokus untuk dapat diselesaikan diantaranya adalah kurangnya koordinasi antara pusat dan daerah; ketidakkonsistenan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah; pemanfaatan potensi sumber daya alam yang belum optimal; serta konflik dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam.

b. Kerangka Kebijakan Kelembagaan Daerah dalam RPJMN 2005-2009

Untuk dapat mencapai arahan pembangunan nasional yang diinginkan terkait dengan isu desentralisasi ini, RPJPN mengarahkan RPJMN ke 1 (2005-2009) agar dapat mewujudkan pelayanan kepada masyarakat yang makin membaik melalui meningkatnya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang tercermin dengan terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta tertatanya kelembagaan birokrasi dalam mendukung percepatan terwujudnya tata pemerintahan yang baik (RPJP, hal 77). Upaya ini dilakukan bersamaan dengan upaya untuk meningkatkan keadilan dan penegakan hukum; menciptakan landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi; meningkatkan kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan; menciptakan landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan menata sistem hukum nasional.

Upaya peningkatan desentralisasi dan otonomi daerah yang dapat menjamin konsistensi peraturan pusat dan daerah serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun tertatanya kelembagaan birokrasi yang dapat mendukung percepatan terwujudnya tata pemerintahan yang baik ini kemudian dalam RPJMN 2005-2009 khususnya dalam Bab 13 tentang Revitalisasi dan Proses Desentralisasi dan otonomi daerah, dituangkan kedalam 6 (enam) sasaran

pembangunan yang 4 (empat) diantaranya terkait dengan pengembangan institusi yang meliputi:

1. Tercapainya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pusat dan daerah, termasuk yang mengatur tentang otonomi khusus Provinsi Papua dan Provinsi NAD;
2. Meningkatnya kerjasama antar pemerintah daerah;
3. Terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel;
4. Tertatanya daerah otonom baru

Selanjutnya, pembangunan di bidang desentralisasi dan otonomi daerah diarahkan pada kebijakan untuk:

1. Memperjelas pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan baik kewenangan mengenai tugas dan tanggung jawab maupun mengenai penggalan sumber dana dan pembiayaan pembangunan yang didukung oleh semangat desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Mendorong kerjasama antar pemerintah daerah termasuk peran pemerintah provinsi dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
3. Menata kelembagaan pemerintah daerah agar lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, ramping, hierarki yang pendek, bersifat jejaring, bersifat fleksibel dan adaptif, diisi banyak jabatan fungsional, dan terdesentralisasi kewenangannya, sehingga mampu memberikan pelayanan masyarakat dengan lebih baik dan efisien, serta berhubungan kerja antar tingkat pemerintah, dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat, dan lembaga non pemerintah secara optimal sesuai dengan peran dan fungsinya;
4. Menata daerah otonom baru, termasuk mengkaji pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru di waktu mendatang, sehingga tercapai upaya peningkatan pelayanan publik dan percepatan pembangunan daerah.

Berdasarkan arahan kebijakan pembangunan tersebut, Pemerintah menyusun program kegiatan 5 (lima) tahun yang meliputi :

1. Program Penataan Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Desentralisasi Dan Otonomi Daerah
2. Program Peningkatan Kerjasama Antar Pemerintah Daerah
3. Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Daerah
4. Program Penataan Daerah Otonom Baru

c. Evaluasi Capaian RPJMN 2005-2009 dalam Pengembangan Institusi

Sebagaimana dapat dilihat dalam RPJMN 2005-2009, terkait bidang Pengembangan Institusi ini, sejumlah program yang telah disusun untuk dilaksanakan dalam kurun waktu 5 (lima) tahun adalah sebagai berikut:

1. Program Penataan Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Program ini bertujuan untuk: (1) meningkatkan sinkronisasi dan harmonisasi berbagai peraturan perundangan-undangan yang menyangkut hubungan pusat dan daerah, serta pelaksanaan otonomi daerah termasuk peraturan perundang-undangan daerah; (2) menyusun berbagai peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah; (3) memperkuat visi desentralisasi dan otonomi daerah para pelaku pembangunan agar tercapai persepsi yang sama terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan di daerah; dan (4) mendorong pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kegiatan pokok yang dilakukan dalam program ini adalah: (1) Sosialisasi dan implementasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi NAD, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, termasuk penyusunan, sosialisasi, dan implementasi peraturan pelaksanaannya, khususnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan sistem perencanaan pembangunan di daerah; (2) Penyesuaian berbagai peraturan perundangan-undangan yang menyangkut hubungan pusat dan daerah termasuk peraturan perundang-undangan sektoral dan yang terkait dengan otonomi khusus NAD dan Papua, sehingga menjadi harmonis; (3) Penyesuaian peraturan perundang-undangan daerah sehingga menjadi sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya; serta (4) Peningkatan supervisi beserta evaluasi pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

2. Program Peningkatan Kerjasama Antar Pemerintah Daerah

Program ini bertujuan untuk: meningkatkan pelaksanaan kerjasama antar pemerintah daerah termasuk peningkatan peran pemerintah provinsi.

Kegiatan pokok yang dilakukan dalam program ini adalah: (1) Penyusunan dan penetapan peraturan perundang-undangan tentang kerjasama antar daerah

termasuk peran pemerintah provinsi; (2) Identifikasi, perencanaan, fasilitasi, dan pelaksanaan kegiatan fungsi strategis yang perlu dikerjasamakan; (3) Peningkatan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk memfasilitasi dan menyelesaikan perselisihan antar daerah di wilayahnya; serta (4) Pengoptimalan dan peningkatan efektivitas sistem informasi pemerintahan daerah untuk memperkuat kerjasama antar pemerintah daerah dan dengan Pemerintah Pusat.

3. Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Daerah

Program ini bertujuan untuk: menyusun kelembagaan pemerintah daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan potensi daerah yang perlu dikelola.

Kegiatan pokok yang dilakukan dalam program ini adalah: (1) Penataan kelembagaan pemerintahan daerah agar sesuai dengan beban pelayanan kepada masyarakat; (2) Peningkatan kinerja kelembagaan daerah berdasarkan prinsip-prinsip organisasi moderen dan berorientasi pelayanan masyarakat; (3) Penyusunan pedoman hubungan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar tercipta kontrol dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (4) Penguatan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sesuai Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas dalam rangka Mendukung Desentralisasi; (5) Pengkajian dan fasilitasi pelaksanaan standar pelayanan minimum, pengelolaan kewenangan daerah, dan sistem informasi pelayanan masyarakat; serta (6) Peningkatan peran lembaga non-pemerintah dan masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan pada tingkat provinsi, dan kabupaten/kota melalui penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

4. Program Penataan Daerah Otonom Baru

Program ini bertujuan untuk: menata dan melaksanakan kebijakan pembentukan daerah otonom baru sehingga pembentukan daerah otonom baru tidak memberikan beban bagi keuangan negara dalam kerangka upaya meningkatkan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah.

Kegiatan pokok yang dilakukan dalam program ini adalah: (1) Pelaksanaan evaluasi perkembangan daerah-daerah otonom baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; (2) Pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru dan atau penggabungan daerah otonom, termasuk perumusan kebijakan dan pelaksanaan upaya alternatif bagi peningkatan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah selain melalui pembentukan daerah otonom baru; (3) Penyelesaian status kepemilikan dan pemanfaatan aset daerah secara optimal; serta (4) Penataan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru.

Berdasarkan hasil Evaluasi Pertengahan (*Mid-Term*) Pelaksanaan RPJMN 2004-2009 Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah serta Database Bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang dilakukan oleh Ditjen Otda Bappenas pada Tahun 2008, maupun hasil *Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralization*

Reforms Update 2009 yang dilakukan oleh USAID *Democratic Reform Support Program* (DRSP), diperoleh gambaran mengenai pelaksanaan dari program-program dalam Bab 13 RPJMN 2005-2009 sebagaimana diuraikan berikut.

1. Program Penataan Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Berdasarkan informasi yang diperoleh sejauh ini, terlihat bahwa pelaksanaan program penataan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah ini lebih banyak diarahkan kepada program sosialisasi dan implementasi dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait, sementara program penyesuaian dan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan baik di pusat dan daerah serta supervisi dan evaluasi pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah belum terlalu banyak dilakukan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari informasi dalam Database bidang Desentralisasi dan otonomi daerah yang disusun oleh Bappenas. Berdasarkan database ini dapat diperoleh informasi bahwa dari sejumlah peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan menteri yang diamanatkan baik dalam UU No. 32/2004 maupun UU No. 33/2004, pemerintah telah menyelesaikan 80,6% dari peraturan tersebut untuk UU No. 32/2004 dan 100% untuk peraturan yang diamanatkan dalam UU No. 33/2004.

Minimnya upaya pelaksanaan harmonisasi serta supervisi dan evaluasi juga dapat dilihat dari hasil evaluasi pertengahan terhadap pelaksanaan RPJMN 2005-2009 yang dilakukan oleh Bappenas yang memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian pelaksanaan program penataan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah sebesar 71,62%. Selain itu, Bappenas juga mencatat sejumlah kendala utama dalam pelaksanaan program ini khususnya terkait dengan permasalahan harmonisasi yaitu: (1) tidak adanya instansi atau satuan kerja dari suatu instansi di tingkat pusat yang memiliki tupoksi untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan; (2) ego sektoral dari masing-masing instansi Pusat; serta (3) kurangnya koordinasi antar instansi di tingkat pusat serta koordinasi antara pusat dan daerah.

Kurangnya upaya harmonisasi penataan peraturan perundang-undangan juga dapat dilihat dari hasil kajian yang dilakukan oleh USAID-DRSP melalui *Stock Taking Study* 2009 yang memberikan informasi bahwa semenjak tahun 2006 sejumlah undang-undang sektoral telah dibuat atau direvisi tanpa memastikan adanya harmonisasi dengan UU Pemerintahan Daerah. Kajian ini juga mencatat bahwa dalam penyusunan berbagai UU ini terdapat kurangnya upaya konsultasi antara tim perumus dari berbagai undang-undang tersebut dengan Tim pada Depdagri yang bertugas untuk merevisi UU No. 32/2004.

Menyangkut masalah inkonsistensi dan upaya harmonisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan di tingkat nasional ini, Prasojo (2008, 18) melihatnya sebagai sebuah masalah yang diakibatkan oleh banyaknya instansi pusat di daerah yang masih belum mau mengubah paradigma sentralistik yang dianutnya. Dampaknya kemudian, instansi pusat ini cenderung untuk membuat peraturan perundang-undangan

sektoral yang tidak sejalan dengan isi dalam UU No. 32/2004. Karenanya menurut Prasajo, Pemerintah Pusat tetap harus melakukan upaya harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan di masing-masing sektor tersebut.

Selain inkonsistensi peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, masalah inkonsistensi juga terjadi di tingkat daerah berupa munculnya Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional. Lahirnya perda yang bermasalah ini sejatinya merupakan konsekuensi dari diterapkannya pengawasan represif sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Kemampuan pemerintah pusat yang terbatas menyebabkan banyak perda yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Terkait pengawasan Perda oleh Pemerintah ini, pengawasan terhadap Perda seharusnya tidak saja meliputi pengawasan hukum (*Rechtmaessigkeit*), tetapi juga pengawasan tujuan perda itu sendiri (*Zweckmaessigkeit*). Artinya, pelanggaran dalam perda bukan saja terjadi karena ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi karena perda tersebut pada dasarnya bertentangan dengan tujuan-tujuan pemberian otonomi daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat harus meliputi dua jenis pengawasan ini, yaitu pengawasan hukum dan pengawasan tujuan. Bisa saja secara hukum sebuah perda melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi secara tujuan memiliki nilai-nilai dasar pencapaian kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat terjadi sebaliknya. Perda yang dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi tidak memiliki tujuan kesejahteraan rakyat. Selain itu, otonomi daerah merupakan penyerahan wewenang dalam cabang kekuasaan eksekutif (presiden). Karenanya, pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah termasuk terhadap peraturan-peraturan daerah harus dilaksanakan oleh pemerintah, bukan lembaga yudikatif. Demikian pula pembatalan perda dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal ini, peninjauan dan pengawasan perda dapat dilakukan secara bersama-sama antara Departemen Dalam Negeri dan Departemen Hukum dan Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan terhadap kesesuaian hukum dilakukan oleh Departemen Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, sedangkan pengawasan tujuan terhadap perda dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian kedua lembaga ini dapat secara sinergis melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah yang melanggar. Sedangkan pembatalannya dapat diberikan mandat kepada Menteri Dalam Negeri.

2. Program Peningkatan Kerjasama Antar Pemerintah Daerah

Berdasarkan hasil sejumlah kajian yang tersedia, diperoleh informasi bahwa dalam program peningkatan kerjasama antar pemerintah daerah, program-program yang belum begitu mendapat perhatian adalah program peningkatan peran gubernur sebagai WPP untuk memfasilitasi dan menyelesaikan perselisihan antar daerah di wilayahnya serta program pengoptimalan dan peningkatan efektivitas sistem informasi pemerintahan daerah untuk memperkuat kerjasama antar pemerintah daerah. Program-program yang difokuskan untuk dilaksanakan adalah program penyusunan peraturan

perundang-undangan tentang kerjasama antar daerah serta program identifikasi perencanaan, fasilitasi dan pelaksanaan kegiatan fungsi strategis yang perlu dikerjasamakan.

Menyangkut hal ini, berdasarkan data dalam database bidang desentralisasi dan otonomi daerah diperoleh informasi bahwa telah terbentuk berbagai forum-forum kerjasama antar daerah dalam berbagai bidang, serta teridentifikasinya bentukan-bentukan kerjasama yang ada di daerah. Selain itu, pemerintah juga telah melakukan sejumlah kegiatan fasilitasi terhadap berbagai forum kerjasama serta fasilitasi untuk membangun kerjasama antar 5 (lima) provinsi di wilayah Sumatera. Di luar itu, diperoleh informasi mengenai telah diselesaikannya PP No. 50/2007 tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah.

Terkait keberadaan PP No. 50/2007 sendiri, diperoleh informasi bahwa dari sejumlah forum kerjasama dan bentukan kerjasama yang telah ada tersebut, ternyata tidak semua dilengkapi dengan keterangan mengenai naskah kerjasama sebagaimana diatur dalam PP No. 50/2007. Hal ini terjadi sebagai akibat dari masih beragamnya bentuk perjanjian kerjasama yang dilakukan atau bahkan kerjasama tersebut ternyata tidak dilegalkan secara tertulis oleh Pemerintah Daerah terkait. Karenanya, menurut Database yang dibuat oleh Bappenas ini, dimasa datang diharapkan agar kerjasama antar daerah memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan, dan tidak terbatas pada masa jabatan Kepala Daerah seperti yang cenderung terjadi belakangan ini.

Sementara itu, hasil kajian Bappenas lainnya mengenai hasil evaluasi pertengahan terhadap pelaksanaan RPJMN 2005-2009 memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian pelaksanaan program peningkatan kerjasama antar pemerintah daerah sebesar 67,76%. Bappenas juga mencatat sejumlah hambatan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program ini, yaitu: (1) bahwa pemerintah maupun pemerintah daerah belum terlalu memposisikan kerjasama antar daerah sebagai salah satu alternatif dalam pelaksanaan pembangunan; serta (2) bentukan kerjasama yang telah ada saat ini berkembang secara sporadis dan biasanya murni hanya berdasarkan inisiatif dari pemerintah daerah. Dengan kata lain, berdasarkan evaluasi Bappenas ini, usaha dari pemerintah dalam mendukung peningkatan kerjasama atau menjalankan fungsi fasilitasi masih terlihat minim. Selain itu, tingkat pencapaian pelaksanaan program dalam RPJMN 2005-2009 ini lebih banyak terbantu dari inisiatif Pemerintah Daerah dalam menjalankan kerjasama dengan daerah lain. Padahal pemerintah dan Provinsi dapat melakukan berbagai kegiatan seperti inisiatif, pemberian insentif dan diseminasi *best practices* dari praktek kerjasama yang ada sehingga mampu mendorong daerah-daerah lain di Indonesia untuk menyadari potensi dari kerjasama antar daerah yang dapat dinikmatinya.

Hasil dari evaluasi oleh Bappenas ini juga didukung oleh hasil kajian USAID-DRSP dalam *Stock Taking Study 2009*. Berdasarkan hasil dari studi ini diperoleh informasi bahwa banyak keinginan untuk melaksanakan kerjasama pada kenyataannya tidak dapat diimplementasikan. Kerjasama tersebut hanya tetap berbentuk perjanjian saja dan tidak dilaksanakan, ataupun apabila terlaksana struktur kerjasamanya tidak

dapat berfungsi sebagaimana yang diinginkan sebelumnya. Terdapat sejumlah masalah dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah menurut kajian ini, yaitu permasalahan terkait hubungan akuntabilitas antara daerah induk serta model pembiayaan yang digunakan dalam pelaksanaan kerjasama. Selain itu, kesulitan dalam pelaksanaan kerjasama juga akan dihadapi terkait dengan perbedaan mengenai bagaimana keuntungan dan biaya akan dibagi serta kerangka pengorganisasian pelaksanaan kerjasama yang akan dibentuk.

Berdasarkan gambaran di atas dapat terlihat bahwa kerjasama antar daerah yang sebenarnya memiliki potensi penting dalam usaha meningkatkan kemandirian daerah ternyata belum mendapatkan perhatian yang besar dari pemerintah. Karenanya, kedepannya permasalahan kerjasama antar daerah ini harus mendapatkan perhatian yang lebih banyak dari pemerintah. Pemerintah harus dapat mendorong bagi terselenggaranya kegiatan kerjasama antar daerah yang mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan dan penyampaian pelayanan publik. Terbentuknya berbagai kerjasama antar daerah yang efektif dan efisien dapat menjadi salah satu solusi dalam upaya mengurangi keinginan untuk memekarkan daerah yang saat ini cenderung banyak terjadi.

3. Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Daerah

Dalam hal program-program RPJM 2005-2009 yang terkait dengan peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, berdasarkan sejumlah kajian yang ada, dapat ditemukan informasi bahwa program-program yang telah berusaha dilaksanakan secara optimal adalah program yang terkait dengan penataan kelembagaan pemerintahan daerah; program kinerja kelembagaan daerah; serta program pengkajian dan fasilitasi pelaksanaan SPM. Adapun program-program lainnya dalam menyusun pedoman hubungan Pemda dan DPRD; program penguatan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah; serta program peningkatan peran lembaga non pemerintah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan belum berjalan secara optimal.

Kondisi yang seperti ini dapat dilihat misalnya dalam database desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan informasi tentang perkembangan pelaksanaan PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang merupakan amanat dari pasal 128 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 32/2004. Meskipun demikian, berdasarkan informasi yang diperoleh dari database tersebut juga diperoleh gambaran mengenai restrukturisasi kelembagaan pemerintahan daerah berdasarkan pengaturan dalam PP No. 41/2007 yang masih belum sesuai seperti yang diharapkan. Sampai dengan dilaporkannya database tersebut (Desember 2008), diperoleh informasi bahwa baru 15 provinsi, 120 kabupaten dan 25 kota yang telah melaporkan Perda mengenai OPD-nya kepada Depdagri, atau hanya sebesar 45% provinsi dan 30% kabupaten/kota. Sisanya, masih belum melaporkan atau bahkan ada yang belum menetapkan Perda tersebut. Padahal berdasarkan ketentuan dalam PP No. 41/2007 akhir tahun 2008 merupakan batas waktu bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan Perda mengenai OPD tersebut. Terdapat sejumlah permasalahan yang dianggap menjadi penyebab

terlambatnya pelaksanaan restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah tersebut, yakni (1) permasalahan terkait dengan sosialisasi dan diseminasi PP No. 41/2007; (2) kurang jelas/detailnya ketentuan yang diatur dalam PP No. 41/2007 atau bahkan dalam petunjuk teknis pelaksanaannya; serta (3) tidak sinkronnya pengaturan dalam PP No. 41/2007 dengan peraturan perundangan sektoral yang mengamanatkan tiap daerah untuk membentuk suatu instansi daerah dengan nomenklatur tertentu untuk menjalankan urusan pemerintahan yang didelegasikan oleh kementerian/lembaga terkait. Permasalahan terakhir ini, dalam hemat penulis merupakan salah satu dampak dari masih belum harmonis atau sinkronnya peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Akibatnya kemudian, tujuan dari PP No. 41/2007 untuk mengecilkan struktur kelembagaan pemerintah daerah belum bisa dicapai secara optimal.

Sementara itu, hasil kajian lain dari Bappenas mengenai hasil evaluasi pertengahan terhadap pelaksanaan RPJMN 2005-2009 memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian pelaksanaan program peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah sebesar 62,82%. Kajian ini juga mencatat sejumlah hambatan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program ini, khususnya hambatan yang terkait dengan proses harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sulit dilaksanakan akibat ego sektoral dari instansi-instansi di tingkat pusat. Selain permasalahan tersebut, kajian ini juga mencatat sejumlah masalah yang terkait dengan penyusunan SPM dan penyaluran dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Terkait penyusunan SPM, masalah yang dinilai penting adalah masalah yang terkait dengan sulitnya menyusun standar yang sama secara nasional serta kesulitan dalam mengukur tingkat kemampuan daerah yang berbeda-beda untuk menerapkan standar. Sementara itu, dalam hal penyaluran dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, permasalahan yang dihadapi adalah terkait dengan belum adanya koordinasi yang baik khususnya dengan Bappeda Provinsi.

Sejumlah permasalahan yang ditemukan dari hasil kajian Bappenas tersebut juga diidentifikasi oleh Tim Revisi UU No. 32/2004. Dari dokumen naskah akademik Revisi UU No. 32/2004 (hal 57-58) diperoleh informasi mengenai sejumlah permasalahan yang dihadapi terkait dengan keberadaan perangkat daerah. Sejumlah permasalahan yang dihadapi selama ini adalah: (1) kecenderungan daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang banyak jumlahnya dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah; (2) adanya orientasi yang sangat tinggi dan berlebihan dari pegawai daerah untuk menduduki jabatan struktural; (3) pengembangan jabatan fungsional yang kurang berkembang di dalam birokrasi daerah; serta (4) belum adanya analisis jabatan dan analisis beban kerja yang membuat daerah tidak pernah tahu secara pasti mengenai besaran organisasi dan jumlah pegawai yang dibutuhkan. Selain permasalahan terkait perangkat daerah ini, tim revisi UU No. 32/2004 juga mencatat sejumlah permasalahan yang terkait dengan keberadaan kecamatan (hal 61-62) serta hubungan Kepala Daerah dengan DPRD (hal 84-86). Permasalahan-permasalahan tersebut menurut hemat penulis memiliki keterkaitan dengan program peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam RPJMN 2004-2009.

4. Program Penataan Daerah Otonom Baru

Dalam hal program-program RPJM 2005-2009 yang terkait dengan penataan daerah otonom baru, berdasarkan sejumlah kajian yang ada, dapat ditemukan informasi bahwa program-program yang telah berusaha dilaksanakan secara optimal adalah program yang terkait dengan evaluasi perkembangan daerah-daerah otonom baru (DOB) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; program yang terkait dengan penyelesaian status kepemilikan dan pemanfaatan aset daerah secara optimal; serta program yang terkait dengan penataan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru. Adapun program yang belum dilaksanakan secara optimal adalah program yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru dan atau penggabungan daerah otonom, termasuk perumusan kebijakan dan pelaksanaan upaya alternatif bagi peningkatan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah selain melalui pembentukan DOB.

Gambaran kondisi tersebut dapat dilihat misalnya dalam database bidang desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan sejumlah informasi mengenai perkembangan daerah otonom baru di Indonesia. Menurut informasi dalam database ini, penataan DOB belum dapat dicapai secara optimal akibat belum terdapatnya *grand design* penataan otonomi daerah yang dapat menjawab berapa jumlah ideal provinsi, kabupaten, dan kota sehingga dapat menjalankan pemerintahannya secara efektif dan efisien. Database ini juga memperlihatkan hasil evaluasi terhadap sejumlah daerah pemekaran (148 DOB) yang dilakukan oleh Ditjen Otda Depdagri pada tahun 2005 yang mengungkapkan sejumlah permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pemekaran wilayah yaitu: (1) 80% pemda hasil pemekaran gagal; (2) 87,71% daerah induk belum menyelesaikan penyerahan pembiayaan, personil, peralatan dan dokumen (P3D) kepada daerah baru; (3) 79% daerah baru belum memiliki batas wilayah yang jelas; (4) 89,48% daerah induk belum memberi dukungan dana kepada DOB; (5) 84,2% pegawai negeri sipil (PNS) sulit dipindahkan dari daerah induk ke DOB; (6) 22,8% pengisian jabatan tidak berdasarkan standar kompetensi; serta (7) 91,23% DOB belum memiliki Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW).

Sementara itu, hasil kajian lain dari Bappenas mengenai hasil evaluasi pertengahan terhadap pelaksanaan RPJMN 2005-2009 memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian pelaksanaan program penataan daerah otonom baru sebesar 81,24%. Meskipun diberikan nilai yang relatif besar, hasil kajian ini juga memberikan penegasan mengenai perlunya menghentikan atau mengendalikan pembentukan DOB karena justru tidak efisien dalam peningkatan pelayanan publik maupun dari sisi anggaran. Kajian ini menilai bahwa pengendalian kebijakan pemekaran masih belum terjawab dengan baik. Hasil kajian ini juga menegaskan bahwa maraknya pemekaran disebabkan karena masih diakomodirnya upaya pemekaran dalam peraturan perundang-undangan. Karenanya, upaya pengendaliannya juga harus dilakukan melalui revisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemekaran tersebut.

Hasil dari evaluasi oleh Bappenas ini juga didukung oleh hasil kajian USAID-DRSP dalam *Stock Taking Study 2009*. Berdasarkan hasil dari studi ini diperoleh

informasi bahwa dari berbagai kajian yang dilakukan terkait dengan pemekaran wilayah di Indonesia diperoleh gambaran sebagai berikut: (1) insentif finansial mendorong bagi adanya upaya pemekaran wilayah; (2) melalui pemekaran, para elite lokal berupaya untuk mendapatkan kesempatan bagi penguatan kedudukan politik, pencarian keuntungan dan patronase; (3) proses review dan persetujuan terhadap proposal dilakukan dalam mekanisme penyeleksian yang cenderung formal dan cacat administratif bahkan terbuka untuk dimanipulasi; (4) Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) tidak dapat memainkan perannya secara memadai khususnya dikaitkan dengan peran DPR dalam menentukan persetujuan terhadap pemekaran wilayah; (5) kinerja dari DOB belum diukur melalui mekanisme pengukuran yang memadai; (6) pelayanan publik tidak mengalami peningkatan yang berarti dengan pemekaran; serta (7) beban yang semakin besar dari pemerintah dalam melakukan pengawasan, peningkatan kapasitas pembangunan dan pembiayaan.

Berdasarkan dari gambaran permasalahan di atas dapat dilihat bahwa pemekaran daerah telah menjadi simbol pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini disebabkan karena melalui pemekaran akan memunculkan kewenangan baru, jabatan-jabatan baru, DAU baru, Dana Perimbangan Baru, Dana Dekonsentrasi baru dan hal-hal lain sebagai konsekuensinya. Problem pemekaran muncul sebagai akibat dari kepentingan politik elite yang lebih menonjol daripada kepentingan kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, pemekaran secara politis sering diartikan sebagai pembukaan lapangan pekerjaan politik menjadi anggota DPRD dan lapangan jabatan baru lainnya yang muncul sebagai konsekuensi terbentuknya Daerah Otonom.

Terkait dengan implementasi kebijakan yang mengatur mengenai pemekaran wilayah dapat dikatakan bahwa proses persetujuan politik pemekaran daerah seringkali berada “dalam ruang gelap” (Prasojo, 2008:20). Artinya, ukuran persetujuan lebih banyak dilakukan secara administratif oleh tim konsultan, sedangkan DPOD lazimnya tidak berdaya untuk menolak pemekaran. Persetujuan terhadap pemekaran seringkali tidak memberi tempat yang luas untuk menganalisis apakah sebuah daerah benar-benar dapat dimekarkan atau tidak.

Selain itu, inisiatif RUU pemekaran daerah jika dilihat dari landasan filosofis dan yuridis otonomi daerah, sebaiknya dilakukan melalui satu pintu oleh pemerintah. Hal ini karena otonomi daerah pada hakekatnya merupakan transfer kewenangan dalam cabang kekuasaan eksekutif. Terbukanya dua pintu inisiatif pemekaran menimbulkan banyak persoalan antara lain: (1) pembahasan ganda baik oleh pemerintah dan DPR terhadap daerah yang akan dimekarkan, karena satu daerah bisa mengusulkan lewat dua pintu. Hal ini berarti inefisiensi anggaran dan potensi terjadinya tumpang tindih pembahasan; (2) pengetahuan terhadap kondisi pemerintahan daerah berada di tangan pemerintah, sehingga selayaknya inisiatif ini berasal pemerintah dan bukan DPR; (3) daerah yang gagal melalui pintu pemerintah dapat mengusulkan kembali lewat DPR dan atau sebaliknya sebagai taktik. Praktek politik uang dapat saja terjadi untuk melakukan tekanan agar usulan pemekaran disetujui oleh salah satu pemegang hak inisiatif; (4) pengetahuan terhadap kemampuan keuangan negara untuk membiayai pemekaran

dimiliki oleh pemerintah, sehingga selayaknya analisis untuk pemekaran dimulai dari pemerintah dan bukan DPR.

Implementasi kebijakan pemekaran daerah mengalami permasalahan akibat pemerintah pusat tidak melakukan evaluasi menyeluruh terhadap daerah yang dimekarkan. Evaluasi ini dibutuhkan agar diperoleh gambaran apakah pemekaran memberikan dampak yang positif bagi masyarakat, atau sebaliknya hanya memberikan keuntungan kepada sejumlah elite. Melalui evaluasi yang komprehensif ini dapat diambil langkah-langkah secara cepat dan tepat dalam mengatasi persoalan yang muncul. Pada saat yang sama, tuntutan pemekaran terus dilakukan karena daerah merasa proses dan syarat pemekaran dalam peraturan perundang-undangan yang ada relatif mudah. Hal ini menimbulkan efek domino pemekaran daerah. Kemudahan persyaratan dan proses persetujuan pemekaran, disertai dengan ketiadaan evaluasi menyebabkan pemekaran terus berlangsung tanpa diketahui posisi keberhasilan atau kegagalan pemekaran.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, perlu dikembangkan diskursus tentang keterbatasan kemampuan keuangan negara (*state limit*) untuk membiayai pemekaran. Sehingga pemekaran daerah harus dilakukan secara hati-hati dengan memperhatikan kemampuan pembiayaan negara. Pemekaran tidak boleh menyebabkan efek kontraproduktif bagi pembangunan secara nasional. Bagaimanapun, apabila negara sudah tidak mampu membiayai pemekaran karena keterbatasan keuangan negara, maka pemekaran tidak boleh dipaksakan untuk dilakukan. Perlu juga diwacanakan dan pemberian insentif bagi penggabungan daerah.

d. Tantangan dalam Pengembangan Institusi pada 2010-2014

Dalam rangka lebih memantapkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada Pembangunan Jangka Menengah 2010-2014, terdapat sejumlah isu strategis yang perlu dipertimbangkan selain tentu saja arahan dari RPJPN mengenai kondisi yang ingin dicapai melalui RPJMN 2010-2014. Terkait hal ini, maka dapat dilihat bahwa salah satu arahan yang ingin dicapai dalam RPJMN 2010-2014 adalah peningkatan kesadaran dan penegakan hukum, tercapainya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia, serta kelanjutan penataan sistem hukum nasional. Sejalan dengan itu, pembangunan nasional juga diarahkan kepada upaya mewujudkan kehidupan bangsa yang lebih demokratis yang ditandai dengan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan bangsa. Selain itu, diharapkan juga meningkatnya posisi penting Indonesia sebagai negara demokrasi yang besar melalui keberhasilan diplomasi di forum internasional dalam upaya pemeliharaan keamanan nasional, integritas wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional. Selanjutnya, diharapkan juga terjadi peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih murah, cepat, transparan, dan akuntabel yang ditandai dengan terpenuhinya standar pelayanan minimum di semua tingkatan pemerintah (RPJP, hal 79).

Berdasarkan arahan tersebut, dapat dilihat bahwa pada kurun waktu 2010-2014 arahan pembangunan yang ingin dicapai dalam bidang desentralisasi dan otonomi daerah adalah pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang semakin baik dan mendukung bagi penguatan peran masyarakat sipil (madani) dalam penyelenggaraan pemerintahan serta peningkatan kualitas pelayanan publik pada semua tingkatan pemerintahan, termasuk di pemerintahan daerah. Dengan demikian, sudah cukup jelas bahwa RPJPN mengamanatkan pembangunan bidang desentralisasi dan otonomi daerah pada RPJMN 2010-2014 yang mampu menghasilkan perbaikan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang lebih baik lagi dari kondisinya sekarang, serta mampu mendukung peningkatan peran masyarakat madani dalam pemerintahan dan peningkatan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Dengan kata lain, RPJMN 2010-2014 harus mampu menyelesaikan permasalahan yang masih dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah saat ini, sekaligus mampu mengarahkan pelaksanaan desentralisasi yang dapat melibatkan partisipasi masyarakat dan peningkatan pelayanan publik.

Sejalan dengan apa yang diarahkan dalam RPJPN tersebut, diperlukan adanya intervensi strategik sebagai bagian dari proses rekayasa pertumbuhan bagi *decentralized governance* di Indonesia yang didasarkan pada permasalahan yang dihadapi serta arah pertumbuhan yang akan dicapai dalam jangka panjang. Masalah yang muncul selama implementasi desentralisasi sejak tahun 2001 berdasarkan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 pada dasarnya berasal dari tiga level yaitu: (1) konstruksi Undang-Undang yang mengatur desentralisasi, (2) tidak terkonsolidasinya peraturan perundang-undangan; serta (3) kapasitas, kompetensi dan pengetahuan pelaksana pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, tujuan-tujuan strategik dan keluaran yang akan dicapai harus diarahkan pada upaya untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut. Menurut seorang pakar, isu strategis dalam bidang desentralisasi yang perlu mendapatkan perhatian di tahun 2009 ini dapat dilihat dalam Gambar 1.

Gambar 1. Isu Strategis dalam Bidang Desentralisasi yang Perlu Mendapatkan Perhatian di Tahun 2009

Isu Strategik	22/1999	32/2004	2009
Distribusi Kewenangan	Tidak terbatasnya kewenangan Pemda	Tidak jelasnya distribusi kewenangan	Konsolidasi & harmonisasi kewenangan
Peran Gubernur	Tidak berdaya dan tidak jelas	Tidak berdaya dan tidak jelas	Koordinator Pembangunan
Pengawasan Pemerintahan Daerah	Tidak terkontrol	Terbatas dan tidak jelasnya pengawasan	Pengawasan yang proporsional dan seimbang
Hubungan KDH- DPRD	KDH lemah	KDH tidak terkontrol	Keseimbangan kontrol
Peranan Masyarakat	Peran yang lemah dan tidak terkonsolidasi	Peran yang kuat tetapi tidak terkonsolidasi	Peran yang kuat dan terkonsolidasi
Daerah Otonom Baru	Pembentukan DOB yang tidak terkontrol	Pembentukan DOB yang tidak terkontrol	Terkontrol dan terbatasnya DOB

@ Eko Prasajo, 2008

Sementara itu, terdapat sejumlah persoalan ataupun isu strategis lain dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia selama ini. Persoalan-persoalan ataupun isu-isu strategis tersebut, khususnya yang terkait dengan bidang Pengembangan Institusi adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan Kebijakan Desentralisasi

Dalam hal pengelolaan kebijakan desentralisasi ini, terdapat sejumlah permasalahan yang penulis catat dan temukan dari berbagai sumber yang ada. Permasalahan utama yang muncul adalah sebagaimana disampaikan oleh Presiden SBY dalam Pidatonya di Batu Licin pada 25 April 2008 yang lalu. Menurut Presiden, desentralisasi belum berhasil mewujudkan kesejahteraan umum, memperkuat tata pemerintahan yang demokratis, meningkatkan pelayanan publik, dan dalam membangun daya saing daerah (Effendi, 2008). Apa yang dikemukakan oleh Presiden tersebut, khususnya dalam hal peningkatan pelayanan publik, disebabkan karena masih belum terintegrasinya SPM (PP No. 6/2005) dengan LAKIP (Inpres No. 7/1999), LPPD (PP No. 3/2007) dan EPPD (PP No. 6/2008)

Selain permasalahan tersebut, terdapat juga permasalahan yang terkait dengan struktur kelembagaan perangkat daerah dan permasalahan yang terkait dengan pemilihan kepala daerah. Dalam hal kelembagaan perangkat daerah, terdapat sejumlah permasalahan yang muncul selama ini, yaitu (Suwandi, 2008): (1) kecenderungan daerah untuk menerapkan struktur gemuk; (2) nomenklatur struktur yang berbeda-beda sehingga menyulitkan koordinasi dan pembinaan; (3) struktur yang membutuhkan PNS yang banyak; serta (4) struktur organisasi yang belum sepenuhnya mengakomodasikan fungsi pelayanan publik yaitu penyediaan pelayanan dasar dan pengembangan potensi unggulan daerah. Sementara itu, terkait dengan pemilihan kepala daerah, terdapat sejumlah permasalahan sebagaimana diungkapkan oleh tim revisi UU No. 32/2004, yaitu: (1) pilkada secara berpasangan sering menimbulkan masalah karena KDH dan wakilnya merasa memiliki legitimasi yang sama dan ditambah dengan ketidakjelasan pembagian peran antara KDH dan Wakil KDH; (2) KDH dan Wakil KDH yang berasal dari partai yang berbeda sering membuat keduanya memiliki agenda dan kepentingan yang berbeda terkait dengan kepentingan partai politiknya masing-masing; serta (3) konflik antara KDH dan Wakil KDH sering merembet ke aparatur daerah sehingga membuat birokrasi dan aparatur daerah terkotak-kotak.

Selain permasalahan-permasalahan tersebut, juga terdapat masalah karena lemahnya koordinasi pembangunan dan institusi di daerah yang berlebihan dan terfragmentasi. Dalam hal lemahnya koordinasi pembangunan, otonomi daerah di Indonesia telah menyebabkan administrasi yang terfragmentasi dan tidak terkoordinasi di tingkat lokal. Masalah yang muncul tidak saja berupa tumpang tindih kewenangan antara Propinsi dan Kabupaten, tetapi juga kekosongan sub bidang kewenangan tertentu. Untuk urusan yang menghasilkan sumber penerimaan, hal ini dapat memicu dualisme pelaksanaan kewenangan. Sebaliknya, untuk urusan yang menimbulkan biaya dan tidak menghasilkan sumber penerimaan, tidak ada level pemerintahan yang bersedia melaksanakannya. Dengan kata lain terjadi kekosongan dalam pelaksanaan kewenangan.

Tumpang tindih pelaksanaan kewenangan di daerah tersebut tidak saja terjadi secara vertikal antara level pemerintahan, tetapi juga secara horizontal antar satu dinas dengan dinas lainnya. Reorganisasi dan pengelompokan dinas sebagai respon terhadap pemberian kewenangan di daerah juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara satu dinas dengan dinas lainnya. Perbedaan interpretasi antara Kabupaten dan Propinsi mengenai substansi kewenangan telah menyebabkan dampak yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat berupa berkurangnya atau kekosongan dalam pelayanan tertentu. Bahkan tidak sedikit dana-dana dekonsentrasi yang tidak terkoordinasi dengan pembangunan di tingkat lokal. Pada sisi lainnya, tingkat pengawasan dan koordinasi propinsi terhadap penyelenggaraan kewenangan di kabupaten dan kota mencapai titik yang sangat rendah setelah diimplementasikannya UU No. 22/1999. Propinsi yang seharusnya memiliki kewenangan yang kuat dan mengikat terhadap pembinaan, pengawasan, perizinan, standar dan sertifikasi di Kabupaten dan Kota dalam satu propinsi, menjadi tidak memiliki daya untuk menjadi koordinator pengembangan wilayah. Oleh karena itu, solusi yang harus diambil adalah ketegasan dalam pembagian urusan atau kewenangan antara propinsi dan kabupaten

kota, serta tata hubungan kewenangan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Pada sisi lainnya pembagian kewenangan yang bersifat simetris untuk semua daerah otonom sebagaimana dianut oleh UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 tidak sesuai dengan prinsip kemampuan daerah. Setiap daerah memiliki kewajiban yang sama untuk melaksanakan urusan. Faktanya adalah bahwa kemampuan finansial dan sumber daya manusia di setiap daerah tidaklah sama. Tuntutan kewajiban yang simetris dan kemampuan yang tidak simetris ini menimbulkan kesenjangan antara daerah. Kasus kurang gizi juga busung lapar yang terjadi beberapa waktu lalu bisa jadi merupakan indikasi awal kesenjangan antara kewajiban yang dibebankan dan kemampuan daerah otonom untuk melaksanakan kewajiban tersebut.

Sementara itu, dalam hal permasalahan yang terkait dengan institusi di daerah yang berlebihan dan terfragmentasi, permasalahan mengenai penyeragaman jumlah dinas dan pembidangan dalam dinas membawa dua masalah, yaitu: (1) tidak memperhatikan keterkaitan luas wilayah, jumlah penduduk dan kompleksitas permasalahan; serta (2) semangat desentralisasi politik melalui otonomi organisasi internal tidak dapat diwujudkan. Selain itu bervariasinya struktur, nomenklatur dan jumlah kelembagaan di daerah menyebabkan tidak sinkronnya kelembagaan yang ada di daerah dan di pusat. Ini menyebabkan ketidakmampuan kelembagaan daerah untuk menampung dan mengimplementasikan program dari pemerintah pusat yang didelegasikan ke daerah melalui tugas-tugas dekonsentrasi dari departemen sektoral.

Selain itu, beragamnya nomenklatur organisasi antara pusat, propinsi, dan Kabupaten/Kota juga telah mengakibatkan koordinasi, tupoksi dan pelaksanaan teknis operasional antar dan intra tingkatan menjadi kurang lancar dan kurang efisien. Hubungan antar lembaga di daerah membutuhkan waktu yang cukup lama. Karena itu, masalah yang ditimbulkan dari beragamnya struktur dan nomenklatur lembaga di daerah Kabupaten dan Kota terletak pada koordinasi, sinkronisasi dan kerjasama antar daerah Kabupaten/Kota. Demikian juga koordinasi antara Kabupaten dan Propinsi dalam rangka penyelenggaraan kewenangan. Dampak variasi struktur dinas ini diperburuk dengan lemahnya hubungan antara propinsi dan kabupaten, fungsi Gubernur sebagai kepala wilayah tidak dapat dioptimalkan.

2. Arsitektur Legal bagi Desentralisasi

Dalam hal arsitektur legal bagi desentralisasi ini, terdapat sejumlah permasalahan yang terkait dengan konflik berbagai peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah, serta permasalahan yang terkait dengan banyaknya Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Konflik antara berbagai peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah menurut

Prasojo (2008) merupakan salah satu masalah utama dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Hal ini ditandai dengan adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis, tidak konsisten dan kontradiksi sejak implementasi UU No. 22/1999 dan dilanjutkan dengan UU No. 32/2004. Tidak terkonsolidasinya dan tidak harmonisnya berbagai peraturan perundang-undangan ini terjadi baik secara vertikal maupun secara horizontal. Secara vertikal terjadi antara Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri sampai pada Peraturan Daerah. Sedangkan secara horizontal terjadi antara Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang sektoral lainnya. Pada sisi lain, perubahan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat terjadi dengan sangat cepat dan *zig-zag*, sehingga menyebabkan kebingungan di kalangan pemerintah daerah. Permasalahan lainnya adalah penegakkan peraturan perundang-undangan yang tidak konsisten, sehingga ketentuan-ketentuan implementasi desentralisasi seringkali berada dalam ruang yang hampa (*vacuum*). Berbagai kelemahan tersebut menyebabkan implementasi desentralisasi Indonesia mengalami distorsi, bahkan kontradiktif dengan tujuan-tujuan desentralisasi itu sendiri.

Berdasarkan situasi permasalahan tersebut, maka tujuan utama dan keluaran yang harus dicapai dalam pengembangan desentralisasi pada masa yang akan datang adalah: (1) Terjadinya konsolidasi dan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi baik secara vertikal maupun secara horizontal; (2) terimplementasinya secara konsisten berbagai peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi; serta (3) terkoordinasinya secara baik berbagai urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sementara itu, terkait dengan maraknya Perda yang bertentangan dengan Hirarki Perundang-Undang, tim revisi UU No. 32/2004 mencatat sejumlah permasalahan yakni: (1) banyaknya Perda atau usulan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi; (2) Perda yang tidak pernah dilaporkan; (3) Pengawasan Perda yang lemah; serta (4) Mekanisme pembatalan Perda yang tidak jelas. Karenanya, tim revisi UU No. 32/2004 memandang perlu kejelasan alat kontrol terhadap penyusunan dan pelaksanaan Perda.

Sejalan dengan pandangan tim revisi UU No. 32/2004 tersebut, hubungan antar produk peraturan perundang-undangan antar tingkat pemerintahan harus didasarkan pada prinsip/asas homogenitas. Sesuai dengan asas homogenitas ini, maka setiap kebijakan yang lebih rendah harus menyesuaikan dan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan yang lebih tinggi. Artinya, kebijakan di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan di tingkat nasional. Terlebih lagi pada Negara kesatuan, dimana kedaulatan absolut berada di level pemerintah pusat, sehingga semua kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pusat (*Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri*) adalah memiliki legitimasi dan menjadi acuan bagi semua level pemerintahan yang lebih rendah.

Lebih lanjut, dalam konteks negara kesatuan, otonomi yang dimiliki oleh pemerintah daerah tidaklah bersifat asli (*origin*), melainkan pemberian dari pemerintah

pusat. Daerah otonom merupakan bentukan dari pemerintah pusat melalui Undang-Undang Pembentukan Daerah Otonom. Begitu juga dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah merupakan pendelegasian/pelimpahan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Karenanya, status daerah otonom dan otonomi daerah, termasuk kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersifat "dipinjamkan" dan dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat, jika Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat (juga Dewan Perwakilan Daerah) berkehendak dan bersepakat untuk menarik kembali status daerah otonom yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut.

Kedudukan dan status daerah otonom tersebut berlaku untuk semua daerah otonom, tidak terkecuali. Karenanya, semua kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat berlaku juga untuk setiap level pemerintahan di tingkat propinsi dan kabupaten/kota, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang. Untuk itu, jika kemudian terdapat berbagai macam peraturan daerah yang menyimpang dengan ketentuan Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan, maka hal ini harus diuji oleh Pemerintah Pusat sebagai pihak pemberi otonomi tersebut. Jika berdasarkan hasil pengujian tersebut ternyata sebuah Perda nyata-nyata melanggar prinsip-prinsip dasar dalam konstitusi dan juga ketentuan perundang-perundangan di tingkat nasional, maka pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan daerah tersebut. Kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasarkan pada norma-norma yang disepakati bersama (yang kita sebut konstitusi dan UU), sehingga keutuhan berbangsa dan bernegara tersebut tetap dapat dipertahankan.

Otonomi daerah adalah wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kebutuhan dan potensi dan rumah tangganya sendiri. Meskipun demikian, otonomi daerah bukanlah tanpa batas, sehingga menyebabkan dilanggarnya berbagai prinsip dan norma konstitusi serta berbagai macam peraturan perundang-undangan di tingkat nasional. Dalam hal ini, pemerintahan daerah dalam menyusun peraturan daerah harus memperhatikan prinsip homogenitas, yaitu kesesuaian dengan norma dan prinsip sebagaimana diatur di tingkat nasional. Artinya, baik menyangkut proses pembentukannya, maupun materi dan substansinya harus berdasarkan pada ketentuan yang ditingkat pusat (aspek yuridis) serta memperhatikan aspek filosofis dan sosiologis masyarakat yang akan menjalankan ketentuan tersebut.

Untuk mengatasi banyaknya Perda yang bermasalah, Pemerintah Pusat dapat melakukan pengawasan Perda yang pada intinya dapat dikategorikan menjadi dua yaitu: (1) pengawasan yang bersifat preventif; serta (2) pengawasan yang bersifat represif. Kedua pengawasan ini pernah diterapkan di Indonesia baik secara sendiri-sendiri maupun secara *hybrid*. Secara teoritik, pengawasan represif memiliki muatan yang lebih besar untuk meningkatkan otonomi daerah, dimana daerah otonom dapat menetapkan peraturan daerah tanpa persetujuan pemerintah pusat terlebih dahulu. Pembatalan hanya akan dilakukan jika menurut pemerintah pusat perda tersebut melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengawasan yang demikian memiliki sisi negatif, karena kemampuan pemerintah pusat yang terbatas untuk melakukan pengawasan dan pembatalan terhadap perda-perda yang sudah ditetapkan.

Pada sisi lainnya pembatalan sebuah perda yang sudah berlaku tidaklah mudah, karena harus melakukan perubahan sistem yang berlangsung. Oleh sebab itu, banyak Perda yang sudah dibatalkan oleh pemerintah pusat tetapi tetap diberlakukan oleh pemerintahan daerah. Sebaliknya, pengawasan preventif memang memiliki keterbatasan yaitu otonomi daerah yang semakin tergantung dengan pemerintah pusat. Peraturan daerah hanya dapat ditetapkan jika sudah mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat. Hal ini lazimnya membutuhkan waktu yang lama, sampai dilakukannya review dan dinyatakan oleh pemerintah pusat dapat diberlakukan. Meskipun demikian ada jaminan bahwa perda yang ditetapkan dan diberlakukan akan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga tidak dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat kecuali terjadi perubahan dasar hukum tersebut di tingkat pusat.

3. Reformasi Kewilayahan (Pemekaran Daerah)

Menyangkut isu pemekaran daerah, dari berbagai literatur yang ada ditemukan sejumlah informasi mengenai pertumbuhan DOB selama kurun waktu 2000-2007. Pada kurun waktu ini kecuali pada tahun 2006 selalu terdapat pembentukan DOB. Pada kurun waktu tersebut setiap tahunnya terbentuk 13-40 DOB baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pertumbuhan dari DOB ini pada kenyataannya menimbulkan sejumlah permasalahan. Hal ini misalnya dapat dilihat dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh Bappenas pada tahun 2008.

Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Bappenas tersebut, ditemukan sejumlah fakta terkait dengan pembentukan DOB sebagai berikut:

- (1) Pemekaran daerah belum secara optimal dapat mendorong berkembangnya sumber-sumber pertumbuhan ekonomi. Hal ini ditandai dengan kecenderungan penurunan jumlah unit usaha di daerah pertambangan/perkebunan, tetapi meningkat pada daerah perdagangan. Selain itu, pengeluaran rumah tangga juga cenderung menurun
- (2) Pemekaran daerah meningkatkan alokasi anggaran nasional ke daerah namun belum memberikan dampak yang lebih baik terhadap perkembangan keuangan pemerintah daerah. Hal ini ditandai dengan independensi fiskal yang rendah, belanja daerah yang meningkat, peran Pemda yang meningkat dalam perekonomian tetapi peran swasta rendah dalam perekonomian
- (3) Pemekaran daerah meningkatkan ketersediaan layanan publik utamanya yang bersifat fisik seperti fasilitas pendidikan, kesehatan dan fasilitas umum lainnya. Namun demikian, kendala yang masih dihadapi adalah dalam hal penyediaan tenaga pelayanan publik yang memadai. Terkait hal ini, terdapat kecenderungan semakin baik untuk tingkat SD, sementara untuk pendidikan menengah cenderung turun ataupun stagnan. Dalam hal tenaga pelayanan publik di bidang kesehatan cenderung menurun

- (4) Pemekaran daerah memang mendekati jarak rentang kendali, tetapi dilain pihak meningkatkan biaya transportasi

Permasalahan yang dihadapi terkait dengan pembentukan DOB juga dapat dilihat dari hasil kajian tim revisi UU No. 32/2004. Terdapat sejumlah permasalahan menyangkut pembentukan DOB menurut tim revisi UU No. 32/2004 sebagai berikut: (1) pembentukan DOB cenderung kurang terkendali dan hanya didorong oleh kepentingan elite politik dan birokrasi; (2) pembentukan DOB sering berdampak negatif terhadap daerah induk dan daerah baru terkait dengan penurunan kualitas pelayanan publik, konflik yang muncul sebagai akses dari pemekaran, dan proliferasi kecamatan dan kelurahan/desa yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan; (3) biaya pemerintahan cenderung menjadi semakin mahal karena semakin banyak biaya birokrasi dan aparatur yang harus ditanggung oleh pemerintah; serta (4) pengaturan pemekaran dalam PP No. 78/2007 seringkali kalah dengan ketentuan dalam UU No. 10/2004.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan terkait dengan pembentukan DOB ini, terdapat sejumlah usulan. Usulan tersebut diantaranya sebagaimana dapat dilihat dari hasil FGD yang pernah dilakukan oleh Direktorat Otda Bappenas sebagai berikut: (1) perlu diketahui jumlah kabupaten/kota dan provinsi yang ideal; (2) pemekaran hendaknya mempertimbangkan dampaknya terhadap SDA dan lingkungan hidup; (3) pemekaran juga hendaknya mempertimbangkan sisi ekonomi pembangunan selain ekonomi publik; (4) prosedur dan mekanisme penghapusan dan penggabungan diarahkan agar terintegrasi dengan pemekaran daerah; serta (5) kemandirian fiskal hendaknya tidak diterjemahkan sebagai tambahan jenis pajak dan retribusi daerah.

4. Pembagian Urusan (*Functional Assignment*)

Seperti halnya dengan pembentukan DOB, masalah pembagian urusan pun masih menjadi masalah utama dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah selama ini. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah permasalahan yang masih dan terus dihadapi terkait dengan masalah pembagian urusan ini.

Suwandi (2008) misalnya, mencatat sejumlah permasalahan dalam hal pembagian urusan sebagai berikut: (1) terdapat 31 urusan yang telah didesentralisasikan ke daerah; (2) terjadi tumpang tindih antar tingkatan pemerintahan dalam pelaksanaan urusan tersebut sebagai akibat dari belum sinkronnya UU yang mengatur tentang otonomi daerah dengan UU sektor; (3) terjadi tarik menarik urusan, khususnya pada urusan-urusan yang mempunyai potensi pendapatan (*revenue*); (4) adanya gejala keengganan dari departemen/LPND untuk mendesentralisasikan urusan secara penuh karena kekhawatiran daerah belum mampu melaksanakan urusan tersebut secara optimal; serta (5) tidak jelasnya mekanisme supervisi dan fasilitasi oleh departemen/LPND terhadap daerah akibat ketidakjelasan mekanisme koordinasi antara Depdagri sebagai pembina umum dengan departemen/LPND sebagai pembina teknis.

Dengan kata lain, merujuk pandangan dari tim revisi UU No. 32/2004 mengenai permasalahan pembagian urusan ini, bahwa tidak ada pembagian urusan yang jelas antar tingkatan pemerintahan; serta tidak ada koherensi antara UU No. 32/2004 dengan UU sektoral. Meskipun UU No. 32/2004 telah mengamanatkan masalah pembagian urusan ini dan telah dikeluarkannya PP No. 38/2007, namun demikian dalam prakteknya PP No. 38/2007 yang diharapkan dapat menjadi instrumen untuk memperjelas pembagian urusan, ternyata masih belum efektif terlaksana akibat statusnya yang berada dibawah UU sektor. Dengan statusnya yang berada di bawah sektor menyebabkan sektor tetap merujuk kepada UU sektornya sampai dengan saat ini.

5. Kerjasama Antar Daerah

Dalam hal kerjasama antar daerah, sebagaimana telah dikemukakan dalam bagian terdahulu, terdapat sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah, yaitu: (1) bahwa pemerintah maupun pemerintah daerah belum terlalu memposisikan kerjasama antar daerah sebagai salah satu alternatif dalam pelaksanaan pembangunan; serta (2) bentuk kerjasama yang telah ada saat ini berkembang secara sporadis dan biasanya murni hanya berdasarkan inisiatif dari pemerintah daerah. Kondisi ini juga dipertegas dengan pandangan dari tim revisi UU No. 32/2004 yang mengemukakan sejumlah permasalahan menyangkut kerjasama antar daerah, yaitu: (1) adanya keengganan daerah untuk melakukan kerjasama dalam penyelenggaraan pelayanan publik; serta (2) kerjasama antara daerah dengan swasta yang belum diatur dengan jelas.

Berdasarkan gambaran permasalahan di atas maka upaya yang dapat dilakukan ke depan adalah bagaimana pemerintah mampu mendorong bagi terselenggaranya kegiatan kerjasama antar daerah yang mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan dan penyampaian pelayanan publik. Terbentuknya berbagai kerjasama antar daerah yang efektif dan efisien dapat menjadi salah satu solusi dalam upaya mengurangi keinginan untuk memekarkan daerah yang saat ini cenderung banyak terjadi. Terkait hal ini, pemerintah dapat melakukan berbagai kegiatan seperti inisiatif, pemberian insentif dan diseminasi *best practices* dari praktek kerjasama yang ada sehingga mampu mendorong daerah-daerah lain di Indonesia untuk menyadari potensi dari kerjasama antar daerah yang dapat dinikmatinya.

6. Peran Masyarakat Madani

Terkait dengan peran masyarakat madani dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia selama ini, dapat dikatakan bahwa peran masyarakat madani masih sangat jauh dari yang diharapkan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari kenyataan hampir tidak pernah ditemukan Perda yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Padahal Perda merupakan sarana hukum yang penting bagi jaminan pengakuan keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan. Selama

ini ruang bagi publik untuk berpartisipasi dilakukan oleh masyarakat secara spontan melalui beberapa sarana. Diantara sarana utama yang dipergunakan sebagai media partisipasi adalah sarana *public hearing* di DPRD, pengaduan di kotak-kotak saran, dan melalui lembaga-lembaga resmi lainnya di desa seperti Badan Permusyawaratan Desa. Meskipun demikian keterlibatan masyarakat tersebut belum sampai pada tahapan *citizen control*, melainkan hanya sampai pada tingkat informasi dan konsultasi saja.

Pandangan tersebut juga sejalan dengan pandangan dari tim revisi UU No. 32/2004. Menurut tim revisi UU No. 32/2004 terdapat sejumlah permasalahan yang terkait dengan peran masyarakat madani dalam pemerintahan, yakni: (1) tidak ada pengaturan yang menghubungkan antara pemerintah daerah dan masyarakat madani; (2) tidak ada cukup tersedia informasi tentang kegiatan pemerintahan bagi masyarakat madani; serta (3) proses kebijakan di daerah yang masih lebih banyak mewakili kepentingan elite politik daripada kepentingan publik.

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah selama ini, masih ditandai dengan sedikitnya akses dan kesempatan yang dimiliki oleh masyarakat untuk mempersoalkan kinerja pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dari hasil penelitian yang dilakukan Yappika (2006) di 15 kabupaten/kota. Pada semua daerah yang diteliti tidak ditemukan adanya mekanisme dan prosedur yang terlembaga yang memungkinkan masyarakat melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Pemerintah daerah masih belum memiliki mekanisme keluhan (*complaint mechanism*) yang memungkinkan masyarakat menyampaikan keluhan terhadap kinerja pemerintah.

Tabel 2. Program, Indikator dan Pelaksana di Bidang Pengembangan Institusi RPJMN 2010-2014

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
Pengelolaan Kebijakan Desentralisasi	Mengintensifkan kajian dan penyusunan mengenai <i>Grand Design</i> Desentralisasi dan Otonomi Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Tersusunnya sebuah <i>Grand Design</i> Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang akan menjadi panduan utama dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah 	<p>a. Kajian mengenai <i>Grand Design</i> Desentralisasi dan Otonomi Daerah (2010-2011)</p> <p>b. Penyusunan <i>Grand Design</i> Desentralisasi dan Otonomi Daerah (2011-2012)</p>	Universitas/pusat penelitian yang diberi mandat dan mitra pembangunan dengan arahan Depdagri dan Bappenas Dipimpin oleh Depdagri dan Bappenas
	Penyusunan revisi UU No. 32/2004	<ul style="list-style-type: none"> • Tersusunnya draft RUU Revisi UU No. 32/2004 yang mampu mengakomodir permasalahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang terjadi saat ini 	Penyusunan UU Revisi UU No. 32/2004 (2010-2011)	Dipimpin oleh Depdagri, dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan terkait baik dari instansi Pusat dan Daerah maupun perwakilan masyarakat sipil dan akademisi
Arsitektur Legal bagi Desentralisasi	Konsolidasi dan harmonisasi UU Sektoral dengan UU yang mengatur penyelenggaraan	<ul style="list-style-type: none"> • Terwujudnya konsolidasi dan harmonisasi berbagai UU sektoral dengan UU yang mengatur 	a. Kajian pemetaan konflik dari berbagai UU sektoral yang tidak sesuai dengan UU yang mengatur	Universitas/pusat penelitian yang diberi mandat dan mitra pembangunan

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
	pemerintahan daerah	penyelenggaraan pemerintahan daerah	<p>penyelenggaraan pemerintahan daerah (2010-2011)</p> <p>b. Penyusunan Revisi UU sektoral yang terkonsolidasi dan harmonis dengan UU yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah (2011-2013)</p> <p>c. Penyelesaian RUU Tata Hubungan Kewenangan yang saat ini sedang dikerjakan oleh Menpan (2010-2011)</p>	<p>dengan arahan Depdagri, Bappenas dan Depkumham Masing-masing sektor dengan melibatkan Depdagri, Bappenas dan Depkumham</p> <p>Menpan dengan melibatkan Depdagri, Bappenas, dan Depkumham</p>
	Penyusunan mekanisme yang dapat menjadi alat kontrol pengawasan terhadap penyusunan dan pelaksanaan Perda	<ul style="list-style-type: none"> Tersedianya mekanisme yang dapat memantau dan mengawasi secara efektif proses penyusunan dan pelaksanaan Perda 	<p>a. Kajian mengenai mekanisme pengawasan penyusunan dan pelaksanaan Perda yang efektif (2010-2011)</p> <p>b. Penyusunan PP mengenai pengawasan Perda (2011-2012)</p>	<p>Universitas/pusat penelitian yang diberi mandat dan mitra pembangunan dengan arahan Depdagri, Bappenas dan Depkumham Depdagri, Bappenas dan</p>

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
				Depkumham dengan melibatkan Depkeu dan Sektor
	Meningkatkan peran Kanwil Depkumham sebagai pengawas utama dalam penyusunan dan pelaksanaan Perda dibawah koordinasi Gubernur sebagai WPP	<ul style="list-style-type: none"> Mewujudkan Kanwil Depkumham sebagai ujung tombak dalam pengawas pada penyusunan dan pelaksanaan Perda dibawah koordinasi Gubernur sebagai WPP 	<p>a. Kajian mengenai kondisi Kanwil Depkumham sebagai ujung tombak pengawasan Perda (2010-2011)</p> <p>b. Penyiapan dan penugasan Kanwil Depkumham sebagai ujung tombak pengawasan Perda (2011-2013)</p>	Universitas/pusat penelitian yang diberi mandat dan mitra pembangunan dengan arahan Depdagri, Bappenas dan Depkumham Depdagri, Bappenas, Depkumham dan Menpan
Reformasi Kewilayahan (Pemekaran Daerah)	Mengintensifkan kajian mengenai hasil pembentukan DOB; serta diskusi dan pendidikan kesadaran terhadap masyarakat/pengambil kebijakan mengenai	<ul style="list-style-type: none"> Penggunaan laporan kajian internal pemerintah mengenai kinerja Pemda; serta kajian khusus komprehensif mengenai DOB Meningkatnya kesadaran publik dan pengambil kebijakan 	<p>a. Laporan kinerja ditingkatkan untuk semua daerah (2010-2013)</p> <p>b. Pusat penelitian/universitas</p>	Interdep, bekerjasama dengan universitas/pusat penelitian yang diberi mandat dan mitra pembangunan Depdagri,

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
	kerugian dan keuntungan dari pembentukan DOB dan alternatif dari upaya pembentukan DOB	mengenai kerugian dan keuntungan serta konsensus terhadap arahan kebijakan untuk melakukan pengawasan dan menemukan alternatif	melaksanakan kajian komprehensif mengenai kinerja dan dinamika DOB (2010-2011) c. Pelaksanaan forum untuk diskusi dan pengembangan kebijakan (2010-2013)	Bappenas DPR, DPD, DPOD
	Menghilangkan insentif finansial yang mendorong pemekaran wilayah, serta meningkatkan penugasan untuk meningkatkan pendapatan daerah yang dapat memperkenalkan insentif yang mendorong bagi efisiensi pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> • Implikasi keuangan terhadap pemekaran wilayah adalah netral • Pembentukan kantor/badan baru dan biaya lainnya ditanggung oleh Daerah yang berpengaruh • PAD merupakan proporsi tertinggi dari keuangan daerah 	Review dan penyesuaian terhadap kebijakan mengenai pembiayaan, untuk dapat mencapai netralitas pendapatan dan transparansi: (2010-2012) a. Memutus gaji pegawai dari DAU b. Menghilangkan alokasi khusus untuk transisi DOB c. Meningkatkan penugasan untuk meningkatkan pendapatan	Depkeu
	Merevisi PP 78/2007 untuk memperkenalkan konsep ambang batas populasi absolut bagi DOB;	<ul style="list-style-type: none"> • Merevisi atau mengamandemen peraturan dengan memasukan pengaturan yang lebih jelas 	Mereview peraturan mengenai kebutuhan perubahan yang harus dilakukan; pembuatan draft perubahan dan mengkonsultasikannya	Dipimpin oleh Depdagri

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
	persyaratan bagi proposal teknik yang lebih layak; dan persyaratan yang jelas mengenai dukungan dari masyarakat		untuk menjamin pemahaman dan dukungan yang memadai sebelum difinalisasi (2010-2011)	
Pembagian Urusan (<i>Functional Assignment</i>)	Memperjelas jenis-jenis urusan; formulasi urusan; dan memperbaiki pembagian jika memang dibutuhkan	Memperjelas jenis; formulasi; pembagian; dan ketentuan hukum terkait lainnya yang sesuai dengan praktek internasional dan didukung secara luas oleh berbagai pemangku kepentingan	a. Jenis diperbaiki; dan prinsip untuk memformulasikan urusan disepakati (2010-2011) b. Sektor disediakan panduan untuk memperbaiki pembagian urusan dan urusan-urusan spesifik (2011-2012)	Depdagri Depdagri, Bappenas, dan kementerian sektor
	Mensinkronkan UU tentang Pemda dengan UU lainnya dalam hal peran dan urusan	UU Pemda dan UU terkait lainnya saling melengkapi mengenai peran dan fungsi dari entitas daerah (Pemerintah Provinsi, Kepala Daerah, Gubernur sebagai WPP)	a. Perpres yang memerintahkan menteri untuk menyiapkan draft harmonisasi UU/PP terkait dengan peran dan fungsi dari entitas daerah (2010-2011) b. Mereview draft aturan untuk memastikan peran dan fungsi telah	Depdagri, Kantor Presiden Kantor Presiden/Wapres; Depkumham; Setneg, Setkab

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
			diharmonisasi antara UU Pemda dan UU lainnya/produk hukum lainnya (2011-2012)	
	Menerapkan pembagian urusan untuk menggeser saluran yang salah dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK	Urusan desentralisasi sepenuhnya dibiayai melalui APBD	<ul style="list-style-type: none"> a. Analisa terhadap pengeluaran sektor untuk mengidentifikasi dana-dana yang disalurkan secara salah (2010-2011) b. Pencapaian kesepakatan dengan sektor mengenai penggeseran dana (2011-2012) c. Merevisi DAK menjadi lebih fleksibel dalam penggunaannya (2011-2012) 	<p>Depdagri, Bappenas, Depkeu</p> <p>Depdagri, Bappenas, Depkeu dan Kementerian Sektor</p> <p>Bappenas dan masukan dari Depdagri</p>
	Menyiapkan amandemen konstitusi terhadap prinsip-prinsip dasar/model desentralisasi dan pengaturan kunci untuk pembagian urusan	Konsensus yang luas mengenai peran/model desentralisasi dan pengaturan kunci mengenai pembagian urusan yang dapat diterima diantara para pemangku kepentingan	<ul style="list-style-type: none"> a. Mengembangkan perbaikan model desentralisasi dan peran dari entitas daerah (2010-2011) b. Menegosiasikan isinya dengan para pemangku kepentingan (2011-2012) 	<p>Depdagri dan Bappenas</p> <p>Depdagri/Bappenas dengan DPR, DPD, Asosiasi Pemda, LSM</p>
Kerjasama	Melakukan kajian	Tersedianya kajian	Kajian mengenai <i>best</i>	Universitas/pusat

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
Antar Daerah	identifikasi <i>best practices</i> dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah	mengenai <i>best practices</i> dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah	<i>practices</i> dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah (2010-2011)	penelitian yang diberi mandat dan mitra pembangunan dengan arahan Depdagri, Bappenas dan Depkeu
	Penyusunan modul pelaksanaan kerjasama antar daerah	Tersedianya modul yang dapat menjadi panduan dalam pelaksanaan kerjasama antar daerah	Pembuatan modul pelaksanaan kerjasama antar daerah (2011-2012)	Depdagri, Bappenas dan Depkeu
	Mengintensifkan upaya-upaya yang mampu mendorong pelaksanaan kerjasama antar daerah	Meningkatnya berbagai program nyata kerjasama antar daerah	Melaksanakan berbagai kegiatan fasilitasi dan pemberian insentif yang dapat mendorong peningkatan kerjasama antar daerah (2012-2014)	Depdagri, Bappenas dan Depkeu
Peran Masyarakat Madani	Meningkatkan kapasitas masyarakat madani untuk dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan desentralisasi dan	Meningkatnya kapasitas masyarakat madani untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah	a. Mengembangkan konsep awal dalam meningkatkan kapasitas masyarakat madani untuk dapat berpartisipasi (2010-2011) b. Pelaksanaan forum	Universitas/pusat penelitian yang diberi mandat dan mitra pembangunan dengan arahan Depdagri dan Bappenas Depdagri dengan

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
	otonomi daerah		untuk diskusi dan pengembangan kebijakan baik dengan sektor, daerah dan para ahli, dan LSM (2011-2012)	didukung oleh Bappenas
	Mendorong penyusunan UU yang mengatur Partisipasi Masyarakat yang saat ini dikerjakan oleh Depdgari (Ditjen Sospol)	Tersedianya UU yang mengatur Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk di daerah	Mendorong penyelesaian RUU Partisipasi masyarakat yang saat ini sedang disiapkan oleh Ditjen Sospol Depdagri (2010-2012)	Depdagri dengan melibatkan Bappenas dan berbagai pemangku kepentingan lain yang terdiri dari instansi pusat dan daerah serta perwakilan masyarakat madani dan akademisi

3. KEUANGAN DAERAH

Isu pokok tentang desentralisasi di bidang keuangan tidak secara eksplisit disebutkan di dalam dokumen RPJP karena sifatnya yang relatif spesifik dan merupakan bagian dari rencana pembangunan yang berjangka lebih pendek. Namun dapat dilihat keterkaitan antara RPJMN dengan RPJP dalam masalah ini mengenai pentingnya bangsa Indonesia untuk melakukan penataan kembali berbagai langkah-langkah, antara lain di bidang pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, lingkungan hidup dan kelembagaannya sehingga bangsa Indonesia dapat mengejar ketertinggalan dan mempunyai posisi yang sejajar serta daya saing yang kuat di dalam pergaulan masyarakat Internasional (Penjelasan Umum). Kesemua tujuan jangka panjang ini tentu memerlukan pendanaan yang demikian besar dengan cara-cara yang cermat dan efisien.

Selanjutnya RPJP juga menyebutkan pentingnya kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian/lembaga, lintas kementerian/lembaga kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan pendanaan yang bersifat indikatif. Intinya adalah bahwa untuk menciptakan sistem pendanaan pembangunan yang efisien, semua lembaga pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah hendaknya bersedia mengutamakan tujuan nasional dan melakukan kerjasama lintas-sektoral di bidang pendanaan.

Kemandirian dalam pendanaan sangat ditekankan di dalam RPJP yang disusun dalam periode di mana ekonomi secara nasional mengalami kemunduran akibat krisis pada tahun 1997. Dengan demikian, penting untuk diperhatikan bahwa keseluruhan pola manajemen keuangan daerah selanjutnya juga harus mengutamakan kemampuan lokal dengan sistem administrasi keuangan yang lebih profesional dan bertanggungjawab.

Terkait dengan pengembangan kapasitas, dokumen RPJP menegaskan agar kapasitas pemerintah daerah terus dikembangkan melalui peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah, kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, kapasitas keuangan pemerintah daerah, serta kapasitas lembaga legislatif daerah (p.68). Fokus perhatian hendaknya ditujukan kepada beberapa Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang akan menjadi motor penggerak bagi perolehan dana bagi pembangunan untuk daerah-daerah lainnya (p.78).

Untuk periode jangka menengah antara tahun 2010-2014, dijelaskan dalam dokumen RPJP bahwa peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian hendaknya dijadikan sebagai prioritas utama. Kemudian, terdapat pula penjelasan bahwa tujuan akhir dari peningkatan kapasitas keuangan daerah adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat di semua daerah. Kesejahteraan rakyat yang terus meningkat itu antara lain ditunjukkan oleh membaiknya berbagai indikator pembangunan sumber daya manusia, yakni meningkatnya pendapatan per kapita; menurunnya angka kemiskinan dan tingkat pengangguran sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas disertai dengan berkembangnya lembaga jaminan sosial;

meningkatnya tingkat pendidikan masyarakat yang didukung dengan pelaksanaan sistem pendidikan nasional yang mantap; meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; meningkatnya kesetaraan gender; meningkatnya tumbuh kembang optimal, kesejahteraan, dan perlindungan anak; terkendalinya jumlah dan laju pertumbuhan penduduk; menurunnya kesenjangan kesejahteraan antarindividu, antarkelompok masyarakat, dan antardaerah; dipercepatnya pengembangan pusat-pusat pertumbuhan potensial di luar Jawa; serta makin mantapnya nilai-nilai baru yang positif dan produktif dalam rangka memantapkan budaya dan karakter bangsa. Dengan demikian, tampak bahwa salah satu isu dari penguatan keuangan daerah adalah supaya pendanaan pembangunan dapat menciptakan sistem pembelanjaan publik yang langsung terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat.

a. Kerangka Kebijakan tentang Keuangan Daerah dalam RPJMN 2005-2009

Sasaran yang hendak dicapai dalam lima tahun revitalisasi kebijakan desentralisasi terjabar di dalam berbagai rumusan yang diantaranya adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta terkelolanya sumber dana dan pembiayaan pembangunan secara transparan, akuntabel dan profesional. Dalam hal ini tampak bahwa keterkaitan antara arah kebijakan desentralisasi di bidang keuangan daerah dengan sinkronisasi peraturan perundangan, penguatan kelembagaan, kejelasan tentang pembagian urusan, serta unsur-unsur kebijakan jangka menengah lainnya.

Selanjutnya, kebijakan di bidang keuangan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas keuangan daerah dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, penyelenggaraan otonomi daerah, dan penciptaan pemerintahan yang baik. Ada tiga unsur program untuk mencapai sasaran tersebut, yaitu: 1) Peningkatan efektivitas dan optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah yang berkeadilan, termasuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi kegiatan usaha dan investasi; 2) Peningkatan efisiensi, efektivitas dan prioritas alokasi belanja daerah secara profesional; dan 3) Pengembangan transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme dalam pengelolaan keuangan daerah.

Uraian tentang program-program yang harus dilaksanakan terkait dengan keuangan daerah memang tidak cukup jelas menggambarkan apa saja program yang semestinya dilaksanakan dalam jangka menengah. Sebagian besar program di bidang keuangan daerah itu merujuk kepada dua perangkat undang-undang yang terkait dengan masalah ini, yaitu UU No.32 tahun 2004 tentang sistem pemerintahan daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun setidaknya analisis mengenai upaya penerjemahan kebijakan strategis terkait dengan kedua undang-undang ini tetap dapat dijadikan sebagai tolok-ukur bagi capaian target strategis dalam masa lima tahun yang telah berjalan.

Kecuali itu, uraian yang lebih jelas mengenai arah kebijakan di bidang keuangan daerah pada periode tahun 2005-2009 dapat diketemukan di dalam Rencana Aksi

Nasional Desentralisasi Fiskal (RANDF) yang di dalamnya terdapat delapan tujuan pokok sebagai berikut:

- a. Mempertegas pengaturan urusan di setiap tingkatan pemerintahan
- b. Memastikan bahwa berbagai urusan dan kewajiban memperoleh dana yang memadai
- c. Menjamin agar belanja publik lebih rasional dan dapat diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan
- d. Memantapkan PAD dengan cara meningkatkan kapasitas
- e. Memperbaiki keseimbangan horizontal dan vertikal melalui transfer fiskal antar pemerintahan
- f. Memperbaiki kehati-hatian (prudensi) fiskal dan mendukung pembangunan daerah
- g. Meningkatkan efektivitas, tertib dan akuntabilitas
- h. Meningkatkan kapasitas daerah dan nasional dalam pengelolaan, monitoring dan evaluasi keuangan
- i. Memperkuat peran DPOD dalam pelaksanaan koordinasi desentralisasi fiskal.

Evaluasi deskriptif terhadap capaian program-program tersebut tidak perlu dilakukan satu-persatu terhadap setiap butir rencana aksi karena beberapa program telah secara implisit memiliki kaitan satu dengan yang lainnya. Tetapi beberapa program yang pokok memang harus dievaluasi secara mendalam supaya dapat digunakan untuk menunjukkan agenda kebijakan strategis dalam lima tahun selanjutnya.

b. Evaluasi Capaian RPJMN 2005-2009 Bidang Keuangan Daerah

Reformasi di bidang peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memberikan pedoman yang jelas bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah. Kerangka peraturan perundangan yang terkait dengan desentralisasi fiskal dan keuangan daerah sebenarnya telah semakin lengkap dengan disahkannya UU No.32/2004 dan UU No.33/2004 sebagai revisi dari peraturan tentang desentralisasi tahun 1999. Tonggak prestasi tentang kerangka hukum keuangan juga telah diperoleh dengan disahkannya UU No.17/2003 tentang keuangan negara, sebuah produk undang-undang yang dikembangkan sendiri oleh pemerintah Indonesia untuk menggantikan ketentuan BW (*Beamtenstaat Wet*) dan ICW (*Indische Comptabiliteit Wet*) yang merupakan warisan pemerintah kolonial (Kumorotomo, 2008) Kelengkapan perundang-undangan tentang

keuangan juga semakin baik dengan disahkannya UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No.15/2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Sebelumnya juga telah terdapat UU No.34/2000 yang mengatur tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Semua undang-undang di atas telah dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan lebih teknis. Selama periode 2005-2008, ada begitu banyak peraturan baru yang menyangkut keuangan daerah yang mungkin bahkan belum diketahui atau dipahami dengan baik oleh semua pemangku kepentingan di tingkat pusat maupun di daerah. Ada peraturan yang menyangkut sistem pengelolaan secara keseluruhan (*omnibus regulations*) seperti PP No.24/2005 tentang Standar Akuntansi Keuangan dan PP No.56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. Ada yang mengatur secara khusus setiap unsur pengelolaan keuangan di daerah sesuai azas desentralisasi seperti PP No.55/2005 tentang Dana Perimbangan, PP No.39/2007 tentang Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah, PP No.57/2005 tentang Hibah Kepada Daerah, PP No.54/2005 tentang Pinjaman Daerah, PP No.38/2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Sesuai dengan azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, terdapat pula PP No.7/2008 tentang Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dasar dari pembagian urusan di masing-masing jenjang urusan telah dijabarkan dalam PP No.38/2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Di luar itu tentu terdapat peraturan yang menunjang desentralisasi fiskal dan pengelolaan keuangan di daerah secara bertanggungjawab seperti PP No.65/2005 tentang Standar Pelayanan Minimum, PP No.3/2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, serta PP No.6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dengan begitu banyak dan kompleksnya peraturan teknis ini, maka integrasi dan sinkronisasi menjadi persoalan tersendiri yang tetap harus diperhatikan oleh setiap pejabat di tingkat pusat maupun di daerah.

Dari semua amanat yang terdapat di dalam UU No.32/2004, sesungguhnya belum semua peraturan teknis telah disusun secara tuntas. Sebagai contoh, untuk hal yang menyangkut keuangan, amanat pasal 168 ayat (1) untuk membentuk PP tentang Belanja Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta amanat pasal 38 ayat (3) dan ayat (4) untuk membentuk PP tentang Tatacara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Selaku Wakil Pemerintah sampai sejauh ini belum dilaksanakan. Dengan konstelasi politik-birokratis yang sekarang mengarah kepada revisi UU No.32/2004, tampaknya peraturan semacam itu akan ditunda atau harus disesuaikan dengan butir-butir pokok dari undang-undang sistem pemerintahan daerah yang baru. Mengenai pelaksanaan amanat dari UU No.33 tahun 2004, Tabel 3 menunjukkan upaya untuk menjabarkan ketentuan perundangan tersebut ke dalam produk peraturan yang lebih teknis seperti telah diuraikan sebelumnya.

Tabel 3. Pelaksanaan Amanat UU No.33 Tahun 2004

No.	Peraturan Pelaksana	Dasar Pengaturan No. 33/2004	Penanggung Jawab	Status Penyusunan
I. PERATURAN PEMERINTAH				
1.	PP tentang Dana Perimbangan	Pasal 26, 37, dan 42	Ditjen APK Depkeu	Telah selesai dengan keluarnya PP No 55 Tahun 2005
2.	PP tentang Pinjaman Daerah	Pasal 65 (Juga diamanatkan oleh No 32/2004 Pasal 171 ayat 1)	Ditjen APK-Depkeu, Dit Admn Pendapatan dan Investasi Daerah-Ditjen BAKD	Telah selesai dengan keluarnya PP No 54 Tahun 2005
3.	PP tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah	Pasal 104	Ditjen APK Depkeu	Telah selesai dengan keluarnya PP No 56 Tahun 2005
4.	PP tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	Pasal 86 (Juga diamanatkan oleh No 32/2004 Pasal 23 ayat 2, Pasal 194 dan Pasal 182)	Ditjen APK-Depkeu, Dit Adm Anggaran Daerah-Ditjen BAKD	Telah selesai dengan keluarnya PP No 58 Tahun 2005
5.	PP tentang Hibah ke daerah	Pasal 45	Ditjen APK Depkeu	Telah selesai dengan keluarnya PP No 57 Tahun 2005
6.	PP tentang Pengelolaan Dana Darurat	Pasal 48	Ditjen APK Depkeu	Dalam proses penyelesaian
7.	PP tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	Pasal 92 dan 99	Ditjen APK Depkeu, dan Depdagri	Telah selesai dengan keluarnya PP No 7 Tahun 2008
II. PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI				
8.	Permendagri tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah	Pasal 155 PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	Depkeu	Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang kemudian direvisi menjadi Permendagri No. 59

No.	Peraturan Pelaksana	Dasar Pengaturan No. 33/2004	Penanggung Jawab	Status Penyusunan
				tahun 2007 tentang Perubahan Permendagri No.13 tahun 2006.

Sumber : OTDA-Depdagri, 2008

Dapat dikatakan bahwa pencapaian pelaksanaan amanat UU 33 tahun 2004 relatif lebih baik dibandingkan UU 32 tahun 2004. Dengan ditetapkannya PP No.7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, semua peraturan turunan yang diamanatkan oleh ini telah selesai dilaksanakan. Untuk selanjutnya, fokus Pemerintah terkait dengan desentralisasi fiskal lebih kepada pelaksanaan peraturan perundangan yang telah ditetapkan, termasuk penyusunan petunjuk teknis jika diperlukan.

Seperti telah disebutkan dalam banyak hasil studi, ketentuan tentang pembagian urusan sesuai dengan semangat desentralisasi seperti digariskan dalam PP 38 tahun 2007 masih kurang selaras dengan undang-undang sektoral yang menjadi pegangan bagi departemen teknis. Dengan demikian sinkronisasi dan harmonisasi antara UU 32/2004 dengan undang-undang sektoral merupakan agenda kebijakan yang masih sulit ditemukan solusinya. Pada saat yang sama, masih terjadi keragaman persepsi atas ketentuan dalam PP dan peraturan-peraturan yang lebih teknis atau peraturan di daerah sehingga implementasi kebijakan desentralisasi masih terkendala.

Pihak Departemen Dalam Negeri telah berusaha untuk mengatasi ketidakselarasan produk peraturan itu dengan mengirimkan dua surat edaran kepada Departemen dan Kementerian sektoral pada tahun 2007 dan 2008. Sementara itu, Depdagri juga telah mengirim surat edaran kepada pihak Pemerintah Daerah dan DPRD di seluruh tanahair. Tanggapan positif dari kantor Kementerian dan Lembaga memang sudah disampaikan. Tetapi tanggapan tersebut sejauh ini belum diwujudkan dalam tindakan yang nyata untuk menciptakan sistem pemerintahan yang benar-benar terdesentralisasi. Kebanyakan Kementerian dan Lembaga itu belum terdorong untuk membuat Norma Standar dan Prosedur Kerja (NSPK) sesuai dengan PP No.38/2007 jika ternyata ketentuan dalam PP ini tidak sejalan dengan undang-undang sektoral. Solusi terhadap persoalan pembagian urusan dan kemauan politik dari para pejabat Kementerian dan Lembaga untuk menindaklanjuti kebijakan desentralisasi politik sangat penting bagi upaya untuk menyempurnakan kerangka kebijakan desentralisasi fiskal.

Terkait masalah perimbangan keuangan, salah satu persoalan yang selama ini dikeluhkan adalah bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) masih belum mampu menjadi instrumen perimbangan fiskal secara horizontal (*horizontal fiscal balance*) guna mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah. Kebijakan yang terlalu menekankan pada perimbangan pendapatan (*revenue sharing*) menimbulkan kesan bahwa pemerintah pusat hanya memperhatikan daerah-daerah yang kaya sumberdaya alam. Kepentingan

beberapa daerah yang kaya inilah yang mengakibatkan sulit dihapusnya prinsip *hold harmless* dalam perhitungan dana perimbangan, sehingga DAU senantiasa bertambah kendatipun sebuah daerah telah memperoleh Dana Bagi Hasil (DBH) yang begitu besar. Sejak tahun 2008, pemberian DAU memang telah berhasil menghilangkan prinsip *hold harmless*. Tetapi formula yang dipakai dalam penentuan DAU saat ini masih berpatokan pada alokasi dasar sehingga kurang mengutamakan perhitungan celah fiskal (*fiscal gap*). Transisi ke arah sistem perimbangan keuangan yang mengutamakan aspek pemerataan antar daerah telah dilakukan selama periode 2005-2009, tetapi masih perlu dilakukan banyak upaya agar sistem ini bisa diberlakukan dengan baik di masa mendatang.

Untuk menjaga agar dana yang telah didaerahkan itu dikelola secara bertanggungjawab oleh aparat pemerintah daerah, juga telah diciptakan instrumen bagi sebuah sistem administrasi penganggaran yang baik. Peraturan Menkeu No.46/PMK.02/2006 tentang Tatacara Penyampaian Informasi Keuangan Daerah dan No.04/PMK.07/200 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah adalah sebagian dari upaya untuk menjamin tertib administrasi dan akuntabilitas anggaran. Depkeu bisa menunda alokasi atau memotong DAU bagi daerah yang lalai dalam penyampaian APBD. Namun langkah pemberian sanksi yang tanpa disertai insentif bagi yang melaksanakan tertib administrasi penganggaran terkadang menimbulkan dilema tersendiri. Terlebih lagi, daerah yang terlambat melaporkan APBD lalu dipotong DAU-nya seringkali dalam posisi yang semakin terjepit. Proses politik penganggaran di daerah yang melibatkan DPRD acapkali menyulitkan TAPD di daerah, sedangkan kalau dana yang diperoleh semakin sedikit maka kemampuan daerah yang sudah rendah justru semakin menurun kinerjanya dalam peningkatan kemakmuran rakyat.

Dana dekonsentrasi seringkali kurang efektif untuk menjamin pendanaan pembangunan yang mengutamakan peningkatan kapasitas pemerintah daerah. Oleh sebab itu, banyak sekali pihak yang sudah mengusulkan agar dana dekonsentrasi itu dialihkan ke dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK) sehingga memberi manfaat lebih besar. Di bawah Direktorat Otonomi Daerah di Bappenas, telah terbentuk Sekretariat Koordinasi Evaluasi dan Pemantauan DAK untuk mengkaji aspek pemerataan dan efisiensi dari pemanfaatan DAK bagi penyediaan pelayanan publik. Beberapa departemen seperti Depdiknas, Depkes, DPU, Depdag, dan Kementerian PPDT telah menyatakan komitmen untuk mengalihkan anggaran dari dana dekonsentrasi ke DAK. Pada tahun 2008, ada sekitar Rp 4,2 triliun dana dekonsentrasi dialihkan menjadi DAK dan sesuai dengan bertambahnya Kementerian dan Lembaga yang menyampaikan komitmen, diharapkan pengalihan itu akan terus meningkat. Depdagri juga telah mengeluarkan Surat Edaran No.914/1148/BAKD/2008 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan DAK dalam APBD.

Namun pelaksanaan selanjutnya tampaknya masih sangat tergantung kepada kemampuan Bappenas dan Depdagri untuk mengkoordinasikan mekanisme pengalihan dana. Kecuali itu, secara politik birokratis pengalihan masih terkendala oleh tiga hal, yaitu: 1) Pemerintah daerah yang belum siap untuk menerima tanggungjawab alokasi DAK, 2) Kementerian dan Lembaga sektoral seringkali tidak bersedia untuk

mengalihkan kewenangan ke daerah, dan 3) Persetujuan alokasi dalam pembahasan anggaran terkadang berjalan sangat alot sedangkan Kementerian dan Lembaga sering tidak sesuai dengan implementasi kebijakannya

Berkenaan dengan sumber dana daerah dari bagi hasil, terdapat beberapa kemajuan yang menyangkut variasi jenis-jenis sumber pendapatan yang dapat diperhitungkan bagi-hasilnya untuk pemerintah daerah. UU No.39/2007 tentang Cukai yang merupakan revisi dari UU No.11/1995 menetapkan agar pemerintah pusat membagi penerimaan bagi-hasil cukai tembakau yang dimanfaatkan untuk hal khusus (*earmarked*). Provinsi kini memperoleh 2% dari hasil cukai tembakau. Selanjutnya mulai tahun 2008 penambahan bagi-hasil dari panas bumi juga diimplementasikan. Proporsi penerimaan pemerintah pusat dari panas bumi adalah sebesar 20%, dan sisanya dibagi dengan pemerintah provinsi serta pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, mekanisme pemberian bagi-hasil tidak lagi semata-mata hanya berlaku untuk minyak bumi dan gas alam cair.

Sumber pendanaan yang bisa digunakan tetapi harus dengan prinsip kehati-hatian (*prudence*) adalah pinjaman daerah. Prosedur yang berlaku untuk melakukan peminjaman masih kompleks karena membutuhkan persetujuan DPRD serta Pemerintah Pusat dengan ijin dari Lembaga Keuangan yang ditunjuk. Namun dari segi peraturan kini sudah terdapat PP No.54/2005 tentang Pinjaman Daerah serta PP No.2/2006 tentang Tatacara Peminjaman Serta Penerusan Pinjaman Luar Negeri. Kecuali itu, antara tahun 2006 hingga 2008 pihak Departemen Keuangan juga telah mengeluarkan berbagai peraturan tentang pinjaman. Di masa mendatang, pinjaman merupakan alternatif jika daerah memang membutuhkan dana segar untuk pembiayaan proyek yang strategis. Tetapi jika dari sumber-sumber yang ada pun daerah belum mampu membelanjakan dana secara baik dan bertanggungjawab, pinjaman luar negeri merupakan alternatif terakhir.

Selain masalah yang menyangkut pendapatan (*revenue assignments*), masalah yang harus dipecahkan terkait dengan sistem keuangan daerah adalah menyangkut pengeluaran atau belanja (*expenditure assignments*). Dalam banyak hal, tampaknya justru masalah ini yang menjadi titik lemah dari manajemen keuangan daerah setelah dilaksanakannya kebijakan desentralisasi di Indonesia. Secara umum banyak ketentuan dalam peraturan yang menggariskan bahwa sistem penganggaran, manajemen keuangan, alokasi dana, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan hendaknya menggunakan Kerangka Belanja Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*, MTEF). Namun di dalam praktik masih terdapat banyak bukti bahwa sistem ini belum dapat dipahami dan dilaksanakan dengan baik oleh aparat pemerintah di daerah.

Pemerintah telah mengeluarkan PP No.39/2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah yang memuat prosedur pengelolaan keuangan daerah dari perencanaan kas, pengelolaan kas, pelaksanaan rekening tunggal hingga pelaporan keuangan. Dalam hal penganggaran di daerah, begitu banyak peraturan yang diterbitkan dan bagi kebanyakan pejabat dan pegawai di daerah perubahan yang termuat di dalam peraturan-peraturan tersebut seringkali membingungkan. Setelah Kepmendagri No.29/2002 yang memuat ketentuan tentang penganggaran berbasis kinerja diganti dengan Permendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan

Daerah, terbit lagi Permendagri No.59/2007 yang dimaksudkan untuk tujuan yang sama, yaitu memberikan panduan bagi daerah dalam merancang anggaran dan sistem akuntansi daerah yang baik.

Dalam upaya pengembangan kapasitas daerah untuk pengelolaan aset, terdapat PP No.6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Ketentuan yang terdapat di dalamnya juga diikuti oleh peraturan yang lebih teknis yaitu Permendagri No.17/2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Yang dikehendaki dari peraturan-peraturan ini adalah agar daerah dapat mengoptimalkan sumberdaya dan aset milik daerah supaya punya kontribusi yang lebih baik terhadap APBD. Namun dalam praktik ternyata tidak banyak daerah yang benar-benar cermat dalam pengelolaan aset daerah. Banyak sumberdaya dan aset milik Pemda seperti gedung serbaguna, cagar budaya, museum, peninggalan sejarah dan lain-lain yang potensial bagi peningkatan pendapatan daerah tetapi ternyata tidak dimanfaatkan secara optimal tetapi justru digusur dengan fasilitas modern untuk kepentingan bisnis jangka pendek.

Persoalan mendasar yang terdapat di tingkat daerah ialah bahwa belanja pemerintah selama ini kurang berhasil untuk menggerakkan ekonomi dan meningkatkan kemakmuran daerah. Proporsi besaran belanja aparatur semakin meningkat sedangkan belanja untuk pelayanan publik dan belanja modal masih rendah dan dalam banyak kasus justru menurun. Mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Permendagri No.13/2006 dan Permendagri No.59/2007, proporsi belanja tak langsung masih sangat tinggi sedangkan proporsi belanja langsung tetap sangat rendah. Untuk sebagian, ini terjadi karena begitu banyaknya DOB (Daerah Otonomi Baru) karena tidak terkendalinya pemekaran daerah sejak dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah pada tahun 2001. Tetapi sebagian yang lain terjadi karena memang kapasitas manajemen keuangan diantara aparat Pemda yang rendah, restriksi yang berlebihan dengan adanya Keppres No.80/2003 tentang pengadaan barang dan jasa, serta kecenderungan pejabat di daerah untuk mengambil keuntungan jangka pendek dengan mengabaikan keuntungan jangka panjang berupa peningkatan kesejahteraan rakyat yang riil.

Kesemua faktor tersebut juga diperparah dengan penyerapan anggaran yang masih rendah di banyak Pemda tingkat provinsi dan apalagi di tingkat kabupaten/kota. Untuk meningkatkan belanja langsung, para pejabat Pemda semestinya lebih banyak menciptakan program dan kegiatan baru yang langsung terkait dengan peningkatan kemakmuran rakyat di daerah. Namun dengan adanya kebijakan yang tegas terhadap para pelaku korupsi dana publik, prosedur dalam Keppres No.80/2003 yang begitu rumit, serta tidak adanya insentif inheren kepada para pelaksana anggaran proyek, mengakibatkan banyak dana yang tidak terserap atau menganggur dalam bentuk rekening di Bank Pembangunan Daerah. Kecuali itu, siklus anggaran daerah kebanyakan masih belum sinkron dengan siklus anggaran yang telah ditetapkan menyangkut APBN. Akibatnya, anggaran tidak dapat dicairkan pada saat yang tepat ketika dana itu dibutuhkan. Penyerapan anggaran di daerah secara nasional hanya sekitar 65 persen setiap tahunnya. Pada tahun 2007, misalnya, tampak sangat ironis ketika APBN mengalami defisit hingga sekitar 1,5% dari PDB, ternyata terdapat 373

pemerintah kabupaten/kota yang justru mengalami surplus dengan total sebesar Rp 34 triliun.

Oleh sebab itu, strategi yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan belanja modal daerah pada periode 2005-2009 adalah mengaitkan kinerja daerah dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Subsidi pemerintah pusat dalam bentuk DAU dan DAK diberikan apabila pemerintah benar-benar mampu menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan SPM di masing-masing sektor pembangunan. Tujuan dari dibuatnya SPM adalah agar belanja publik dianggarkan dan dialokasikan secara lebih rasional dan dapat diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah telah mengeluarkan PP No.65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM. Ketentuan yang lebih rinci dikeluarkan dalam Permendagri No.6/2007 tentang Petunjuk Teknis Persiapan dan Aplikasi SPM. Di dalam peraturan telah dijelaskan bagaimana melakukan persiapan dan formulasi SPM, apa konsekuensi SPM terhadap pembiayaan pembangunan, hingga kerangka implementasi dan evaluasi SPM yang meliputi sinkronisasi perencanaan pembangunan dan penganggaran, serta bagaimana mengatasi masalah antar dinas atau antar daerah.

Namun, setelah beberapa tahun ketentuan mengenai SPM diberlakukan, ternyata kemajuan yang terjadi berjalan sangat lambat. Hingga akhir tahun 2008, rapat DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah) baru mampu menetapkan dua SPM yang berhasil dibuat, yaitu untuk sektor kesehatan dan lingkungan. Tampaknya keberhasilan untuk menciptakan SPM di semua sektor dan melaksanakannya secara konsisten masih sangat tergantung kepada komitmen pembagian tugas antar sektor serta kemauan politik masing-masing Kementerian, Departemen atau Lembaga Pemerintah untuk menyiapkan panduan SPM yang berupa petunjuk teknis, manual, serta standar analisis biaya sesuai dengan sektor masing-masing.

Untuk menjamin agar penggunaan dana oleh aparat pemerintah daerah dilakukan secara cermat dan bertanggungjawab, ada banyak kemajuan yang telah dicapai dari segi peraturan yang menyangkut monitoring, evaluasi, atau akuntabilitas keuangan pemerintah daerah. PP No.3/2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat memuat berbagai bentuk akuntabilitas Pemda kepada publik. Kecuali itu terdapat PP No.8/2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, PP No.39/2006 tentang Tatacara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, dan PP No.6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di luar itu, masih terdapat peraturan teknis yang lama tentang laporan pertanggungjawaban, misalnya saja Inpres No.7 tahun 1999 tentang AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah). Sebagian diantaranya juga didukung dengan peraturan yang lebih teknis, misalnya SK Kepala LAN No.239/IX/6/8/2003 tentang Rencana Strategis dan Rencana Kerja SKPD yang sejalan dengan AKIP atau Permendagri No.4/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang sejalan dengan EKPOD (Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah).

Seperti telah disinggung sebelumnya, ketentuan mengenai evaluasi, pertanggung-jawaban dan akuntabilitas itu begitu banyak, tetapi satu sama lain terkadang tidak saling terkait. Inilah yang membingungkan kebanyakan pejabat dan aparat pemerintah daerah. Jika semua tuntutan mengenai monitoring, evaluasi dan pertanggungjawaban itu dipenuhi, pekerjaan dari aparat hanya akan melayani DPRD, BPK, BPKP, Bawasda atau satuan-satuan pemeriksa lainnya sedangkan tugas pokok untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat akan sulit terpenuhi. Perlu kajian yang lebih mendalam tentang substansi pengawasan dan pemeriksaan yang diperlukan sehingga prosesnya tidak bertele-tele tetapi penyimpangan dapat dicegah dan tindakan koreksi dapat dilakukan secara terukur.

c. Tantangan Jangka Menengah Bidang Keuangan Daerah

Untuk penyelenggaraan pemerintahan secara terdesentralisasi di Indonesia, titik lemah yang harus diatasi adalah masih rendahnya kemandirian daerah dalam memanfaatkan sumber-sumber keuangan secara produktif bagi kemakmuran rakyat. Proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap anggaran daerah sekarang ini masih tetap rendah dengan rata-rata di tingkat kabupaten/kota tidak lebih dari 18%. Proporsi ini menunjukkan bahwa tidak banyak yang berubah dalam struktur keuangan daerah otonom semenjak pemerintahan Orde Baru. Yang perlu diingat ialah bahwa rendahnya PAD tidak selalu disebabkan oleh lemahnya kemampuan daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaan.

Betapapun, sejauh ini desentralisasi fiskal di Indonesia hanya membawa perubahan yang relatif kecil dalam hal kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan daerah secara optimal. Perubahan signifikan baru terjadi pada proporsi pemberian dana bagi-hasil (DBH) yang sesungguhnya lebih merupakan konsesi politik pemerintah pusat ketimbang upaya yang sistematis untuk menciptakan kemandirian fiskal daerah. Desentralisasi belum memberikan penyerahan kekuasaan untuk menarik pajak (*taxing power*) kepada pemerintah daerah secara nyata. Itulah sebabnya, PAD bagi sebagian besar daerah tidak menunjukkan perbaikan berarti karena memang sumber-sumber potensial masih dipegang oleh pemerintah pusat.

Karena terbatasnya jenis pajak yang boleh dipungut oleh daerah seperti yang diatur di dalam UU No.34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, maka daerah kemudian meratifikasi berbagai jenis pajak dan retribusi baru yang selanjutnya justru berdampak sangat buruk pada iklim investasi di daerah. Dengan kenyataan ini, maka pemerintah pusat melalui Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri bermaksud untuk membuat sebuah daftar positif yang menetapkan jenis-jenis pajak maupun retribusi apa saja yang boleh dipungut oleh daerah.

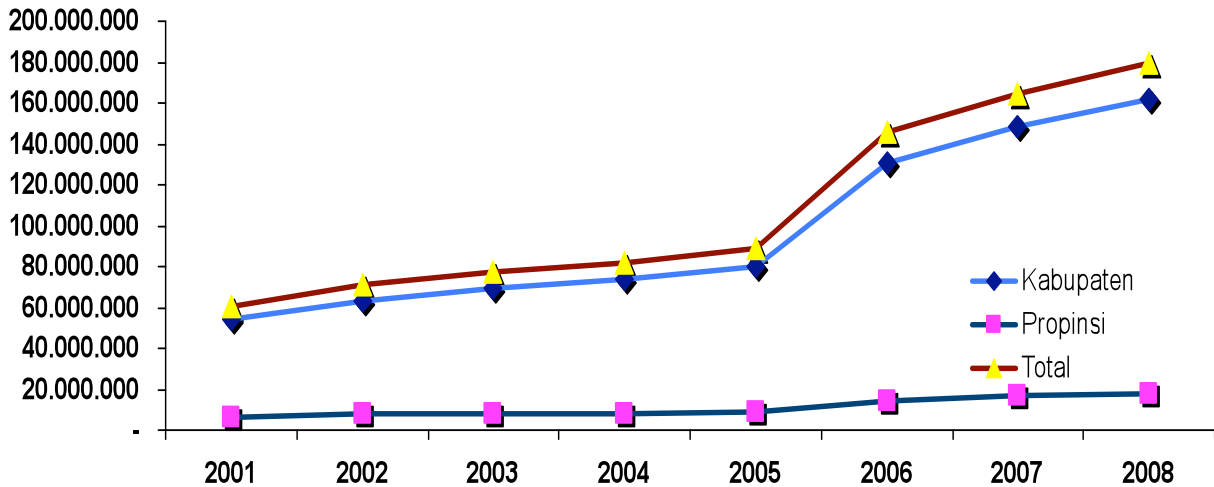
Arah kebijakan tersebut tentunya bertentangan dengan semangat desentralisasi untuk memberikan kewenangan fiskal yang lebih besar kepada daerah. Kecuali itu, sesungguhnya masih banyak alternatif kebijakan pemberian diskresi dalam memungut pajak yang selama ini masih menjadi wacana dan belum dilaksanakan secara konsisten

oleh pemerintah. Sebagai contoh, kebijakan untuk menyerahkan kewenangan memungut dan mengelola Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) telah sekian lama menjadi wacana, termasuk kemungkinan untuk menyerahkan 90% hasilnya kepada daerah. Tetapi kebijakan tersebut dalam periode jangka menengah yang telah berjalan rupanya belum terlaksana dengan baik. Langkah konkret untuk menyerahkan pengelolaan PBB yang objek pajaknya jelas ada di daerah merupakan tantangan jangka menengah yang cukup penting.

Terkait dengan dana perimbangan, kebijakan desentralisasi telah secara substansial mengalihkan pendanaan pembangunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Ketentuan di dalam UU No.33/2004 yang menetapkan bahwa 26% persen dari pendapatan dalam negeri harus didelegasikan kepada pemerintah daerah relatif dapat terlaksana secara konsisten. Dalam APBN tahun 2009, jumlah dana yang mengalir ke daerah itu juga cukup signifikan. Secara akumulatif terdapat 65% (Rp 674,1 triliun) dana yang dipergunakan di seluruh daerah meskipun baru sekitar 57,96% yang benar-benar dikelola di dalam APBD (Mardiasmo, 28 Januari 2009). Namun sekali lagi masalahnya ialah bahwa dana yang sudah diasumsikan masuk ke daerah itu tidak sepenuhnya ada dalam wilayah diskresi pemerintah daerah. Masih banyak komponen pendanaan yang berada di bawah kendali perumus kebijakan dalam departemen sektoral. Ini menunjukkan bahwa diantara para pejabat sektoral sesungguhnya masih terdapat resistensi yang kuat terhadap pelaksanaan desentralisasi fiskal yang lebih bermakna.

Selain itu, seperti antara lain terlihat dalam Gambar 1, terdapat persoalan serius karena semakin lebarnya kesenjangan dalam jumlah dana subsidi antara pemerintah di tingkat provinsi dengan pemerintah tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian, tantangan di masa mendatang adalah meningkatkan komitmen nyata diantara para perumus kebijakan di departemen sektoral serta menyeimbangkan dana perimbangan antar-jenjang pemerintahan. Bersamaan dengan rencana revisi UU No.32/2004 yang hendak memperkuat peran pemerintah provinsi, kebijakan untuk menyeimbangkan pemberian DAU antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota diharapkan memperoleh momentum supaya segera terjadi perbaikan.

Gambar 1. Pertumbuhan Nominal DAU (dalam jutaan rupiah)



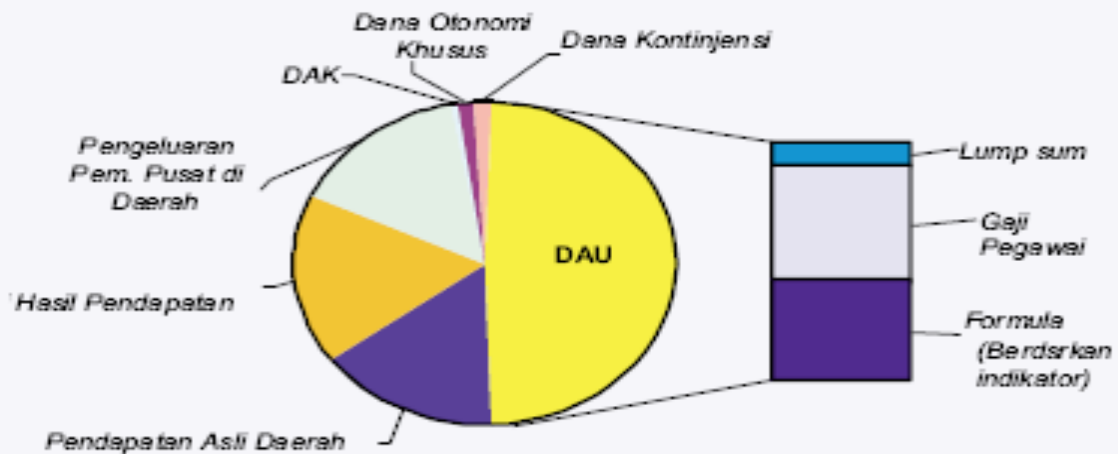
DAU	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kabupaten	54.464.940	63.057.430	69.280.110	73.917.846	79.889.040	131.097.780	148.308.660	161.556.430
Propinsi	6.051.670	8.111.410	7.697.790	8.213.094	8.876.560	14.566.420	16.478.740	17.950.714
Total	60.516.610	71.168.840	76.977.900	82.130.940	88.765.600	145.664.200	164.787.400	179.507.145

Masalah yang lebih serius juga pada penggunaan DAU oleh pemerintah daerah. Meskipun proporsi dana yang ditransfer ke daerah senantiasa meningkat, tidak ada jaminan bahwa dana itu dapat bermanfaat bagi rakyat karena ada dua masalah pokok. Pertama, DAU belum benar-benar dapat diharapkan sebagai instrumen untuk mengatasi ketimpangan horizontal karena formulanya belum memenuhi syarat sebagai dana penyeimbang. Formula untuk menghitung DAU terdiri dari Alokasi Dasar dan Celah Fiskal (*fiscal gap*). Mulai tahun 2004 telah ditetapkan bahwa unsur-unsur yang masuk dalam Alokasi Dasar telah dikurangi sehingga peran Celah Fiskal akan semakin besar. Selain telah dihapusnya prinsip *hold-harmless* mulai tahun 2008, sistem alokasi yang lebih mengutamakan Celah Fiskal diharapkan akan semakin memperkuat peran DAU untuk mengatasi ketimpangan horizontal. Ketimpangan horizontal yang terjadi setelah desentralisasi sejak tahun 2001 akibat pemberian Dana Bagi Hasil (DBH) sudah demikian besar. Pada tahun 2006, misalnya, DBH yang didapat provinsi penerima tertinggi (DKI Jakarta) meliputi 32,79% dari total DBH sedangkan yang didapat provinsi penerima terendah (Gorontalo) hanya sebesar 0,06% dari total DBH. Kendatipun melebarnya ketimpangan ini sudah dapat direm dengan penghapusan prinsip *hold-harmless*, jika tidak diperkuat dengan instrument DAU, ketimpangan pendapatan dari subsidi pemerintah pusat tetap akan lebar.

Kedua, sebagian besar proporsi DAU oleh pemerintah daerah masih dialokasikan untuk gaji pegawai (lihat Gambar 2). Kebanyakan perumus kebijakan di daerah melihat bahwa DAU identik dengan pendanaan untuk belanja pegawai, belanja barang, dan

perjalanan dinas. Jika persepsi ini tidak diubah, peran DAU tentu tidak akan ada bedanya dengan dana Subsidi Daerah Otonom (SDO) yang telah dilaksanakan lebih dari tiga dasawarsa selama pemerintahan Orde Baru. Penyerapan dana subsidi untuk membayar gaji, belanja barang, dan pembangunan gedung baru juga meningkat terus karena terus meningkatnya Daerah Otonomi Baru (DAU) atau yang lebih populer disebut sebagai pemekaran daerah. Sejak tahun 1999, terdapat 179 daerah baru yang dimekarkan. Dalam DAU tahun 2009, harus dialokasikan dana bagi 33 provinsi, 387 kabupaten dan 90 kota. Antara tahun 2005 hingga tahun 2008, kebutuhan dana untuk menggaji pegawai baru dan membangun gedung baru bagi daerah yang dimekarkan telah meningkat dari Rp 8,71 triliun menjadi Rp 14,02 triliun. Dengan semakin menurunnya efektivitas pendanaan pembangunan daerah yang dibiayai melalui DAU, belakangan semakin banyak usulan untuk memperbesar alokasi DAK dengan mengalihkan Dana Dekonsentrasi atau dana Tugas Pembantuan sehingga subsidi pemerintah pusat benar-benar bisa menjawab kebutuhan untuk meningkatkan kemakmuran di daerah. Namun, seperti akan ditunjukkan, kebijakan seperti itu harus ditempuh secara sangat hati-hati.

Gambar 2: Keuangan Lokal: Dominasi DAU



Source: Dep. Keuangan, Perkiraan Pegawai

Salah satu garis kebijakan penting yang harus tetap dipertahankan dalam desentralisasi fiskal ialah sistem pendanaan pembangunan yang memberikan ruang yang leluasa kepada pejabat dan aparat pemerintah daerah untuk mengelola dana sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah. Dengan demikian keseimbangan antara penentuan prioritas kebijakan di tingkat nasional dengan kebutuhan pembangunan di daerah harus benar-benar diperhatikan supaya tujuan dari kebijakan

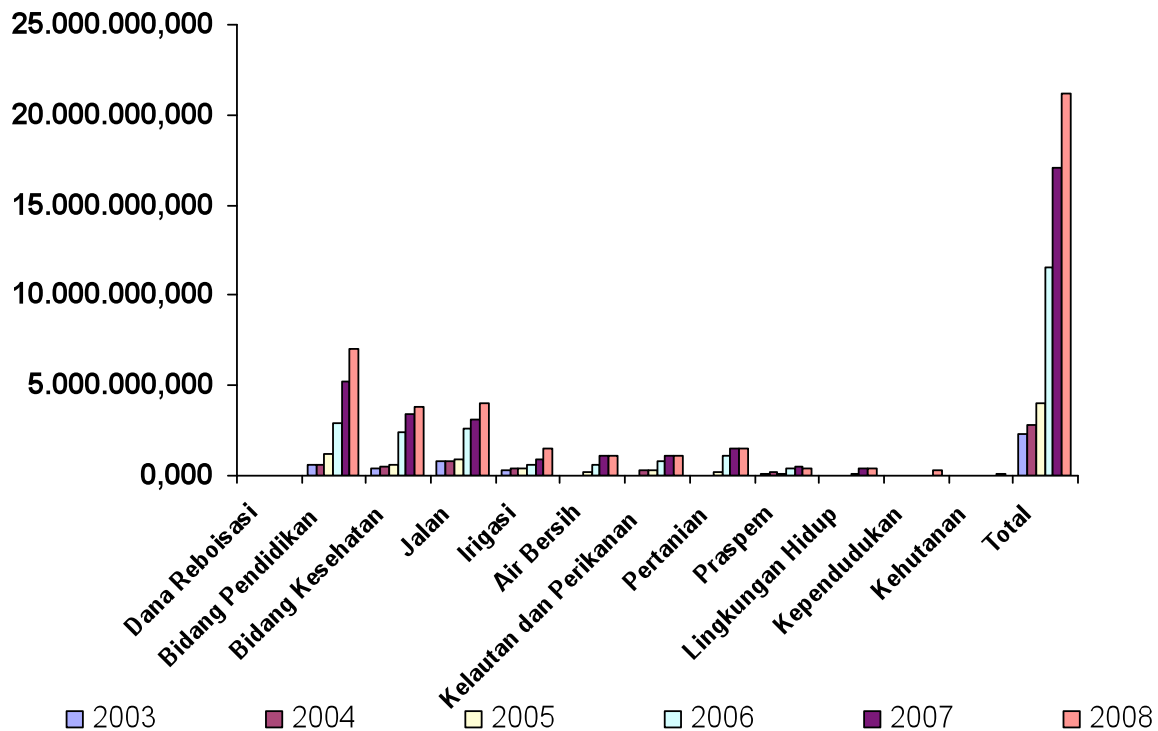
desentralisasi dapat dicapai dalam jangka menengah maupun jangka panjang. Oleh sebab itu, kebijakan untuk tetap mengalokasikan DAU dalam jumlah yang lebih besar daripada DAK mesti dipertahankan supaya tidak terjadi ketergantungan yang besar kepada subsidi pemerintah pusat seperti yang terjadi pada masa Orde Baru yang mengandalkan subsidi khusus melalui Inpres. Subsidi sektoral yang bersifat khusus itu selain akan menciptakan ketergantungan daerah juga mengakibatkan keterlambatan pengembangan kemampuan aparat di daerah seperti selama ini terjadi.

Dalam pembagian urusan antar-jenjang pemerintahan, hendaknya diingat bahwa urusan wajib (*obligatory functions*) sedapat mungkin harus tetap merupakan urusan daerah dengan dibiayai dari berbagai sumber, baik PAD, dana bagi hasil, maupun dana perimbangan yang akan menjamin adanya keseimbangan horizontal antar-daerah. Untuk menjamin agar urusan wajib dapat terlaksana sebaik-baiknya, dengan mengutamakan kebutuhan rakyat di daerah, maka sangat penting untuk dapat ditetapkan SPM yang berlaku di semua sektor pembangunan daerah. Agar pelaksanaan sistem SPM dapat dipacu lebih cepat, barangkali untuk sementara dana sektoral yang dialokasikan melalui DAK dapat digunakan.

Tetapi hendaknya diingat bahwa pergeseran pendanaan ke DAK jangan sampai menimbulkan ketergantungan daerah yang berlebihan kepada setiap departemen yang secara potensial memberikan dana cukup besar sedangkan para pejabat daerah mengabaikan prinsip bahwa pelayanan publik kepada rakyat daerah adalah tugas pokok mereka. Yang juga harus dihindari adalah kecenderungan sistem pendanaan DAK yang mengakibatkan terkotak-kotaknya pembiayaan pembangunan daerah karena Departemen dan Kementerian di pusat yang cenderung menggunakan UPT (Unit Pelaksana Teknis) daerah yang menyulitkan koordinasi pembiayaan pembangunan oleh pejabat di daerah.

Yang perlu dilakukan terus di masa mendatang adalah memastikan agar pemanfaatan DAK untuk berbagai sektor pembangunan daerah benar-benar dapat membantu pencapaian tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dari Gambar 3, tampak bahwa besaran alokasi DAK di daerah secara nominal terus meningkat dari tahun ke tahun. Namun pemanfaatannya ke dalam sektor-sektor yang strategis hendaknya terus diupayakan sebagai prioritas.

Gambar 3. Perkembangan Pemanfaatan DAK Menurut Bidang



Sudah barang tentu, proses pembiayaan pembangunan harus disertai dengan sistem pengawasan dan supervisi yang ketat terhadap semua sektor pembangunan. Sistem pendataan, pelaporan dan perbaikan yang tepat waktu harus dilaksanakan dengan baik untuk memastikan bahwa alokasi dana bukan sekadar untuk mencapai tujuan-tujuan sempit dan berjangka pendek melainkan tujuan jangka menengah dan jangka panjang berupa peningkatan kemakmuran rakyat secara signifikan. Sistem pengawasan hendaknya menjadi bagian yang penting dari hubungan keuangan antar-jenjang pemerintahan yang tercipta sejalan dengan kebijakan desentralisasi fiskal yang utuh.

Namun seperti telah dijelaskan sebelumnya, pengetatan pengawasan di bidang keuangan itu jangan sampai justru mengorbankan kemampuan daerah dalam menyerap anggaran publik yang sangat berguna bagi rakyat di daerah. Ketentuan mengenai Keppres 80/2003, misalnya, memang akan sangat membantu dalam menciptakan sistem pengadaan barang dan investasi yang tertib, transparan dan bertanggungjawab. Tetapi jangan sampai ketentuan-ketentuan di dalamnya justru mengakibatkan rendahnya penyerapan anggaran serta terus meningkatnya cadangan dana di daerah yang tidak dapat digunakan secara optimal.

Tabel 4. Status Anggaran Pemerintah Daerah

	2004		2005		2006		2007*	
	Surplus	Defisit	Surplus	Defisit	Surplus	Defisit	Surplus	Defisit
Banyaknya Kab/ Kota dan besarnya surplus/ defisit (Rp triliun)	206 (4,5)	112 (1,2)	282 (11,2)	49 (0,4)	341 (22,0)	34 (0,9)	373 (34,0)	44 (1,0)
Banyaknya Provinsi dan besarnya surplus/ defisit (Rp triliun)	24 (2,8)	3 (0,2)	29 (7,7)	2 (0,0)	21 (5,0)	5 (1,4)	26 (9,0)	5 (1,7)
Total Pemda (Rp triliun)	230 (7,3)	115 (1,4)	311 (18,9)	51 (0,0)	362 (27,0)	39 (2,3)	399 (43,0)	49 (2,7)
Defisit APBN (Rp triliun)		(23,8)		(17,8)		(30,4)		(61,9)

* berdasarkan rencana anggaran

Sumber: Nota Keuangan dan APBN 2007, 2008, 2009; STS, 2009

Data pada Tabel 4 menunjukkan sebuah situasi yang ironis dalam sistem penggunaan belanja publik di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir sejak krisis ekonomi tahun 1997, anggaran pemerintah pusat yang tergambar dalam APBN senantiasa mengalami defisit. Ancaman krisis ekonomi global pada tahun 2009 tampaknya akan memperparah tingkat defisit APBN tersebut. Namun ternyata banyaknya daerah yang mengalami surplus dalam APBD dari tahun ke tahun justru terus mengalami peningkatan. Ini menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal selama ini belum diimbangi dengan peningkatan kemampuan sumberdaya keuangan di daerah untuk membuat anggaran yang benar-benar dibutuhkan oleh daerah. Penyerapan anggaran yang masih rendah merupakan masalah yang sangat serius dan harus segera dijadikan upaya pemecahannya sebagai prioritas kebijakan dalam RPJMN periode yang akan datang.

Tabel 5. Program, Indikator dan Pelaksana di Bidang Keuangan Daerah RPJMN 2010-2014

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
Perbaikan hubungan keuangan pusat-daerah	<p>Peningkatan kemampuan daerah dalam mengelola PAD dan pendapatan secara otonom</p> <p>Peningkatan kemampuan perpajakan daerah</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan PAD yang sesuai dengan potensi riil daerah • Meningkatnya kemampuan mengelola pajak dan retribusi daerah yang berkelanjutan • Pemberian kewenangan pengelolaan PBB kepada daerah • Pengenalan sistem pajak opsen (<i>piggy backing</i>) dalam pemungutan PPh bagi daerah 	<p>c. Studi/penelitian yang mendalam tentang masalah pokok kemampuan keuangan daerah (2010-2011)</p> <p>d. Pelatihan terstruktur tentang pengelolaan pajak dan retribusi daerah</p> <p>e. Konsolidasi kebijakan dan penyerahan urusan pajak yang dapat ditangani Pemda (dimulai dari PBB)</p> <p>f. Peningkatan kemampuan administrasi perpajakan daerah dan penyerahan kewenangan perpajakan (2013-2014)</p>	<p>Perguruan tinggi, pusat studi dan mitra pembangunan daerah</p> <p>STAN, perguruan tinggi, Depkeu</p> <p>Depkeu, Depdagri, Bappenas</p> <p>Depkeu, Depdagri, Bappenas, D</p> <p>MoHA, Bappenas, DPOD</p>
	Optimalisasi penggunaan DAU	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya efektivitas penggunaan DAU di luar gaji dan belanja tak langsung • Meningkatnya penggunaan DAU sesuai dengan 	<p>a. Studi tentang kebutuhan riil SDM di daerah dan implikasi pembiayaannya (2010)</p> <p>b. Peningkatan kemampuan Kabupaten/Kota dalam</p>	<p>Lembaga studi, DPOD, Menpan, Depkeu, Depdagri, Bappenas</p> <p>DPOD, Depkeu, Depdagri,</p>

		penguatan peran provinsi	membuat program untuk belanja langsung c. Peningkatan kemampuan Provinsi dalam koordinasi pembiayaan pembangunan	Bappenas
	Peningkatan efektivitas pendanaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan	<ul style="list-style-type: none"> Berkurangnya pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang sentralistis oleh Departemen Teknis Meningkatnya peran Pemda dalam pengelolaan dana urusan desentralisasi Meningkatnya efektivitas penggunaan dana oleh Pemda 	a. Konsolidasi lintas-departemen mengenai pengalihan dana dekonsentrasi b. Pelatihan SDM Pemda dalam manajemen pengelolaan dana c. Monitoring dan evaluasi kemampuan Pemda provinsi dan Kab/Kota dalam pembiayaan pembangunan	Bappenas, Depkeu, Depdagri, Departemen Teknis LAN, Depkeu, Depdagri LAN, Bappenas, Depkeu, Depdagri, BPKP,
	Pinjaman daerah	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatnya kemampuan Pemda dalam mengelola dana pinjaman 	Pelatihan dan lokakarya tentang pengelolaan dana pinjaman bagi pembangunan daerah	LAN, Bappenas, Depkeu, Depdagri
Penganggaran dan perencanaan pemerintah daerah	Meningkatkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran di daerah	<ul style="list-style-type: none"> Perbaikan sistem koordinasi dalam perencanaan dan penganggaran antara pemerintah pusat dan daerah 	d. Konsolidasi lembaga antar departemen dan antar sektor (2010-2011) e. Peningkatan sistem koordinasi perencanaan	Bappenas, Depkeu, Depdagri, DPOD Bappenas, Depkeu, Depdagri, DPOD

	Harmonisasi peraturan di bidang penganggaran kinerja	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya konsistensi peraturan di bidang penganggaran kinerja 	Kajian tentang regulasi di bidang anggaran dan sinkronisasi antar departemen dan antara pemerintah pusat dan daerah (2010-2012)	Lembaga studi, Bappenas, Depkeu, Depdagri, Departemen Teknis, DPOD, Asosiasi Pemda
	Memperbaiki efektivitas anggaran dan siklus anggaran pemerintah pusat dan daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya efektivitas fiskal Pemda • Kesesuaian antara siklus anggaran pusat dan daerah 	<p>Kajian tentang hambatan politik dan hambatan teknis dalam penganggaran (2010-2011)</p> <p>Konsolidasi untuk meningkatkan konsistensi dalam siklus anggaran dan penyerapan dana oleh daerah (2012-2014)</p>	Lembaga studi, Bappenas, Depkeu, Depdagri, Departemen Teknis, DPOD, Asosiasi Pemda, DPRD
	Mengintegrasikan perencanaan tata-ruang dengan anggaran pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya konsistensi kebijakan dalam perencanaan tata-ruang dan pembangunan 	Peningkatan koordinasi rencana tata-ruang dan pembangunan daerah (2011-2014)	Bappenas, BPN, Depdagri, Asosiasi Pemda, DPRD
Pengawasan keuangan daerah	Penciptaan sistem pertanggungjawaban keuangan yang efisien	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya sumberdaya keuangan Pemda yang profesional dan bertanggungjawab 	<p>Pelatihan SDM keuangan Pemda</p> <p>Konsolidasi antar lembaga yang berkompeten dalam</p>	<p>LAN, STAN, Depkeu, Depdagri</p> <p>LAN, STAN, Depkeu, Depdagri,</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Terciptanya standarisasi sistem pelaporan keuangan 	standarisasi laporan keuangan	IAI
	Peningkatan efektivitas fungsi pengawasan DPRD	<ul style="list-style-type: none"> • Terciptanya fungsi penganggaran DPRD yang profesional dan bertanggungjawab 	Pelatihan bagi para anggota DPRD mengenai fungsi pengawasan anggaran yang benar (2010-2012)	STAN, perguruan tinggi, Depkeu
	Inefisiensi regulasi menyangkut monitoring dan evaluasi	<ul style="list-style-type: none"> • Terciptanya sistem monitoring dan evaluasi yang terpadu dan efisien 	Konsolidasi antar-lembaga tentang peraturan di bidang monitoring dan evaluasi	Depkeu, Depdagri, Bappenas, Departemen Teknis, Asosiasi Pemda, DPRD
Manajemen keuangan wilayah khusus	Optimalisasi sistem keuangan di provinsi NAD	Terciptanya manajemen keuangan Otsus di Aceh sesuai UU 17/2003, UU 18/2001 dan UU 11/2006	Konsolidasi antara lembaga keuangan di pusat dan daerah	Depkeu, Depdagri, Bappenas, Pemda NAD
	Optimalisasi sistem keuangan di provinsi Papua	Terciptanya manajemen keuangan Otsus di Aceh sesuai UU 17/2003 dan UU 21/2001	Konsolidasi antara lembaga keuangan di pusat dan daerah	Depkeu, Depdagri, Bappenas, Pemda Papua
	Peningkatan efisiensi manajemen keuangan di Zona Khusus (Batam)	Terciptanya kejelasan mengenai status dan sistem manajemen keuangan di	Konsolidasi antara lembaga keuangan di pusat dan daerah	Depkeu, Depdagri, Bappenas, Pemda

4. APARATUR PEMERINTAH DAERAH

Dalam tulisannya mengenai desentralisasi di negara berkembang, Rondinelli, Nellis dan Cheema (1983, 51-75) mengemukakan 4 (empat) kondisi dan faktor yang mempengaruhi implementasi desentralisasi. Keempat faktor tersebut adalah: (1) tingkatan komitmen politik dan dukungan administratif; (2) kondisi tingkah laku, perilaku, dan budaya yang kondusif bagi desentralisasi; (3) desain dan organisasi yang efektif dari program-program desentralisasi; serta (4) sumberdaya keuangan, manusia, dan fisik yang memadai. Dalam hal tingkatan komitmen politik dan dukungan administratif, komitmen dari pimpinan politik terhadap perencanaan desentralisasi dan fungsi-fungsi administratif; kemampuan dan kemauan dari birokrasi di tingkat nasional untuk memfasilitasi dan mendukung aktivitas pembangunan desentralisasi; serta kapasitas dari pejabat lapangan dari instansi pusat untuk mengkoordinasikan aktivitas mereka di daerah akan sangat mempengaruhi bagi keberhasilan manajemen desentralisasi.

Sementara itu, perilaku dan budaya yang kondusif bagi desentralisasi akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor penting, yakni: kemauan dari pejabat daerah untuk mendukung dan melaksanakan fungsi-fungsi manajemen desentralisasi; kualitas dari kepemimpinan daerah; tingkah laku dari masyarakat daerah terhadap pemerintah; serta tingkatan dimana budaya dan perilaku lokal berkesesuaian (*compatible*) dengan prosedur perencanaan, pengambilan kebijakan dan manajemen dari desentralisasi. Tingkah laku dan perilaku dari pejabat pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah terhadap masyarakat juga krusial dalam menentukan efektif atau tidaknya desentralisasi.

Pada sisi lainnya, desain dan organisasi yang efektif dari program-program desentralisasi akan mempengaruhi keluaran (*outcome*) dari desentralisasi apabila terdapat kejelasan dan kesederhanaan dari struktur dan prosedur yang digunakan untuk mendesentralisasikan; kemampuan dari staf pada instansi pelaksana untuk berinteraksi dengan otoritas yang lebih tinggi; serta tingkatan dimana komponen-komponen dari program-program desentralisasi terintegrasi satu sama lainnya. Terakhir, sumberdaya keuangan, manusia, dan fisik yang memadai yang dicerminkan oleh adanya tindakan nyata dari pemerintah pusat untuk mentransfer sumber daya keuangan, administratif dan teknis secara memadai kepada pemerintah daerah akan sangat berpengaruh bagi suksesnya desentralisasi. Melalui transfer ini akan dapat meningkatkan jumlah aparatur pemerintah daerah yang terlatih serta pemimpin-pemimpin daerah yang mampu mengelola pelaksanaan desentralisasi secara baik.

Dapat dilihat bahwa permasalahan mengenai kualitas, kemampuan, kemauan, dan kesiapan dari aparatur baik di tingkat pusat dan daerah akan memainkan peranan yang sangat penting dalam menunjang keberhasilan dari pelaksanaan desentralisasi, termasuk di Indonesia. Karenanya, berangkat dari pemikiran tersebut, tulisan ini berusaha untuk melakukan analisis terhadap kondisi pengelolaan aparatur dalam pelaksanaan desentralisasi yang saat ini ada khususnya dilihat dari pelaksanaan program-program terkait pengelolaan aparatur yang terdapat dalam RPJMN 2005-2009.

Sesuai dengan perubahan paradigma dan mekanisme dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan setelah perubahan konstitusi, maka penyelenggaraan pembangunan nasional diatur dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengamanatkan adanya dokumen perencanaan seperti RPJPN sebagai dokumen perencanaan untuk masa 20 (dua puluh) tahun dan RPJMN sebagai dokumen perencanaan untuk masa 5 (lima) tahun. Didalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan ini juga terdapat arahan kebijakan secara nasional dalam pelaksanaan desentralisasi dan pemerintahan daerah yang didalamnya juga membahas tentang pengelolaan aparatur. Karenanya, melalui tulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kondisi pelaksanaan program-program terkait desentralisasi dan otonomi daerah khususnya mengenai pengelolaan aparatur dalam RPJM 2005-2009, serta tantangan yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan arah kebijakan pengelolaan aparatur dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada RPJMN 2010-2014.

a. Isu Pengelolaan Aparatur dalam RPJPN 2005-2025

Masalah pengelolaan aparatur yang terkait dengan pelaksanaan desentralisasi tidak disebut secara khusus dalam RPJPN 2005-2009. Namun demikian, keterkaitan antara permasalahan aparatur dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah setidaknya dapat ditemukan dalam bagian tantangan, khususnya yang terkait dengan hukum dan aparatur (RPJP, hal 31). Pada bagian ini disebutkan bahwa salah satu tantangan yang dihadapi dari sisi aparatur adalah masih belum berubahnya secara mendasar birokrasi di Indonesia. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya persoalan terkait birokrasi yang masih belum terselesaikan. Permasalahan ini menurut RPJPN akan semakin kompleks akibat dari pelaksanaan desentralisasi, demokratisasi, globalisasi dan revolusi teknologi informasi. Terkait tantangan ini, menurut RPJPN, kesiapan aparatur Negara dalam mengantisipasi proses demokratisasi perlu dicermati agar mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik. Kesiapan aparatur yang demikian juga dibutuhkan seiring dengan adanya keinginan untuk membangun partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap birokrasi.

Meskipun secara khusus RPJPN tidak membahas masalah pengelolaan aparatur yang terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, namun demikian penekanan terhadap aspek pengelolaan aparatur dapat ditemukan pada berbagai bagian dari RPJPN baik dalam bagian kondisi umum, visi misi, maupun arah dan tahapan pembangunan jangka panjang 2005-2025. Pada bagian umum, permasalahan pengelolaan aparatur dapat ditemukan baik pada penjelasan mengenai kondisi umum, maupun tantangan. Dalam penjelasan mengenai kondisi umum, khususnya yang terkait dengan hukum dan aparatur, RPJPN menyatakan mengenai pelaksanaan program pembangunan aparatur Negara yang masih menghadapi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan Negara dan pemerintahan (RPJP, hal. 17). Permasalahan tersebut terkait dengan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN serta belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang cepat, murah, manusiawi, dan berkualitas. Sementara dalam penjelasan mengenai tantangan, disebutkan kondisi dari

pengelolaan aparatur sebagaimana telah dikemukakan dalam alinea sebelumnya dari tulisan ini.

Pada bagian visi dan misi, permasalahan pengelolaan aparatur dapat ditemukan baik pada penjelasan mengenai visi, maupun misi. Dalam penjelasan mengenai visi, RPJPN menegaskan bahwa kemandirian aparatur pemerintah dan aparatur penegak hukum dalam menjalankan tugasnya akan turut mencerminkan kemandirian dari suatu bangsa (RPJP, hal. 37). Sementara dalam penjelasan mengenai misi, pengelolaan aparatur Negara yang dalam hal ini terkait dengan reformasi di bidang hukum dan aparatur Negara merupakan bagian dari visi untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing (RPJP, hal. 39).

Pada bagian arah dan tahapan pembangunan, permasalahan pengelolaan aparatur dapat ditemukan dalam sejumlah arah pembangunan jangka panjang 2005-2025, yakni arah pembangunan yang terkait dengan terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera; terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan; serta terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan. Dalam arah pembangunan yang berusaha mewujudkan bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera, permasalahan pengelolaan aparatur masuk dalam program reformasi hukum dan birokrasi. Pada program ini, pembangunan aparatur Negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur Negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya (RPJP, hal. 57). Dalam arah pembangunan yang berusaha mewujudkan Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan, permasalahan pengelolaan aparatur masuk dalam program yang ditujukan untuk menanggulangi penyalahgunaan kewenangan aparatur Negara melalui penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik pada semua tingkat, lini pemerintahan dan semua kegiatan; program pemberian sanksi yang seberat-beratnya kepada pelaku penyalahgunaan kewenangan; program peningkatan intensitas dan efektivitas pengawasan aparatur Negara melalui pengawasan internal, pengawasan fungsional, dan pengawasan masyarakat; serta program peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara Negara terhadap prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (RPJP, hal. 61-62). Dalam arah pembangunan yang berusaha mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, permasalahan pengelolaan aparatur masuk dalam program yang ditujukan untuk mengembangkan dan meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah, kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, kapasitas keuangan pemerintah daerah, serta kapasitas lembaga legislatif daerah (RPJP, hal. 68).

Berdasarkan paparan-paparan tersebut dapat dilihat bahwa isu pengelolaan aparatur yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah dalam RPJPN 2005-2025 diarahkan pada upaya penyiapan aparatur Negara dalam mengantisipasi proses demokratisasi sehingga mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik. Diluar

itu, pengelolaan aparatur secara umum dalam RPJPN 2005-2025 diarahkan pada upaya mewujudkan aparatur Negara yang mandiri; profesional; mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik; serta meningkat kualitasnya.

b. Kerangka Kebijakan Pengelolaan Aparatur Pemda dalam RPJMN 2005-2009

Untuk dapat mencapai arahan pembangunan nasional yang diinginkan terkait dengan isu desentralisasi ini khususnya dalam bidang pengelolaan aparatur, RPJPN mengarahkan RPJMN ke 1 (2005-2009) agar dapat mewujudkan pelayanan kepada masyarakat yang makin membaik melalui meningkatnya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang tercermin dengan terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta tertatanya kelembagaan birokrasi dalam mendukung percepatan terwujudnya tata pemerintahan yang baik (RPJP, hal 77). Upaya ini dilakukan bersamaan dengan upaya untuk meningkatkan keadilan dan penegakan hukum; menciptakan landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi; meningkatkan kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan; menciptakan landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan menata sistem hukum nasional. Selain itu, RPJPN juga mengarahkan RPJMN ke 1 (2005-2009) agar mampu mengembangkan kelembagaan dan meningkatkan kapasitas di setiap pemerintahan dalam rangka penanggulangan bencana (RPJP, hal. 78).

Upaya pengelolaan aparatur yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah ini untuk kemudian dalam RPJMN 2005-2009 dibahas dalam Bab 13 tentang Revitalisasi dan Proses Desentralisasi dan otonomi daerah. Selain itu, pembahasan mengenai pengelolaan aparatur dalam RPJMN 2005-2009 ini juga dibahas secara lebih komprehensif dalam Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa. Mengingat tulisan ini hanya membahas mengenai RPJMN yang terkait dengan Bab 13 tentang Revitalisasi dan Proses Desentralisasi dan otonomi daerah, maka pembahasan pengelolaan aparatur dalam bagian ini hanya membahas mengenai pengelolaan aparatur yang terdapat dalam Bab 13 tersebut saja. Pengelolaan aparatur dalam Bab 13 ini, merupakan salah satu dari 6 (enam) sasaran pembangunan, yaitu sasaran yang secara khusus berupaya untuk meningkatkan kapasitas pengelolaan sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang profesional, dan kompeten.

Sasaran tersebut, untuk kemudian dituangkan menjadi arah pembangunan 2005-2009 yang ditujukan untuk menyiapkan ketersediaan aparatur pemerintah daerah yang berkualitas secara proporsional di seluruh daerah dan wilayah; menata keseimbangan antara jumlah aparatur pemerintah daerah dengan beban kerja di setiap lembaga/satuan kerja perangkat daerah; serta meningkatkan kualitas aparatur pemerintah daerah melalui pengelolaan sumberdaya manusia pemerintah daerah berdasarkan standar kompetensi. Selanjutnya, arah pembangunan tersebut dituangkan kedalam program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah.

c. Evaluasi Capaian RPJMN 2005-2009 dalam Bidang Pengelolaan Aparatur

Sebagaimana dapat dilihat dalam Bab 13 pada RPJMN 2005-2009, bidang pengelolaan aparatur telah menetapkan program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah untuk dapat dicapai dalam kurun waktu lima tahun pertama. Program ini bertujuan untuk memfasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah; menyusun rencana pengelolaan serta meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, serta penciptaan aparatur pemerintah daerah yang kompeten dan profesional.

Adapun kegiatan pokok yang akan dilakukan dalam rangka peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah meliputi: (1) penyusunan peraturan perundang-undangan daerah, pedoman dan standar kompetensi aparatur pemerintah daerah; (2) penyusunan rencana pengelolaan aparatur pemerintah daerah termasuk sistem rekrutmen yang terbuka, mutasi dan pengembangan pola karir; (3) fasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah, mutasi dan kerjasama aparatur pemerintah daerah; (4) peningkatan etika kepemimpinan daerah; serta (5) fasilitasi pengembangan kapasitas aparatur pemerintah daerah dengan prioritas peningkatan kemampuan dalam pelayanan publik seperti kebutuhan dasar masyarakat, keamanan dan kemampuan di dalam menghadapi bencana, kemampuan penyiapan rencana strategis pengembangan ekonomi (lokal), kemampuan pengelolaan keuangan daerah, dan penyiapan strategi investasi.

Berdasarkan hasil Evaluasi Pertengahan (*Mid-Term*) Pelaksanaan RPJMN 2004-2009 Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah serta Database Bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang dilakukan oleh Ditjen Otda Bappenas pada Tahun 2008, maupun sejumlah dokumen lainnya, diperoleh gambaran mengenai pelaksanaan dari program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah dalam Bab 13 RPJMN 2005-2009 sebagaimana diuraikan berikut.

Hasil dari sejumlah kajian yang tersedia, memberikan informasi bahwa dalam program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah, program-program yang belum begitu mendapat perhatian adalah program penyusunan peraturan perundang-undangan daerah, pedoman dan standar kompetensi aparatur pemerintah daerah; program penyusunan rencana pengelolaan aparatur pemerintah daerah termasuk sistem rekrutmen yang terbuka, mutasi dan pengembangan pola karir; serta program peningkatan etika kepemimpinan daerah. Adapun program-program yang sudah relatif terlaksana adalah program fasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah, mutasi dan kerjasama aparatur pemerintah daerah; serta program fasilitasi pengembangan kapasitas aparatur pemerintah daerah dengan prioritas peningkatan kemampuan dalam pelayanan publik seperti kebutuhan dasar masyarakat, keamanan dan kemampuan di dalam menghadapi bencana, kemampuan penyiapan rencana strategis pengembangan ekonomi (lokal), kemampuan pengelolaan keuangan daerah, dan penyiapan strategi investasi.

Terkait hal ini, hasil kajian Bappenas mengenai hasil evaluasi pertengahan terhadap pelaksanaan RPJMN 2005-2009 yang dilakukan pada tahun 2008 memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian pelaksanaan program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah sebesar 65,38%. Bappenas juga mencatat sejumlah hambatan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program ini, yaitu: (1) permasalahan yang terkait dengan penataan dan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah; (2) permasalahan akibat belum tersedianya PP mengenai standar kompetensi aparatur; (3) permasalahan akibat kebijakan Menpan untuk mengangkat semua pegawai honorer menjadi CPNS yang tidak mempertimbangkan kompetensi dan keterampilan yang dibutuhkan; serta (4) permasalahan yang terkait dengan kesulitan dalam menyusun standar etika kepemimpinan daerah.

Lebih lanjut, hasil evaluasi pertengahan ini juga mencatat sejumlah isu strategis, hambatan dan kendala umum dalam pelaksanaan program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah sebagai berikut.

1. Formasi

- a. Penentuan formasi pegawai dan jabatan struktural belum menggunakan standar yang jelas dan baku
- b. Adanya beberapa perbedaan pengaturan antara UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No. 43/ 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

2. Rekrutmen

- a. Pola rekrutmen yang dilaksanakan selama ini berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain, sehingga mendapatkan hasil saringan yang berbeda. Pada akhirnya kompetensi aparatur pemda yang dimiliki oleh daerah cenderung menjadi tidak seimbang
- b. Penerapan PP No. 48/2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil di daerah kurang memperhatikan kompetensi pegawai
- c. Untuk daerah pemekaran, terdapat kesulitan rekrutmen pegawai untuk jabatan eselon tertentu (eselon III dan IV)

3. Pola karir

- a. Masih banyak penempatan pejabat yang tidak sesuai dengan pengalaman dan latar belakang pendidikan karena masalah kekurangan SDM. Hal ini juga menyebabkan kesulitan dalam menerapkan pedoman karir yang telah disusun. Salah satu Rancangan Peraturan Pemerintah yang terkait adalah Pedoman Persyaratan Jabatan Perangkat Daerah, yang sedang disusun sebagai amanat pasal 128 ayat (3) UU No. 32/2004. Pedoman pengaturan jabatan perangkat daerah ini diharapkan dapat mendukung kebijakan pemerintah daerah dalam menyusun struktur organisasi pemerintah daerah secara profesional dan berkualitas

- b. Terkait dengan adanya pengembangan jabatan fungsional di daerah, pegawai di daerah cenderung tidak tertarik untuk mengambil alternatif jabatan fungsional tersebut. Hal ini disebabkan rumitnya persyaratan kenaikan pangkat/golongan jabatan fungsional yang didasarkan pada produk atau output kerja tiap pegawai. Kesulitan ini salah satunya disebabkan lingkup kerja (wilayah administrasi pemerintahan) di daerah yang tidak sebesar lingkup kerja Pemerintah, tetapi tidak ada perbedaan penghitungan output atau hasil kerja antara pegawai pusat dan daerah untuk naik golongan/pangkat. Pada intinya, aparat pemerintah daerah menemui kendala untuk memenuhi ketentuan dalam persyaratan KUM dan sebagainya. Meskipun demikian, sosialisasi terus dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait dengan jabatan fungsional ini, dan Pemerintah Daerah mengharapkan kerjasama Pemerintah untuk memberikan alternatif pilihan ataupun kebijakan yang lebih responsif dan fleksibel terhadap kondisi aparat pemerintah daerah

4. Promosi dan mutasi

- a. Belum semua daerah menerapkan promosi pegawai atas dasar hasil *assessment center* bekerjasama dengan pihak ketiga, guna menjaga obyektivitas hasil. Sehingga sistem promosi belum dapat menjadi pemacu kinerja aparatur pemda
- b. Saat ini, mutasi pegawai dari provinsi ke kabupaten/kota tidak dapat dilakukan dengan mudah karena harus ada persetujuan dari Pemda-pemda yang terkait. Sehingga, saat ini terjadi ketimpangan kompetensi pegawai karena adanya kesan “pengkaplingan” pegawai provinsi, ataupun pegawai kabupaten/kota

5. Remunerasi

- a. Adanya kesenjangan pemberian tunjangan bagi pejabat eselon antar daerah karena bergantung pada kemampuan keuangan daerah provinsi masing-masing, tidak hanya terbatas pada platform Pemerintah
- b. Adanya kebijakan untuk membagi rata remunerasi kepada seluruh aparatur di setiap SKPD sebagai usaha mengurangi ketimpangan besarnya tunjangan antar SKPD tidak sepenuhnya diterima oleh daerah, karena pemberian tunjangan yang tidak didasarkan pada kinerja di lain pihak justru dapat menurunkan semangat/kinerja aparat

6. Pengembangan dan disiplin pegawai

- a. Penyusunan standar pengembangan pegawai dalam rangka peningkatan kinerja aparatur ternyata menimbulkan permasalahan, yakni banyaknya pegawai yang berlomba-lomba melanjutkan studi S1, S2, bahkan S3. Hanya saja pendidikan yang diambil sering tidak mendukung tugas, pokok dan fungsi tempat dimana dia berkerja.
- b. Masih terjadi *overlapping* penyelenggaraan diklat antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah

- c. Penegakan disiplin dan etika melalui proses internal antar staf, apel pagi rutin, dan absensi harian masih belum efektif.

Gambaran kondisi di atas juga didukung dan diperkuat oleh hasil kajian Bappenas lainnya mengenai database bidang desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 2008 yang mengemukakan sejumlah permasalahan dalam pengelolaan aparatur sebagai berikut:

1. Terkait dengan manajemen kepegawaian daerah yang merupakan satu kesatuan dengan kepegawaian nasional, maka pemerintah daerah harus mengacu pada peraturan perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Beberapa peraturan yang dipedomani antara lain: Kepmendagri No. 10/2003, PP No. 9/2003, UU No. 43/1999, PP No. 31/2001, PP No. 11/12 mengenai Pegawai Negeri Sipil. Namun, permasalahan yang sering ditemui dalam pelaksanaan peraturan tersebut adalah kurang tegasnya sanksi yang diatur di dalamnya, sehingga pelanggaran yang dilakukan baik oleh instansi maupun personel dalam perangkat daerah tertentu tidak dapat ditindak tegas. Pada akhirnya, pengelolaan kepegawaian tidak dapat optimal karena unsur politis dan keberpihakan masih menjadi kekuatan terbesar yang mempengaruhi pola karir aparatur pemerintah daerah. Hal ini sangat terlihat pada kasus pe-nonjob-an Sekretaris Daerah yang tidak berada di pihak kepala daerah terpilih secara sepihak (tanpa proses evaluasi dan analisis jabatan) oleh kepala daerah
2. Adanya kebijakan untuk mengangkat pegawai honorer di daerah menjadi pegawai negeri sipil (berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara), termasuk pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS, menimbulkan pro dan kontra di daerah. Walaupun proses teknis pengangkatan pegawai honorer terpetakan dengan baik di daerah, namun ternyata menimbulkan dampak yang cukup signifikan. Permasalahan utama adalah terkait dengan standar kompetensi PNS yang sedang ditingkatkan untuk mendukung peran pemerintah daerah yang lebih tinggi pada era desentralisasi. Di sisi lain kebijakan pengangkatan pegawai honorer tersebut justru dinilai menurunkan kompetensi PNS mengingat proses pengangkatan tersebut tidak dilaksanakan berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan oleh daerah yang bersangkutan. Selain itu, secara umum pegawai honorer daerah pada awalnya bergabung lebih berdasarkan sistem kekerabatan, bukan berdasarkan tingkat kompetensi. Pada akhirnya, Pemerintah dianggap tidak konsisten terhadap kebijakan nasional yang ditetapkan, yang akan mempersulit daerah dalam melaksanakan kebijakan tersebut
3. Sistem pola karir yang belum jelas menjadi hambatan dalam menentukan formasi jabatan untuk tiap personel struktural. Pada dasarnya sistem pola karir bukanlah akar dari permasalahan formasi jabatan, melainkan salah satu variabel yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh variabel lain. Adanya kekuatan dan dorongan politis, belum adanya kemampuan database kepegawaian untuk menjawab secara rinci dan berjenjang mengenai bidang keahlian tiap pegawai, adanya peluang untuk berpindah-pindah bidang dalam rangka mempercepat kenaikan pangkat, merupakan

3 (tiga) diantara sekian banyak faktor yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem pola karir pegawai. Pada akhirnya, terjadi pengelompokan pegawai yang tidak puas terhadap sistem karir yang ada, yang mempengaruhi kinerja dan loyalitas mereka terhadap jabatan dan bidang kerja masing-masing. Hal ini merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam penentuan kebijakan terhadap pengaturan jabatan fungsional dan struktural, serta Rancangan Peraturan Presiden mengenai Pengembangan Kapasitas Pegawai yang sedang dibahas oleh Pemerintah

4. Bagi pemerintah propinsi, pelimpahan wewenang pengelolaan pegawai di masing-masing daerah kabupaten/kota (sejak desentralisasi), menyebabkan tertutupnya kesempatan bagi aparat pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitasnya di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Berbeda halnya dengan kebijakan di era orde baru, bahwa pegawai kabupaten/kota yang memiliki kinerja tinggi memiliki peluang untuk dapat diangkat menjadi pegawai provinsi, dan demikian seterusnya. Kebijakan tersebut menjadi insentif dan motivasi bagi aparat pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kinerja demi memperbaiki karir dan kesejahteraan, bahkan mungkin untuk mendapatkan prestise yang lebih baik. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah propinsi juga tidak memiliki kewenangan untuk menilai peningkatan kompetensi pegawai kabupaten/kota dalam rangka pemberian alokasi jabatan di tingkat propinsi. Di satu sisi, kebijakan era orde baru tersebut dinilai tidak pro terhadap daerah karena hal tersebut akan memposisikan aparat pemerintah kabupaten/kota memiliki kompetensi yang lebih rendah dari aparat pemerintah provinsi, demikian juga pegawai provinsi terhadap pegawai Pemerintah. Namun di sisi lain, pertukaran dan pengembangan wilayah kerja merupakan satu bentuk pembelajaran yang baik bagi aparat pemerintah daerah (bentuk pengembangan kapasitas yang berprinsip '*learning by doing*').
5. Terkait dengan adanya pengembangan jabatan fungsional di daerah, pegawai di daerah cenderung tidak tertarik untuk mengambil alternatif jabatan fungsional tersebut. Hal ini disebabkan rumitnya persyaratan kenaikan pangkat/golongan jabatan fungsional yang didasarkan pada produk atau output kerja tiap pegawai. Kesulitan ini salah satunya disebabkan lingkup kerja (wilayah administrasi pemerintahan) di daerah yang tidak sebesar lingkup kerja Pemerintah, tetapi tidak adanya perbedaan penghitungan output atau hasil kerja antara pegawai pusat dan daerah untuk naik golongan/pangkat. Pada intinya, aparat pemerintah daerah menemui kendala untuk memenuhi ketentuan dalam persyaratan KUM, dsb. Meskipun demikian, sosialisasi terus dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait dengan jabatan fungsional ini, dan Pemerintah Daerah mengharapkan kerjasama Pemerintah untuk memberikan alternatif pilihan ataupun kebijakan yang lebih responsif dan fleksibel terhadap kondisi aparat pemerintah daerah

Berdasarkan gambaran di atas dapat terlihat bahwa program peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah ternyata masih meninggalkan sejumlah permasalahan. Karenanya, kedepannya pemerintah harus berupaya untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut sehingga tujuan untuk memfasilitasi penyediaan aparat pemerintah daerah; menyusun rencana pengelolaan serta meningkatkan

kapasitas aparat pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, serta penciptaan aparatur pemerintah daerah yang kompeten dan profesional dapat diwujudkan.

d. Tantangan Pengelolaan Aparatur Pemda 2010-2014

Dalam rangka mencapai kondisi aparatur Negara yang mampu mengantisipasi proses demokratisasi sehingga mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik serta mandiri; profesional; mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik; dan meningkat kualitasnya maka pada Pembangunan Jangka Menengah 2010-2014, terdapat sejumlah isu strategis yang perlu dipertimbangkan selain tentu saja arahan dari RPJPN mengenai kondisi yang ingin dicapai melalui RPJMN 2010-2014. Terkait hal ini, maka dapat dilihat bahwa salah satu arahan yang ingin dicapai dalam RPJMN 2010-2014 adalah mewujudkan kehidupan bangsa yang lebih demokratis yang ditandai dengan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan bangsa. Selain itu, diharapkan juga meningkatnya posisi penting Indonesia sebagai negara demokrasi yang besar melalui keberhasilan diplomasi di forum internasional dalam upaya pemeliharaan keamanan nasional, integritas wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional. Selanjutnya, diharapkan juga terjadi peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih murah, cepat, transparan, dan akuntabel yang ditandai dengan terpenuhinya standar pelayanan minimum di semua tingkatan pemerintah (RPJP, hal 79). Arahan lainnya yang perlu diperhatikan adalah bagaimana meningkatkan daya saing perekonomian serta pencapaian pembangunan berkelanjutan (RPJP, hal 79-80). Kesemua arahan ini membutuhkan penyiapan aparatur Negara baik di Pusat dan Daerah yang mampu mendukung terwujudnya arahan tersebut.

Dalam konteks mewujudkan arahan tersebut, terdapat sejumlah permasalahan dalam bidang pengelolaan aparatur yang saat ini masih dihadapi di Indonesia. Ada dua permasalahan yang mendasar yang berasal dari internal sistem aparatur yang ada serta permasalahan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalitas dari aparatur. Terkait permasalahan internal, maka permasalahan yang dihadapi adalah permasalahan yang terkait dengan sejumlah hal, yakni: (1) sistem perekrutan; (2) sistem penggajian dan pemberian penghargaan; (3) sistem pengukuran kinerja; (4) sistem promosi dan pengembangan karir; serta (5) sistem pengawasan.

Terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, permasalahan dalam bidang aparatur sebagaimana diungkap diatas merupakan salah satu penyebab dari masih belum berhasilnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Salah satu masalah utama dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia adalah ketidakmampuan dan kapasitas yang rendah dari birokrasi daerah. Permasalahan ini juga diperparah dengan menguatnya etnosentrisme dan semangat putra daerah yang menyebabkan terbatasnya mobilitas aparatur dari satu

daerah ke daerah lainnya. Pada akhirnya, kondisi ini menyebabkan ketidakseimbangan personil pada sejumlah pemerintahan daerah.

Pada sejumlah daerah, nepotisme yang berdasarkan pada etnosentrisme dan afiliasi terhadap partai politik masih sangat berpengaruh dalam proses rekrutmen, penunjukan, promosi, dan mutasi aparatur. Hubungan ini biasanya diciptakan oleh kepala daerah untuk memperkuat posisinya selain untuk membedakan statusnya dengan masyarakat kebanyakan. Menurut identifikasi dari tim konsultan di Depdagri (2009), terdapat 6 (enam) permasalahan utama dalam pengelolaan aparatur saat ini, yakni: (1) netralitas birokrasi; (2) kualitas pelayanan; (3) rekrutmen pegawai; (4) sistem penggajian; (5) pengembangan karir; serta (6) komisi kepegawaian negara.

Netralitas birokrasi sebenarnya merupakan kondisi yang sangat mendapatkan dukungan dari UU No. 43/1999, namun demikian sampai saat ini belum dapat terwujud. UU ini mengamanatkan penataan pegawai yang ditujukan untuk menciptakan aparatur Negara yang profesional, netral dari kegiatan dan pengaruh politik, berwawasan global, mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, serta memiliki tingkat kesejahteraan material dan spiritual. Untuk mencapai hal ini, UU No. 43/1999 mengatur secara tegas netralitas dalam birokrasi, pemisahan yang jelas antara jabatan karir dan politik, serta pembentukan lembaga pembuat kebijakan di bidang kepegawaian yang independen. Apa yang diamanatkan oleh UU No. 43/1999 tersebut diharapkan dapat menghindari kerawanan ketika birokrasi terlibat didalam politik, yakni: munculnya intervensi politik didalam penempatan jabatan-jabatan dalam birokrasi; penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik; serta pemihakan kepada kelompok-kelompok yang sealiran politik dengan para birokrat.

Dalam hal kualitas pelayanan, permasalahan yang muncul adalah permasalahan yang terkait dengan masih tidak efisiennya pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Permasalahan ini terjadi lebih karena kemampuan dan kemauan untuk melakukan perubahan serta ketidakrelaan dari aparat birokrasi pemerintah untuk berada di bawah kehendak dan kepentingan masyarakat. Wajar kalau kemudian program-program peningkatan pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam sejumlah pendekatan seperti *New Public Management* (NPM) masih belum berhasil dengan baik.

Dalam hal rekrutmen pegawai, permasalahan yang muncul adalah masih buruknya penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi. Buruknya rekrutmen dan seleksi ini menyebabkan tidak dapat menjaring calon yang mempunyai motivasi kuat maupun kemampuan yang memadai serta berakibat pada terpilihnya calon dengan latar belakang pendidikan formal dan pelatihan yang tidak memadai untuk mendukung posisi yang didudukinya. Buruknya sistem rekrutmen dan seleksi ini juga ditandai dengan maraknya KKN dalam perekrutan dan mengabaikan sistem merit baik di Pusat maupun Daerah. Untuk memperbaiki kondisi ini, diperlukan perbaikan pada sistem rekrutmen yang berdasar pada kompetensi dan bebas KKN. Tanpa perbaikan terhadap sistem rekrutmen ini, maka penataan bidang kepegawaian akan menampilkan hasil yang belum optimal seperti yang terjadi selama ini.

Dalam hal sistem penggajian, permasalahan klasik yang masih dihadapi adalah rendahnya gaji pegawai yang tidak sebanding dan kompetitif dengan gaji di sektor swasta. Meningkatnya tingkatan pendidikan dari pegawai negeri setiap tahunnya ternyata tidak berbanding lurus dengan peningkatan kualitas pelayanan. Hal ini disinyalir disebabkan juga oleh rendahnya gaji pegawai negeri yang menyebabkan pegawai tidak termotivasi untuk bekerja secara baik. Gaji yang rendah juga tidak mampu menarik calon pegawai yang berkualitas untuk bekerja di pemerintahan.

Permasalahan rendahnya gaji juga diperparah dengan permasalahan pengembangan karir pegawai yang belum menerapkan sistem prestasi kerja. Selain itu, banyak posisi jabatan yang ada tidak bisa dipenuhi oleh pegawai negeri yang tersedia akibat dari sistem rekrutmen yang buruk. Karenanya, untuk mengatasinya diperlukan kebijakan rekrutmen di tengah jalan untuk sejumlah kualifikasi yang tidak dapat dipenuhi oleh pegawai yang ada saat ini. Selain itu, seiring dengan adanya restrukturisasi organisasi perangkat daerah akibat pemberlakuan PP No. 41/2007 maka diperlukan kebijakan untuk menawarkan pensiun dini bagi pegawai yang tidak memiliki jabatan ataupun dengan memperbesar jabatan fungsional diluar paramedis, guru dan dosen. Selanjutnya, perlu adanya peningkatan karir pegawai yang berdasarkan prinsip profesionalisme dengan memisahkan secara tegas antara pengangkatan politik dengan jabatan profesi/karir.

Dalam hal komisi kepegawaian Negara, UU No. 43/1999 sebenarnya juga mengamanatkan keberadaan dibentuknya Komisi Kepegawaian Negara yang berfungsi dalam merumuskan kebijakan manajemen PNS dan memberikan pertimbangan tertentu kepada Presiden. Namun demikian sampai saat ini komisi tersebut belum terbentuk. Belum terbentuknya komisi ini tidak dapat dilepaskan dari persoalan pengaturan kewenangan dan kesepakatan serta kesepakatan elit terhadap gagasan pengaturan lembaga. Padahal keberadaan komisi ini sangat diperlukan dengan sejumlah pertimbangan yakni: agar manajemen kepegawaian Negara ditangani oleh lembaga yang bebas dari pengaruh politik; dapat meringankan tugas BKN sehingga dapat lebih memfokuskan pada tugas pokoknya secara lebih terarah dan strategis; serta dalam rangka menata ulang pola hubungan kerja antara lembaga-lembaga yang terkait dengan kepegawaian sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Berangkat dari berbagai permasalahan tersebut, ada sejumlah arah kebijakan yang harus ditempuh dalam pengelolaan aparatur di masa depan, yakni dalam rangka memperkuat kapasitas pemerintah (baik pusat dan daerah) dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu faktor penting dalam keberhasilan implementasi desentralisasi adalah tingkat kapasitas dan kompetensi lembaga-lembaga yang terkait dengan desentralisasi yang dalam hal ini adalah kapasitas pemerintah pusat (baik Departemen Dalam Negeri maupun Departemen sektoral lainnya), pemerintahan daerah (dalam hal kepala daerah dan perangkatnya serta DPRD) dalam merumuskan, mengimplementasikan dan mengawasi jalannya kebijakan desentralisasi. Dalam praktek penyelenggaraan desentralisasi selama ini, kapasitas dan kompetensi pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah sangatlah

terbatas, bahkan dalam beberapa kasus terjadi kesenjangan kompetensi yang dibutuhkan dengan kompetensi yang tersedia.

Berdasarkan situasi problematis tersebut, tujuan yang harus dicapai dalam arah kebijakan desentralisasi pada masa yang akan datang adalah: (1) Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintah pusat (Departemen Dalam Negeri) untuk merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan desentralisasi,; serta (2) Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah dan mengimplementasikannya.

1. Penguatan Kapasitas Pemerintah Pusat

Penguatan kapasitas kelembagaan Pemerintah Pusat dapat dilakukan melalui berbagai koordinasi dan konsolidasi antar berbagai kementerian dan badan yang terkait dalam pembuatan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Beberapa Kementerian dan Badan yang terkait tersebut adalah Departemen Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Departemen Keuangan (Depkeu), Biro Pusat Statistik (BPS) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Kementerian dan Badan tersebut merupakan *leading sectors* dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia, sehingga berbagai perumusan peraturan perundang-undangan dan implementasinya harus terkoordinasi dan terkonsolidasi secara baik.

Secara lebih spesifik, program penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah pusat ini selain berbentuk fasilitasi pertemuan rutin seperti workshop, FGD dan seminar) juga diarahkan untuk pendirian Pusat Data dan Informasi Otonomi Daerah (PusDAOD). PusDAOD dapat menjadi sebuah media pengumpulan dan berbagi data/informasi lintas kementerian dan badan yang menjadi *leading sectors* terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan dari PusDAOD adalah menjadi pusat data dan informasi terkait dengan seluruh kebijakan desentralisasi, hasil-hasil penelitian dan kajian tentang desentralisasi dan otonomi daerah, penerbitan dan naskah konsep desentralisasi, data-data daerah otonom seluruh Indonesia secara *on line*, dan berbagai data/informasi lainnya. Lembaga ini juga akan dapat bekerjasama dan memiliki jaringan dengan berbagai institusi publik, swasta dan lembaga donor yang terkait dengan otonomi misalnya KPOOD, YIPD, TIFA Foundation, Universitas di seluruh Indonesia, DRSP, GTZ-ASSD, CIDA, DSF dan lembaga-lembaga lainnya.

Penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah pusat melalui PusDAOD dapat diarahkan pada upaya memberikan *annually award for local governance index* bagi pemerintahan daerah. Award ini meliputi penilaian atas *public service index* (PSI), *local democracy index* (LDI), dan *local competitiveness index* (LCI). Program-program ini diharapkan dapat mencapai tiga tujuan sekaligus yaitu (1) terkonsolidasinya *leading sectors* di tingkat pusat dalam perumusan dan implementasi kebijakan desentralisasi, (2) menjadi instrumen evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah, serta (3) memberikan motivasi bagi pemerintahan daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, demokrasi di tingkat lokal dan daya saing ekonomi daerah.

2. Penguatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Program penguatan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah diarahkan pada upaya untuk memfasilitasi pemerintahan daerah dalam implementasi kebijakan desentralisasi. Program ini dapat difokuskan pada 4 (empat) hal, yakni: (1) program penataan dan penyusunan struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007; (2) program fasilitasi pemerintah daerah dalam penerapan *Local Civil Service Reform*; (3) program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran; serta (4) program pembentukan lembaga *Academy for local legislation*.

Melalui program penataan dan penyusunan struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007 akan diberikan bantuan fasilitasi kepada sejumlah daerah dalam menyusun struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007 bekerjasama dengan pihak Universitas, lembaga konsultan organisasi, dan lembaga-lembaga lainnya yang memiliki konsentrasi dalam inovasi pemerintahan daerah. Sementara itu, program fasilitasi pemerintah daerah dalam penerapan *Local Civil Service Reform* ditujukan untuk menyusun dan menerapkan metode dan manajemen sumber daya aparatur daerah yang berbasis pada *merit system* mulai dari perencanaan SDM aparatur, perekrutan, sistem insentif, sistem pengukuran kinerja dan sistem promosi jabatan. Pada tahap awal program ini dapat dimulai dengan Program Peningkatan Kapasitas Manajer Publik (*Capacity Building for Public Manager*) yang meliputi peningkatan pengetahuan, kesadaran, dan keahlian bagi para aparatur pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Program ini dapat dilakukan bekerjasama dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Departemen Dalam Negeri (Depdagri) serta melibatkan Universitas yang berkompetensi terhadap hal tersebut.

Program selanjutnya adalah program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran. Program ini akan berada dalam momentum yang tepat setelah pemilihan umum pada bulan April 2009, dimana para anggota DPRD yang baru terpilih membutuhkan pengetahuan dan keahlian untuk menjalankan fungsi-fungsi sebagai anggota dewan. Program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dapat diletakkan pada dua tujuan yaitu memberikan pengetahuan dasar mengenai pemerintahan daerah, dan pengetahuan dan keahlian teknis dalam bidang pengawasan, *legal drafting*, dan penganggaran. Program ini dilakukan melalui kerjasama dengan Departemen Dalam Negeri (Direktorat Jenderal Otonomi Daerah), Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang perwakilan (seperti PSHK), dan lembaga-lembaga perguruan tinggi. Selanjutnya, menurut Prasojo (2008), program penguatan kapasitas bagi anggota DPRD ini dapat menjadi embrio bagi pembentukan lembaga *Academy for local legislation*. Lembaga *academy for local legislation* ini merupakan lembaga permanen yang dibentuk untuk menyelenggarakan pendidikan dan latihan bagi kepala daerah, anggota DPRD dan pejabat pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah. Materi yang pendidikan dan latihan meliputi kemampuan dasar *legal*

drafting, kemampuan artikulasi kepentingan, dan pengetahuan dasar lainnya yang menunjang dalam pembentukan peraturan-peraturan daerah. Pembentukan dan penyelenggaraan *Academy for Local Legislation* dapat melibatkan dan bekerjasama dengan Departemen Kehakiman, Departemen Dalam Negeri, Lembaga Administrasi Negara, Perguruan Tinggi dan Lembaga-lembaga donor lainnya.

Sementara itu, dalam hal pengelolaan aparatur ini, Depdagri (2009) mengajukan sejumlah 7 (tujuh) pilihan kebijakan yang dapat dilakukan di masa depan, yakni: (1) membangun kesepakatan nasional untuk menegakkan sistem merit dalam rekrutmen dan seleksi, termasuk menegakkan netralitas pegawai dan penataan kelembagaan; (2) membangun manajemen kepegawaian yang terintegrasi secara nasional, yakni dengan memberikan porsi peran dan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah untuk menata dan mengelola kepegawaian dalam hal rekrutmen, penempatan, *tour of duty* dan keputusan mengangkat pejabat struktural tertinggi di daerah, sementara daerah hanya berwenang untuk memanfaatkan dan mengembangkan karir pegawai di lingkup pemerintahannya masing-masing; (3) menghentikan kebijakan yang dapat menimbulkan dampak pembunuhan karakter bagi para pegawai secara individual ataupun kelompok dengan memberikan kepastian hukum dan jaminan hak pegawai secara profesional melalui sistem *reward* dan *punishment* termasuk kesempatan berkarir; (4) meningkatkan kesejahteraan pegawai dan memberikan kehidupan yang layak dengan memperbaiki sistem penggajian dan pemberian imbalan lain secara memadai serta adil dalam rangka meningkatkan kinerja dan loyalitas pegawai serta dalam menghindari praktek-praktek penyimpangan keuangan sehingga pegawai dapat memfokuskan perhatiannya pada pelayanan masyarakat dan tugas-tugas lain yang menjadi tanggungjawabnya; (5) menata manajemen pemerintahan yang lebih profesional, efisien dan berdayaguna; (6) menata struktur kelembagaan untuk menghindari tumpang tindih diantara berbagai instansi atau unit kerja; serta (7) mendorong pendirian Komisi Kepegawaian Negara.

Tabel 6. Program, Indikator dan Pelaksana di Bidang Pengelolaan Aparatur RPJMN 2010-2014

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintah pusat untuk merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan desentralisasi	Koordinasi dan konsolidasi antar berbagai kementerian dan badan yang terkait dalam pembuatan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Terkoordinasi dan terkonsolidasinya secara baik berbagai perumusan peraturan perundang-undangan dan implementasinya • Terbangunnya kesepakatan nasional untuk menegakkan merit sistem dalam rekrutmen dan seleksi, termasuk menegakkan netralitas pegawai dan penataan kelembagaan • Tertatanya manajemen pemerintahan yang lebih profesional, efisien dan berdayaguna • Tertatanya struktur kelembagaan untuk menghindari tumpang tindih diantara berbagai instansi atau unit kerja 	<ul style="list-style-type: none"> g. Workshop rutin dua bulanan (2010-2014) h. FGD rutin tiga bulanan (2010-2014) i. Seminar rutin empat bulanan (2010-2014) 	Depdagri, Menpan, Bappenas, LAN, Depkeu, BPS, BKN, Kementerian Sektor terkait
	Pendirian Pusat Data dan Informasi Otonomi Daerah (PusDAOD)	<ul style="list-style-type: none"> • Berdirinya PusDAOD yang menjadi pusat data dan informasi terkait dengan seluruh kebijakan desentralisasi, hasil-hasil penelitian dan kajian tentang desentralisasi dan otonomi daerah, penerbitan dan naskah konsep desentralisasi, data-data daerah otonom seluruh Indonesia secara <i>on line</i>, dan berbagai data/informasi 	<ul style="list-style-type: none"> a. Persiapan pendirian (2010-2012) b. Pendirian PusDaod (2012) 	Depdagri, Bappenas, Depkeu, Menpan, dan LAN dengan melibatkan, jaringan berbagai institusi publik, privat dan lembaga donor yang terkait dengan otonomi (KPPOD, YIPD, TIFA Foundation, Universitas di seluruh Indonesia, DRSP, GTZ-ASSD, CIDA,

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
		lainnya		DSF dan lembaga-lembaga lainnya)
	Pemberian <i>annually award for local governance index</i> bagi pemerintahan daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Terlaksananya <i>annually award for local governance index</i> bagi pemerintahan daerah yang dapat menjadi sarana untuk konsolidasi berbagai <i>leading sectors</i> di tingkat pusat dalam perumusan dan implementasi kebijakan desentralisasi; menjadi instrumen evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah; serta memberikan motivasi bagi pemerintahan daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, demokrasi di tingkat lokal dan daya saing ekonomi daerah 	<p>a. Persiapan dan penyusunan kategori penilaian yang terdiri atas <i>public service index</i> (PSI), <i>local democracy index</i> (LDI), dan <i>local competitiveness index</i> (LCI) (2010-2012)</p> <p>b. Pemberian award tahunan (2012-2014)</p>	Depdagri, Menpan, Bappenas, LAN, Depkeu, BPS, BKN, Kementerian Sektor terkait
Penguatan kapasitas dan kompetensi kelembagaan pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah dan mengimplementasikannya	Program penataan dan penyusunan struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007	<ul style="list-style-type: none"> • Terwujudnya pemberian bantuan fasilitasi kepada daerah dalam menyusun struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 41/2007 • Tertatanya struktur OPD berdasarkan PP No. 41/2007 	<p>f. Pemberian bantuan fasilitasi kepada Daerah yang membutuhkan (200-2011)</p> <p>g. Tertatanya struktur OPD yang sesuai dengan PPNo. 41/2007 (2012)</p>	Depdagri, Bappenas, Menpan dan LAN dengan melibatkan Universitas, lembaga konsultan organisasi, dan lembaga-lembaga lainnya yang memiliki konsentrasi dalam inovasi pemerintahan daerah
	Program fasilitasi pemerintah daerah dalam penerapan <i>Local Civil Service Reform</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Terlaksananya berbagai program fasilitasi untuk meningkatkan kapasitas aparatur daerah dalam upaya penyusunan dan implementasi metode dan 	<p>a. Persiapan pelaksanaan program (2010-2011)</p> <p>b. Pelaksanaan Program Peningkatan Kapasitas Manajer Publik (<i>Capacity Building for Public Manager</i>)</p>	Depdagri, LAN), Menpan, BKN, Bappenas serta melibatkan Universitas yang kompeten

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
		manajemen sumber daya aparatur daerah yang berbasis pada <i>merit system</i> mulai dari perencanaan SDM aparatur, perekrutan, sistem insentif, sistem pengukuran kinerja dan sistem promosi jabatan	yang meliputi peningkatan pengetahuan, kesadaran, dan keahlian bagi para aparatur pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (2011-2013)	
	Program peningkatan kapasitas bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatnya kapasitas anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, legislasi, dan penganggaran melalui berbagai program pendidikan dan pelatihan yang bertujuan memberikan pengetahuan dasar mengenai pemerintahan daerah, dan pengetahuan dan keahlian teknis dalam bidang pengawasan, <i>legal drafting</i>, dan penganggaran 	c. Persiapan program (2010-2011) d. Pelaksanaan Program (2011-2013)	Depdagri, Menpan, LAN, Bappenas dengan melibatkan LSM yang bergerak di bidang perwakilan (seperti PSHK), dan lembaga-lembaga perguruan tinggi
	Program pembentukan lembaga <i>Academy for local legislation</i>	<ul style="list-style-type: none"> Terbentuknya <i>Academy for local legislation</i> sebagai lembaga permanen dalam menyelenggarakan pendidikan dan latihan bagi kepala daerah, anggota DPRD dan pejabat pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah 	a. Persiapan pembentukan (2010-2012) b. Pembentukan dan ujicoba pelaksanaan (2012-2013)	Depdagri, Depkumham, LAN, Depkeu, Bappenas dengan melibatkan Perguruan Tinggi dan Lembaga-lembaga donor lainnya
Reformasi Kepegawaian Negara	Membangun manajemen kepegawaian yang	<ul style="list-style-type: none"> Terbangunnya sistem kepegawaian yang terintegrasi secara nasional 	d. Persiapan dan konsolidasi (2010-2012) e. Pelaksanaan melalui	Depdagri, Menpan, BKN, Bappenas, Depkeu, DPR serta

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
	terintegrasi secara nasional	dengan memberikan porsi peran dan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah untuk menata dan mengelola kepegawaian dalam hal rekrutmen, penempatan, <i>tour of duty</i> dan keputusan mengangkat pejabat struktural tertinggi di daerah, sementara daerah hanya berwenang untuk memanfaatkan dan mengembangkan karir pegawai di lingkup pemerintahannya masing-masing	pelaksanaan Revisi UU Kepegawaian Negara (2012-2013)	Perguruan Tinggi atau lembaga pengkajian yang kompeten
	Membangun sistem <i>reward</i> dan <i>punishment</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Terbangunnya sistem <i>reward</i> dan <i>punishment</i> termasuk kesempatan berkarir yang memberikan kepastian hukum dan jaminan hak pegawai secara profesional 	<ul style="list-style-type: none"> a. Persiapan dan konsolidasi (2010-2012) b. Pelaksanaan melalui pelaksanaan Revisi UU Kepegawaian Negara (2012-2013) 	Depdagri, Menpan, BKN, Bappenas, Depkeu, DPR serta Perguruan Tinggi atau lembaga pengkajian yang kompeten
	Peningkatan kesejahteraan pegawai	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya kesejahteraan pegawai dan tercapainya kehidupan yang layak dari pegawai. • Tersedianya sistem penggajian dan pemberian imbalan lain secara memadai serta adil • Meningkatnya kinerja dan loyalitas pegawai • Berkurangnya praktek-praktek penyimpangan keuangan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Persiapan dan konsolidasi (2010-2012) b. Pelaksanaan melalui pelaksanaan Revisi UU Kepegawaian Negara (2012-2013) 	Depdagri, Menpan, BKN, Bappenas, Depkeu, DPR serta Perguruan Tinggi atau lembaga pengkajian yang kompeten

Program	Sub-program	Indikator	Kegiatan / Waktu	Lembaga Pelaksana
	Peningkatan kesejahteraan pegawai	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatnya fokus perhatian pegawai pada pelayanan masyarakat dan tugas-tugas lain yang menjadi tanggungjawabnya 	a. Persiapan dan konsoolidasi (2010-2012) b. Pelaksanaan melalui pelaksanaan Revisi UU Kepegawaian Negara (2012-2013)	Depdagri, Menpan, BKN, Bappenas, Depkeu, DPR serta Perguruan Tinggi atau lembaga pengkajian yang kompeten
	Mendorong pembentukan Komisi Kepegawaian Negara	Terbentuknya Komisi Kepegawaian Negara	a. Persiapan dan Konsolidasi (2010-2011) b. Pembentukan tim seleksi dan kegiatan seleksi (2012)	Menpan, Depkeu, Depdagri, Bappenas, LAN, BKN, Setneg, Setkab, Set DPR Menpan, DPR

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous (1998). *Laporan Evaluasi Penyerahan Urusan kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan*. Jakarta: Departemen Dalam Negeri
- Anonymous (2004). *Bunga Rampai Desentralisasi Fiskal*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan Republik Indonesia
- Anonymous (2005). *The Governance and Decentralisation Survey*. Jogjakarta: Centre of Population and Policy Studies, Gadjah Mada University
- Anonymous (2006). *Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia*, Jakarta: DRSP report
- Anonymous (2008). *Rekomendasi Kebijakan Penataan Kelembagaan Organisasi Pemerintah Daerah*. Jakarta: Bappenas, Laporan TPRPK
- Anonymous (2008). *Evaluasi Pertengahan (Mid-Term) Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009*. Jakarta: Bappenas, Direktorat Otonomi Daerah
- Anonymous (2008). *Laporan Koordinasi RKP Tahun 2009 Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Bappenas, Direktorat Otonomi Daerah
- Anonymous (2009). *Pemekaran di Simpang-Jalan: Menoleh ke Belakang, Mencari Alternatif*. Jakarta: DSF Report, BRiDGE
- Bird, R.M. and Vaillancourt, F. (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bresnan, J. (1993). *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*. New York: Columbia University Press
- Bryson, J.M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Boston: Jossey-Bass.
- Chandler, J.A. (1988). *Public Policy-Making for Local Government*. London: Croom Helm
- Cheema, S. and Rondinelli D. (1983). *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications
- De Guzman, R.P and Reforma, M.A. (1993). *Decentralisation Toward Democratisation and Development*. Manila: EROPA
- Devas, N. et al (1989), *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio: Centre for International Studies
- Gaffar, A. (1999). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Guruh, S.L.S. (2000). *Menimbang Otonomi Vs. Federal*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Hasibuan, A. et al (1995), *Otonomi Daerah: Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Suara Pembaruan
- Hidayat, S. (2000). *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*. Jakarta: Pustaka Quantum
- Kaho, J.R. (1991). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: CV.Rajawali
- King, D. (1992). *Local Government Economics in Theory and Practice*. London: Routledge
- Kumorotomo, W. (2008). *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta: Prenada Media
- MacAndrews, C. and Amal, I. (1993). *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada
- Miles M. et al (1989). *The Planning of Change*. New York: Holt, Rinehart and Winston
- Nordholt, H.S. and Abdullah, I. (2002). *Indonesia: In Search of Transition*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar
- Prasojo, E. et al (2008). *Kegiatan Penyusunan RUU tentang Tata-Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Menpan dan FISIP-UI
- Putra, F.(1999). *Devolusi: Politik Desentralisasi sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara-Rakyat*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar
- Sidik, M. (2002). *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Situmorang, S. (2002). *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*, Jakarta: UI, Disertasi Doktor
- Stoker, G. (1988). *The Politics of Local Government*, Hampshire: MacMillan Education Ltd.
- Suryadinata, L. (2002). *Elections and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of South-East Asian Studies
- Syaukani, Gaffar, A. and Rasyid, R. (2002). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Jogjakara: Pustaka Pelajar
- Turner, M. and Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Connecticut: Kumarian Press

Wibbles, E. (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press

Yani, A. (2002). *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada

Yusuf, S., Wei P.W. and Evenett, S. (2000). *Local Dynamics in an Era of Globalization*. Washington: Oxford University Press